

**Arbeitskreis 5 »Landmanagement«**

**Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle –  
Strategien für bezahlbaren Wohnraum?**

**Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten**





**Arbeitskreis 5 »Landmanagement«**

Erwin Drixler, Frank Friesecke, Theo Kötter,  
Alexandra Weitkamp und Dominik Weiß

**Kommunale Bodenpolitik und  
Baulandmodelle – Strategien für  
bezahlbaren Wohnraum?**

**Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten**

Herausgeber:

DVW – Gesellschaft für Geodäsie,  
Geoinformation und Landmanagement e.V.



Schriftenreihe des DVW  
Band 76

Herausgeber:  
DVW – Gesellschaft für Geodäsie,  
Geoinformation und Landmanagement e.V.

www.dvw.de  
INTERGEO®

Schriftenreihe des DVW  
Band 76

**Zitierhinweis:**

Erwin Drixler, Frank Friesecke, Theo Kötter, Alexandra Weitkamp,  
Dominik Weiß: Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle –  
Strategien für bezahlbaren Wohnraum? In: DVW e.V. (Hrsg.),  
DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014, Wißner-Verlag, Augsburg, 2014.

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

ISBN: 978-3-89639-996-0  
ISSN 0940-4260

© Wißner-Verlag, Augsburg 2014  
[www.geodaesie.info](http://www.geodaesie.info)

Herstellung: Wißner-Verlag, Augsburg  
Druck: Druckerei Joh. Walch, Augsburg

Bildnachweis Cover:  
Stadt Offenburg

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede  
Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen  
bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

**Erwin Drixler, Frank Friesecke, Theo Kötter,  
Alexandra Weitkamp und Dominik Weiß**

# **Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?**

## **Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten**

Dr.-Ing. Erwin Drixler  
Stadt Offenburg  
Wilhelmstraße 12, 77654 Offenburg  
erwin.drixler@offenburg.de

Dr.-Ing. Frank Friesecke  
die STEG Stadtentwicklung GmbH  
Olgastraße 54, 70182 Stuttgart  
frank.friesecke@steg.de

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter  
Professur für Städtebau und Bodenordnung  
Institut für Geodäsie und Geoinformation  
Universität Bonn  
Nußallee 1, 53115 Bonn  
tkoetter@uni-bonn.de

Dr.-Ing. Alexandra Weitkamp  
Geodätisches Institut  
Flächen- und Immobilienmanagement  
Leibniz Universität Hannover  
Nienburger Straße 1, 30167 Hannover  
weitkamp@gih.uni-hannover.de

Dr. rer. pol. Dominik Weiß  
Professur für Städtebau und Bodenordnung  
Institut für Geodäsie und Geoinformation  
Universität Bonn  
Nußallee 1, 53115 Bonn  
weiss@igg.uni.bonn.de

# Inhalt

Inhalt .....	4
Abbildungsverzeichnis .....	5
Tabellenverzeichnis .....	6
Vorwort .....	7
1 Zusammenfassung .....	9
2 Problemaufriss .....	11
3 Gesamtstädtische Betrachtungen im Vergleich .....	17
4 Instrumente zur Regulierung des Baulandmarktes .....	25
5 Voraussetzungen und Intentionen kommunaler Grundsatzbeschlüsse ....	41
5.1 Anlässe .....	41
5.2 Rechtliche Anforderungen .....	43
5.3 Ziele .....	47
5.4 Prozesssteuerung .....	50
6 Typen und Fallbeispiele kommunaler Baulandbeschlüsse .....	52
6.1 Stadt München .....	53
6.2 Stadt Hamburg .....	58
6.3 Stadt Stuttgart .....	64
6.4 Stadt Freiburg im Breisgau .....	72
6.5 Stadt Köln .....	74
6.6 Stadt Offenburg .....	81
6.7 Stadt Bocholt .....	87
6.8 Weitere Städte mit Baulandbeschlüssen .....	89
6.9 Exkurs: Stadt Hannover .....	91
7 Vergleichende Bewertung .....	95
7.1 (Wohnungs-)Politische Ziele und deren Realisierbarkeit .....	95
7.2 Legitimation und formelle Umsetzung .....	98
7.3 Organisation .....	100
7.4 Ökonomische Effekte .....	101
7.4.1 Darstellung der Modellparameter .....	102
7.4.2 Szenarien der Modellrechnung .....	104
7.4.3 Ergebnisse .....	106
7.5 Bewertung der Modelle in Bezug auf die Problemlösungs- relevanz .....	110
8 Baulandmodelle im Kontext der weiteren bodenpolitischen Instru- mente .....	114
9 Kritische Reflexion und Erfolgsfaktoren von Baulandmodellen .....	125
10 Perspektiven kommunaler Bodenpolitik in Deutschland .....	133
Quellenangaben .....	138

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Bevölkerungsgewinne in den Großstädten .....	13
Abb. 2:	Anzahl der Sozialwohnungen in Deutschland .....	15
Abb. 3:	Übersicht über die Vergleichsstädte .....	18
Abb. 4:	Bevölkerungsgruppen nach Alter .....	19
Abb. 5:	Zusammenhang zwischen Sozialwohnungen, Arbeitslosigkeit und Mieten .....	21
Abb. 6:	Wohnsituation .....	22
Abb. 7:	Bautätigkeiten in Hamburg .....	23
Abb. 8:	Baulandentwicklung im Gebiet „Hohlgrabenäcker“ der Stadt Stuttgart .....	27
Abb. 9:	Prinzip der Bodenordnung .....	32
Abb. 10:	Neubaugebiet mit Baustraßen .....	35
Abb. 11:	Rückbau im Rahmen der Sanierung .....	37
Abb. 12:	Die drei Zielbereiche kommunaler Baulandmodelle .....	48
Abb. 13:	Prozesssteuerung .....	51
Abb. 14:	Kalkulationsbeispiel eines Bebauungsplans im Rahmen der SoBoN München .....	55
Abb. 15:	Industrie- und Gewerbebrache mit 16 Eigentümern (links). Auf einer Fläche von ca. 40 ha entstehen 1.500 Wohnungen und 10.000 Arbeitsplätze (rechts) .....	57
Abb. 16:	Vergleich der Baufertigstellungen in Hamburg und BRD (Indexwerte, 2011 = 1) .....	62
Abb. 17:	Rückgang des geförderten Wohnungsbaus in Stuttgart – Bewilligte Wohnungen seit 1995 .....	65
Abb. 18:	Die drei Säulen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells .....	66
Abb. 19:	Ablaufchart SIM .....	68
Abb. 20:	Ehemalige Hochschulbauten mit Wohnungen für Bedienstete und Studierende als Sondergebiet mit einer Geschossflächen- zahl (GFZ) von 2,0 .....	71
Abb. 21:	Neues Planrecht Allgemeines Wohngebiet mit einer GFZ von 1,7 .....	71
Abb. 22:	Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise (€/m <sup>2</sup> Wohn- fläche) für unterschiedliche Wohnungsgrößen in Köln .....	76
Abb. 23:	Clouth Gelände in Köln Nippes im ursprünglichen Zustand (links) und Konzept für Nachnutzung (rechts) .....	80
Abb. 24:	Ablauf der Kooperativen Baulandmodells Köln .....	80
Abb. 25:	Interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Schaffung von Bauland .....	84

Abb. 26: Ehemalige innerstädtische Industrienutzung auf 3 ha (links). 300 Wohneinheiten, Wasserkraftanlage, Nahwärmeversorgung, Parkanlagen (rechts) .....	86
Abb. 27: „Bienhorst Zentrum“, Stadtteilzentrum einschließlich Wohnbau- flächen sowie MI- und GE-Flächen zur Abschirmung der Umgehungsstraße B 67 entwickelt nach den Grundsätzen des Bocholter Bodenmanagements .....	88
Abb. 28: Zero:e Park in Hannover .....	93
Abb. 29: Mulden-Rigolen-System als Eigenleistung des Developers .....	94
Abb. 30: Entwicklung der Bodenpreise und der entwicklungsbedingten Wertsteigerung in Abhängigkeit von der städtebaulichen Dichte ..	106
Abb. 31: Kosten für die Herstellung der Infrastruktur und für den Flächenabzug .....	107
Abb. 32: Kosten für die soziale Infrastruktur in Abhängigkeit der GFZ .....	108
Abb. 33: Fiktive Kosten infolge der Verpflichtung zu gefördertem Wohnraum .....	108
Abb. 34: Übertragbare Gesamtkosten und Prüfung der Angemessenheit .....	110
Abb. 35: Erfolgsbedingungen für Baulandmodelle .....	128

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Steckbrief München (Median von 2008–2011) .....	53
Tab. 2: Steckbrief Hamburg (Median 2008–2011) .....	58
Tab. 3: Steckbrief Stuttgart (Median 2008–2011) .....	64
Tab. 4: Steckbrief Freiburg im Breisgau (Median 2008–2011) .....	72
Tab. 5: Steckbrief Köln (Median 2008–2011) .....	74
Tab. 6: Steckbrief Offenburg bzw. Kreis Ortenau (*) (Median 2008–2011) ..	82
Tab. 7: Steckbrief Bocholt (Median 2008–2011).....	87
Tab. 8: Steckbrief Hannover (Median 2008–2011) .....	91
Tab. 9: Konditionen des „Erweiterten Stuttgarter Modells“ .....	96
Tab. 10: Kostenansätze der Baulandmodelle .....	103
Tab. 11: Übersicht der Szenarien .....	105
Tab. 12: Instrumente zur Regulierung des Baulandmarktes .....	114



## Vorwort

Die Disparitäten auf den Wohnungsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland verschärfen sich: Der Wohnungsknappheit in prosperierenden Ballungsräumen (u. a. Hamburg, München, Köln, Stuttgart, Rhein-Main) mit stark ansteigenden Bodenpreisen und Mieten stehen ländliche Regionen gegenüber, deren Bevölkerungszahl schrumpft. Dies führt zu der Fragestellung, welche bodenpolitischen Strategien und Instrumente Hilfestellung für die Regional- und Stadtplanung bzw. -entwicklung liefern.

Diese Schriftenreihe des DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. – stellt die aktuelle Bodenpolitik in angespannten Märkten auf den Prüfstand. Behandelt werden Aspekte sozialgerechter Bodennutzung, Strategien für bezahlbaren Wohnraum und neue Ansätze eines strategischen Flächenmanagements. Es werden die kommunalen Bodenpolitiken ausgewählter Großstädte gegenübergestellt und bewertet. Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet, die den (Wohn-)Baulandprozess aus instrumenteller Sicht weiter optimieren sollen.

Im Zusammenhang mit den Baulandstrategien ist hervorzuheben, dass den Geodätinnen und Geodäten hier eine besondere Rolle zukommt. Das interdisziplinäre Thema erfordert Kompetenzen, die Geodäten durch Ausbildung und berufliche Praxis in hohem Maße mitbringen. Insbesondere durch die vertieften Kenntnisse über die rechtlichen Verflechtungen zwischen Eigentumssicherung und Liegenschaftskataster, Planung und Bodenordnung sowie deren Querbeziehungen zu anderen Rechtsbereichen (u. a. Immobilienbewertung, Klimaschutz) sind Geodäten gefragte Experten für eine optimale Kommunikation mit allen beteiligten Stellen innerhalb der Stadtverwaltung.

Der vorliegende Band entstand auf der Grundlage der Untersuchungen des DVW-Arbeitskreises 5 „Landmanagement“ in der Arbeitskreisperiode 2011 bis 2014. Der Arbeitskreis wird sich in der kommenden Periode 2015 bis 2018 mit schrumpfenden Regionen und der Frage nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auseinandersetzen.

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre und vielfältige Impulse für Ihre praktischen Projekte und wissenschaftlichen Arbeiten.

Ihre Verfasser im August 2014



# 1 Zusammenfassung

Die kommunale Bodenpolitik gewinnt im aktuellen Stadtentwicklungsdiskurs wieder an Bedeutung. Insbesondere in wachsenden Städten zeichnen sich ein zunehmender bodenpolitischer Handlungsbedarf und zugleich auch ein erhebliches Vollzugsdefizit ab. Im Fokus der gegenwärtigen bodenpolitisch relevanten Zukunftsaufgaben und Herausforderungen stehen:

- Flächeneffizienz (Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Steigerung der Nutzungsmischung und -intensität),
- städtebauliche Innenentwicklung (Mobilisierung von Brachflächen, Nachverdichtungspotenzialen und Baulücken),
- sozialgerechte Wohnraumversorgung bei angespannten Märkten,
- Verhinderung einer weiteren sozialen Fragmentierung in den Städten und Entwicklung sozialgemischter Quartiere sowie die
- Anpassung der Städte und Gemeinden an den Klimawandel und die Erreichung energiepolitischer Ziele.

Erfolgreiche Strategien in all diesen Bereichen erfordern zweifellos den zielorientierten Einsatz und die sachgerechte Handhabung passender bodenpolitischer Instrumente. Bereits das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 12.01.1967 – BVerfGE 21, 82 in einer Grundsatzentscheidung dazu ausgeführt:

*„Die Tatsache, dass Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen, eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“*

Die wichtigsten Steuerungsansätze ausgewählter Kommunen (u. a. Hamburg, München, Köln, Stuttgart, Hannover, Freiburg, Offenburg, Bocholt) sollen in dieser Schriftenreihe des DVW analysiert und vergleichend gegenübergestellt werden. Im Fokus steht dabei die Frage nach den Bausteinen, den Anforderungen und der Leistungsfähigkeit dieser Ansätze. Schließlich sollen der Bodenmarkt und damit die Baulandbeschlüsse und -strategien grundsätzlich sicherstellen, „dass Bauland und Wohnungen in benötigter Menge, in angemessener Lage, in der gewünschten Eigentumsform, zur rechten Zeit und zu einem angemessenen

nen Preis angeboten werden. Hierbei sollen gleichzeitig ökonomische Effizienz und soziale und ökologische Ausgewogenheit gewahrt bleiben.“<sup>1</sup>

In diesem Zusammenhang wird nachfolgend auch überprüft, ob mit den kommunalen Baulandbeschlüssen die derzeit wachsenden quantitativen und qualitativen Defizite auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt bewältigt werden können.

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Dransfeld, E. In: Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2010a), Flächenmanagement in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Perspektiven, S. 40. Die Definition geht zurück auf Hooper, A. J. (1989): Policy innovations and urban landmarkets. In: OECD Urban Affairs Programme.

## 2 Problemaufriss

Der Boden stellt nach wie vor die wichtigste Entwicklungsressource für die Städte und Gemeinden dar. Die Möglichkeiten und Grenzen zur Steuerung der Bodennutzung prägen daher die Handlungsspielräume des Städtebaus und der Stadtentwicklung. Sowohl wachsende als auch schrumpfende Regionen lassen wieder einen zunehmenden bodenpolitischen Handlungsbedarf und zugleich auch ein erhebliches Vollzugsdefizit erkennen. Im Fokus der gegenwärtigen bodenpolitisch relevanten Zukunftsaufgaben und Herausforderungen der Städte und Gemeinden stehen die

- Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- Steigerung der Flächeneffizienz durch Steigerung der Nutzungsmischung und -intensität,
- städtebauliche Innenentwicklung einschließlich Mobilisierung von Brachflächen, Nachverdichtungspotenzialen, Baulücken und leerstehenden Gebäuden,
- Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum vor allem in wachsenden Großstädten und Ballungsräumen,
- Verhinderung einer weiteren sozialen Fragmentierung in den Städten und Entwicklung sozialgemischter Quartiere sowie die
- Anpassung an den Klimawandel und die Erreichung energiepolitischer Ziele.

Erfolgreiche Strategien in all diesen Bereichen erfordern zweifellos den zielorientierten Einsatz und die sachgerechte Handhabung passender bodenpolitischer Instrumente (vgl. Kapitel 4), denn Stadtplanung vollzieht sich überwiegend auf privaten und lediglich in geringerem Umfang auf öffentlichen Grundstücken.

Eine der größten Herausforderungen für die Bodenpolitik besteht gegenwärtig wohl darin, ihre Instrumente und Strategien sowie deren Handhabung aufgrund der in vielen Städten angespannten Bauland- und Wohnungsmärkte neu auszurichten.

Sogenannte kommunale Baulandmodelle bieten die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer bzw. Investoren im Rahmen von städtebaulichen Verträgen an den Kosten und Aufwendungen zu beteiligen, die der Stadt für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und eine Voraussetzung oder Folge der geplanten Maßnahmen darstellen (z. B. Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur im weiteren Sinne, aber auch Erschließungsmaßnahmen, Straßenausbaumaßnahmen etc.). Weiterhin besteht

die Möglichkeit, im Baulandbeschluss sowohl Quoten für den geförderten Wohnungsbau als auch städtebauliche, grünordnerische und energetische Mindeststandards im Sinne einer guten planerischen Praxis zu bestimmen (vgl. ausführlicher in Kapitel 5).

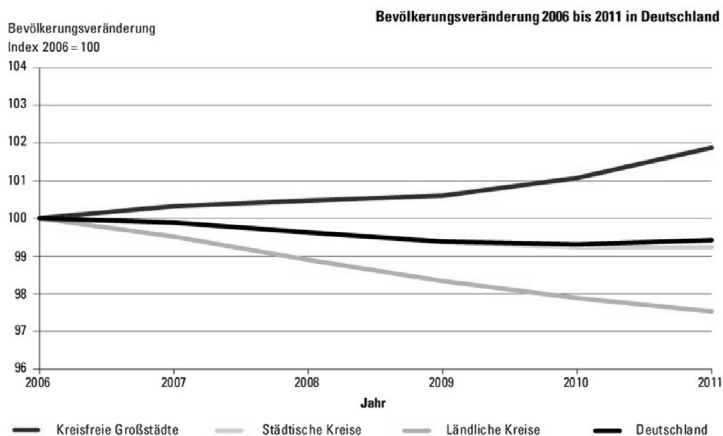
Baulandmodelle entstehen in der Regel in Städten, in denen ein gewisser Druck auf der Stadtentwicklung lastet. Insbesondere in prosperierenden Ballungsräumen ist bezahlbarer Wohnraum mittlerweile knapp, was vor allem auf folgende Entwicklungstendenzen zurückzuführen ist:

- Singularisierung: Anstieg der Haushaltszahlen durch Verkleinerung der Haushalte.
- Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche: steigender individueller Wohnflächenkonsum.
- Außenwanderungsgewinne: Hohe Zuwanderung aus dem Ausland. Insbesondere wachsende Großstädte und deren Umland üben eine hohe Anziehungskraft aus.
- Hoher Akademisierungsgrad: Nachfragesteigerung nach Wohnraum durch Zunahme der Studierendenzahlen an Hochschulen und Universitäten.
- Geringe Wohnungsbauintensität: geringe Neubauquote, insbesondere in unteren und mittleren Preissegmenten und im geförderten Wohnungsbau.
- Rückgang des Anteils der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand bei gleichzeitiger Zunahme des Bevölkerungsanteils unterhalb der Armutsgrenze.
- Einkommens-Kosten-Schere: Stagnierende Haushaltseinkommen bei z. T. stark steigenden Bodenpreisen, Angebotsmieten und Energiekosten.

Auf der anderen Seite gibt es Abwanderungs- bzw. Schrumpfungsregionen in Deutschland, die durch Bevölkerungsverluste und zunehmenden Leerstand in der Fläche gekennzeichnet sind.

Räumliche Disparitäten durch Wachstum und Schrumpfung werden auch in der Zukunft die deutschen Städte und Gemeinden prägen (vgl. hierzu bereits Friesecke 2008). Strukturschwachen Städten mit ungünstigeren wirtschaftlichen Voraussetzungen wird es im Vergleich zu wirtschaftsstarken Städten deutlich schwerer fallen, in der globalen Standortkonkurrenz zu bestehen.

Schon heute sind Polarisierungstrends erkennbar, die sich u. a. in der Bevölkerungsentwicklung ablesen lassen. Seit 2006 verzeichnen insbesondere Großstädte im Gegensatz zu allen anderen Stadt- und Gemeindetypen einen Bevölkerungsgewinn in der Größenordnung der Bevölkerungsverluste aus den 1980er Jahren in Westdeutschland (vgl. Abb. 1). Wohnlagen in den Innenstädten sind wieder „konkurrenzfähig“, die Stadtflucht verliert zunehmend an Bedeutung.



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Statistik der Bevölkerung des Bundes und der Länder  
Quelle: © BBSR, Bonn 2014

*Abb. 1: Bevölkerungsgewinne in den Großstädten (vgl. BBSR 2014, S. 2)*

Nur prosperierende Städte werden auch zukünftig bei den jüngeren Altersklassen die Bevölkerungsanzahl halten können und sich als attraktiv für neue Fachkräfte darstellen. Es ist davon auszugehen, dass diese Städte mit ihren Regionen trotz des demografischen Wandels aufgrund einer ausreichenden wirtschaftlichen Basis zukunftsfähig aufgestellt sind (vgl. BBSR 2011a).

Die Attraktivität wird darauf zurückgeführt, dass sie u. a. die Folge der Standortentscheidung von Migranten und die Aufnahme der weiterführenden Ausbildung speziell an Universität und Hochschulen sind, aber auch ausdifferenzierte Angebote an privaten und insbesondere kulturellen Dienstleistungen locken die Altersgruppen nach der Ausbildung. Diesem Trend kommen Entwicklungen z. B. neuer Wohnformen wie Town Houses bzw. Einfamilienhäuser in der Stadt entgegen. Aber auch das veränderte Erwerbsverhalten von Frauen könnte zu der wieder gewonnene Attraktivität großer Städte als Wohnstandort geführt haben. Die Trends werden in Großstädten insbesondere durch eine Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor unterstützt (Gornig/Geppert 2010).

Die prosperierenden Großstädte in Deutschland weisen seit 2009 auch eine starke Dynamik bei Mieten und Immobilienpreisen auf. Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt haben zu angespannten Märkten geführt, und die Neu- und Wiedervermietungs- und Preise für Wohnimmobilien sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Offensichtliche Ursache ist die steigende Diskrepanz zwischen Wohnungsneubau und Wohnungsnachfrage in einigen Marktsegmenten. In der Folge wachsen die Unterschiede in den Mietpreinsniveaus insbesondere in innerstädtischen Lagen, und der Abstand zu den ortsüblichen Vergleichsmieten nimmt rasant zu. Es fehlt an bezahlbarem Wohnraum auch bereits für mittlere Einkommensschichten der Bevölkerung, so dass soziale Verdrängungs- und Segregationsprozesse in den Städten forciert werden. Der Anteil der familiengeeigneten Wohnungen hinsichtlich Größe und Zuschnitt beträgt in den 100 einwohnerstärksten Städten Deutschlands durchschnittlich lediglich 27 % der Mietwohnungen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 4). Im Segment Sozialwohnungen fehlen insgesamt 4 Mio. Wohnungen, nachdem in den letzten zehn Jahren jeweils durchschnittlich 100.000 Wohnungen aus der Bindung gefallen sind (vgl. Pestel-Institut o. J.). Zu befürchten sind eine fortschreitende soziale Fragmentierung der Städte sowie erhebliche soziale Problemlagen und Missstände in einzelnen Stadtquartieren.

Die Entwicklung verläuft bundesweit äußerst uneinheitlich. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages bei 67 Großstädten sind in über 40 % der Städte die Baulandumsätze 2013 zwar rückläufig, indessen sind die Preise für unbebaute und bebaute Grundstücke des Wohnungsbaus in 65 % der Städte teilweise über 10 % angestiegen, während in den anderen Städten stagnierende oder um über 10 % sinkende Grundstückspreise ermittelt werden. Für das 1. Halbjahr 2014 wird eine Fortsetzung dieser uneinheitlichen Trends prognostiziert. Am stärksten sind die Angebotsmieten im 1. Quartal 2014 in Trier, Jena, Regensburg und Stuttgart mit über 4 % gestiegen. Ähnliche Wachstumsraten erreichen auch Berlin und Frankfurt. Preise für Eigentumswohnungen sind 2013 mit 5,9 % noch einmal stärker gestiegen als im Vorjahr (5,1 %), während Eigenheime sich im vergangenen Jahr um 5,0 % verteuerten (2012: ca. 2 %).

Die Ursachen für diese Preisentwicklungen sind vielfältig. Nachfrageseitig sind das starke Bevölkerungswachstum der Großstädte durch Zuwanderungen, in Universitätsstädten verstärkt durch ausbildungsorientierte Migration junger Menschen, der Trend zur Reurbanisierung, die Verkleinerung der Haushalte sowie der steigende individuelle Wohnflächenkonsum zu nennen. Angebotsseitig wirken sich sinkende Baulandpotenziale, steigende Bodenpreise, rückläufige Neubauraten im geförderten Wohnungsbau bei gleichzeitigem Auslaufen von



Belegungsbindungen bestehender Sozialwohnungen sowie steigende Bau- und Modernisierungskosten aus. Hinzu kommen Wohnraumverluste durch natürlichen Abgang, Wohnraumumwidmungen zu Büros, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sowie „Luxusmodernisierungen“. Jährlich müssten ca. 130.000 neue Sozialwohnungen errichtet werden, um den Bestand von 1,6 Mio. Wohnungen zu halten. Die relativ zu geringe Neubaurate im geförderten Wohnungsbau resultiert auch aus dem historisch niedrigen Zinsniveau, das kaum Anreize für die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bietet.

Wohnungsmärkte entwickeln sich zyklisch, schwankend und regional äußerst unterschiedlich (vgl. Waltersbacher 2014 und Pfeiffer 2013, S. 114) und sind naturgemäß eng mit dem vorgelagerten Bodenmarkt verbunden. Der Anstieg der Preise für baureifes Land lässt erkennen, wie stark auch der Bodenmarkt die Miet- und Kaufpreisentwicklung bestimmt. Bei durchschnittlichen Baukosten von 2.500 €/m<sup>2</sup> sind Bodenanteile in derselben Höhe je m<sup>2</sup> Wohnfläche in sehr guten Wohnlagen der Großstädte realistisch. Hinzu kommen ebenfalls gestiegene Baupreise. Ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Baulandangebot zu angemessenen Preisen am richtigen Ort und zur richtigen Zeit ist daher eine entscheidende Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Wohnungen

## Zahl der Sozialwohnungen sinkt

Mietwohnungen mit Preis- oder Belegungsbindung bei den GdW-Unternehmen\*

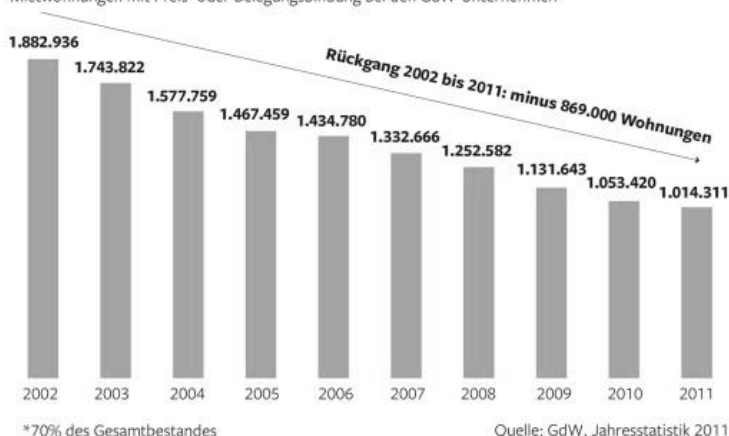


Abb. 2: Anzahl der Sozialwohnungen in Deutschland

und damit für einen ausgeglichenen und funktionierenden Wohnungsmarkt.<sup>2</sup> Derzeit stellt auch das unzureichende Bauflächenangebot einen wesentlichen Faktor für die neuen Knappheiten auf den Wohnungsmärkten dar. Baulandbereitstellung benötigt zudem wegen der langen Planungs- und Entwicklungszeiten einen erheblichen Vorlauf, der langfristiges und strategisches Handeln erfordert (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2002). Bei der Entwicklung und Bereitstellung von Bauland kommt den Städten und Gemeinden eine Schlüsselrolle zu, denn ausschließlich sie verfügen über die Planungshoheit. Die kommunale Bodenpolitik für die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung rückt daher wieder stärker in den Fokus. Deshalb stellt sich die Frage, mit welchen bodenpolitischen Instrumenten die Lösung der aktuellen Wohnungsprobleme erreicht werden kann.

---

<sup>2</sup> Vgl. grundsätzliche Ausführungen dazu Magel 2010, S. 4 ff.

### 3 Gesamtstädtische Betrachtungen im Vergleich

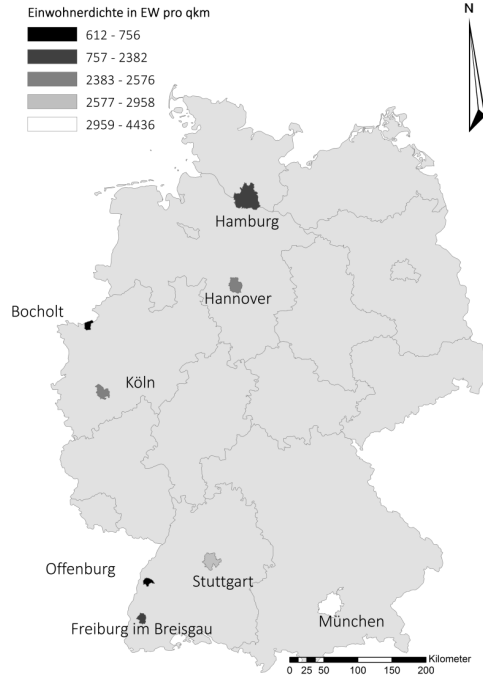
Zur Einordnung der im Zuge dieser Veröffentlichung untersuchten Baulandmodelle in den städtischen Kontext werden in diesem Kapitel zunächst die aktuellen Rahmenbedingungen und Trends der jeweiligen Städte beschrieben.

In den folgenden Betrachtungen werden die Städte Bocholt, Freiburg, Hamburg, Hannover, Köln, München, Offenburg und Stuttgart gegenüber gestellt. Während die Modelle in München, Stuttgart und Bocholt sich schon seit einigen Jahren etabliert haben, sind die Modelle in Köln und Hamburg noch sehr jung. Mit Freiburg und Offenburg wurden kleinere Städte in die Untersuchung eingebracht. Hannover soll die Möglichkeiten verdeutlichen, die eine Stadt auch ohne ein Baulandmodell nutzen kann. Zu den dynamischsten Städten gehören Freiburg, Hamburg, Hannover, Köln, München und Stuttgart. Hier verläuft die Bevölkerungsentwicklung am Stadtrand wie auch in der Innenstadt positiv. Die Städte können den Bestand der jüngeren Altersgruppen in etwa halten. Am Stadtrand sind allerdings rückläufige Tendenzen erkennbar. In Bocholt ist eine positive Entwicklung am Stadtrand und eine negative in der Innenstadt festzustellen. Auch hier sind deutliche Rückgänge bei den jüngeren Altersklassen und Zunahme bei den älteren Altersklassen festzustellen (vgl. BBSR 2011b).

Zu diesem Zweck werden die in Abb. 3 visualisierten Städte zunächst gegenübergestellt und deren städtebaulichen Rahmenbedingungen bzw. Entwicklung vorgestellt.

Im Vergleich ist festzustellen, dass München und Stuttgart ähnliche Charakteristika vorweisen. Die Indikatoren der beiden Städte befinden sich in den Extrema, die insgesamt die urbane Dichte widerspiegeln. Im anderen Extrema befinden sich die Städte Bocholt und Offenburg – und zum Teil auch Freiburg im Breisgau. Im Mittelfeld befinden sich die Städte Köln sowie Hannover.

Aufschluss über die Reurbanisierung kann oft über die Entwicklung bestimmter Bevölkerungsgruppen getroffen werden. Vielfach wird die Entwicklung der Gruppe der jungen Erwachsenen als Indikator verwendet; diese suchen qualifizierte Ausbildungs- und Arbeitsplätze und wandern vielfach aus den ländlichen Regionen in die Städte (vgl. Kötter/Linke 2013). Es verbleiben oft nur die Älteren in den ländlichen Räumen. Experten erwarten eine andauernde demografische Verschiebung hin in höher verdichtete, städtische Räume (vgl. IREUS 2011, S. 17 ff.).

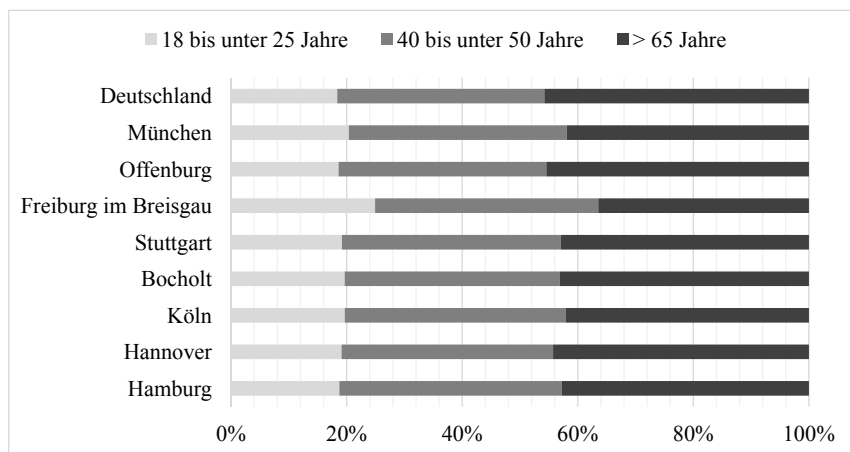


*Abb. 3: Übersicht über die Vergleichsstädte*

In Betrachtung der **Bevölkerungsgruppen** der jungen Erwachsenen (18–25 Jahre), im mittleren Alter (40–50 Jahre) und der Älteren (> 65 Jahre) ist festzustellen, dass sich die einzelnen Schichten im Ranking der Städte ähnlich verhalten: So kann festgestellt werden, dass Hamburg und München die meisten Personen in allen drei Schichten aufweisen. Die wenigsten Personen der drei Schichten wohnen in Bocholt, Offenburg und Freiburg.

Mit Ausnahme von Freiburg nehmen die Älteren den größten Anteil in den Städten ein. In Freiburg bildet die Gruppe im mittleren Alter den größten Anteil der drei betrachteten Gruppen; insgesamt wohnen hier mehr Jüngere. Im Durchschnitt ist die Gruppe der 40- bis 50-jährigen 10 % kleiner als die der über 60-jährigen. Die Gruppe der jungen Erwachsenen ist entsprechend der bekannten Bevölkerungspyramide die mit Abstand kleinste Gruppe: sie ist über die Hälfte kleiner als die der über 65-jährigen. Einzige Ausnahme bildet wiederum

Freiburg. Hier ist die Gruppe der jungen Erwachsenen nur 30 % kleiner als die der Älteren (vgl. Abb. 4).



*Abb. 4: Bevölkerungsgruppen nach Alter*

Die positive Entwicklung der jungen Erwachsenen ist in fast allen Städten zu verzeichnen – auch hier ist wiederum Freiburg mit +4 % Vorreiter (0 bis 4 %). Lediglich in Offenburg entwickelt sich diese Gruppe rückläufig (–1 bis –1,5 %). Die Gruppe der 40- bis 50-jährigen verzeichnet in Offenburg, Hannover und Bocholt rückläufige Zahlen (–0,7 bis –1 %), in den restlichen Städte nimmt die Zahl der 40- bis 50-jährigen zu (0,1 bis knapp 2 % in München). Lediglich in Hannover nimmt die Zahl der Älteren ab (–0,5 %); in den restlichen Städten steigt die Zahl der über 65-jährigen an (0,1 bis 1 % in München) (Datengrundlage: Regionaldatenbank 2013).

In vielen Städten bewirkt die Einkommens-Kosten-Schere durch stagnierende Haushaltseinkommen oder ggf. Arbeitslosigkeit bei steigenden Wohn- und Lebenshaltungskosten (Mieten, Ernährung, Energie, Mobilität etc.), dass viele Familien den Wohnraum, den sie grundsätzlich benötigen würden, nicht finanzieren können und daher gezwungen, sind in sehr kleinen Wohnungen zu leben. Dies verstärkt sich in Lagen mit großem Druck auf dem Wohnungsmarkt und fehlenden Sozialwohnungen.

Die meisten **Haushalte** befinden sich in München und Hamburg (zwischen 700.000 und 900.000). In diesen zwei Städten ist zudem der größte Anteil an

Singlehaushalten zu finden (Köln > 51 %). Die wenigsten Haushalte sind in Freiburg (ca. 100.000) und Offenburg (ca. 26.000) zu verzeichnen<sup>3</sup>. Den geringsten Anteil an Singlehaushalten verzeichnet Bocholt knapp 30 %.

Der Anteil der **Sozialwohnungen** ist in München am geringsten (lediglich 0,03 % Sozialwohnungen bezogen auf alle Haushalte). Ebenfalls wenige Sozialwohnungen sind in Offenburg (2,2 %) und in Stuttgart zu finden (2,9 %). In Freiburg und Hamburg (ca. 6 %) sind anteilig relativ viele Sozialwohnungen zu finden (Datengrundlage: Eurostat 2013 sowie für die Singlehaushalte BBSR 2009)<sup>4</sup>. Wird der Anteil der Sozialwohnungen mit dem Anteil der Arbeitslosen verglichen, so ist erkennbar, dass der Anteil der Arbeitslosen in Freiburg zwar gering ist, dennoch ist der Bestand an Sozialwohnungen hier anteilig am höchsten. In Stuttgart und München sind beide Anteile sehr gering.

Daneben muss angemerkt werden, dass die Anteile an Sozialwohnungen mit den Mietpreisen negativ korreliert sind. Dies bedeutet, dass in Städten mit hohen Mietpreisen wie München und Stuttgart dennoch sehr geringe Anteile an Sozialwohnungen vorhanden sind. Dies verstärkt den Druck auf den Wohnungsmarkt und erschwert Schichten mit geringerem Einkommen den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum (vgl. Abb. 5).

Ein ähnliches Bild ergibt die Betrachtung der **Wohnsituation**: Die dichtest besiedelte Stadt ist München mit rund 4.300 Einwohner pro km<sup>2</sup> gefolgt von Stuttgart mit rund 2.900 Einwohner pro km<sup>2</sup>. Offenburg und Bocholt sind am wenigsten dicht besiedelt: Hier leben lediglich rund 600 bzw. 750 Einwohner pro km<sup>2</sup>.

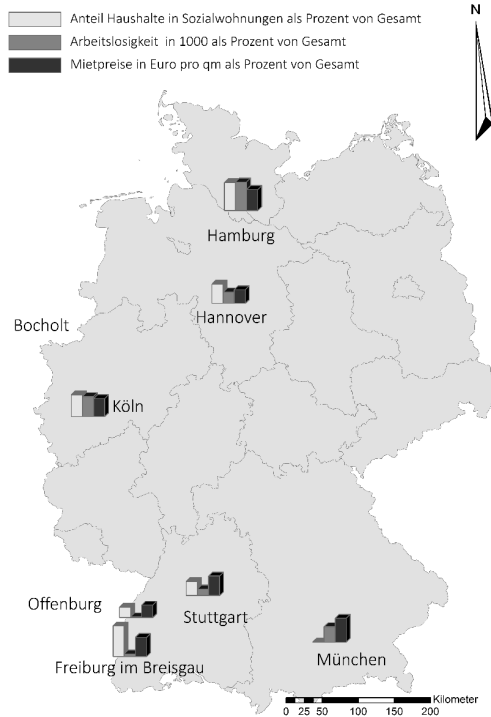
Die **Einwohnerdichte** hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Sie nimmt mit Ausnahme von Bocholt (-0,2 %) und Offenburg (0 %) in allen Städten leicht zu (bis +1 %). Auch hier ist wiederum München an der positiven Obergrenze (vgl. Abb. 6).

Die geringste **Wohnfläche** pro Person steht den Einwohnern in Freiburg, Hamburg, Stuttgart sowie München und Köln zur Verfügung. Diese Wohnflächen liegen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 zwischen 35,2 m<sup>2</sup>/Person in Freiburg und 37,5 m<sup>2</sup>/Person in Köln. Über dem meisten Wohnraum pro Person

---

<sup>3</sup> Für Bocholt liegen keine Daten zur Anzahl der Haushalte vor.

<sup>4</sup> Es liegen für die Sozialwohnungen nur Daten von 2008 vor; für die Anzahl der Haushalte bzw. Singlehaushalte fehlen die Daten von Offenburg und Bocholt. Die Singlehaushalte beziehen sich auf die Jahre 2003 bis 2006.

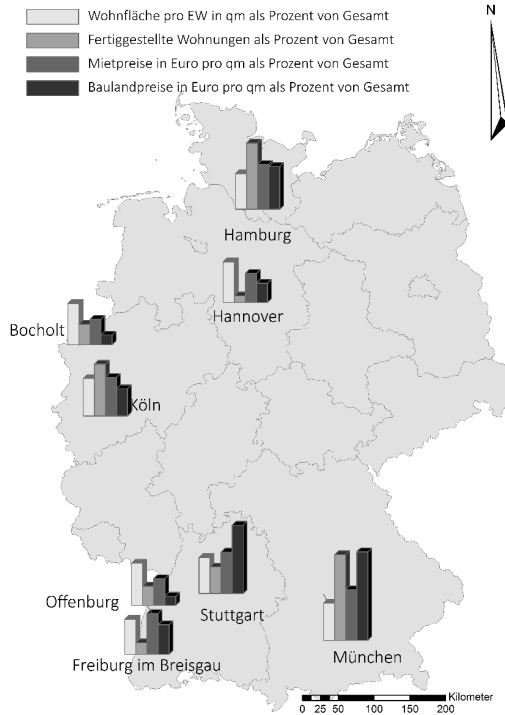


*Abb. 5: Zusammenhang zwischen Sozialwohnungen, Arbeitslosigkeit und Mieten*

verfügen die Einwohner in Offenburg, Bocholt und Hannover mit 40,8 bis 42,3 m<sup>2</sup>/Person. Die Wohnflächen änderten sich in dieser Zeitspanne nur geringfügig um ca.  $\pm 0,5$  %. Nur in Offenburg und Bocholt lagen die Veränderungen über 0,5 %, in Freiburg und München unter  $-0,5$  % (Datengrundlage: Regionaldatenbank 2013, Statistisches Bundesamt 2013).

Die Wohnflächen im Durchschnitt der betrachteten Spanne sind positiv korreliert mit der Entwicklung der Wohnflächen in Prozent. In Städte mit tendenziell größeren Wohnflächen entwickeln sich die Wohnflächen positiv, während die Wohnflächen in Städten mit geringen Wohnflächen tendenziell sinken.

Werden die ausgewählten Städte hinsichtlich der **Baufertigstellungen** von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (einschließlich Umbau) betrach-



*Abb. 6: Wohnsituation*

tet, so kann festgestellt werden, dass München und Hamburg die meisten Wohnungen in den Jahren 2008 bis 2011 fertig gestellt haben (vgl. Abb. 6). Mit rund 4.700 realisierten Wohnungen im Durchschnitt führt München in der Bereitstellung von Wohnraum. In Köln wurden ca. ein Drittel weniger Wohnungen realisiert. Bocholt, Stuttgart und Offenburg stellten noch weiteres ein Drittel weniger Wohnungen fertig. Hannover und Freiburg realisierten am wenigsten Wohnraum. Hannover realisierte im Durchschnitt lediglich rund 370 Wohnungen.

Während München im Vergleich von 2008 zu 2011 ca. 6 % mehr Wohnungen bereitstellten, sind die Tendenzen in Hannover, Köln und Freiburg deutlich rückläufig. Freiburg realisiert 20 % weniger Wohnungen, während der Rückgang in den anderen drei Städten zwischen 7 und 9,5 % lag. Hamburg, Bocholt und Offenburg veränderten ihre Fertigstellungsrate nur geringfügig zwischen -0,5 bis +2 % (Datengrundlage: Regionaldatenbank 2013).





*Abb. 7: Bautätigkeiten in Hamburg (Foto: Weitkamp)*

Die durchschnittliche Anzahl der fertiggestellten Wohnungen ist korreliert mit der Entwicklung in demselben Zeitraum. In den Städten, in denen die meisten Wohnungen realisiert werden, steigt die Rate der Fertigstellung, wohingegen in den Städten mit wenigen Fertigstellungen die Rate der Realisierung rückläufig ist.

Die **Bauland- und Mietpreise** in den Städten sind hoch korreliert. In München werden die höchsten Kaufpreise und Mieten erzielt (über 1.000 €/m<sup>2</sup> bzw. 12 €/m<sup>2</sup> für baureifes Land bzw. Wohnungen der Baujahre ab 2000 mit 60 bis 80 m<sup>2</sup> Wohnfläche und höherwertige Ausstattung). Ebenfalls im hochpreisigen Sektor liegen Stuttgart, Hamburg sowie Freiburg mit Kaufpreisen von 500 bis 800 €/m<sup>2</sup> bzw. Mieten in Höhe von 10 bis 11 €/m<sup>2</sup>. Das geringste Bodenpreisniveau und die geringsten Mieten erreichen wiederum Offenburg, Bocholt und Hannover mit Preisen von 100 bis 220 €/m<sup>2</sup> bzw. Mieten von 6 bis 7,50 €/m<sup>2</sup>.

Die Baulandpreise sind in Stuttgart in den letzten Jahren stark gestiegen (+20 %). Rückläufige Bodenpreise sind in Hannover und Hamburg zu verzeichnen (−11 % bis −2 %). Die Mieten haben sich in allen Städten positiv entwickelt (in Bocholt und Offenburg lagen keine Zeitreihen vor. Datengrundlage: Kaufpreise: Regionaldatenbank 2013, Mieten: Empirica 2013, Bocholt 2011, Wohnungsbörse.net 2013).

Mietpreise und das zur Verfügung stehende Einkommen sind positiv korreliert. In den Städten, in denen über ein hohes Einkommen verfügt werden kann, werden entsprechend höhere Mieten erzielt.

Damit werden in vielen Großstädten **bezahlbare Wohnungen** zur Mangelware. Verstärkt wird diese Problematik durch die Tatsache, dass in den betroffenen Wohnungsmärkten ca. die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung lebt. Damit erhält die Notwendigkeit, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, eine besondere Relevanz: Es entstehen in nicht ausreichender Zahl neue, bezahlbare Mietwohnungen. Die Folgen sind steigende Neu- und Wiedervermietungsmieten mit der

Konsequenz, dass die Wohnkostenbelastung, vor allem in den unteren Einkommensgruppen, weiter steigt.

Verstärkt wird der Druck auf den bezahlbaren Wohnraum durch strukturelle Defizite: Angebot und Nachfrage passen zunehmend nicht zueinander. Während der Bedarf aufgrund des Trends zu kleineren Haushalten zu bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache kleine Haushalte wie Studenten, alleinlebende Niedrigverdiener sowie Bezieher von niedrigen Renten oder von Arbeitslosengeld II tendiert, entstehen im Neubau überwiegend große Wohnungen mit durchschnittlich mehr als 100 m<sup>2</sup>. Daneben laufen die Bindungen des sozialen Wohnraums verstärkt aus: Ein Rückgang von fast 40 % ist bundesweit festzustellen, der sich in angespannten Wohnungsmarktregionen ebenfalls widerspiegelt.

Gründe für den Rückgang im unteren Preissegment sind Vorgehensweisen der typischen Investoren in diesem Segment (Regiokontext 2013):

- Privatisierung der Bestände öffentlicher Arbeitgeber (Bahn, Post, Behörden, Kommunen),
- Konzentration auf das Kerngeschäft und Privatisierung der Bestände von Großunternehmen und Versicherungen,
- der hohe Marktanteil altersvorsorgeorientierte Einzelbauherren (37 % des vermieteten Wohnraums) geht zurück,
- größere Wohnungsbestände der öffentlichen Hand wurden verkauft,
- Rückgang der Neubauaktivitäten von Wohnungsgenossenschaften, die von jeher einen großen Anteil zum Aufbau und Erhalt von bezahlbarem Wohnraum haben.

Um in Städten mit großem Druck auf den Wohnungsmarkt durch Trends wie Singularisierung, Reurbanisierung und Akademisierung dennoch bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen zu können sind einige insbesondere süddeutsche Städte dazu übergegangen das bodenpolitische Instrument der Grundsatzbeschlüsse zu nutzen, um somit den Markt regulieren zu können.

## **4 Instrumente zur Regulierung des Baulandmarktes**

Die bodenrechtlichen Instrumente dienen in erster Linie der optimalen Verwendung des Bodens im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und erst in zweiter Linie der sozialgerechten Verteilung des Bodeneigentums und des Bodeneinkommens. Sie bezwecken die bodenordnerische Gestaltung der Grundstücke für die planungsgemäße Nutzung; sie stellen kein abstraktes Recht dar, sind vielmehr auf konkrete Zweckerfüllung gerichtet.

Bei den nachfolgend aufgeführten Rechtsinstrumenten handelt es sich um bodenpolitische Instrumente „im engeren Sinne“, die im Wesentlichen im Baugesetzbuch geregelt sind. Baulandmodelle sind aber auch im Kontext von weiteren, z. B. fiskalischen, Instrumenten wie etwa der Mietpreisbremse zu sehen, die in Kapitel 8 vorgestellt werden.

Bei den nachfolgend kurz erläuterten Instrumenten handelt es sich um die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung, weitere Satzungen für den Innen- und Außenbereich, städtebauliche Verträge, Vorkaufsrechte, die freiwillige oder gesetzliche Baulandumlegung, die Enteignung, die Erschließung sowie die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (u. a. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme, städtebauliche Gebote).

### **Bauleitplanung**

Die Bauleitplanung ist das zentrale Instrument zur Steuerung der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung im gesamten Gemeindegebiet sowie der baulichen Nutzung einzelner Grundstücke. Die Inhalte, Wirkungen und Aufstellungsverfahren für die zweistufige Bauleitplanung regelt das BauGB.

Insgesamt sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, sowie eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Darüber hinaus sollen die Pläne dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Dabei ist auch die städtebauliche Gestalt sowie das Orts- und Landschaftsbild zu erhalten und zu entwickeln sowie die Anforderungen des allgemeinen Klimaschutzes zu berücksichtigen (Planungsleitsätze).

Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen, zu ändern und zu ergänzen (Planungshoheit der Gemeinde). Sie sind dazu ver-

pflichtet, sobald und soweit es die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erfordern (Prinzip der Erforderlichkeit). Die Aufstellung und Änderungen erfolgen in einem förmlichen Verfahren, in dem die Öffentlichkeit und die Behörden in einem zweistufigen Prozess zu beteiligen sind. Die gemeindliche Planungshoheit kommt letztlich in der abschließenden gerechten Abwägung der öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander zum Ausdruck.

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Umwelt- und Naturschutzes sind die Bauleitpläne einer Umweltprüfung zu unterziehen. Dabei sind die Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit, auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Kulturgüter und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt zu erfassen und zu bewerten. Darüber hinaus sind die Bauleitpläne hinsichtlich der prognostizierten Umweltwirkungen kontinuierlich zu überwachen.

### **Vorbereitende Bauleitplanung**

Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan nimmt die Disposition der Flächennutzung für das gesamte Gemeindegebiet entsprechend dem gemeindlichen Entwicklungskonzept vor (gesamträumliches Entwicklungskonzept). Für einen Planungszeitraum von bis zu 15 Jahren wird darin die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dargestellt. Der Flächennutzungsplan ermöglicht daher eine Gesamtschau aller Flächenansprüche in einer Gemeinde einschließlich der verschiedenen Fachplanungen sowie eine Koordination von Siedlungsflächen- und Infrastrukturentwicklung. Er ist ein strategisches Steuerungsinstrument für die Gemeindeentwicklung im Rahmen der Planungshoheit. Die gemeindliche Gestaltungsfreiheit wird bei der Flächennutzungsplanung vor allem durch die Verpflichtungen zur Anpassung an die Ziele der Landesplanung und Raumordnung, zur Abstimmung mit den Nachbargemeinden sowie aufgrund des Vorrangs von privilegierten Fachplanungen begrenzt. Der Flächennutzungsplan entfaltet grundsätzlich keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber Dritten. Er bindet indessen die öffentlichen Planungsträger, soweit sie dem Plan zugestimmt haben, und die Gemeinde bei der zweiten Stufe der Bauleitplanung. Die Darstellungen im Flächennutzungsplan haben zwar keine Rechtsverbindlichkeit, können aber von rechtserheblicher Bedeutung, z. B. bei Vorhaben im Außenbereich sein.



*Abb. 8: Baulandentwicklung im Gebiet „Hohlgrabenäcker“ der Stadt Stuttgart (Quelle: die STEG Stadtentwicklung GmbH)*

### **Verbindliche Bauleitplanung**

Der verbindliche Bauleitplan, der Bebauungsplan (B-Plan), ist in der Regel aus dem Flächennutzungsplan für ein Teilgebiet der Gemeinde zu entwickeln und wird als Satzung beschlossen. Ein Anspruch auf Aufstellung, Änderung oder gar auf einen bestimmten Inhalt eines Bebauungsplans besteht nicht. Der Plan enthält rechtsverbindliche Festsetzungen für die Nutzung der Grundstücke mit materiell rechtlicher Bindungswirkung gegenüber jedermann und bildet die Rechtsgrundlage für die Durchführung städtebaulicher Ordnungs- und Baumaßnahmen, insbesondere auch für Bodenordnungsmaßnahmen sowie für private Bauvorhaben. Ein B-Plan gilt grundsätzlich unbefristet; seine Geltungsdauer kann indes auch unter bestimmten Bedingungen befristet werden. Je nach Inhalt, Beteiligten, Aufstellungsverfahren und Zweck werden qualifizierte, einfache und vorhabenbezogene sowie B-Pläne der Innenentwicklung unterschieden. Qualifizierte B-Pläne, die mindestens Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung, der überbaubaren Grundstücksflächen sowie der örtlichen Verkehrsflächen enthalten, begründen einen Anspruch auf Baugenehmigung, sofern die Erschließung gesichert ist.

Legal errichtete bauliche Anlagen und legal ausgeübte Nutzungen genießen gegenüber der (sich ändernden) Bauleitplanung Bestandsschutz. Dieser ist zwar gesetzlich nicht definiert, leitet sich indessen aus der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) ab und ist auch mit der Baufreiheit eng verbunden. Eine Entschädigungspflicht kann immer dann entstehen, wenn eine zulässige bzw. ausgeübte Nutzung aufgehoben oder gemindert wird.

### **Sonstige Satzungen für den Innen- und Außenbereich**

Die Gemeinden können die Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteils durch Satzungen selbst festlegen. Dazu dienen die Klarstellungssatzung mit deklaratorischer Wirkung sowie die Entwicklungs- und Ergänzungssatzung mit konstitutiver Wirkung. Damit wird ein vereinfachter Weg für die Baulandentwicklung eröffnet, bei dem indessen lediglich wenige unbebaute Grundstücke rechtlich als Innenbereich ausgewiesen und damit ohne städtebauliche Planung baulich genutzt werden können, soweit sich die beantragten Vorhaben in die nähere Umgebung einfügen. Weiterhin können die Gemeinden die Errichtung von Wohngebäuden im Außenbereich durch Satzung begünstigen.

Von bodenpolitischer Bedeutung sind weiterhin die Gestaltungssatzungen nach dem Bauordnungsrecht der Bundesländer, die es den Gemeinden ermöglichen, durch örtliche Bauvorschriften gestalterische Anforderungen für Um- und Neu- baumaßnahmen vorzugeben.

### **Städtebauliche Verträge**

Durch städtebauliche Verträge können sich die Gemeinden Leistungen Privater zusichern lassen. Häufig geht es um die Übernahme von Planungsleistungen und Bodenordnungsmaßnahmen, sonstiger Maßnahmen zur Grundstücksherrichtung, die unentgeltliche Übertragung von Grundstücken, die Durchführung der Erschließung, die Übernahme von städtebaulichen Folgekosten auch für nicht beitragsfähige städtebauliche Infrastrukturanlagen und -einrichtungen, die Bindungen der Eigentümer hinsichtlich der Grundstücksnutzung und Bebauung sowie um die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung. § 11 BauGB enthält eine beispielhafte Aufzählung der potenziellen Vertragsgegenstände für Kooperationen im Städtebau. Die speziellen Regelungen zum Erschließungsvertrag aus § 124 BauGB sind durch die Innenentwicklungsnovelle 2013 aufgehoben und in den § 11 integriert worden.

Wegen ihrer hoheitlichen Stellung besteht für die Gemeinde keine Vertragsfreiheit; die Verträge müssen insbesondere folgenden Prinzipien genügen: Zwischen Leistung und Gegenleistung muss ein innerer Zusammenhang bestehen. So muss die von der Gemeinde geforderte Leistung Voraussetzung oder Folge der städtebaulichen Maßnahme sein (Kausalitätsprinzip). Sie darf daher auch keine Gegenleistung von Planungsbegünstigten für Leistungen verlangen, zu denen sie aufgrund gesetzlicher Regelungen ohnehin verpflichtet wäre (Koppelungsverbot). Schließlich müssen Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen (Angemessenheit).

Städtebauliche Verträge sind von erheblicher bodenpolitischer Bedeutung, erweitern sie doch die Handlungsspielräume der Gemeinden für die Bauland- und Stadtentwicklung: Sie können ihre Finanz- und Personalressourcen entlasten, das wirtschaftliche Risiko städtebaulicher Projekte abwälzen und deren Verwirklichung in zeitlicher und qualitativer Hinsicht besser steuern. In Verbindung mit der gemeindlichen Planungshoheit lassen sich durch solche Verträge städtebauliche Projekte daher wie geschlossene Gesamtmaßnahmen durchführen. Sie dürfen indessen die Bauleitplanung nicht präjudizieren. Davon unbenommen ist allerdings ihre Möglichkeit, das Planungsrecht als solches als Verhandlungsmacht mit zu nutzen. Nur durch die Nutzung der Planungshoheit als Druckmittel ist es möglich, Developer und Eigentümer durch städtebauliche Verträge zur Übernahme von Kosten und Maßnahmen zu verpflichten.

### **Vorkaufsrechte**

Den Gemeinden steht nach dem BauGB ein Vorkaufsrecht für die Verwirklichung städtebaulicher Ziele zu. Unter Ausnutzung des Vorkaufsrechts können sie in bestehende Kaufverhandlungen zu den ausgehandelten Konditionen als Erwerber einsteigen.

Es wird zwischen dem „allgemeinen“ (§ 24 BauGB) und dem durch Ortssatzung begründeten „besonderen“ Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) unterschieden. In jedem Fall darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. § 27a BauGB begründet die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts auch zugunsten eines Dritten.

### **Bodenordnung**

Bodenordnung wird hier als zusammenfassender Begriff für ein Bündel konkreter Maßnahmen verstanden, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse von Grundstücken (subjektive Rechtsverhältnisse) möglichst

ohne Zwang mit den in der Raumplanung manifestierten privaten und öffentlichen Ansprüchen an die Grundstücksnutzung (objektive Planungsziele) in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eliminieren.

Bodenordnung kann nach zivilem Recht (private Bodenordnung) oder nach öffentlichem Recht (hoheitliche Bodenordnung), für städtebauliche Zwecke insbesondere nach dem Baugesetzbuch, betrieben werden. Die private Bodenordnung erfolgt immer mittels zivilrechtlichen Vertrags, der der Willenserklärung aller Vertragsparteien bedarf. Hoheitlich kann Bodenordnung entweder, bei entsprechender Willenserklärung aller Vertragsparteien mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags oder durch Verwaltungsakt erfolgen. Hoheitliche Bodenordnung ist nach dem Prinzip der Subsidiarität nur zulässig, sofern und soweit der bodenordnerische Zweck nicht durch private Bodenordnung erreicht werden kann. Für diese ist wiederum neben dem Einverständnis der (betroffenen) Eigentümer und sonstigen Rechtsinhaber Voraussetzung, dass die weiterhin erforderliche hoheitliche Bodenordnung nicht präjudiziert und dass berechnigte öffentliche Interessen, wie z. B. die rechtzeitige Verwirklichung der bauleitplanerischen Ziele, gewahrt werden. Die verschiedenen hoheitlichen Bodenordnungsinstrumente sind nicht alternativ zulässig. Für einen bestimmten Sachverhalt ist nur ein Instrument, das jeweils recht- und zweckmäßige (und kein anderes), anwendbar.

### **Private Bodenordnung nach BGB**

Private Bodenordnung kann sich aller anwendbaren Regelungen des BGB bedienen, nämlich des Rechts der Schuldverhältnisse (§§ 241–853), hauptsächlich Kauf/Tausch (§§ 433–480) und Mietvertrag/Pachtvertrag (§§ 535–597) betreffend, sowie des Sachenrechts (§§ 854–1296) mit den allgemeinen Vorschriften über Rechte an Grundstücken (§§ 873–902) und den speziellen zum Erwerb und Verlust des Eigentums (§§ 903–924), zum Miteigentum (§§ 1008–1011), zu Dienstbarkeiten (§§ 1018–1029), zum Vorkaufsrecht (§§ 1097–1104), zur Real-last (§§ 1105–1112) und zur Hypothek, Grundschuld, Rentenschuld (§ 1291) sowie zum Pfandrecht an Grund- oder Rentenschuld (§ 1291). Ist ein Grundstück in gemeinschaftlichem Eigentum verbunden mit Sondereigentum an einer Wohnung oder an nicht zu Wohnzwecken genutzten Räumen oder ist ein Erbbaurecht betroffen, so kommt ergänzend das WEG bzw. das ErbbauG zur Anwendung.

Ein Vertrag, durch den sich der eine Teil verpflichtet, das Eigentum an einem Grundstück zu übertragen oder zu erwerben (Verpflichtungsgeschäft) bedarf der notariellen Beurkundung (§ 311b).



Zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück, zur Belastung eines Grundstücks mit einem Recht sowie zur Übertragung oder Belastung eines solchen Rechts ist die Einigung des Berechtigten und des anderen Teils über den Eintritt der Rechtsänderung (Verfügungsgeschäft) und die Eintragung der Rechtsänderung in das Grundbuch erforderlich, soweit nicht das Gesetz ein anderes vorschreibt (§ 873).

Die zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück erforderliche Einigung des Veräußerers und des Erwerbers (Auflassung) muss bei gleichzeitiger Anwesenheit beider Teile vor einem Notar oder einer anderen zuständigen Stelle erklärt werden (§ 925).

Dagegen ist dem Grundbuchamt für die Eintragung, Änderung oder Löschung einer Dienstbarkeit, einer Reallast sowie einer Hypothek, Grund- oder Rentenschuld lediglich eine entsprechende Bewilligung desjenigen nachzuweisen, dessen Recht von ihr betroffen ist (§ 19 GBO). Dieser Nachweis soll durch Vorlage einer öffentlich beglaubigten Urkunde geführt werden. Ausreichend kann auch eine Protokollierung der Bewilligungserklärung vor dem Grundbuchamt oder die Einreichung des privatschriftlichen Vertrages sein.

Das BGB trennt scharf zwischen dem Verpflichtungsgeschäft, mit dem ein Schuldverhältnis begründet wird, und dem Verfügungsgeschäft, mit dem bestehendes Recht unmittelbar übertragen, belastet, geändert oder aufgehoben wird. Von einem Mangel des Verpflichtungsgeschäfts, z. B. des Kaufvertrages über ein Grundstück, wird das Verfügungsgeschäft, im Beispielfall die Auflassung dieses Grundstücks, grundsätzlich unmittelbar nicht berührt, so dass der Eigentumswechsel im Grundbuch einzutragen ist.

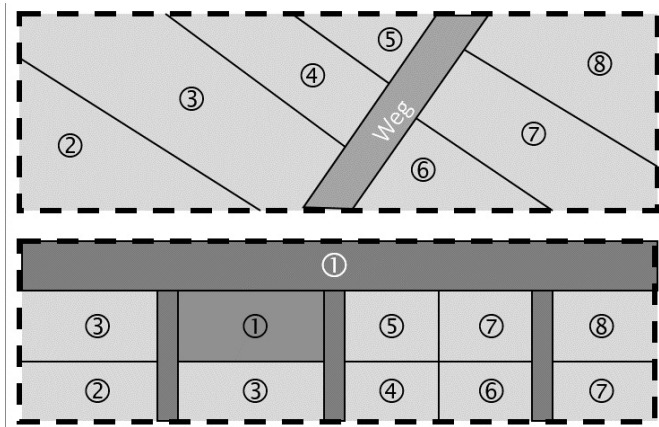
### **Umlegung nach BauGB**

Bei der Umlegung werden die Grundstücke den bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorschriften entsprechend nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet und die Flächen für die (örtlichen) Verkehrs- und Grünanlagen (Erschließungsanlagen) der Gemeinde oder dem sonstigen Erschließungsträger übereignet (vgl. Abb. 9).

Die Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB soll den Eigentümern eine zulässige bauliche oder sonstige städtebauliche Nutzung „ihrer Grundstücke auch in den Fällen ermöglichen, in denen diese sich nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung ihrer Eigentumsrechte einigen“.<sup>5</sup> Sie ist in erster Linie auf den Ausgleich

---

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.05. 2001 – 1 BvR 1512/97.



*Abb. 9: Prinzip der Bodenordnung*

der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet. Bestandteil dieser Neuordnung ist auch ein Flächenabzug für örtliche Verkehrsflächen und Flächen für sonstige Anlagen, die überwiegend den Bewohnern des Umlegungsgebietes zugutekommen. Denn die Erschließung ist unabdingbare Voraussetzung für eine bauliche oder sonstige städtebauliche Nutzung eines Gebietes und damit der einzelnen, den Eigentümern zugeteilten Grundstücke. Auch sie dient dem privaten Interessenausgleich und liegt zugleich im öffentlichen Interesse.

Maßstab für die Verteilung des für eine private bauliche Nutzung verfügbaren Landes ist entweder das Verhältnis der Werte (sogenannte Wertumlegung) oder der Flächen (sogenannte Flächenumlegung), in dem die früheren Grundstücke vor der Umlegung zueinander gestanden haben. In der Regel sind die früheren Grundstücke weniger wert als die in der Umlegung zugeteilten. Diese Wertsteigerung wird bei der Wertumlegung durch einen Geldbeitrag und bei der Flächenumlegung durch einen Flächenbeitrag sowie, falls dieser nicht ausreicht, einen zusätzlichen Geldbeitrag zugunsten der Gemeinde ausgeglichen (Voß und Weitkamp 2009).

Die Umlegung kann zur Verwirklichung eines B-Planes im Sinne des § 30 I BauGB oder innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB durchgeführt werden, sofern sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 III BauGB hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben.

Im vereinfachten Verfahren (§§ 80 ff. BauGB – „Vereinfachte Umlegung“) kann die Umlegung dann durchgeführt werden, wenn lediglich unmittelbar aneinander grenzende oder in enger Nachbarschaft liegende Grundstücke oder Teile von Grundstücken untereinander getauscht oder Grundstücke, insbesondere Splittergrundstücke oder Teile von Grundstücken, einseitig zugeteilt und dadurch nur unerhebliche Wertminderungen bewirkt werden. Ihre Anwendung scheidet somit für Erschließungszwecke aus.

## **Enteignung**

Mit der städtebaulichen Enteignung entzieht der Staat das Grundeigentum, sonstige Rechte an Grundstücken oder persönliche Rechte zur Nutzung von Grundstücken, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, um Güter hoheitlich zu beschaffen, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll.

Die Enteignung ist das einzige Bodenordnungsinstrument, für das bereits verfassungsrechtlich (GG Art. 14 III) Bedingungen vorgeschrieben sind; und zwar

1. Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig.
2. Sie darf nur durch Gesetz (Legalenteignung) oder auf Grund eines Gesetzes durch behördlichen Verwaltungsakt (Administrativenteignung) erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.
3. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der beteiligten (gerechte Interessensabwägung) zu bestimmen.
4. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Das Wohl der Allgemeinheit (Gemeinwohl, allgemeines Wohl) ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, für den Rechtslehre und Rechtsprechung dem Staatszweck entsprechend wesentliche Merkmale mehr oder weniger kasuistisch bestimmt haben. Es ist zu bejahen, wenn ohne das mit der Enteignung bezweckte Unternehmen oder Vorhaben der Allgemeinheit Nachteile erwachsen würden und gerade deswegen ein erhebliches Bedürfnis an der Durchführung dieses – und nicht eines anderen – Unternehmens oder Vorhabens besteht.

Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht identisch mit dem öffentlichen Interesse, es beinhaltet mehr. Nicht alles, was im öffentlichen Interesse steht, dient dem allgemeinen Wohl, geschweige denn ist erforderlich dafür. Öffentliche Interessen können sich widersprechen. Dass die Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist, schließt nicht aus, dass sie auch zu privaten Zwecken dienen kann.

Aufgrund des BauGB kann zu den in § 85 I Ziff. 1 bis 7 BauGB abschließend genannten Zwecken enteignet werden. An erster Stelle steht die Enteignung, um ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des B-Planes zu nutzen oder reine solche Nutzung vorzubereiten (planakzessorische Enteignung). Indes genügt für die planakzessorische Enteignung der B-Plan nicht. Dieser bestimmt zwar, was enteignet werden soll (den Gegenstand), sagt aber nichts darüber aus, dass das Wohl der Allgemeinheit es erfordert, ein Grundstück zu einem bestimmten Zeitpunkt dem geplanten Zweck durch Enteignung zuzuführen.

Entschädigung ist für den durch die Enteignung bewirkten Rechtsverlust und die anderen Vermögensnachteile zu gewähren (§ 93 II BauGB). Sie bemisst sich für den Rechtsverlust nach dem Verkehrswert (§ 195 BauGB). Zur gerechten Interessenabwägung bei der Entschädigung für andere Vermögensnachteile enthält das BauGB die in § 95 II aufgeführten Maßgaben.

Die Entschädigung stellt einen (objektiven) Wertausgleich für den Rechtsverlust und die anderen Vermögensnachteile dar, nicht jedoch einen (subjektiven) Schadensersatz. Sie ist grundsätzlich in Geld (§ 99 BauGB) und nur ausnahmsweise in Land (§ 100 BauGB) oder durch Gewährung anderer Rechte (§ 101 BauGB) zu leisten.

Die Entschädigung soll den Enteigneten in den Stand versetzen, sich wieder zu beschaffen, was er durch die Enteignung verloren hat. Der Wiederbeschaffungsakt ist freilich nur bildlich zu verstehen. Dem Enteigneten muss es nicht möglich sein, sich einen entsprechenden Gegenstand wiederzubeschaffen.

Im Streitfall steht bei Enteignungen, wie bei allen Verwaltungsakten nach dem BauGB, die Entschädigungen bewirken können, der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten durch Antrag auf Entscheidung durch die Kammern (Senate) für Baulandsachen offen (§ 217 BauGB).

### **Erschließung**

Die städtebauliche Erschließung umfasst in technischer Hinsicht alle Anlagen und Maßnahmen, um ein Grundstück entsprechend den städtebaulichen Planungen nutzen zu können. Unterschieden werden vor allem soziale Infrastruktureinrichtungen (Gemeinbedarfseinrichtungen) und technische Infrastrukturanlagen, die als Erschließungsanlagen im engeren Sinne verstanden werden (vgl. Abb. 10).

Aus rechtlicher Sicht lassen sich planungsrechtliche Anlagen gemäß BauGB wie die öffentlichen, zum Anbau bestimmten oder zur verkehrlichen Erschließung der Baugebiete notwendigen Straßen, Wege oder Plätze, Flächen zum Abstellen von Fahrzeugen (Parkflächen), Grünanlagen und Anlagen zum Schutz vor Immissionen von bauordnungsrechtlichen Erschließungsanlagen wie Wasserversorgung, Abwasserableitung und private Stellplätze unterscheiden.



*Abb. 10: Neubaugebiet mit Baustraßen (Foto: Weitkamp)*

Die Durchführung der Erschließung ist eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinde und entsprechend den Erfordernissen der Bebauung und des Verkehrs durchzuführen (Erschließungslast). Die Aufgabe kann auch auf einen Dritten übertragen werden (Erschließungsträger).

Wiewohl das rechtliche Verfahren für die Erschließung sich wesentlich von dem für die hoheitliche Bodenordnung unterscheidet, sind beide in der materiellen Ausführung nicht unabhängig voneinander.

Zur Refinanzierung der Aufwendungen der Gemeinde und zum Ausgleich von Vorteilen, die Grundeigentümer durch Erschließungsanlagen der Gemeinde erlangen, können von ihnen oder dem Erbbauberechtigten für die erstmalige Herstellung Erschließungsbeiträge nach dem allgemeinen Städtebaurecht des BauGB erhoben werden. Dieser Beitrag ist auf 90 % des Aufwandes für diese Anlagen beschränkt. Durch städtebaulichen Vertrag kann die Gemeinde die Durchführung der Erschließung auch einem Erschließungsträger übertragen und

dabei zugleich eine vollständige Kostenübernahme einschließlich der nicht beitragsfähigen Erschließungsanlagen vereinbaren.

Für die Erneuerung und Umgestaltung von Straßen können, soweit die Eigentümer der anliegenden Grundstücke dadurch Vorteile erlangen, Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz des jeweiligen Bundeslandes (KAG) erhoben werden (Straßenbaukostenbeitrag). Zu diesen Maßnahmen gehören der Umbau von Fahrstraßen zu Fußgängerzonen, zur Verkehrsberuhigung von Wohnstraßen und die Anlage von Bürgersteigen. Die Finanzierung der Anlagen zur Abwasserableitung mit dem Kanalanschluss- und Benutzungsbeitrag erfolgt ebenfalls auf Grundlage des jeweiligen KAG.

Die Beitragserhebung für die erstmalige oder die Erneuerung und Umgestaltung von Erschließungsanlagen setzt entsprechende kommunale Beitragssatzungen voraus, die die Beitragsermittlung und Verteilung zur Gleichbehandlung aller Eigentümer einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet regeln.

### **Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen**

Eingriffe in Natur und Landschaft, die durch Flächennutzungspläne vorbereitet und Bebauungspläne ermöglicht werden, sind durch Ausgleichsmaßnahmen gemäß naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung nach dem BNatSchG zu kompensieren. Soweit die Ausgleichsmaßnahmen auf den Eingriffsgrundstücken zu diesem Zweck zugeordneten Grundstücken vorgesehen sind, sollen diese von der Gemeinde anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer (Kostenerstattungsbetrag) durchgeführt werden.

Die Gemeinde erhebt auf der Grundlage einer entsprechenden kommunalen Beitragssatzung einen Kostenerstattungsbetrag zur Deckung ihres Aufwands für Maßnahmen zum Ausgleich einschließlich der Bereitstellung hierfür erforderlicher Flächen.

### **Stadterneuerung und Stadtumbau**

Stadterneuerung als Anpassung der Bau- und Siedlungsstruktur an sich verändernde Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft stellt eine städtebauliche Daueraufgabe dar. Außer mit den Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts können Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung auch in einem förmlichen Verfahren nach §§ 136 ff. BauGB (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen) durchgeführt werden. Ziel ist die wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände. Bei den Miss-

stände lassen sich Substanzschwächen, die zur Beeinträchtigung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder zu einer Gefährdung der dort wohnenden und arbeitenden Bevölkerung führen, sowie Funktionsschwächen eines Gebietes aufgrund der Verkehrssituation, fehlender Grünflächenanlagen oder Gemeinbedarfsanlagen unterscheiden. Mit der Innenentwicklungsnovelle 2013 haben die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung Eingang in das Sanierungsrecht gefunden und sind sowohl in den Sanierungszielen als auch bei den möglichen Gegenständen städtebaulicher Missstände berücksichtigt worden.



*Abb. 11: Rückbau im Rahmen der Sanierung (Foto: Weitkamp)*

Sanierungsverfahren werden in einem durch Satzung förmlich festgelegten Sanierungsgebiet durchgeführt und sind zeitlich befristet. Es handelt sich um geschlossene Gesamtmaßnahmen mit einem abgestimmten Bündel von Planungs-, Ordnungs- und Baumaßnahmen, an deren einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung ein öffentliches Interesse besteht.

Je nach Umfang und Eingriffsintensität der erforderlichen Erneuerungsmaßnahmen kommen umfassende oder einfache Sanierungsverfahren zur Anwendung. Das umfassende Verfahren wird immer dann angewendet, wenn weitgehende Änderungen der Bau- und Infrastruktur im Sanierungsgebiet vorgesehen sind (z. B. Umnutzung einer Gewerbebrache zum Wohngebiet) und die Umstrukturi-

rierungen durch Bodenordnungs-, Erschließungs- und Baumaßnahmen vorgenommen werden müssen, die das besondere bodenrechtliche Instrumentarium und die Genehmigungsvorbehalte, insbesondere die Überwachung des Grundstücksverkehrs, zur erfolgreichen Durchführung der Sanierung erfordern.

Von besonderer bodenpolitischer Bedeutung ist im umfassenden Sanierungsverfahren die Erhebung von Ausgleichsbeträgen. Danach haben die Grundeigentümer einen Ausgleichsbetrag in Höhe der von der Sanierung bewirkten Bodenwerterhöhung zu zahlen. Unter bestimmten Voraussetzungen hat die Gemeinde die Wahl, statt eines wertorientierten einen kostenorientierten Ausgleichsbetrag zu erheben (§ 154 IIa BauGB). Unrentierliche Kosten können im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms von Bund und Ländern gefördert werden.

Für Gebiete mit Funktionsverlusten aufgrund des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels oder mit sozialen Missständen bietet das Besondere Städtebaurecht den Gemeinden mit dem Stadtumbau (§ 171 a-d BauGB) und der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB) zusätzliche Handhaben. Dazu gehören insbesondere die Festlegung von Stadtumbaugebieten durch Satzung mit spezifischen Genehmigungsvorhalten und der Stadtumbauvertrag zur Steuerung des Rückbaus, der Umstrukturierung und von Zwischennutzungen sowie zur Regelung des Vorteils- und Lastenausgleichs (vgl. Frießecke 2008).

Zur Sicherung ihrer städtebaulichen Ziele sind der Gemeinde Genehmigungsvorbehalte oder Verbote für bestimmte rechtliche Verfügungen über Grundstücke oder tatsächliche Veränderungen an Grundstücken während der Aufstellung eines Bebauungsplans eingeräumt. So begründet das BauGB nach dem Allgemeinen Städtebaurecht die Veränderungssperre (§§ 14 bis 18 BauGB) und nach dem Besonderen Städtebaurecht weitere genehmigungspflichtige Vorhaben und Rechtsvorgänge (§ 144 BauGB).

Stadterneuerung kann auch durch private Initiativen der Grundstückseigentümer erfolgen (§ 171f BauGB). Nach landesgesetzlichen Regelungen können Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Als Beispiel sind die Business oder Housing Improvement Districts (BID bzw. HID) zu nennen, die sich auf Erfahrungen in Nordamerika stützen und in den meisten Bundesländern durch Landesgesetze geregelt werden. Danach können für innerstädtische Geschäftsbereiche und Wohn-



gebiete durch private Initiative der Grundeigentümer Maßnahmen zur Revitalisierung und Stärkung solcher Quartiere in ausschließlich privater Verantwortung und mit ausschließlich privaten Mitteln durchgeführt werden. Typische Handlungsfelder eines BID umfassen sowohl Investitions- als auch Marketingmaßnahmen wie beispielsweise Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes, insbesondere zur Umgestaltung von Fußgängerbereichen, Flächen- und Gebäudeleerstandsmanagement, Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie gemeinsame Veranstaltungen und Kampagnen für das Standortmarketing.

Im Rahmen dieser öffentlich-privaten Kooperation in der Stadtentwicklung kommt den Gemeinden die Aufgabe zu, auf Basis eines Mehrheitsbeschlusses der Grundeigentümer (Quorum) durch Satzung das Gebiet räumlich und zeitlich befristet (z. B. für fünf Jahre) festzulegen sowie die Finanzierung z. B. durch einen Zuschlag bei der Grundsteuer für die betroffenen Grundstücke zu sichern.

### **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme**

Mit der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach dem Besonderen Städtebaurecht (§§ 165 ff. BauGB) können Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden (z. B. Brachflächen).

Die Festsetzung eines Entwicklungsbereichs durch Satzung setzt voraus, dass die geplante Maßnahme den vorstehenden Zielen und Zwecken entspricht und das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der geplanten Maßnahme erfordert. Dieses Erfordernis kann insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen gegeben sein. Weiterhin ist zu prüfen, ob die angestrebten Ziele und Zwecke nicht in gleicher Weise durch Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts, z. B. durch städtebauliche Verträge, erreicht werden können, die mit geringen Eingriffen in das Eigentum verbunden sind (Subsidiaritätsprinzip). Schließlich muss eine zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ermöglicht einen flächendeckenden Grunderwerb durch die Gemeinde oder einen Entwicklungsträger zur Verwirk-

lichung eines koordinierten Maßnahmenbündels entsprechend einer flächen-deckenden und zeitlich geschlossenen Plankonzeption für das Verfahrensgebiet. Nach Neuordnung und Erschließung sind die entstehenden privat nutzbaren Baugrundstücke unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung und unter Beachtung der Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme an Bauwillige zu veräußern, die sich verpflichten, dass sie die Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Erfordernissen der Entwicklungsmaßnahme bebauen werden. Wie beim Sanierungsrecht sieht das Besondere Städtebaurecht auch für die Entwicklungsmaßnahme zu deren Refinanzierung die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwerterhöhungen vor, jedoch nur bis zur Höhe der tatsächlichen Aufwendungen.

### **Städtebauliche Gebote**

Die planmäßige Nutzung der privaten Grundstücke herbeizuführen bleibt grundsätzlich dem Eigentümer überlassen. Allerdings hat die Gemeinde nach dem BauGB ausnahmsweise die Befugnis, die planmäßige Nutzung zu gebieten. Indes sind alle diese Gebote an einschränkende Bedingungen gebunden.

Am bedeutsamsten ist das Gebot, ein Grundstück entsprechend der zulässigen baulichen Nutzbarkeit zu bebauen. Nach Anordnung dieses Baugebotes (§ 176 BauGB) kann der betroffene Eigentümer die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er zum Vollzug des Gebotes wirtschaftlich nicht in der Lage ist. Erfüllt der Eigentümer das Baugebot nicht, so kann die Gemeinde zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Bauwilligen die Enteignung beantragen.

Für bestehende bauliche Anlagen kann die Gemeinde zur Beseitigung von Missständen oder von Mängeln dem Eigentümer die Modernisierung oder Instandsetzung gebieten (Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, § 177 BauGB). Für nicht überbaubare Teile eines Grundstücks kann ein Pflanzgebot erlassen werden (§ 178 BauGB). Die Gemeinde kann auch verfügen, dass bauliche Anlagen ganz oder teilweise beseitigt werden (Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB). Sie kann andererseits aber auch durch Satzung in bestimmten Gebieten den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulichen Anlagen verhindern (Erhaltungssatzung, § 172 BauGB).

## **5 Voraussetzungen und Intentionen kommunaler Grundsatzbeschlüsse**

### **5.1 Anlässe**

Es stellt sich die Frage, ob den im Problemaufriss skizzierten Herausforderungen nicht mit bodenpolitischen Handhaben begegnet werden kann. Immer mehr Kommunen machen daher von den Möglichkeiten städtebaulicher Verträge Gebrauch, um nicht nur Aufgaben der Vorbereitung und Durchführung im Rahmen der Baulandentwicklung auf Private zu übertragen und städtebauliche Folgekosten auf die Planungsbegünstigten über zu wälzen, sondern vor allem auch weitergehende Bindungen für die Grundstücksnutzung zu vereinbaren insbesondere im Hinblick auf die angemessene Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum. Mit dem Wandel von einer angebots- zu einer umsetzungsorientierten Stadtplanung gewinnen solche Verträge weiter an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund haben zahlreiche Kommunen so genannte Baulandmodelle entwickelt, und damit eine grundsätzliche Festlegung von Baulandstrategien mit dazugehörigen Instrumenten für die kommunale Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement. Baulandmodelle bilden das Regelwerk für den Abschluss städtebaulicher, also planungsbegleitender Verträge und Regelungen; sie ersetzen „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“ unter Beachtung der einzelfallspezifischen Anforderungen. Sie werden meistens durch einen kommunalen Baulandbeschluss des Rates abgesichert und bieten damit einen Rahmen für das baulandpolitische Handeln der Verwaltung.

Eine Umfrage bei Kommunen, die das ILS 2001 durchgeführt hat, förderte folgende Anlässe für kommunale Baulandmodelle zu Tage, wobei die Reihenfolge zugleich die Prioritäten widerspiegelt:

- Hohe Bodenpreise,
- Kostenbelastung der Gemeinde,
- Baulandknappheit,
- fehlende Baulandmobilisierung,
- städtebaulich-strategische Gründe,
- Wohnungsknappheit,
- Abwanderungstendenzen,
- hoher Anteil an Bauträgervermarktung und
- Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen können weiterhin die Erreichung energiepolitischer Ziele und stadtgestalterischer Qualitäten genannt werden (vgl. Fricke 2012 und Mäussnest 2014). Diese Motive sind offensichtlich miteinander verbunden und haben einen entsprechenden Handlungsbedarf bei der Baulandbereitstellung ausgelöst. Insgesamt ergeben sich daraus fünf wesentliche Zielbereiche, die Kommunen heutzutage mit der Aufstellung eines Baulandmodells verbinden:

1. Die Mobilisierung und Umnutzung von Baulandpotenzial und die Beschleunigung von Baulandbereitstellungsprozessen.
2. Die Finanzierung der Baulandbereitstellung und die Entlastung kommunaler Haushalte; oft kommt es hier zu Entwicklungsstaus, weil kommunale Eigenanteile nicht zur Verfügung stehen, um vor allem die kostenintensiven Erschließungsmaßnahmen durchzuführen.
3. Eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung, d. h. Baulandentwicklung soll räumlichen Polarisierungen in der Sozialstruktur vorbeugen.
4. Eine städtebaulich qualifizierte Bodennutzung, die durch einheitliche energetische Vorgaben, Mindestqualitätsstandards bei Bauvorhaben bzw. zwingend vorgeschriebene Architektur- und städtebauliche Wettbewerbe erreicht werden kann.
5. Weitere kommunalpolitische Zielsetzungen wie die Dämpfung der Bodenpreisentwicklung, die zeitnahe Inanspruchnahme von Baurechten etc.

Es handelt sich hierbei um strategische Ziele der kommunalen Entwicklung. Baulandmodelle sollen dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte zu erhalten (Forum Baulandmanagement NRW, 2009). Im Vordergrund stehen in jüngster Zeit offensichtlich soziale Aspekte, denn die Zielsetzungen werden vielfach, wie beispielsweise auch in der Stadt München, unter dem Begriff der „Sozialgerechten Bodennutzung“ zusammengefasst (vgl. Stadt München 2006). Viele größere Kommunen nutzen die Einführung von Baulandmodellen auch zum Aufarbeiten ihrer Versäumnisse bezüglich des sozialen Wohnungsbaus.

Was ist unter einer sozialgerechten Bodennutzung zu verstehen? Bereits das Planungsrecht nennt in § 1 Abs. 6 BauGB einige Belange, die ohnehin bei jedem Abwägungsprozess der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind.

Dazu gehören:

- Sozial stabile Bevölkerungsstrukturen, das heißt, es sollen soziale Polarisierungen und soziale Fragmentierungen im Stadtgefüge, also etwa Ansätze zur Ghettobildung in einer Stadt, vermieden werden.

- Eigentumsbildung für weite Kreise der Bevölkerung. Es hat sich gezeigt, dass gerade die Eigentumsbildung zur Stabilisierung beiträgt, indem die Bindung an Wohnquartiere zunimmt und damit auch die Identifikation.
- Kostensparendes Bauen ermöglicht es auch Personengruppen mit geringerem Einkommen, Wohneigentum zu bilden oder zu erwerben. Die Zugangsmöglichkeit zum Eigentum, aber auch zum kostengünstigen Mietobjekt, wird dadurch verbessert.
- Baulandentwicklung muss ferner den vielfältigen Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Bei einer sich in sozialer und kultureller Hinsicht zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft ergeben sich hieraus wichtige Anforderungen an Stadtplanung und Flächenmanagement, u. a. in Bezug auf die städtebauliche Dichte, die Nutzungsmischung, die Qualifizierung von Freiflächen.

Dies sind einige Ansatzpunkte zum Begriff einer sozialgerechten Bodennutzung im rechtlichen Sinne, die bei Baulandmodellen zu berücksichtigen sind.

Die von den Wohnungsmarktproblemen betroffenen Städte und Gemeinden haben angesichts der aktuellen Entwicklungen die bereits seit etwa 20 Jahren bestehenden und in der Praxis erprobten Baulandmodelle weiter entwickelt. Unter einem Baulandmodell wird eine grundsätzliche Festlegung einer Strategie mit Instrumenten für die kommunale Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement verstanden. Baulandmodelle bilden das Regelwerk für den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Steuerung der Bodennutzung, zur Refinanzierung der Siedlungsentwicklung und zur Umsetzung von Qualitätszielen der Stadtentwicklung. Sie ersetzen „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“ unter Beachtung der einzelfallspezifischen Anforderungen, werden durch einen kommunalen Beschluss des Stadt- bzw. Gemeinderates abgesichert und bieten damit einen Rahmen für das baulandpolitische Handeln der Verwaltung.

## 5.2 Rechtliche Anforderungen

Die Anforderungen an Baulandmodelle können aus den schon weitgehend präzisierten Anforderungen an städtebauliche Verträge abgeleitet werden. Hier ist zunächst der Aspekt der Angemessenheit zu nennen. Die Leistungen, die von den Planungsbegünstigten erwartet werden, müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die aus dem von der Stadt geschaffenen Planungsrecht resultieren. Als Maßstab kann die planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerung herangezogen werden. Allerdings sind bei der Angemessen-

heit die Gesamtumstände zu berücksichtigen, also auch etwa die Erträge eines Bauträgers aus den Hochbaumaßnahmen.

Der Begriff der **Angemessenheit** hat 1993 die von der Rechtsprechung geforderte Kongruenz von Hoheitsrecht und Vertragsrecht ersetzt. Demnach herrscht in den Grenzen der „Angemessenheit“ Vertragsfreiheit. So hat der Gesetzgeber zugleich klargestellt, dass etwa die Übernahme nicht beitragsfähiger Kosten und auch des 10-prozentigen Eigenanteils bei der Erschließung nicht grundsätzlich unangemessen ist (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2005, S. 653). Der in der Diskussion immer wieder angeführte Halbteilungsgrundsatz, der in Zusammenhang mit der Besteuerung vom BVerfG entwickelt worden ist, kann zur Beurteilung der Angemessenheit hier nicht zugrunde gelegt werden (vgl. jüngst hierzu Bunzel/Schlünder/Schneider 2012, S. 40).<sup>6</sup> Vielmehr haben die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten den Charakter von Abgaben und dienen dem Aufwendungsersatz der Gemeinden für die ihnen entstandenen Kosten der kommunalen Infrastruktur, die sie anderweitig nicht decken können. Insofern kann theoretisch wohl eine Abschöpfung bis zu 100 % der dadurch begründeten planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen erfolgen. In der Praxis werden indessen überwiegend Modelle akzeptiert, die eine Abschöpfung des Nettobodenwertzuwachses von bis zu 2/3 vornehmen. Dies erscheint zudem praxisgerecht, berücksichtigt eine solche Begrenzung zugleich auch die Ungenauigkeiten in der Wertermittlung. Zudem erhöht der Anteil für die Eigentümer zweifellos die Mitwirkungsbereitschaft im Sinne eines Investitionsanreizes.

Weiterhin ist das **Koppelungsverbot** zu beachten. Dieses besagt, dass die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Ein vielfach geäußerter Kritikpunkt bei den Anwendungsvoraussetzungen der Modelle ist oftmals eine Regelung, die eine Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer voraussetzt bevor die Kommune ihr Planungsverfahren einleitet. Hier ist zu prüfen, ob eine Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB gegeben ist, der den Gemeinden vorschreibt, Bauleitpläne dann aufzustellen, „*sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist*“. Der Zeitpunkt und der räumliche Umfang der Bauleitplanung richten sich indessen nach § 2 Abs. 3 BauGB, wonach alle Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten sind. Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ist eine wesentliche Voraussetzung für die Baulandmobilisierung

---

<sup>6</sup> Das BVerfG hat sich zur Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes bei städtebaulichen Verträgen bisher noch nicht äußern müssen.

und Finanzierung der Folgekosten. Dies sind wesentliche Belange in der Abwägung und daher sind insoweit derartige Regelungen in Flächenmanagementmodellen nicht zu beanstanden.

Diese Grundsatzproblematik hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 11.02.1993 – 4 C 18/91 zur Zulässigkeit des so genannten Weilheimer Modells 1993 behandelt. In diesem Fall hatte die Gemeinde einen Bebauungsplan erst dann beschlossen, als alle Grundstückseigentümer im Plangebiet sich bereit erklärt hatten, Grundstücke im bestimmten Umfang nur an „Einheimische“ zu veräußern. Zur Begründung hat das BVerwG auf die Regelung des § 1 Abs. 5 BauGB sowie auf § 89 II. WBG verwiesen, die den Gemeinden die Beschaffung „für den Wohnungsbau namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen, geeigneter Grundstücke“ vorschreibt.

Demzufolge können die Kommunen ihre kommunale Planungshoheit zur Durchsetzung einer sozialgerechten Bodennutzung einsetzen. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft und Zustimmung der Eigentümer erfolgen. Eine solche Mitwirkungsbereitschaft kann eben auch eine angemessene Beteiligung an den städtebaulichen Folgekosten umfassen. In jedem Fall muss es sich um städtebaulich motivierte Ziele handeln, die mit einer solchen Vorgehensweise verfolgt werden: „Mit dem Abschluss solcher Verträge bewegen sich die Gemeinden im Bereich, der ihnen durch das Städtebaurecht ... zugewiesenen Aufgaben“ (BayVGH, Urteil vom 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480).

Schließlich ist bei städtebaulichen Verträgen und damit auch bei Baulandmodellen das **Kausalitätsgebot** zu beachten. Es können mit Baulandmodellen ebenso wie mit städtebaulichen Verträgen nur städtebauliche Ziele verfolgt werden und es muss ein kausaler Zusammenhang zwischen den vereinbarten Leistungen der Planungsbegünstigten und der städtebaulichen Maßnahme bestehen. Genauer: Es dürfen beispielsweise nur die Kosten solcher Anlagen und Einrichtungen übergewälzt werden, die Voraussetzung oder Folge der städtebaulichen Maßnahmen sind. Unbestritten können dazu im Einzelfall ein Kindergarten und eine Schule gehören, die in dem Baugebiet zusätzlich erforderlich werden, um die künftige Bevölkerung zu versorgen. Insbesondere bei Folgelasten und gleichzeitiger Drittnützigkeit ist eine nachvollziehbare Ermittlung des auf die Planungsbegünstigten entfallenen Kostenanteils erforderlich.

Aufgrund stadtstruktureller und betriebswirtschaftlicher Anforderung an Infrastruktureinrichtungen werden kommunale Folgeeinrichtungen nicht zwangsläufig in den Baugebieten selbst und nicht parallel zur dessen Entwicklung errichtet

werden, sondern die Standorte im Stadtgebiet nach übergeordneten Gesichtspunkten gewählt und möglicherweise mit zeitlichem Abstand verwirklicht. Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Folgeeinrichtungen den Bewohnern eines neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, so dass sie daraus auch einen entsprechenden Nutzen ziehen können. Das Kausalitätsprinzip erfordert daher eine Zuordnung von Bauflächen und notwendigen Infrastruktureinrichtungen sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Demgegenüber würde eine Pauschalierung von Folgekosten auf eine abstrakte Zahlungspflicht der Planungsbegünstigten pro Wohneinheit hinauslaufen und damit auf eine unzulässige Zusatzabgabe (Infrastrukturabgabe) (vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2014, S. 165).

Durch (höchstrichterliche) Rechtsprechung sind folgende Anwendungsvoraussetzungen städtebaulicher Verträge eindeutig geklärt:

- Die städtebaulichen Maßnahmen und Einrichtungen müssen durch ein Vorhaben nach einem planerischen Konzept der Gemeinde ganz oder teilweise verursacht worden sein. Aufgrund stadtstruktureller und betriebswirtschaftlicher Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen werden kommunale Folgeeinrichtungen nicht zwangsläufig in den Baugebieten selbst und nicht immer zugleich mit deren Entwicklung errichtet. Vielfach werden die Standorte nach übergeordneten Gesichtspunkten im Stadtgebiet gewählt und die Einrichtungen möglicherweise mit zeitlichem Abstand verwirklicht. Eine kausale Verknüpfung ist bei gebietsübergreifenden Infrastrukturmaßnahmen durch ein Gesamtkonzept zu belegen.
- Das Kausalitätsprinzip erfordert eine Zuordnung von Bauflächen und notwendigen Infrastruktureinrichtungen auch in zeitlicher Hinsicht. Zwischen der Infrastrukturmaßnahme und der Aufstellung des ursächlichen Bebauungsplans muss ein überschaubarer zeitlicher Zusammenhang bestehen. Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Folgeeinrichtungen den Bewohnern eines neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, so dass sie daraus auch einen entsprechenden Nutzen ziehen können.
- Kosten für bestehende Kapazitäten in vorhandenen Infrastruktureinrichtungen können nicht übertragen werden. Eine abstrakte Zahlungspflicht der Planungsbegünstigten pro Wohneinheit und damit auf eine unzulässige Infrastrukturabgabe darf nicht begründet werden.
- Angesichts des demografischen Wandels und den damit einhergehenden dynamisch sich verändernden Anforderungen an die soziale und technische Infrastruktur müssen künftig auch Nutzungszyklen bei diesen Anlagen und Einrichtungen stärker berücksichtigt werden. So kann die mietfreie Nutzung einer von Planungsbegünstigten hergestellten Wohnung für eine Kindergarten-



gruppe über einen Zeitraum von zehn Jahren plausibel sein, wenn danach aus heutiger Sicht kein weiterer Bedarf mehr für eine solche Nutzung besteht.

- Schließlich bedarf es auch einer gerechten Kostenzuordnung. Die entstehenden Aufwendungen müssen den Planungsbegünstigten entsprechend ihrer individuellen Vorteile aufgrund des geschaffenen Planungsrechts nach geeigneten Maßstäben gerecht zugeordnet werden. Im Gegensatz zum Erschließungsbeitragsrecht scheint eine Kopplung an die Anzahl der Wohneinheiten oder an die Nutzfläche plausibel.
- Betriebskosten sind keine städtebaulichen Maßnahmen und können nicht vereinbart werden.

Angesichts des demografischen Wandels und den damit einhergehenden sich dynamisch verändernden Anforderungen an die soziale und technische Infrastruktur müssen künftig stärker auch Nutzungszyklen bei diesen Anlagen und Einrichtungen berücksichtigt werden. Als Beispiel für eine praxisgerechte Lösung kann etwa die mietfreie Nutzung einer von Planungsbegünstigten hergestellten Wohnung für eine Kindergartengruppe über einen Zeitraum von zehn Jahren darstellen, wenn danach aus heutiger Sicht kein weiterer Bedarf für eine solche Nutzung besteht.

Schließlich bedarf es auch einer Beachtung des **Gleichbehandlungsgebots**. Die entstehenden Aufwendungen müssen den Planungsbegünstigten entsprechend ihrer individuellen Vorteile aufgrund des geschaffenen Planungsrechts nach geeigneten Maßstäben gerecht zugeordnet werden. Den Kommunen ist zu empfehlen, einheitliche Verfahrens- und Berechnungsmodelle zu entwickeln, um die Anforderungen einer gerechten Kostenzuordnung wahren zu können (vgl. Hellriegel/Teichmann 2013).

### 5.3 Ziele

Die wesentlichen inhaltlichen Regelungen aktueller kommunaler Baulandmodelle lassen sich drei Zielbereichen zuordnen (vgl. Abb. 12).

#### Soziale Ziele

Mit Baulandmodellen verfolgen die Städte heute vor allem das Ziel, das Wohnungsangebot zu verbessern, insbesondere das Angebot an gefördertem Wohnraum auszuweiten, indem bei jeder neuen Baurechtsschaffung ein festgelegter Anteil an Wohnungen für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie für einkommensschwache Haushalte bereitgestellt



*Abb. 12: Die drei Zielbereiche kommunaler Baulandmodelle (Kötter 2014, S. 99)*

wird. Dazu geben sie einheitliche stadtweit geltende Wohnraumförderquoten vor (z. B. München und Köln 30 %, Stuttgart 20 %). Im Rahmen von Neubaumaßnahmen, Nachverdichtungen oder Umstrukturierungen von ehemaligen Gewerbe- oder Konversionsstandorten sollen sozial durchmischte Quartiere geschaffen werden. Eine vollständige Ablösung der Verpflichtung ist nicht vorgesehen, wohl eine räumliche Verlagerung in einem begrenzten Radius oder die Übertragung der preisreduzierten Grundstücke an ein geeignetes Wohnungsbauunternehmen, das die Bindungen für den geförderten Wohnungsbau übernimmt. Der zweifellos normative Ansatz verfolgt eine soziale Stabilisierung durch entsprechende Wohnungsbelegung in den Stadtteilen. Die Einheitlichkeit der Quote vereinfacht zwar die Anwendung in der Praxis, berücksichtigt indessen nicht die unterschiedlichen Sozialstrukturen in den jeweiligen Stadtteilen. Eine Anpassung an die lokalen Rahmenbedingungen (Anteil des preiswerteren Wohnraums) soll durch Kombination von verschiedenen Förderwegen nach Einkommensgruppen der Haushalte bzw. Zielgruppen erfolgen (Köln: Förderwege A und B; Stuttgart: preiswertes Wohneigentum, Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher und Sozialmietwohnungen).

Darüber hinaus sollen mit Wohnbauquoten z. B. gemäß dem Baulandmodell von Stuttgart funktionsgemischte Quartiere geschaffen werden, eine Maßnahme zur Revitalisierung von monofunktionalen innenstadtnahen Büro- und Einzelhandelsstandorten.

## **Ökonomische Ziele**

Nach wie vor ist es ein wesentliches kommunalpolitisches Ziel, die Planungsbegünstigten an den Entwicklungs- und Folgekosten von neuen Baugebieten zu beteiligen, um kommunale Haushalte zu entlasten, Handlungsspielräume für die Stadtentwicklung zu erhalten und eine verursachergerechte Kostenzuordnung vorzunehmen. Durch städtebauliche Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB werden die Aufwendungen der Vorbereitung und Durchführung der Baulandentwicklung sowie die Infrastrukturkosten auf die Planungsbegünstigten überwält. Es handelt sich dabei um die Kosten für städtebauliche Wettbewerbe, für Gutachten und archäologische Untersuchungen, für Bauleitplanung, Grundstücksfreilegung und Altlastensanierung, für Bodenordnung und Erschließung nach § 127 Abs. 2 BauGB und nach dem Kommunalen Abgabengesetz. Hinzu kommen die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur als nicht beitragsfähige Anlagen wie Einrichtungen für die U3- und Ü3-Betreuung sowie Grundschulen. Bei der Kostenüberwälzung sind die Anforderungen an städtebauliche Verträge hinsichtlich Kausalität, Koppelungsverbot und Angemessenheit strikt zu beachten (vgl. Kapitel 8).

## **Städtebauliche Ziele**

Baulandmodelle beinhalten neben wohnungs- und fiskalpolitischen Zielen auch Qualitätsziele für die Stadtentwicklung. Stadtgestaltung und Baukultur sind als öffentliche Belange zentrale Qualitätsziele, die sich immer mehr zu einem wichtigen Standortfaktor für Kommunen entwickeln. Deswegen wird dieser Aspekt in Baulandmodelle integriert und bei Neubaugebieten, z. B. durch obligatorische städtebauliche Wettbewerbe, gesteuert. Zur Stärkung der Umsetzungsorientierung sehen die Modelle flächendeckend Bauverpflichtungen vor, damit das planungsrechtlich ausgewiesene Land tatsächlich zeitnah baulich genutzt und die vorhandene Infrastruktur ausgelastet wird. Damit werden zugleich nicht nur fiskalische sondern auch ökologische Ziele der flächensparenden Siedlungsentwicklung realisiert. Mit vertraglich vereinbarten Standards zur angestrebten städtebaulichen Dichte und zur Gestaltung von Grün- und Freiflächen werden weitere Qualitätsziele der Stadtentwicklung integriert und systematisch verwirklicht. Die Realisierung steht indessen meistens unter dem Vorbehalt, dass dies der Finanzierungsansatz des Baulandmodells zulässt und 1/3 der Nettobodenwertsteigerung beim Planungsbegünstigten verbleibt.

Als weitere wichtige qualitative Ziele sind die Klimaanpassung und Verbesserung der Energieeinsparung und -effizienz in privaten Haushalten, Gewerbe und

Straßenverkehr, die Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sowie das nachhaltige Bauen („Green Buildings“) zu nennen. Da imperative Steuerungsmöglichkeiten mit der Bauleitplanung noch sehr begrenzt sind, bedarf es vertraglicher Regelungen zur Energienutzung, die ebenfalls in Baulandmodelle integriert werden können.

## **5.4 Prozesssteuerung**

Die Vorgehensweise in Baulandstrategien mit vorhandenem Grundsatzbeschluss ist stark umsetzungsorientiert. Planung und Realisierung greifen ineinander; die Planung erfolgt nur unter der Voraussetzung, dass der Developer bzw. Eigentümer mitwirkungsbereit ist. Die Baurechtschaffung erfolgt stufenweise abhängig von der Zustimmung des jeweiligen Planungsbegünstigten (vgl. Abb. 13).

Zunächst wird eine Grundzustimmung der Beteiligten erwirkt. Diese gründet auf ersten Angemessenheitsberechnungen, Lastenverteilungsmodellen und ggf. Verhandlungen mit den Eigentümern bzw. Developern. Die meist notariell beglaubigte Grundzustimmung stellt sicher, dass die Akteure grundsätzlich mitwirkungsbereit sind und mündet im Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplanes. Vor dem Offenlagebeschluss wird eine Mitwirkungsvereinbarung geschlossen, die die Regularien zu technischer und sozialer Infrastruktur, der Nutzung, dem geförderten Wohnungsbau etc. beinhaltet.

Vor Satzungsbeschluss bedarf es einer Durchführungsvereinbarung, die u. a. die Bauverpflichtung, Kostenübernahmen und Fristen enthält. Mit Rechtskraft des Bebauungsplanes kann die Umsetzung erfolgen, die allerdings wiederum von Seiten der Kommune überwacht werden muss. Das Baurecht wird somit genutzt, um die Ziele der Kommune entsprechend des Baulandbeschlusses steuern zu können (vgl. Kötter 2014). Die individuelle Ausgestaltung des Prozesses ist in der Regel im Grundsatzbeschluss geregelt.

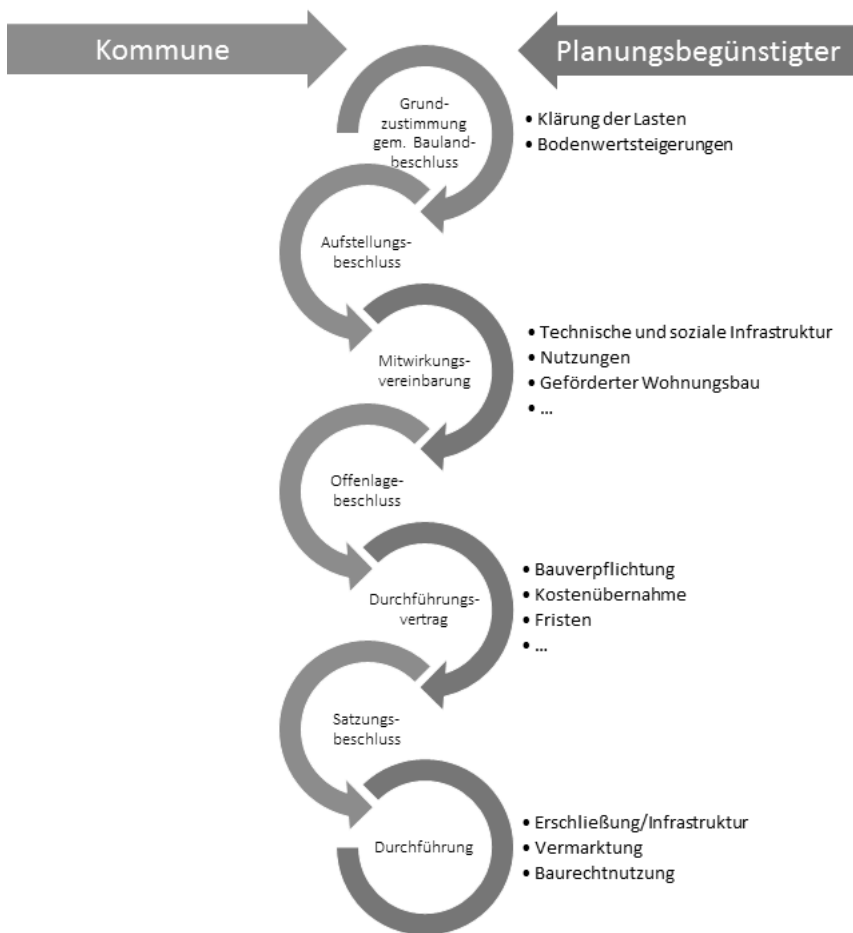


Abb. 13: Prozesssteuerung (eigene Darstellung nach Kötter 2014)

## 6 Typen und Fallbeispiele kommunaler Baulandbeschlüsse

Für bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse stehen der Stadt oder Gemeinde grundsätzlich alle in Kapitel 4 vorgestellten bodenrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches (BauGB) sowie die öffentlich- und zivilrechtlichen Möglichkeiten der Vertragsgestaltung zur Verfügung. Bevorzugt kommen jedoch insbesondere folgende Vereinbarungen in Betracht: städtebaulicher Vertrag, Zwischenerwerb, städtebaulicher Vertrag mit Überführung in ein amtliches Umlegungsverfahren (eilvernehmliches gesetzliches Umlegungsverfahren), private Bodenordnung. In der Regel wird es sich beim Baulandmodell um eine bestimmte Kombination ausgewählter Instrumente handeln. Durch den öffentlichen Grundsatzbeschluss entsteht Transparenz hinsichtlich des Prozesses, worauf sich auch der der Bau- und Immobilienmarkt einstellen kann. Ohne solche grundsätzlichen Festlegungen muss für jeden Einzelfall eine Entscheidung getroffen werden, die dann zu unterschiedlichen Konstruktionen und Kostenbeteiligungen auf die beteiligten Eigentümer, Investoren und Bauherren führen würden. Es muss indessen bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass Baulandmodelle zu keinen unzulässigen Bindungen der Gemeinden führen dürfen, die diese bei der Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung einschränkt (vgl. hierzu ausführlich das nachfolgende Kapitel).

Wie sehen nun die Baulandmodelle konkret aus, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten in vielen größeren Städten entstanden sind? In den folgenden Abschnitten werden die Baulandmodelle und -strategien der Städte München (Abschnitt 6.1), Stuttgart (6.2), Köln (6.3), Hamburg (6.4), Freiburg (6.5), Offenburg (6.6) und Bocholt (6.7) beschrieben. Während Abschnitt 6.8 weitere Städte mit Baulandbeschlüssen benennt, skizziert Abschnitt 6.9 die Stadt Hannover, die keinen baulandpolitischen Grundsatzbeschluss gefasst hat, sondern ihre städtebaulichen Qualitäten durch Einzelbeschlüsse über städtebauliche Verträge realisiert.

Als Datengrundlage der Steckbriefe zu Beginn der Abschnitte diente die Regionaldatenbank der statistischen Ämter von Bund und Ländern.

## 6.1 Stadt München

Tab. 1: Steckbrief München (Median von 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	1.388.308
<b>Fläche (km<sup>2</sup>)</b>	310
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	4.733
<b>Wohnfläche p. P. (m<sup>2</sup>)</b>	37,5
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	40,3
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	3,0
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	116,2
40 bis unter 50 Jahre	215,2
> 65 Jahre	239,0
<b>Einwohnerdichte (EW/km<sup>2</sup>)</b>	4.337
<b>Baulandpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	1.046
<b>Mietpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	12,39
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	726,2
Anteil Singlehaushalte (%)	47,2
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	0,03
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	23,55

Zu Beginn der 1990er Jahre befand sich die Stadt München in einer angespannten finanziellen Situation. Der bayerischen Landeshauptstadt drohte ein Planungsstopp, da die Kosten zur Schaffung neuer Wohn- und Gewerbegebiete und der damit verbundenen Infrastrukturen nicht mehr zahlbar erschienen.

Als soweit ersichtlich erste deutsche Großstadt legte der Rat der Stadt München am 23.03.1994 den Grundstein für die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Danach werden Planungen mit Werterhöhungen für die betroffenen Grundstücke nur dann durchgeführt, wenn die Begünstigten die ursächlichen Kosten und Lasten der Planung tragen. Die Planungsbegünstigten tragen fortan die Verantwortung für

- den Ausbau der Erschließungsstraßen und örtlichen Grünflächen einschließlich der Bereitstellung der dafür nötigen Grundstücke,

- der sozialen Infrastruktur für Kinder, von der Kindergrippe bis zur Grundschule, und zwar in der Regel in Form eines Finanzierungsbeitrags in Höhe von 66,47 €/qm Geschossfläche und durch Grundstücksbereitstellung,
- den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft sowie
- die Planungskosten und ggf. Wettbewerbskosten sowie die zügige Verwirklichung der Planungen (Bauverpflichtung).

Die Planungsbegünstigten müssen zusätzlich die „Förderquote“ von heute 30 % vertraglich übernehmen, was heißt, dass sie 30 % der neu geschaffenen Wohnbauflächen im Planungsgebiet<sup>7</sup> für Personen mit besonderem Wohnraumversorgungsbedarf verwenden müssen. In der Praxis gilt, dass 20 % für den geförderten Mietwohnungsbau und 10 % für geförderte Eigentumswohnungen zu verwenden sind. Dadurch soll es auch Haushalten mit mittlerem Einkommen ermöglicht werden, in der Stadt preisgünstiges Wohneigentum zu erwerben.

Kernstück des Baulandmodells ist aber auch, dass den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des Wertzuwachses verbleibt (vgl. Abb. 14). Im Dialog mit der Bau- und Immobilienwirtschaft hat der Stadtrat schließlich die „Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung“, erstmalig mit Beschluss vom 26.07.1995, aufgestellt. In der Folgezeit befasste sich der Stadtrat noch mehrmals mit den Regularien der Sozialgerechten Bodennutzung. Besonders hervorzuheben ist der Beschluss vom 26.07.2006, mit dem der Stadtrat auf zahlreiche Vorschläge aus der Bauwirtschaft reagierte und die SoBoN den geänderten Verhältnissen – im Einvernehmen mit den Betroffenen – anpasste. Die „Förderquote“ von 30 % wurde mit Beschluss vom 13.12.2006 bestätigt (vgl. Stadt München 2006).

Der Ablauf des Modells der „Sozialgerechten Bodennutzung“ stellt sich wie folgt dar:<sup>8</sup> Sobald Planungsabsichten für ein bestimmtes Gebiet bestehen, soll von den Planungsbegünstigten zunächst eine **Grundzustimmung** eingeholt werden. Für den Fall, dass die Planungsabsicht so konkret ist, dass die Lasten hinreichend genau kalkuliert werden können, sollen die Planungsbegünstigten dabei ihre Bereitschaft erklären, die durch das Planungsvorhaben ausgelösten Lasten zu übernehmen. Befindet sich eine Planung noch in einem so frühen Planungsstadium, dass eine Lastenermittlung noch nicht möglich ist und insofern den

---

<sup>7</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Förderquote auch an einem Ersatzstandort in räumlicher Nähe zum Planungsgebiet (etwa 1 Kilometer) realisiert werden.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu <http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/948195.pdf>.



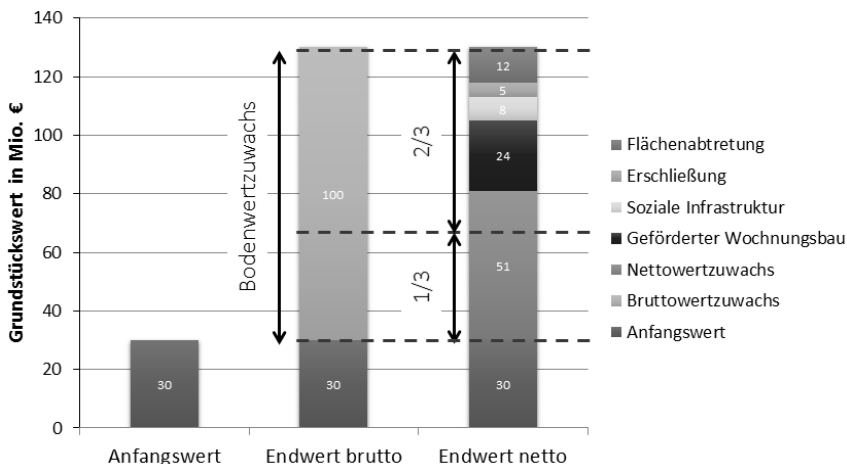


Abb. 14: Kalkulationsbeispiel eines Bebauungsplans im Rahmen der SoBoN München (Quelle: Stadt München 2014)

Planungsbegünstigten eine so weitreichende Erklärung noch nicht zumutbar ist, sollen sie ihre Mitwirkungsbereitschaft zur Kostentragung nach Maßgabe der vorstehenden Grundsätze erklären. In diesem Fall soll insbesondere auch über den Anfangswert (= der entwicklungsunbeeinflusste Grundstückswert) Einvernehmen erzielt werden.

Sobald die Planung verfahrensmäßig und inhaltlich so weit fortgeschritten ist, dass sie dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden könnte, sollen in einer zweiten Stufe, der **Grundvereinbarung**, rechtlich bindende und die zu erbringenden Leistungen ausreichend konkretisierende Erklärungen abgegeben werden, deren Form von der Art des angestrebten Verfahrens abhängt. Folgende Verfahrensarten kommen, ggf. auch in Kombination miteinander, in Betracht:

- Der **städtebauliche Vertrag**, in dem alle Leistungen geregelt werden. In der Regel ist, da Flächenabtretungen jedenfalls für öffentliche Flächen erfolgen oder aber zur Sicherung der Zweckbindung der für den geförderten Wohnungsbau vorgesehenen Flächen Kaufangebote hierfür abgegeben werden, die notarielle Form erforderlich.
- Das **gesetzliche Umlegungsverfahren** nach §§ 45 ff. BauGB ist in besonderem Maße geeignet, die Neueinteilung der Flächen und die Erbringung von Eigentümerleistungen in Fläche oder Geld zu regeln. Darüber hinaus sind in diesem Rahmen auch städtebauliche Gebote, §§ 175 bis 179 BauGB, mög-

lich. Wird dieses Verfahren gewählt, erstellt das Kommunalreferat einen Umlegungsplan, bestehend aus der Umlegungskarte, aus der sich die neuen Grundstücksgrenzen ergeben, und dem Umlegungsverzeichnis mit sonstigen Regelungen. Zu diesem Umlegungsplan erklären die Eigentümer ihr Einverständnis. Nach Beschlussfassung durch den Umlegungsausschuss tritt die Rechtsänderung ein. Damit wird sichergestellt, dass in kürzester Zeit nach Inkrafttreten des Bebauungsplans geordnete Grundstücksflächen, einschließlich der öffentlichen Flächen vorliegen. Kosten für Grundbucheintrag, Vermessung und Grunderwerbssteuer entfallen.

- c) Eine **private Bodenordnung**, also die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch privatrechtliche Einzelverträge, kommt dann in Betracht, wenn die Beteiligten dies wünschen und die Lastenübernahme der Eigentümer in der Abtretung von Grundstücksflächen an die Stadt besteht. Stets ist notarielle Form erforderlich.

Soweit in der Grundvereinbarung noch nicht alle Regelungen getroffen werden konnten, sollen die etwa noch erforderlichen Ausführungsverträge in einer dritten Stufe abgeschlossen werden. Hierfür kommen insbesondere Verträge über die Ausführung von Bauleistungen in Betracht, vor allem Erschließungsverträge.

Fast 20 Jahre nach dem Beschluss des Münchner Modells der Sozialgerechten Bodennutzung bleibt festzustellen, dass sich das Modell bewährt hat und auch von den Bauträgern nicht mehr in Frage gestellt wird. Bis zum 31.12.2013 wurden im Rahmen der SoBoN 128 Bebauungspläne rechtsverbindlich sowie Bau-recht für 36.550 Wohnungen, davon fast 10.000 geförderte Wohnungen, geschaffen. Die Kostenübernahme durch die Planungsbegünstigten hat eine Größenordnung von über 500 Mio. € erreicht; in Bezug auf die Errichtung sozialer Infrastruktur wurden über 10.000 Plätze in Kinderkrippen, Kindergärten, Kinderhorten und Grundschulen geschaffen.<sup>9</sup>

Selbst wenn die Voraussetzungen in anderen Städten und Gemeinden nicht die gleichen sind, so haben diese in den vergangenen Jahren Modelle entwickelt, die auf dem Münchner Modell aufbauen (vgl. hierzu die nachfolgenden Abschnitte).

### **Fallbeispiel** Projekt Parkstadt Schwabing

Die Parkstadt Schwabing stellt einen gemischten Wohn- und Gewerbestandort mit 1.500 Wohnungen und 10.000 Arbeitsplätzen dar, der seit dem Jahr 2000 auf

---

<sup>9</sup> Vgl. <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html>.



*Abb. 15: Industrie- und Gewerbebrache mit 16 Eigentümern (links).  
Auf einer Fläche von ca. 40 ha entstehen 1.500 Wohnungen und  
10.000 Arbeitsplätze (rechts).*

einer Gewerbebrache im Münchener Norden entwickelt wird. Das Flächenmanagement im Rahmen des Münchener Modells der sozialgerechten Bodennutzung wurde durch eine Baulandumlegung mit städtebaulichem Vertrag realisiert. Dadurch gelang ein rascher Interessenausgleich zwischen den 16 Grundstückseigentümern, davon eine Eigentümergemeinschaft mit 122 Miteigentümern. Die Planungsbegünstigten haben im Verfahren folgende Leistungen erbracht: Flächenabtretungen 42,0 Mio. Euro, Herstellung öffentl. Flächen 13,5 Mio. Euro, Finanzierungsbeitrag für soziale Infrastruktur 9,0 Mio. Euro, Grundstückssubventionierung für den geförderten Wohnungsbau 18,5 Mio. Euro sowie einen Ausgleichsbetrag gem. § 57 BauGB in Höhe von 6,5 Mio. Euro.

#### Ihr Kontakt nach **München**

Landeshauptstadt München | Kommunalreferat  
Roßmarkt 3 | 80331 München  
[kommunalreferat@muenchen.de](mailto:kommunalreferat@muenchen.de)

## 6.2 Stadt Hamburg

Tab. 2: Steckbrief Hamburg (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	1.753.380
<b>Fläche (km²)</b>	755,26
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	3.649
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	35,7
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	74,8
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	4,2
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	147,0
40 bis unter 50 Jahre	301,9
> 65 Jahre	335,8
<b>Einwohnerdichte (EW/km²)</b>	2.360
<b>Baulandpreise (€/m²)</b>	505
<b>Mietpreise (€/m²)</b>	10,96
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	957,4
Anteil Singlehaushalte (%)	48,7
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	5,85
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	24,14

Da die Hansestadt Hamburg den Rang eines Bundeslandes mit eigener Verfassung besitzt, ist die Stadt verwaltungstechnisch in sieben Bezirke aufgeteilt. Während diese Ämter für die Bebauungsplanung zuständig sind, stellt die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt als Fachaufsicht ein einheitliches Handeln in der Gesamtstadt Hamburg sicher.

In Hamburg werden seit Jahren verschiedene vertragliche Regelungen zum Baulandmanagement und zur Übertragung von Kosten auf Planungsbegünstigte angewendet um eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung zu ermöglichen. Im Zeitverlauf haben diese Regelungen Anpassungen und Veränderungen erfahren.

Es existieren jeweils unterschiedliche Regeln und Verfahren für Projekte auf Flächen, deren Eigentümer eine Entwicklung anstreben, und für Entwicklungsflächen, die sich im Eigentum der Stadt befinden. Bei beiden Ausgangskonstel-

lationen werden die städtischen Ziele zur Wohnungsbauförderung berücksichtigt und private Investoren kooperativ einbezogen. Die aktuell gültige Regelung zur Kostenbeteiligung und die Verträge zwischen Stadt, Bezirk und Immobilienwirtschaft werden im Folgenden dargestellt (vgl. hierzu Freie Hansestadt Hamburg 2005, 2011a und 2011b).

### **Regelung zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung auf privaten Grundstücken**

Als Basis für die Baulandentwicklung mit privaten Eigentümern existiert seit dem Jahr 2000 eine Globalrichtlinie mit Grundsätzen zur sozialgerechten Bodennutzung die sich gemäß Senatsbeschluss am Münchner Modell orientiert (vgl. Bürgerschaft Hamburg 2011). Diese Richtlinie ist vom Senat 2005 geändert worden und war in dieser Fassung bis zum Ende des Jahres 2010 befristet. Auf Anweisung des Staatsrates wurde diese Regelung aber von den Bezirken weiterhin angewendet.

Im Mai 2014 hat der Hamburger Senat erneut Regelungen zur Kostenbeteiligung und der Bauleitplanung beschlossen und damit eine größere Verbindlichkeit für alle Beteiligten geschaffen. Dieser Beschluss regelt, welche Kostenpositionen durch einen städtebaulichen Vertrag übertragen werden können; immer unter der Bedingung, dass die Kosten ursächlich durch die Planung ausgelöst werden. Die Liste der potenziell übertragbaren Kosten ist sehr umfangreich, jedoch ist eine Einbeziehung der Kostenposition vom jeweiligen Verfahren abhängig

### **Planungs- und Verfahrenskosten**

Explizit genannt werden in der Regelung die Kosten für städtebauliche Wettbewerbe, Fachplanungen und Gutachten, archäologische Untersuchungen, Kosten privat organisierter Umlegungsverfahren, sowie Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit. Etwaige Kosten für die Änderung des Flächennutzungsplanes können nicht übertragen werden.

### **Kosten der Erschließung**

Der Planungsbegünstigte übernimmt in Bebauungsplanverfahren die kompletten Kosten der Herstellung der Erschließung, nicht jedoch die dauerhafte Pflege und den Betrieb. Dies gilt in der Regel für die Verkehrsflächen, Ver- und Entsorgungsanlagen, öffentliche Grünflächen und die Naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen. Die dafür notwendigen Flächen müssen ebenfalls unentgeltlich und lastenfrei an die Stadt abgetreten werden. Dies gilt auch für Immis-

sionsschutzanlagen wie etwa Lärmschutzwälle sofern diese im jeweiligen Planverfahren erforderlich sind und von der Stadt finanziert werden müssten. Die Festlegung von qualitativen Anforderungen an die Gestaltung der Infrastruktur, Durchwegungen, Entwässerung und ggf. erforderliche Lärmschutzmaßnahmen wird in jedem Verfahren individuell geregelt und vereinbart.

### **Herstellungskosten soziale Infrastruktur (Bau- und Baunebenkosten)**

Grundsätzlich verpflichten sich die Planungsbegünstigten zur Herstellung der Gemeinbedarfseinrichtungen zur Betreuung und Bildung für Kinder von null bis zehn Jahren und stellen die erforderlichen Flächen der Stadt entgeltfrei zur Verfügung, wenn das Vorhaben einen zusätzlichen Bedarf an Betreuungsplätzen auslöst. Jedoch unterscheiden sich die Verfahren für Grundschulen und Kindertagesstätten, weil nur die Trägerschaft für Schulen bei der Stadt liegt. Die Finanzierung der Kindertagesstätten ist über ein Kita-Gutscheinsystem geregelt und beinhaltet eine auf das tatsächlich betreute Kind bezogene Pauschalfinanzierung sämtlicher Betriebs- und Investitionskosten. Der Eckwert für die Pauschale des Teilentgelts für Gebäude beträgt je betreutes Kind und Gutschein 87,79 € (Stand 2013) im Monat. Damit werden Mietkosten und Pachten für Grundstücke und Gebäude, Abschreibungen und Kapitalkosten für Investitionen in Grundstücke und Gebäude sowie Kosten für Instandhaltung von Gebäuden und Außenanlagen abgegolten. Da die Kitas auf Kosten der späteren Träger der Einrichtungen finanziert werden und eine Kostenbeteiligung der Stadt nur indirekt über die Kita-Gutscheine erfolgt, ist eine vertragliche Kostenübernahme durch den Planungsbegünstigten für die Errichtungskosten dieser Kinderbetreuungseinrichtungen nicht möglich. Stattdessen wird mit den Planungsbegünstigten vereinbart, dass diesen die Kitas einschließlich der zugehörigen Außenanlagen komplett erstellt werden. Der Planungsbegünstigte kann die Kita an einen von ihm auszuwählenden geeigneten Träger vermieten, verpachten oder verkaufen. Die Höhe der Miete oder Pacht darf die jeweils geltenden Bestimmungen zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung nicht überschreiten.

Bei Grundschulen hingegen ist eine Ablösung der Bauverpflichtung durch einen pauschalierten Finanzierungsbeitrag von 51,00 €/m<sup>2</sup> Geschossfläche für Wohnen möglich (Stand 2013).

### **Bereitstellung von sozialem Wohnraum**

Die Vereinbarungen zur Errichtung von gefördertem Wohnraum durch Investoren richten sich in Hamburg u. a. nach dem Vertrag für Hamburg und dem Bündnis für das Wohnen (s. u.). Sollten sich aus den quartiersbezogenen Planungen

der Bezirke entsprechende Verpflichtungen der Investoren ableiten, werden diese über den städtebaulichen Vertrag geregelt und ggf. als kostenrelevante Bindung bei der Prüfung der Angemessenheit berücksichtigt, falls die Belastung nicht durch eine mögliche zusätzliche Förderung ausgeglichen wird.

Das hängt von der Lage des Bauprojektes in der Stadt und damit von den Bodenpreisen ab. Für die Ermittlung der Grundstückswerte der Anfangs- und Endwerte ist der Gutachterausschuss zuständig.

### **Verfahrensablauf**

Da die absolute Höhe der mit dem Vorhaben verbundenen Kosten erst während der Planung konkretisiert wird und daher nicht a priori auf pauschalen Ansätzen vereinbart werden kann, wird mit dem Grundstückseigner bzw. dem Investor eine Rahmenvereinbarung als städtebaulicher Vertrag geschlossen, in dem die grundsätzliche Zustimmung und Bereitschaft zur Kostenübernahme und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in Hinblick auf eine konkrete städtebauliche Entwicklung vereinbart wird. Die Regelung zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung enthält als Anlage ein offizielles Vertragsmuster, das von den Bezirken zu diesem Zweck verwendet werden sollte. Es enthält keine konkreten Geldbeträge, sondern nur eine Auflistung der gemäß der Regelung zur Kostenbeteiligung Globalrichtlinie übertragbaren Positionen.

Erst nach Unterzeichnung dieser Vereinbarung sollte ein Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan erfolgen. Im Zuge der daran anschließenden Planung werden die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen und die Planungskosten konkretisiert. Auf Basis dieser Planung werden die entstehenden Kosten über einen Städtebaulichen Vertrag, Durchführungsvertrag oder Erschließungsvertrag mit dem Planungsbegünstigten endgültig geregelt. Dieser Vertrag ist zu unterzeichnen bevor der Bebauungsplan Rechtskraft erlangt.

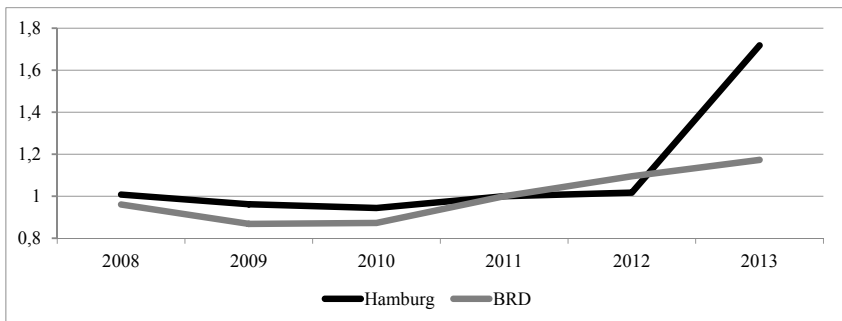
### **Selbstverpflichtung zur Bereitstellung von gefördertem Wohnraum und Entbürokratisierung durch vertragliche Vereinbarungen**

Seit 2011 sind im „Bündnis für das Wohnen“, einer Selbstverpflichtungserklärung zwischen der Stadt Hamburg und den Verbänden und Unternehmen der Wohnungswirtschaft, Ziele zum Wohnungsneubau, zur energetischen Sanierung und zum Erhalt der stadtypischen Backsteinfassaden vereinbart worden. Demnach sollen pro Jahr 6.000 neue Wohnungen gebaut werden. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, haben die Stadt Hamburg und die Bezirke im „Vertrag für Hamburg“ u. a. schnellere Genehmigungsverfahren und die Bereitstellung

bezahlbarer städtischer Flächen vereinbart. Genehmigungen für Wohnungsbauanträge sollen binnen sechs Monate erteilt werden.

Die Vereinbarung sieht weiterhin vor, dass im Mietwohnungsneubau ein Anteil von 30 % öffentlich geförderten Wohnungen für Haushalte mit mittlerem und geringem Einkommen errichtet werden soll. Die Bezirke erstellen dafür Wohnungsbauprogramme, in denen Flächenpotenziale für den Wohnungsbau ermittelt und deren Realisierungsaussichten sowie Realisierungszeiträume dargestellt werden. Ebenso weisen die Bezirke quartiersbezogen den entsprechenden Anteil für geförderten Wohnraum aus. Dieser kann im jeweiligen Kontext über 30 % aber auch bei Null liegen.

In den Wettbewerbsverfahren für die städtischen Flächen wird häufig ein Anteil über 30 % vorgegeben.



*Abb. 16: Vergleich der Baufertigstellungen in Hamburg und BRD  
(Indexwerte, 2011 = 1)*

Obwohl die Formulierungen in dieser Vereinbarung sehr weich erscheinen („Die Verbände verpflichten sich auf ihre Mitgliedunternehmen einzuwirken ...“), scheint sich dieses Instrument positiv auf die Bautätigkeit auszuwirken: Zumindest ist zwei Jahre nach der Verabschiedung ein sprunghafter und im Bundesvergleich überdurchschnittlicher Anstieg der Fertigstellung neuer Wohnungen zu verzeichnen. Die Zahl der Baugenehmigungen, die von 6.800 Wohneinheiten im Jahr 2011 auf 10.320 im Jahr 2013 angestiegen ist, lässt eine Verstetigung dieses Trends erwarten. Auch die Zahl der neugebauten geförderten Wohnungen entspricht nach Angaben der Stadt Hamburg den selbst gesetzten Zielen.



## **Konzeptausschreibungsverfahren für die Vergabe von städtischen Grundstücken**

Die Anwendung wettbewerblicher Konzeptausschreibungsverfahren wird in der Präambel des Bündnisses für das Wohnen gefordert. Dieses Vergabeverfahren nach Konzeptqualität ist seit 2011 für Vorhaben des Geschosswohnungsbaus verbindlich. Es dient dazu städtebauliche Ziele über den Investor zu realisieren. Die Stadt vergibt dabei eigene Grundstücke passgenau unter Berücksichtigung individueller Rahmenbedingungen. Dabei werden gestalterische, ökologische und umweltbezogene Vorgaben im Ausschreibungstext formuliert. Auf Basis dieser Planvorgaben erstellen Investoren Konzepte und bewerben sich um den Zuschlag. Es ist also eine Bewertung zu erreichen, bei der die qualitative und quantitative Umsetzung der Ausschreibungsvorgaben einbezogen werden muss. Die Bewertung erfolgt zu 70 % für die Konzeptqualität und 30 % für den Preis. Hierbei bleibt also das wirtschaftliche Interesse der Stadt erhalten, tritt aber zugunsten der städtebaulichen und Wohnungsbaupolitischen Ziele in den Hintergrund. Insbesondere werden die Anteile zwischen Mietwohnungsbau, gefördertem Mietwohnungsbau (mindestens 30 %) und Wohneigentum differenziert und explizit vorgegeben. Höhere Anteile des geförderten Wohnungsbaus führen bei den Konzepten in der Regel zu einer besseren Bewertung. Durch diese Vergabe nach Konzeptqualität wird erreicht, dass größere Anteile des Wohnungsbestandes öffentlich gefördert errichtet werden und damit die niedrigen Mieten des geförderten Wohnungsbaus greifen. Der Kaufpreis liegt bei höheren Anteilen geförderter Mietwohnungen niedriger als bei der Vergabe für Eigentumsmaßnahmen. Da dieser allerdings nur zu 30 % in die Gesamtbewertung der Konzeptausschreibung einfließt, kann er die bessere Bewertung für die höheren Anteile geförderten Mietwohnungsbau nicht kompensieren. Durch diese Verfahren wird bei höheren Anteilen geförderten Mietwohnungsbau ein niedrigerer Kaufpreis erzielt.

Da es sich um einen Verkauf städtischen Vermögens handelt und die Stadt dabei nach haushälterischen Grundsätzen handeln muss, ist grundsätzlich der Verkehrswert zu erzielen, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der Beschaffenheit und Lage des Grundstücks zu Stande kommt. Gemäß den Formulierungen im Bündnis für das Wohnen bilden die Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses aber nur einen Anhaltspunkt, weil der Preis sich einzelfallbezogen unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen einschließlich der jeweiligen Konzeptvorgaben durch die abgegebenen Angebote bildet. Da auf diese Weise ein Kaufpreis entsteht, der dem jeweiligen ortsüblichen Verkehrswert unter den individuell an-

gebotenen Rahmenbedingungen entspricht, wird dieses Verfahren von der Finanzbehörde voll mitgetragen.

Die Wettbewerbsunterlagen werden von den zuständigen Planungsämtern in den Bezirken in Kooperation mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen der Stadt Hamburg erarbeitet.

Die Trennung der Verfahren für städtische und private Grundstücke ist eine Besonderheit, da in anderen Städten ggf. ein Verkauf der Grundstücke zu einem Anfangswert erfolgt, der dann im Rahmen des Baulandmodells Basis für die Prüfung der Angemessenheit ist, während in Hamburg der Ankaufspreis in den Bewerbungen residual bestimmt und als Angebot unterbreitet wird.

Ihr Kontakt nach <b>Hamburg</b>
Freie Hansestadt Hamburg   Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Amt für Landes- und Landschaftsplanung Neuenfelder Straße 19   21109 Hamburg
Freie Hansestadt Hamburg   Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen Millerntorplatz 1   20359 Hamburg

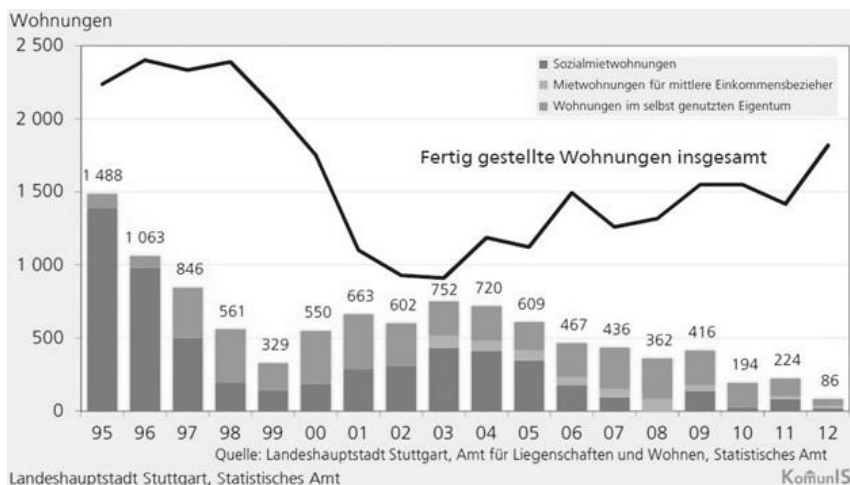
### 6.3 Stadt Stuttgart

Tab. 3: Steckbrief Stuttgart (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	597.939
<b>Fläche (km²)</b>	207
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	1.459
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	36,0
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	17,1
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	2,8
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	50,9
40 bis unter 50 Jahre	100,4
> 65 Jahre	113,9

<b>Einwohnerdichte (EW/km<sup>2</sup>)</b>	2.920
<b>Baulandpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	807
<b>Mietpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	10,12
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	307,8
Anteil Singlehaushalte (%)	41,0
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	2,93
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	22,36

In der Stadt Stuttgart hat der Gemeinderat am 24.03.2011 das sog. Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) beschlossen.<sup>10</sup> Wie im prosperierenden, vom Bevölkerungszuwachs geprägten München so fehlt es auch dem Stuttgarter Wohnungsmarkt an bezahlbarem Wohnraum. Der preisgebundene Teilwohnungsmarkt ist angespannt, da in Stuttgart seit Jahren mehr Wohnungen mit auslaufenden oder vorzeitig abgelösten Belegungsbindungen verloren gehen als hinzukommen (Fricke 2012, vgl. hierzu auch Abb. 17).



*Abb. 17: Rückgang des geförderten Wohnungsbaus in Stuttgart – Bewilligte Wohnungen seit 1995 (Quelle: Stadt Stuttgart, Statistisches Amt 2012)*

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.stuttgart.de/SIM>; vgl. auch Stadt Stuttgart 2010 und 2014.

Das SIM wird stadtweit angewandt, sofern neues Planungsrecht zugunsten einer höherwertigen Nutzung geschaffen wird. Zudem muss mindestens ein Drittel der Bodenwertsteigerung als Investitionsanreiz beim Planungsbegünstigten verbleiben. Das SIM ist stadtweit anzuwenden – auch bei geringerer Bodenwertsteigerung, bei denen allerdings Ausnahmen möglich sind. Eine eingerichtete Baulandkommission spricht in diesem Fall bezüglich abweichender Konditionen Empfehlungen an den Gemeinderat aus. Dieser entscheidet letztendlich.

Die Kriterien von SIM teilen sich in drei Bereiche auf und bilden so ein Zielbalance. Sie beinhalten die Wohnbauförderung, die Refinanzierung und Kriterien zur Stadtqualität (vgl. Abb. 18).

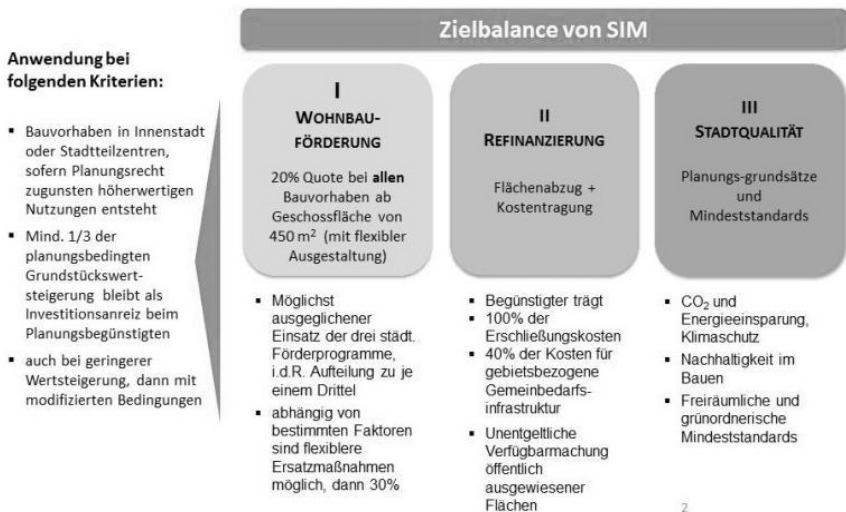


Abb. 18: Die drei Säulen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells

Die Konditionen des SIM sind im Vergleich zum Münchner Modell verschärft, da es sich auch auf gewerbliche Objekte erstreckt. Aufgrund der Wohnungsnot sind also auch in Kerngebieten nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 20 % der Geschossfläche für Wohnungsbau zu verwenden, davon wiederum 20 % für geförderten Wohnungsbau. Es erfolgt stets eine Einzelfallüberprüfung, ob ein Wohnanteil am jeweiligen Standort verträglich ist. Die erste geförderte Wohnung ist ab einer Größe von 450 m<sup>2</sup> (das sind etwa fünf Wohneinheiten) neuer Geschossfläche, die Wohnzwecken dient, zu erstellen. Sobald das neue

Planrecht eine neue Geschossfläche für Wohnen von 1.350 m<sup>2</sup> (etwa 15 Wohneinheiten) ausweist, muss die erste Sozialmietwohnung gebaut werden.

Mit besonderer Begründung sind Ersatzmaßnahmen im Radius von 1.000 m möglich. In diesem Fall erhöht sich allerdings die Wohnquote auf 30 %. Es müssen in jedem Fall neue Wohnungen gebaut werden, da eine Ablösung in Geld im Modell nicht vorgesehen ist.

Gehört das Baugrundstück der Stadt, kann der Anteil des geförderten Wohnungsbaus von mindestens 20 auf bis zu 50 % erhöht werden. Im Einzelfall kann der Anteil auch über 50 % liegen. Die Bauträger gehen zudem eine weitere Verpflichtung ein: innerhalb von drei Jahren müssen sie bauen.

Im Normalfall muss die Quote für den geförderten Wohnungsbau zu je einem Drittel auf drei Förderprogramme verteilt werden: Preiswertes Wohneigentum (PWE, Bindungsfrist zehn Jahre), Mietwohnungen mittlere Einkommensbezieher (MME, Bindungsfrist 15 Jahre) sowie Sozialmietwohnungen (SMW, Bindungsfrist 15 Jahre). Es ist auch möglich, den Anteil der Sozialmietwohnungen am geförderten Wohnungsbau auf 50 % zu erhöhen. Die verbleibende Wohnbauförderquote kann in diesem Fall frei zwischen den Programmen „Preiswertes Wohneigentum“ und „Mietwohnungen mittlere Einkommensbezieher“ gewählt werden.

Neben den Lasten und Bindungen der Wohnbauförderung hat der Planungsbegünstigte beim Stuttgarter Innenentwicklungsmodell folgende Kosten zu tragen (gem. Fortschreibung des Grundsatzbeschlusses des Gemeinderates vom 10.04.2014):

- a) Kostenlose Flächenabtretung an die Stadt für öffentlich ausgewiesene Flächen,
- b) Kostentragung für Planung und Gutachten, naturschutzrechtlichen Ausgleich und Pflegeaufwand, Herstellung von öffentlichen Anlagen,
- c) Übernahme von 100 % Erschließungskosten,
- d) Übernahme von 40 % der Kosten für gebietsbezogenen Gemeinbedarfsinfrastruktur.

In Bezug auf den Ablauf des SIM-Verfahrens werden parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans bis zum Aufstellungsbeschluss verschiedene Prüf- und Abstimmungsschritte durchlaufen, die eine abschließende Klärung der Anwendungsvoraussetzungen und eine hinreichende Bestimmung der Konditionen gewährleisten soll (vgl. Fricke 2012, S. 150, vgl. zur Verfahrensweise auch Abb. 19, Voß et al. 2013).

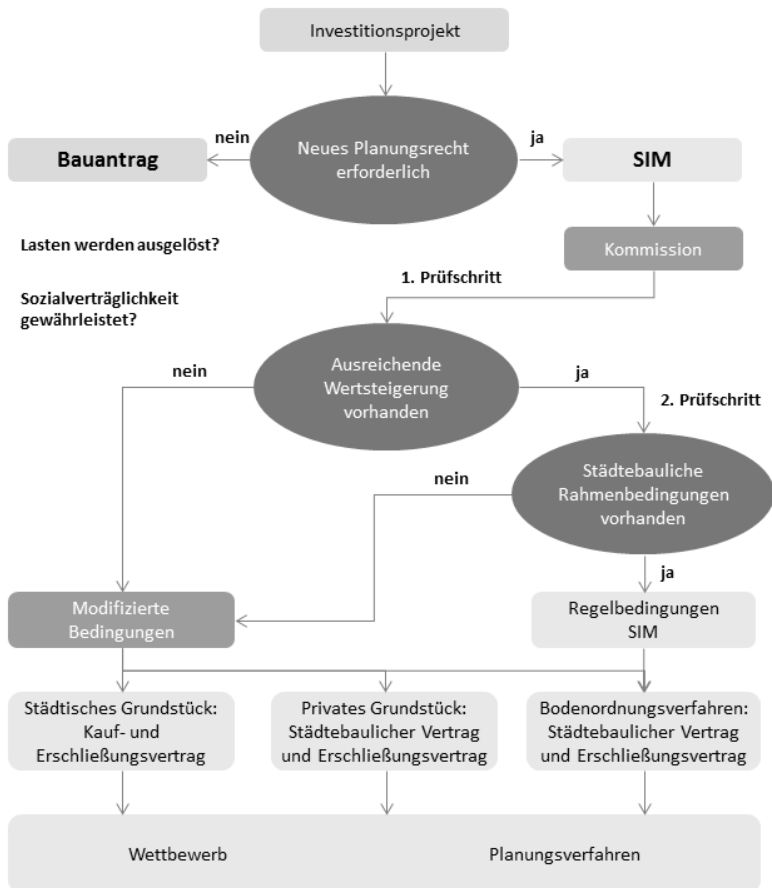


Abb. 19: Ablaufchart SIM (Fricke 2012, S. 150)

Auf Wunsch der Bau- und Immobilienwirtschaft wird zu Beginn des Verfahrens eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen, in der wesentliche Punkte fixiert werden sollen, um zum Beispiel die zu erwartende Wertsteigerung abschätzen und auch im Hinblick auf die zu erstellenden geförderten Wohnungen verlässlich kalkulieren zu können.

Die Verfahrenskoordination und -entscheidung sowie die Verhandlungsführung und Berichterstattung im Gemeinderat erfolgt durch eine sog. Baulandkommis-

sion, die sich aus Mitarbeitern des Amts für Stadtplanung und Stadterneuerung (Abteilung Stadterneuerung und Bodenordnung, Abteilung Stadtentwicklung, Planungsabteilung), des Amts für Liegenschaften und Wohnen (Abteilung Wohnungswesen) und des Geschäftskreises des Oberbürgermeisters, Stabsstelle Wirtschaftsförderung, zusammensetzt. Dienststelle der Baulandkommission ist die Bodenordnung, geführt von einem Geodäten.

Weiterhin hat die Stadt Stuttgart Mindestqualitätsstandards für Bauvorhaben festgelegt. Für Wohngebäude gilt die Einhaltung oder Unterschreitung der KfW Effizienzhaus 70 Bedingungen, für alle übrigen Gebäude die 30-prozentige Unterschreitung der EnEV 2009 (derzeit) und beim baulichen Wärmeschutz eine 20-prozentige Unterschreitung der EnEV 2009.

Eine qualifizierte Innenentwicklung soll durch vorgeschriebene Architektur- und städtebauliche Wettbewerbe erreicht werden, bei denen die städtebauliche Dichte, Nutzungsmischung, Konzeptvielfalt, Qualifizierung der Freiflächen, gebäudebezogene Begrünung und klimawirksame Optimierung von Baukörpern wichtige Prüfkriterien darstellen.

Zu den Mindestqualitätsstandards „Städtebau und Stadtgestaltung“, „Freiräumliche und grünordnerische Planungsgrundsätze“ und „Energetisch und klimarelevante Planungsgrundsätze“ existiert ein Leitfaden, der im Internet abgerufen werden kann.<sup>11</sup>

Der Grundsatzbeschluss zum SIM erfolgte durch den Gemeinderat am 24.03.2011. Nach Ablauf einer Pilotphase wurde das SIM nach ersten Praxiserfahrungen optimiert und durch erneuten Beschluss des Gemeinderats vom 10.04.2014 dauerhaft als Instrument zur Sicherung für geförderten Wohnraum und zur Sicherung von Qualitätszielen in der Innenentwicklung etabliert. Überwiegend haben sich die Konditionen aus der Pilotphase bewährt. Bei der Stadt hat sich gezeigt, dass vereinzelt Konditionen zu ändern oder zu präzisieren sind.

Im Wesentlichen wurden folgende Konditionen angepasst: Nach alter Beschlusslage war bei allen Bauvorhaben im Bereich der Stuttgarter City, der Stadtteilzentren und an sonstigen städtebaulich geeigneten Standorten ein Wohnanteil von mind. 20 % zu sichern. Davon sind wiederum 20 % zugunsten des geförderten Wohnungsbaus zu verwenden. Die Sicherung des Wohnanteils kann nach den Definitionen der BauNVO auf Kerngebiete beschränkt werden. Um Kalkulationssicherheit zu erhalten, wurde dem Wunsch der Immobilienwirtschaft nach-

---

<sup>11</sup> <http://www.stuttgart.de/img/mdb/item/428459/79132.pdf>.

gekommen, dass in Kerngebieten unabhängig vom tatsächlichen Wohnanteil maximal 4 % der Geschossfläche, die nach neuem Planrecht möglich ist, zugunsten des geförderten Wohnungsbaus zu verwenden sind. Voraussetzung ist, dass die Sicherung eines Wohnanteils vorgesehen ist.

In den Mietprogrammen MME und SMW sind bei der Fortschreibung feste Ausgangsmieten bzw. Mietspannen festgelegt worden. Für das Eigentumsförderprogramm PWE soll analog zu den sonst geltenden Richtlinien der Stadt eine Grundstücksverbilligung vom vorhabenabhängigen Grundstückswert errechnet und als Last anerkannt werden. Auch diese Konkretisierungen dienen der Kalkulationssicherheit der Vorhabenträger.

Nachdem bei den Verhandlungen der Grund und Boden mit den entsprechenden Bodenwerten stets im Vordergrund steht, liegt in Analogie zum Verfahren beim „Stuttgarter Modell“ bzw. „Erweiterten Stuttgarter Modell“ der Außenentwicklung die Federführung der Verfahrenssteuerung bei der Bodenordnung.

### **Fallbeispiel**

Im zentrumsnahen hochpreisigen Gebiet nördlich des Klinikums musste für die vorgesehene Neubebauung des Grundstücks das geltende Planrecht geändert werden, so dass 136 Wohnungen entstehen können.

Ein Gebäude steht unter Denkmalschutz. Nach dem neubaugleichen Umbau soll dort der geförderte Mietwohnungsbau realisiert werden. Der verbleibende Anteil an PWE-Wohnungen wird in die sieben Neubauten eingestreut. Insgesamt werden 32 geförderte Wohnungen geschaffen.

Durch die zusätzlichen Wohneinheiten entsteht ein Bedarf von drei Gruppen in einer Kindertagesstätte. Der Vorhabenträger verpflichtet sich, im Gebiet eine dreigruppige Kindertagesstätte auf eigene Kosten zu erstellen.





*Abb. 20: Ehemalige Hochschulbauten mit Wohnungen für Bedienstete und Studierende als Sondergebiet mit einer Geschossflächenzahl (GFZ) von 2,0  
(Kartengrundlage: Stadtmessungsamt Stuttgart)*



*Abb. 21: Neues Planrecht Allgemeines Wohngebiet mit einer GFZ von 1,7  
(Illustration: Architekten Kuehn Malvezzi Berlin, Bauherr: Eppl Projekt)*

## 6.4 Stadt Freiburg im Breisgau

Tab. 4: Steckbrief Freiburg im Breisgau (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	218.043
<b>Fläche (km²)</b>	153
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	637
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	35,2
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	6,7
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	3,0
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	24,7
40 bis unter 50 Jahre	38,3
> 65 Jahre	36,1
<b>Einwohnerdichte (EW/km²)</b>	1.462
<b>Baulandpreise (€/m²)</b>	349
<b>Mietpreise (€/m²)</b>	9,97
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	105,3
Anteil Singlehaushalte (%)	42,4
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	6,39
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	17,95

Als weitere Stadt soll an dieser Stelle die Stadt Freiburg im Breisgau betrachtet werden, deren Gemeinderat im August 2013 das Handlungsprogramm Wohnen als Grundlage für die wohnungspolitische Ausrichtung der Stadt Freiburg für die kommenden Jahre beschlossen hat. Im Handlungsprogramm Wohnen werden Maßnahmen und Strategien gebündelt, die eine quantitative und qualitative Wohnraumversorgung und damit die Zukunftsfähigkeit Freiburgs sicherstellen sollen. Mit einem bedarfsgerechten Siedlungswachstum soll verhindert werden, dass durch weiter steigende Miet- und Wohnungspreise, Wohnungsknappheit und steigendem Verdrängungsdruck die Attraktivität des Wirtschafts- und Hochschulstandorts Freiburg nachhaltig beeinträchtigt und die soziale Stabilität gefährdet wird. Mittelfristiges Ziel aller Maßnahmen ist der durchschnittliche Neubau von 1.000 neuen Wohnungen pro Jahr, davon rund 300 geförderte Wohnungen (vgl. Stadt Freiburg 2013).

In diesem Zusammenhang sind auch die baulandpolitischen Grundsätze zu sehen, die der Gemeinderat am 30.09.2009, zuletzt geändert am 27.03.2012, beschlossen hat (vgl. Stadt Freiburg 2012, 2014). Sie werden in städtebaulichen Verträgen zu allen Bauleitplanverfahren, die zusätzliche Baurechte schaffen, mit den Planungsbegünstigten rechtsverbindlich vereinbart.

In Bezug auf den geförderten Wohnungsbau gilt in Freiburg Folgendes: Bei der Schaffung von Baurechten und der Durchführung von privaten Bodenordnungsverfahren sind bis zu 10 % der Fläche für Maßnahmen im geförderten Wohnungsbau an die Stadt abzutreten. Sollte der Investor auf eine Flächenabtretung verzichten oder ist eine Abtretung nicht möglich, so ist im Umfang von 30 % der neu geschaffenen Wohnfläche geförderter Miet- bzw. Eigentumswohnungsbau zu realisieren und zu belegen. Alternativ können der Stadt im selben Umfang Belegungsrechte eingeräumt werden.

Neben weiteren zu München und Stuttgart leicht abweichenden Regelungen sind insbesondere folgende weiteren Aspekte bedeutsam (Quelle s. o.):

- **Energetische Anforderungen:** Bei größeren Bauvorhaben ist ein Energiekonzept vorzulegen, das verschiedene Varianten zur Energieversorgung untersucht. Die Variante mit den niedrigsten CO<sub>2</sub>-Emissionen ist umzusetzen, sofern sie max. 10 % teurer als die definierte Basisvariante ist. Dabei ist generell auch ein Anschluss an vorhandene Wärmenetze bzw. Versorgungsanlagen bzw. eine in Verbindung mit dem umliegenden Gebäudebestand gemeinschaftliche Lösung zu prüfen.
- **Realisierung wichtiger städtebaulicher Funktionen und Förderung der Gestaltqualität:** Bauflächen mit besonderer städtebaulicher Bedeutung (sog. Städtebauliche Schlüsselgrundstücke) sind bei entsprechendem Bedarf für bestimmte, im Stadtteil erforderliche Funktionen wie z. B. die Nahversorgung (Ladengeschäfte), Dienstleistungen oder soziale Infrastrukturen zu reservieren. Zur Förderung der städtebaulichen Qualität kann eine besondere Gestaltung an städtebaulich exponierten Standorten gefordert werden. Dies kann durch Wettbewerbe oder Mehrfachbeauftragungen sowie z. B. durch die Verpflichtung zur Erstellung eines Freiflächengestaltungsplans sichergestellt werden.
- **Mindestanteil für Wohnen und Mischung unterschiedlicher Wohnungsgrößen:** Bei größeren Bauvorhaben kann das Mischungsverhältnis von Wohnungen unterschiedlicher Größe zur Vermeidung einseitiger Strukturen für bestimmte Bereiche festgeschrieben werden. In Kerngebieten kann im städtebaulichen Vertrag ein Mindestanteil an Wohnfläche festgelegt werden, um die Verdrängung des Wohnens aus den zentralen Lagen zu verhindern. Bei

der Errichtung von Studierendenwohnungen kann ein Mindestanteil an Wohnfläche für andere Bevölkerungsgruppen festgelegt werden, um die soziale Mischung zu fördern. Ergänzend können eine Obergrenze für den Anteil an Einzimmerappartements, ein bestimmter Anteil an größeren Wohnungen oder die Einplanung von Gruppenzimmern festgelegt werden.

- **Stufenlose Erreichbarkeit:** Für alle mindestens viergeschossigen Gebäude gilt für die abgeschlossenen Wohneinheiten: 1. Das Gebäude ist so zu errichten, dass alle Geschosse stufenlos, ggf. mit einem Aufzug oder einer Rampe, erreichbar sind. Dies umfasst die Erschließung sowie sämtliche Gemeinschaftsräume innerhalb des Gebäudes. 2. Die einzelnen Wohnungen innerhalb des Gebäudes müssen gemäß dem Anforderungskatalog für barrierefrei anpassbaren Wohnungsbau erstellt sein. Dieser Anforderungskatalog soll 2015 eingeführt werden. Er wird städtische Standards für altersgerechte und barrierefreie Wohnungen sowie verbindliche quantitative Vorgaben zur Herstellung bestimmter Anteile an altersgerechten, barrierefreien und rollstuhlge-rechten Wohnungen umfassen.
- **Grundsätze in Bezug auf gewerbliche Nutzungen und den Bauzeitpunkt:** Im städtebaulichen Vertrag kann der Verzicht auf Ansprüche z. B. wegen Eingriffs in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, sowie die Übernahme von Bindungen zur langfristigen Ansiedlung und zur Sicherung von Arbeitsplätzen vereinbart werden. Der Vertrag kann darüber hinaus eine Bauverpflichtung enthalten.

#### Ihr Kontakt nach **Freiburg**

Herr Dipl.-Ing. Rolf Bertram  
Stadt Freiburg i. Br. | Stadtplanungsamt | Abt. Stadtentwicklung  
Berliner Allee 1 | 79114 Freiburg i. Br.  
rolf.bertram@stadt.freiburg.de

## 6.5 Stadt Köln

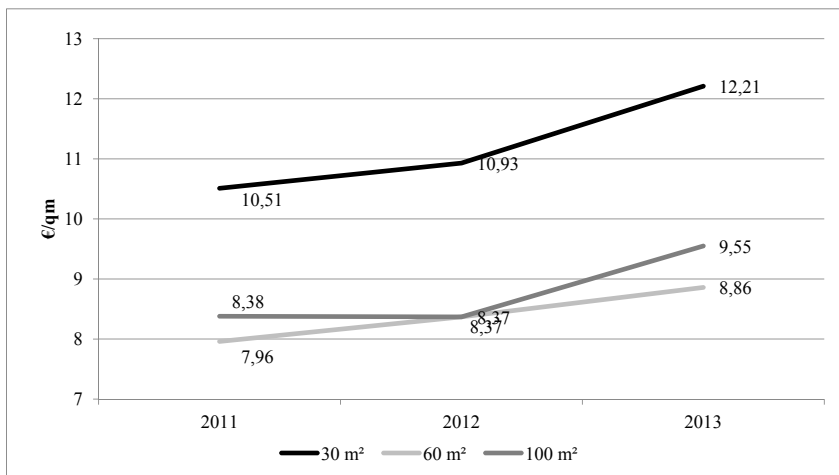
Tab. 5: Steckbrief Köln (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	1.024.373
<b>Fläche (km²)</b>	405
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	2.861
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	37,5

<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	52,6
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	5,3
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	85,8
40 bis unter 50 Jahre	166,9
> 65 Jahre	183,4
<b>Einwohnerdichte (EW/km<sup>2</sup>)</b>	2.479
<b>Baulandpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	321
<b>Mietpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	9,41
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	536,8
Anteil Singlehaushalte (%)	41,0
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	4,54
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	20,30

Für die Stadt Köln wird bis zum Jahre 2030 gegenüber 2012 (1,045 Mio. Einwohner) ein Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung um ca. 10 % auf insgesamt 1,153 Mio. Einwohner prognostiziert. Diese verteilen sich zum 31.12.2012 auf 547.221 Haushalte mit einem Anteil von 50,4 % Einpersonenhaushalten und einer Durchschnittsgröße von 1,87 Personen pro Haushalt. Der Wohnungsbestand belief sich Ende 2012 auf rund 544.000 Wohnungen bei einem Nettozuwachs gegenüber 2011 von 2.700 Wohneinheiten. Eine erhebliche Verringerung beim Wohnungsbestand ist bei den geförderten Mietwohnungen festzustellen, dessen Anteil am Gesamtwohnungsbestand im Jahr 2012 gegenüber 2000 von 12,5 auf 7,5 % gesunken ist. Diese Entwicklung setzt den langjährigen Trend fort. Der Wohnungsleerstand liegt mit 2,5 % noch innerhalb des erforderlichen Fluktuationskorridors (2–3 %). Zugleich ist es in den letzten beiden Jahren zu erheblichen Mietpreissteigerungen gekommen (vgl. Abb. 22).

Aufgrund der demografischen Veränderungen (Zuwanderung und Haushaltsverkleinerung) wird die Nachfrage nach Wohnraum in Köln in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Insbesondere besteht ein höherer Bedarf an geförderten Wohnraum, da sich ein Großteil der Bevölkerung aufgrund des geringen Haushaltseinkommens nicht im freien Markt mit adäquatem Wohnraum versorgen kann. So konnten 2012 immerhin 3.000 neue Wohnungen fertig gestellt werden, der Anteil der geförderten Mietwohnungen lag indessen bei lediglich 210.



*Abb. 22: Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise (€/m<sup>2</sup> Wohnfläche) für unterschiedliche Wohnungsgrößen in Köln  
(Quelle: <http://www.wohnungsboerse.net/mietspiegel-Koeln/5333>)*

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt am 15.05.2012 den Wiedereinstieg in die kommunale Wohnungsbauförderung beschlossen und dazu ein Programm für fünf Jahre aufgelegt. Mit 33 Mio. Euro aus kommunalen Haushaltsmitteln für Darlehen können jährlich etwa 330 neue Mietwohnungen gefördert werden. Mit den Fördermitteln des Lands könnten jährlich insgesamt ca. 1.000 geförderte WE gebaut werden. Aufgrund des historisch niedrigen Zinsniveaus wird dieses Ziel indessen nicht erreicht. Zur Flankierung des kommunalen Wohnungsprogramms hat Rat der Stadt am 17.12.2013 ein Baulandmodell (sogenanntes Kooperatives Baulandmodell Köln) beschlossen).

Angesichts der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt soll das Kooperative Baulandmodell Köln dazu beitragen, das Angebot an preiswerten Wohnungen (öffentlich geförderter Wohnraum in den Förderwegen A und B) zu erhöhen, indem dafür entsprechendes Bauland bereitgestellt wird. Insgesamt sollen mit dem Modell folgende generellen Ziele bei der Entwicklung neuer Wohngebiete in Köln verfolgt werden:

- Anteil des geförderten Wohnungsbaus bei neuen Wohnungsbauvorhaben von stadtweit mindestens 30 %.

- Erweiterte Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Entwicklungs- und Folgekosten der Baugebiete, insbesondere an den Kosten der sozialen Infrastruktur.
- Qualitätssicherung bei der Baugebietsentwicklung (obligatorische städtebauliche Wettbewerbe).

Einige dieser Ziele wurden auch bislang bereits durch städtebauliche Verträge zwischen Stadt und Investoren zur Wohnbaulandentwicklung verfolgt. Das Kooperative Baulandmodell Köln soll künftig eine Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten sicherstellen und Transparenz bei Verhandlungswegen und Planungsabläufen für Investoren und aller Akteure der Wohnbaulandentwicklung schaffen.

Das Modell findet ausschließlich bei Bebauungsplänen (§§ 12, 13a und 30 BauGB) Anwendung und nicht im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB). Als weitere Voraussetzung wird eine Mindestgröße von 25 Wohneinheiten für die Neubauvorhaben festgelegt.

Wesentlicher Kern des kooperativen Baulandmodells ist die 30 %-Quote für den geförderten Wohnungsbau. Im Stadtgebiet erfolgt eine Aufteilung der Quote auf die beiden Förderwege A und B. Je Maßnahme müssen mindestens 2/3 im Mietwohnungsbau Förderweg A und bis zu 1/3 können wahlweise in öffentlich geförderten, selbstgenutztem Wohneigentum oder im Mietwohnungsbau Förderweg B umgesetzt werden. Diese Vorgaben gelten vorbehaltlich der Förderfähigkeit. Insgesamt soll die stadtweit einheitliche Quote von 30 % die Handhabung des Baulandmodells erleichtern und eine Gleichbehandlung aller Investoren bewirken. Es ist jeweils zu prüfen, ob die städtebaulichen und technischen Fördervoraussetzungen eingehalten werden und die Sozialverträglichkeit für den Standort bestätigt wird, so dass es auch tatsächlich zu einer Bewilligung der Wohnungsbaufördermittel kommt.

Die durch die Planung ausgelösten Planungs-, Herstellungs- und Entwicklungskosten einschließlich der sozialen Infrastruktur werden bis zu einer Höhe von 2/3 der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwerterhöhungen auf die Planungsbegünstigten übertragen, so dass 1/3 des entwicklungsbedingten Bodenwertzuwachses bei diesen verbleibt. Dies soll die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sichern und dem rechtlichen Prinzip der Angemessenheit bei städtebaulichen Verträgen Rechnung tragen (Verhältnismäßigkeit).

Die Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten erfasst folgende Maßnahmen und Aufwendungen bei der Entwicklung neuer Baugebiete:

- Städtebauliche Planung und Gutachten: Städtebauliche Wettbewerbe, Fachplanungen, Fachgutachten wie Baugrunduntersuchungen und archäologische Untersuchungen, Kosten von Bürgerbeteiligungsverfahren, Kosten der Bebauungsplanung und andere Planungskosten.
- Ordnungsmaßnahmen: Kosten für die Freilegung der Grundstücke, für Bodensanierung und für Bodenordnungsverfahren.
- Flächenbereitstellung: Unentgeltliche kosten- und lastenfreie Abtretung von Verkehrsflächen, Flächen für Emissionsschutzanlagen, soweit sie von der Stadt Köln unterhalten werden müssen. Hinzu kommt die Bereitstellung von Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Gemeinbedarfseinrichtungen, öffentliche Grünanlagen sowie für den naturschutzrechtlichen Ausgleich als Folge der Baugebietsrealisierung.
- Technische Erschließung: Herstellungskosten für die Herstellung der Verkehrserschließung, des Emissionsschutzes und öffentlicher Grünflächen einschließlich der dafür erforderlichen naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen.
- Soziale Infrastruktur: Kindertagesstätten und Grundschulen können durch einen pauschalierten Finanzierungsbeitrag in Höhe von 49,00 €/m<sup>2</sup> Geschossfläche Wohnen abgelöst werden.

Analog zu städtebaulichen Verträgen ist auch beim Baulandmodell Köln die Angemessenheit für die Kostenübertragungen zu prüfen und nachzuweisen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Anforderung bei einem Verbleib von mindestens 1/3 der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerung bei den Eigentümern bzw. Planungsbegünstigten (Kappungsgrenze) gegeben ist. Der Nachweis wird für jedes Projekt durch eine städtebauliche Kalkulation mit folgenden Kostenansätzen erbracht:

- Städtebauliche Planung: Ansätze nach HOAI.
- Ordnungsmaßnahmen: Die Beseitigung von Altlasten durch Bodensanierung und Grundstücksfreilegung durch Gebäudeabrissmaßnahmen werden auf Grundlage von individuellen Kostenschätzungen berücksichtigt.
- Flächenbereitstellungen für öffentliche, technische und soziale Infrastruktur Anlage- und Einrichtung: Die Flächen werden mit dem Anfangswert zu Beginn der Maßnahme eingesetzt.
- Technische Erschließung: Herstellungskosten für Erschließungsstraßen einschließlich Kanal, 150,00 €/m<sup>2</sup> Erschließungsfläche.
- Öffentliche Grünflächen: 40,00 €/m<sup>2</sup>.



- Ausgleichsmaßnahmen: 6,00 €/m<sup>2</sup>.
- Geförderter Wohnraum: Die Realisierung des geförderten Wohnungsbaus setzt voraus, dass der Bodenanteil pro Quadratmeter Geschossfläche Wohnen einen maximalen Betrag nicht überschreitet. Dieser Wert wird für Köln mit 400,00 €/m<sup>2</sup>Wohnfläche angesetzt, so dass die Differenz zu dem tatsächlichen Endwert als Kosten aus Sicht des Planungsbegünstigten aufgefasst und in Ansatz gebracht werden müssen (Renditeverzicht).
- Soziale Infrastruktur: Auf Grundlage der Ausstattungsstandards in der Stadt Köln wird hier eine pauschale Kostenbeteiligung von 49,00 €/m<sup>2</sup> GF Wohnfläche angesetzt. Dieser Wert entspricht etwa 2/3 der tatsächlich anfallenden Kosten für soziale Infrastruktur in durchschnittlich ausgestatteten Neubaugebieten in Köln.

Die öffentlichen Lasten werden für eine Übergangsfrist reduziert, sofern die Grundstückskäufe zwischen 14.12.2006 und 30.06.2014 erfolgten. Der Anteil des geförderten Wohnungsbaus beträgt in diesen Fällen 20 % und die Infrastrukturpauschale 25,00 €/m<sup>2</sup>Wohnfläche.

Ein weiteres wichtiges städtebauliches Ziel besteht neben der Förderquote im sozialen Wohnungsbau und der Kostenüberwälzung in der Qualitätssicherung bei Neubaugebieten. Dieses städtebauliche Ziel soll u. a. durch die Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe erreicht werden. Die Wettbewerbsergebnisse z. B. hinsichtlich Stadtgestaltung, energetischer Standards der Gebäude, der städtebaulichen Dichte, der Nutzungsmischung sowie der Qualifizierung von Freiflächen und Gebäudebegrünung sollen in städtebaulichen Verträgen verankert werden. Bei künftigen Baugebietsentwicklungen wird die Anpassung an den Klimawandel eine wachsende Bedeutung gewinnen.

Die Umsetzung des Baulandmodells erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, das in Abb. 24 dargestellt ist. Grundsätzlich wird dabei die Baurechtsschaffung von der Mitwirkungsbereitschaft der Planungsbegünstigten abhängig gemacht. Voraussetzung für den Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan ist die Grundzustimmung, die indessen noch keine rechtsverbindliche Zusage zur Kostenübernahme darstellt, sondern lediglich eine Zusicherung der grundsätzlichen Mitwirkungsbereitschaft.

Projektbeispiel Clouth-Gelände: Auf einem ehemaligen Industriegelände von 14,5 ha Größe sind 1.000 Wohnungen vorgesehen, davon 300 öffentlich geförderte. Nach Abriss der meisten Fabrikgebäude und Beseitigung der Altlasten beginnen die Erschließungs- und Hochbaumaßnahmen seit 2014.

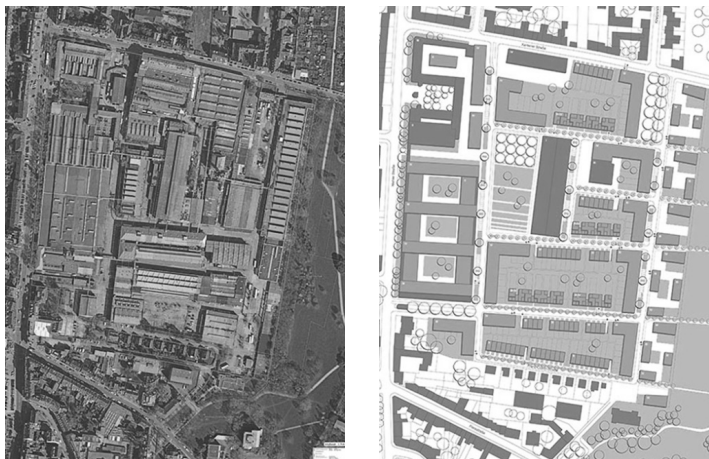


Abb. 23: Clouth Gelände in Köln Nippes im ursprünglichen Zustand (links) und Konzept für Nachnutzung (rechts) (Quelle: Stadt Köln 2014)

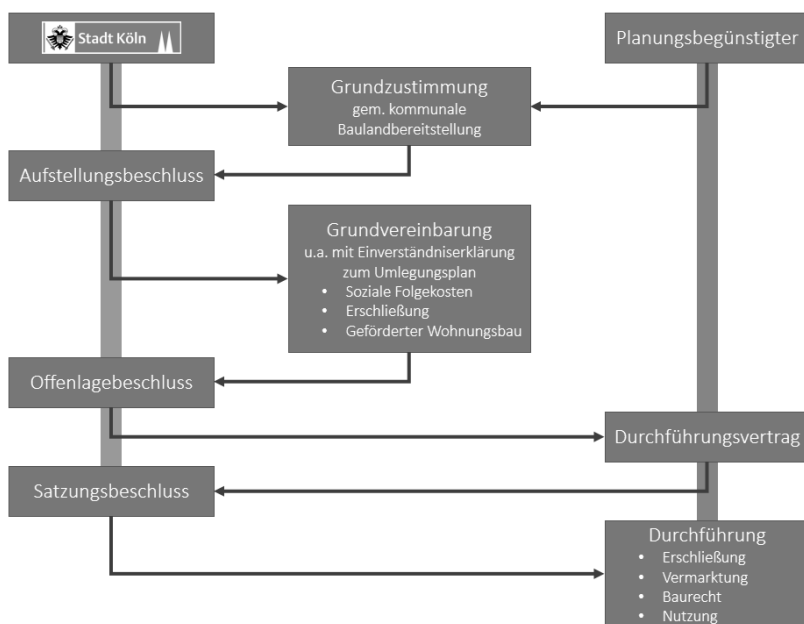


Abb. 24: Ablauf der Kooperativen Baulandmodells Köln

Die im Zuge des Bebauungsplanverfahrens aufzunehmenden Vertragsverhandlungen münden in die Grundvereinbarung. Es handelt sich um eine verbindliche Zusage zur Erfüllung der abgestimmten Vertragsinhalte einschließlich der Übernahme der Kosten. Diese Grundzustimmung muss vor der Offenlage des Bebauungsplanes vorliegen.

Sofern sich keine grundlegenden Änderungen der Planung und der sonstigen Rahmenbedingungen aufgrund der Offenlage ergeben, wird das städtebauliche Vertragswerk vor dem Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan abgeschlossen.

Bei mehreren Grundstückseigentümern und einem entsprechenden Bodenordnungsbedarf kann das Kooperative Baulandmodell Köln auch in ein Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff. BauGB integriert werden (hoheitliche Umlegung mit städtebaulichen Verträgen). Die Vereinbarungen und Abstimmungen mit den Beteiligten werden dabei den entsprechenden Verfahrensschritten sinnvoll zugeordnet, so dass die Steuerungsfähigkeit der Stadt gegeben bleibt.

Zur Realisierung der Baurechte wird mit den Grundstückseigentümern im städtebaulichen Vertrag eine Bauverpflichtung vereinbart. Erschließungsträger werden verpflichtet, diese durch Kaufvertrag an die Enderwerber der Baugrundstücke weiterzugeben.

Zur Umsetzung des Modells richtet die Stadt Köln eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe ein, die eine effiziente Steuerung des Verfahrens vornehmen soll.

<b>Ihr Kontakt nach Köln</b>
Herr Wolfgang Efferz Stadt Köln – Der Oberbürgermeister   Stadtplanungsamt   611/1 Flächennutzungsplanung Willy-Brandt-Platz 2   50679 Köln wolfgang.efferz@stadt-koeln.de

## 6.6 Stadt Offenburg

Tab. 6: Steckbrief Offenburg bzw. Kreis Ortenau (\*) (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	57.328
<b>Fläche (km<sup>2</sup>)</b>	78
<b>Fertiggestellte Wohnungen*</b>	1.059
<b>Wohnfläche p. P. (m<sup>2</sup>)</b>	42,3
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	1,8
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	3,1
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	4,9
40 bis unter 50 Jahre	9,5
> 65 Jahre	12,0
<b>Einwohnerdichte (EW/km<sup>2</sup>)</b>	755
<b>Baulandpreise (€/m<sup>2</sup>)*</b>	110
<b>Mietpreise (€/m<sup>2</sup>) für 2011</b>	6,50
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	n. A.
Anteil Singlehaushalte (%)	34,5
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	n. A.
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)*</b>	19,85

Ausgangspunkt für das Offenburger Baulandmodell ist die aus verschiedenen Studien belegte, hohe Nachfrage nach Bauland und Wohnfläche in Offenburg. Verbunden mit der bundesweiten Forderung vermehrt Bauland in den Innenbereichen zu entwickeln, hat dies zu einer Verstetigung und allseitigen Akzeptanz des Offenburger Baulandmodells geführt. Die gesamtstädtische Strategie zur zukünftigen Siedlungsentwicklung basiert auf der Zentralität der Stadt Offenburg in der Region und auf der recht hohen Einpendleranzahl. Der im Vergleich zur Gesamtbevölkerung von Offenburg hohe Pendlerüberschuss von 14.000 Menschen unterstreicht die Bedeutung der Stadt als wirtschaftliches und infrastrukturelles Zentrum der Ortenau mit ca. 420.000 Einwohnern. Auch die Stärkung als Wirtschaftsstandort ist mit erhöhten Flächenanforderungen verbunden. So ist es eine wichtige Zielsetzung, Einpendler als Bewohner zu gewinnen, um damit die mit dem hohen Zentralitätsgrad verbundenen verkehrlichen Belastungen zu verringern. Vor dem Hintergrund des Leitbildes der Stadt der kurzen

Wege kann damit die Umweltbelastung verringert und die Lebensqualität für die Menschen erhöht werden.

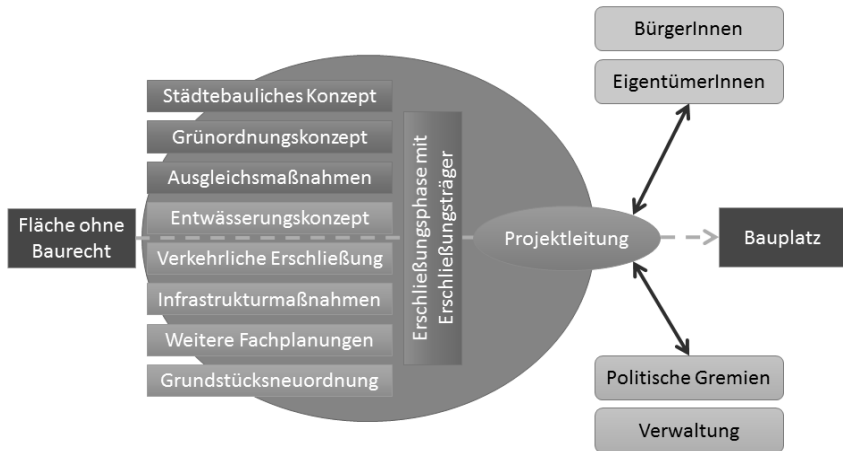
Offenburg hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten die Strategie verfolgt, durch die gezielte bedarfsgerechte Schaffung von Wohnangeboten die Situation am Boden- und Wohnungsmarkt zu entspannen. Diese Strategie hat auch dazu geführt, dass der soziale Wohnungsbau in Offenburg nur bedingt ein Thema ist.

Seit den Gemeinderatsbeschlüssen aus den Jahren 2002 und 2010 steht diese bedarfsgerechte Bereitstellung von Wohnbauland im Mittelpunkt der Baulandpolitik in Offenburg.

Das Offenburger Baulandmodell umfasst den gesamten Prozess der Baulandproduktion. Er reicht von der Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen über die Bodenordnung, die Erschließung, die Herstellung der erforderlichen Infrastruktur-, Gemeinbedarfs-, Ausgleichs- und Folgeeinrichtungen bis hin zur Realisierung der baureifen Grundstücke und deren planungskonformer Nutzung. Das Offenburger Baulandmodell ist neben ökologischen und wirtschaftlichen Regelungsinhalten geprägt von einem kooperativen Verwaltungshandeln zwischen der Kommunalverwaltung und den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern sowie den Investoren. Das Baulandmodell ist wesentlicher Bestandteil des kommunalen Flächenmanagements und garantiert damit die beschriebene verlässliche, ökologische, wirtschaftliche und kooperative Bereitstellung von Wohnbauland (vgl. Drixler 2010).

Die Stadt Offenburg übernimmt bei ihrem Baulandmodell im Rahmen des praktizierten Verfahrensmanagements die Koordination der Grundstücksneuordnung. Die erforderlichen Zuteilungsgespräche mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern erfolgen dabei stets in Absprache mit der Bauleitplanung und gegebenenfalls weiteren Fachplanungen, so dass Zuteilungswünsche sofort geklärt und in die weitere Bebauungsplanung einfließen können. Durch diese kooperative und interdisziplinäre Zusammenarbeit wird die Grundlage für eine schnelle und konsensuale Umsetzung des Bebauungsplans geschaffen.

Das Offenburger Baulandmodell, das sowohl bei der Entwicklung von Baulandflächen im Außenbereich als auch im Innenbereich zum Einsatz kommt, umfasst eine Vielzahl von Bausteinen. Damit sollen die eingangs beschriebenen kommunalen boden- und wohnungspolitischen Ziele zur Baureifmachung, zur Kostenentlastung, zur Konfliktbewältigung, zur Wohnungspolitik und zum Klimaschutz erreicht werden (vgl. Drixler 2008). Diese Bausteine basieren im Wesentlichen auf dem Instrument der Städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB, das in Kapitel 4 genannt ist.



*Abb. 25: Interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Schaffung von Bauland*

Ergänzt wird der Städtebauliche Vertrag situativ durch Regelungen zum Mietwohnungsanteil. In anstehenden Entwicklungs- und Nachverdichtungsgebieten, in denen städtebaulich Geschosswohnungsbau in größerem Umfang vorgesehen ist, wird dabei ein Mindestanteil an Mietwohnungen und/oder eine Mischung von unterschiedlichen Wohnungsgrößen im Eigentumsbereich festgeschrieben.

Stark generalisiert kommen beim Offenburger Baulandmodell der Umlegungsvertrag und der Städtebauliche Vertrag zum Einsatz.

### **1. Vertrag zur Freiwilligen Umlegung (Umlegungsvertrag)**

Der Vertrag zur Neuordnung und zur Bereitstellung der öffentlichen Flächen umfasst sämtliche von der Bodenordnung betroffenen Grundstücke und bedarf der notariellen Beurkundung. Die Stadt nimmt dabei in zwei Funktionen teil. Als Grundstückseigentümerin beteiligt sie sich mit all ihren Grundstücken, die im Gebiet liegen. Als Trägerin der Erschließungslast werden ihr die öffentlichen Flächen unentgeltlich übertragen, wobei in einem späteren separaten Erschließungsvertrag die Herstellung der Erschließungsanlagen geregelt wird.

Integraler Bestandteil der Grundstücksneuordnung ist die dingliche Sicherung einer Bauverpflichtung zur zeitnahen planungskonformen Bebauung der neu geschaffenen Bauplätze.

Die Eckpunkte des Umlegungsvertrags lauten:

- Unentgeltlicher Flächenbeitrag von mindestens 30 % der Einwurfsflächen,
- unentgeltliche Mehrflächenabtretung, wenn Anteil der öffentlichen Flächen mehr als 30 % der Einwurfsfläche beträgt,
- Regelung zur solidarischen Tragung der anfallenden Grundsteuer und Notargebühren,
- unbegrenzte Mehr- und Minderzuteilung,
- Beauftragung der Grundstücksvermessung,
- Kostenersatz für Geschäftsbesorgung der Stadt,
- Bauverpflichtung mit dinglich gesicherten und preislimitierten Ankaufsrechts für Stadt oder Dritten bei Nichterfüllung.

## **2. Städtebaulicher Vertrag**

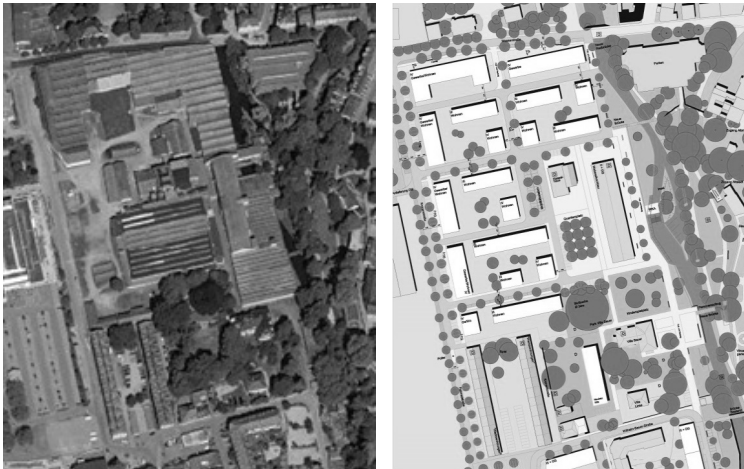
Bereits im Umlegungsvertrag wird der Abschluss eines Städtebaulichen Vertrags vereinbart. Er beinhaltet den Erschließungsvertrag, der die Herstellung der Erschließungsanlagen durch die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer regelt und wird um Komponenten eines Folgelastenvertrags erweitert, da mit dem Vertragswerk auch die Herstellung von Ausgleichmaßnahmen innerhalb und außerhalb des Baugebiets sowie die Kostentragung für den Bebauungsplan und den dazugehörigen Gutachten bzw. Ingenieurleistungen verbunden sind. Vertragspartner der Stadt ist die Gesellschaft der Grundstückseigentümer. Sie führt im eigenen Namen die im Städtebaulichen Vertrag vereinbarten Maßnahmen durch bzw. beauftragt diese.

Die Eckpunkte des Städtebaulichen Vertrags lauten:

- Übertragung der Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen, Gutachten und Ingenieurplanungen,
- Übertragung der Freilegung, einer eventuellen Bodensanierung und sonstigen vorbereitenden Maßnahmen,
- Übertragung der Planung und der Herstellung aller Anlagen, die der Erschließung des Gebietes dienen und die die bauliche Nutzung erleichtern bzw. verbessern,
- Durchführung aller Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft inklusive dem Ankauf der benötigten Grundstücke,
- Sicherung der architektonischen Qualität durch Hochbauwettbewerbe oder Mehrfachbeauftragungen,
- Erarbeitung und Umsetzung von Energiekonzepten,
- vertragliche Regelungen zum Mietwohnungsbau (nur bei Geschosswohnungsbau).

### **Fallbeispiel: Konversion einer Industriebrache zu einem CO<sub>2</sub>-neutralen Wohnquartier**

Innerhalb eines 7 ha großen Sanierungsgebiets, welches im Programm Stadtbau West von Bund und Land gefördert wird, liegt die ca. 3 ha große Industriebrache unmittelbar vor der Innenstadt Offenburgs. Ein süddeutscher Investor hat das Areal unter Vermittlung der Stadt Offenburg erworben und wird dort ca. 300 neue Mietwohnungen errichten sowie ca. 80 denkmalgeschützte Wohnungen sanieren. Entsprechend des Offenburger Baulandmodells schlossen Stadt, Investor und ehemaliger Grundstückseigentümer einen dreiseitigen städtebaulichen Vertrag ab. Darin werden die unentgeltliche Bereitstellung der öffentlichen Flächen, die Freilegung und die Erschließung, die städtebauliche Qualität sowie ein Energiekonzept geregelt. Durch die Nutzung der Wasserkraft, einer Nahwärmeversorgung sowie eines Effizienzhausstandards 55 wird das Entwicklungsgebiet zu einem CO<sub>2</sub>-neutralen Wohnquartier. Die finanziellen Aufwendungen der Vertragspartner werden auf die sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen vollumfänglich angerechnet, so dass keine Ausgleichsbeträge zu entrichten sind. Bis 2018 soll das Quartier hergestellt sein. Die Investitionskosten liegen bei ca. 70 Mio. Euro.



*Abb. 26: Ehemalige innerstädtische Industrienutzung auf 3 ha (links).  
300 Wohneinheiten, Wasserkraftanlage, Nahwärmeversorgung,  
Parkanlagen (rechts).*



Ihr Kontakt nach <b>Offenburg</b>
Herr Dr.-Ing. Erwin Drixler Stadt Offenburg   Leiter Fachbereich Bauservice Wilhelmstraße 12   77654 Offenburg erwin.drixler@offenburg.de

## 6.7 Stadt Bocholt

Tab. 7: Steckbrief Bocholt (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	71.080
<b>Fläche (km²)</b>	119
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	181
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	41,4
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	2,5
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	3,4
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	6,5
40 bis unter 50 Jahre	12,4
> 65 Jahre	14,3
<b>Einwohnerdichte (EW/km²)</b>	613
<b>Baulandpreise (€/m²)</b>	161
<b>Mietpreise (€/m²) für 2011</b>	4,40–6,40
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	–
Anteil Singlehaushalte (%)	29,9
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	–
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)*</b>	19,02

Der Rat der Stadt Bocholt fasste im Jahr 1995 einstimmig einen Beschluss zur Einführung eines sozialgerechten Bodenmanagements. Dieser Beschluss beinhaltet im Wesentlichen folgende Strategiebausteine:

Zum Ziel einer nachhaltigen und kontinuierlichen Bereitstellung bezahlbaren Wohnbaulandes und zur Mitfinanzierung der Wohnfolgekosten sollen alle öffentlich- und privat-rechtlichen Instrumente genutzt und geschickt kombiniert werden.

Städtebauliche Planungen sollen nur dann zur Rechtskraft gebracht werden, wenn sichergestellt ist, dass sich die Eigentümer und Vorhabenträger spürbar unter Teilverzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke infolge städtischer Planungen an den Folgekosten beteiligen und die Grundzüge der dargestellten sozialgerechten Bodennutzung anerkennen.

Der Entwicklungsplan „Wohnen in Bocholt“ bildet die Grundlage eines zukunfts- und zielgerichteten Bodenmanagements für die Verwaltung. In diesem Plan sind alle Flächen dargestellt, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen oder im vorliegenden Gebietsentwicklungsplan (GEP) als Wohnsiedlungsgebiet dargestellt, aber noch nicht realisiert worden sind.



*Abb. 27: „Bienhorst Zentrum“, Stadtteilzentrum einschließlich Wohnbauflächen sowie MI- und GE-Flächen zur Abschirmung der Umgehungsstraße B 67 entwickelt nach den Grundsätzen des Bocholter Bodenmanagements (Quelle: Stadt Bocholt)*

Die Verwaltung wird in dem Beschluss ermächtigt, über die im Baugebiet bezogenen Handlungsprogramme dargestellten Maßnahmen mit den jeweiligen Eigentümern zu verhandeln. Grundstücke von Eigentümern, die nicht mitwirkungsbereit sind, sollen nicht in die Konzeption einbezogen werden. Ist das Abkoppeln nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer nicht möglich, ist das städtebauliche Projekt nicht weiter zu verfolgen. Bei Projekten mit gesamtstädtisch relevanten Zielsetzungen sind jedoch die bodenrechtlichen Instrumente einzusetzen, welche die vergleichsweise größten Durchsetzungsmöglichkeiten garantieren.

Die Vergabe von Grundstücken erfolgt nach einem Punktesystem zu einem kostendeckenden und moderaten Preis im Kontext des städtischen Bodenrichtwertgefüges.

Zur Finanzierung des Bodenmanagement und der sozialverträglichen Bodennutzung wird ein revoltierender Fonds eingesetzt.

Ihr Kontakt nach <b>Bocholt</b>
Herr Ulrich Paßlick Stadtbaurat   Stadtverwaltung Bocholt Berliner Platz 1   46395 Bocholt

## 6.8 Weitere Städte mit Baulandbeschlüssen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es aus den in Kapitel 5 genannten Gründen für fast alle größeren Kommunen mittlerweile zur Handlungsroutine gehört, sich intensiv mit der Festlegung von Strategien für die Baulandentwicklung und Brachflächenrevitalisierung auseinanderzusetzen. Neben den ausführlichen beschriebenen Fallstudien sollen an dieser Stelle skizzenhaft weitere Städte mit baulandpolitischen Modellen bzw. Grundsätzen benannt werden:

- **Frankfurt am Main:** Wohnbauland-Entwicklungsprogramm aus dem Jahr 2011<sup>12</sup>; Magistratsbeschluss „M 9“ vom 17.01.2014 zur Sicherung des geförderten Wohnungsbaus: *„Unter dem Ziel einer sozialverträglichen Stadt- und Quartiersentwicklung sollen Wohnungsangebote für alle Bevölkerungsgruppen geschaffen werden. Deshalb sollen bei der planerischen Entwicklung von Wohnbauland die Grundlagen für Eigentumswohnungen, frei finanzierte Mietwohnungen und geförderte Miet- und Eigentumswohnungen geschaffen*

<sup>12</sup> <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=5269&psid=d> (Zugriff: 7.8.2014).

*werden. Dabei hält der Magistrat eine sozialverträgliche Mischung, die ein Drittel des neu entstehenden Wohnraums als geförderten Wohnungsbau beinhaltet, im Grundsatz für angemessen. Diese Quote von 30 % bezieht sich auf die Gesamtzahl der Bruttogeschossfläche des neu zu errichtenden Wohnraums. Welche Förderwege in welchem Umfang dabei zur Anwendung kommen, ist in Abhängigkeit vor der Struktur des jeweiligen Baugebiets und seiner Nachbarschaft von Fall zu Fall zu entscheiden. [...] Aus dieser Rechtsfigur ergeben sich Randbedingungen, die im Einzelfall dazu führen können, dass von der 30-Prozent-Quote Abstriche gemacht werden müssen.“*

- **Heidelberg:** Baulandmanagement seit 2006, wenn neu zu schaffendes Bau-recht im Bereich Wohnen oder im Bereich eines höherwertigen Gewerbebaulands zum Tragen kommt; Förderquote von 20 % bei Wohnprojekten.<sup>13</sup>

Bei ähnlicher Zielsetzung weicht die Wahl der Instrumente in den weiteren Kommunen vor dem Hintergrund verschiedener stadträumlicher Rahmenbedingungen, Planungstraditionen und politischer Verhältnisse voneinander ab.

Der Gemeinderat der Stadt **Ludwigsburg** hat am 12.12.2013 beispielsweise folgenden Beschluss gefasst (vgl. Stadt Ludwigsburg 2013):

*„Die Entwicklung neuer Wohnbaugebiete mit Flächen über 3.000 qm erfolgt künftig nur noch, wenn sämtliche betreffenden Grundstücke im Eigentum der Stadt stehen. Sofern eine Einigung mit den Grundstückseigentümern auf einem vertretbaren Preisniveau und innerhalb einer angemessenen Frist nicht zustande kommt, wird von einer planerischen Entwicklung der entsprechenden Flächen Abstand genommen. [...]“*

Außerhalb der vom Gemeinderat beschlossenen Potentialflächen kann unter den Voraussetzungen des § 12 BauGB (Kostentragung und Durchführungsverpflichtung) im Ausnahmefall eine Baulandentwicklung von Grundstückseigentümern auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrages mit vorhabenbezogenem Bebauungsplan initiiert werden,

- a) wenn die Einhaltung der Vorschriften des Baugesetzbuches sichergestellt ist und
- b) wenn die städtebauliche und architektonische Qualität sichergestellt ist und
- c) wenn über die für die Stadt kostenneutrale Finanzierung der inneren Infrastruktur hinaus eine angemessene Kostenbeteiligung an der Infrastruktur außerhalb des Plangebiets (Bildungseinrichtungen u. a.) sichergestellt ist und

---

<sup>13</sup> Vgl. [http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Leben/Wohnentwicklungsprogramm.html#anker354124\\_Wohnungspolitische](http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Leben/Wohnentwicklungsprogramm.html#anker354124_Wohnungspolitische).

- d) wenn von den Gesamtflächen für den Geschosswohnungsbau 10 % bis 20 % der Flächenanteile für preiswerten Mietwohnungsraum (z. B. Fair Wohnen und Mietwohnungen nach dem Landeswohnraumfördergesetz) an Wohnungsbaunternehmen, Bauträger oder sonstige Bauherren zur Verfügung gestellt werden und
- e) wenn die Baulandentwicklung einer nachhaltigen Stadtentwicklung dienlich ist.

Einen ähnlichen Ansatz für eine langfristige Bodenvorratspolitik verfolgt die Stadt **Ulm** bereits seit rund 110 Jahren, indem sie Flächen für künftige bauliche Entwicklungen auf Vorrat aufkauft und gezielt zur Aufgabenerfüllung der Stadt einsetzt bzw. wieder veräußert. Hauptaufgaben sind dabei die Bereitstellung von Wohnbaugrundstücken, von Gewerbe- und Industriebaugrundstücken und den für Infrastruktureinrichtungen im weitesten Sinn erforderlichen Flächen, wie z. B. Schulen, Kindergärten, Sportanlagen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen. Grundprinzip dabei ist, dass die Stadt einen Bebauungsplan für ein künftiges Baugebiet erst dann in das Verfahren bringt, wenn sie auch Eigentümerin der betroffenen Flächen ist.<sup>14</sup>

## 6.9 Exkurs: Stadt Hannover

Tab. 8: Steckbrief Hannover (Median 2008–2011)

<b>Einwohner</b>	514.137
<b>Fläche (km²)</b>	204
<b>Fertiggestellte Wohnungen</b>	372
<b>Wohnfläche p. P. (m²)</b>	40,8
<b>Arbeitslosigkeit (in 1.000)</b>	29,8
<b>Arbeitslosigkeit (anteilig Bev.) (%)</b>	5,7
<b>Bevölkerung (in 1.000)</b>	
18 bis unter 25 Jahre	44,4
40 bis unter 50 Jahre	85,1
> 65 Jahre	102,9
<b>Einwohnerdichte (EW/km²)</b>	1.922

<sup>14</sup> [http://www.ulm.de/leben\\_in\\_ulm/bauen\\_wohnen/grundstueckspolitik.4294.3076,3665,4271,3514,3572,4294.htm](http://www.ulm.de/leben_in_ulm/bauen_wohnen/grundstueckspolitik.4294.3076,3665,4271,3514,3572,4294.htm).

<b>Baulandpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	229
<b>Mietpreise (€/m<sup>2</sup>)</b>	7,12
<b>Haushalte</b>	
Anzahl gesamt (in 1.000)	295,1
Anteil Singlehaushalte (%)	43,6
Anteil Haushalte in Sozialwohnungen (%)	4,02
<b>Haushaltseinkommen (in 1.000 €)</b>	n. A.

Die Stadt Hannover hat keinen baulandpolitischen Grundsatzbeschluss gefasst, sondern realisiert ihre städtebaulichen Qualitäten durch Einzelbeschlüsse über städtebauliche Verträge. Typische Regelungsinhalte – die rechtliche Zulässigkeit vorausgesetzt – betreffen folgende städtebauliche Maßnahmen:

- **Erschließung und Freiflächengestaltung:** Diese werden entsprechend der festgelegten städtischen Standards vereinbart.
- **Ökologische Ziele:** Im Dezember 2008 hat der städtische Rat die Umsetzung seines Klimaschutzaktionsprogramms 2008–2020 beschlossen. Dessen Zielsetzung ist, bis 2020 den CO<sub>2</sub>-Ausstoß um 40 % bezogen auf die Basis von 1990 zu senken. Als entsprechende Bausteine dieses Ziel werden im Bereich Gebäude die Verbesserung des baulichen Wärmeschutzes bis hin zum Passivhausstandard vereinbart, aber auch die vermehrte Energieversorgung durch Kraft-Wärme-Kopplung, die Nutzung regenerativer Energien und eine Beratung durch die Klimaschutzleitstelle der Stadt (festgehalten in einem Beratungsprotokoll) geregelt. Es wird davon ausgegangen, dass die Regelungsinhalte in diesem Bereich intensiviert werden, da die Stadt derzeit ein neues Klimaschutzkonzept ausarbeitet.
- **Soziale Infrastruktur:** Regelungsinhalte betreffen Kindertagesstätten (unterteilt in Bedarfe hinsichtlich der Betreuung unter drei Jahren und über drei Jahren) und Schulen (Grundschulen) entsprechend der übergeordneten Gesetzgebung wie z. B. dem Kinderförderungsgesetz sowie spezifische städtische Regelungen zur Bedarfssicherung.
- **Geförderter Wohnungsbau:** Bezogen auf das Kommunale Wohnraumförderprogramm werden entsprechend abgestufte Forderungen vereinbart.
- **Car-Sharing Stellplätze:** Vereinbarung über die Zurverfügungstellung von Stellplätzen für Car-Sharing-Betreiber zu marktüblichen Konditionen werden getroffen.
- **Spezielle Vereinbarungen mit Nahversorgern:** Diese umfassen diverse Gestaltungsvorschriften (Baumraster auf der Stellplatzanlage, Fahrradbügel nach „Hannover-Standard“, PV-Anlagen auf geeigneten Dächern, etc.).

Die Regelungsinhalte ergeben in der Regel aus getroffenen politischen Beschlüssen, die in den städtebaulichen Verträgen im Folgenden als Einzelbeschluss vereinbart werden müssen. Entwickelt die Stadt Hannover selbst, so gewährt sie zudem den sogenannten Kinderbaulandbonus für Familien mit Kindern beim Erwerb von Flächen.

Besondere städtebauliche Standards in Vereinbarungen zu realisieren, hat sich seit 2000 etabliert. Schon zur Weltausstellung im Jahr 2000 wurde der Stadtteil Kronsberg mit innovativen Standards verwirklicht. Hier wurden sozialer Wohnungsbau (Miete) sowie auch Eigentum umgesetzt. Hinzu kamen ökologische Realisierungen wie der damals noch außergewöhnlichen Passivausstandard sowie ein optimiertes Energie- und Wasserkonzept.

Seitdem gilt diese Entwicklung mit ihren hohen Standards als Vorbild für die folgenden Entwicklungen. Einen besonderen Stellenwert nimmt die Realisierung ökologischer Standards ein, wie bei der Entwicklung des zero:e Parks in Hannover-Wettbergen (vgl. Abb. 28). Hier wurde von der Stadt Hannover sowie zwei Investoren die größte Nullemmissionshaussiedlung in Europa entwickelt. Auf 26 ha entstehen gegenwärtig ca. 300 Wohneinheiten als Reihen-, Doppel- und freistehende Einfamilienhäuser im Passivhausstandard.



*Abb. 28: Zero:e Park in Hannover (Foto: Weitkamp)*

Die Entwicklung des Gebietes unterlag verschiedenen politischen Forderungen und planerischen Anforderungen, die über einen städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Die Stadt Hannover verfolgte die Ziele der CO<sub>2</sub>-Neutralität sowie die Verwirklichung einer hohen Lebensqualität durch großzügig geplante Grünflächen und ein umfangreiches Wasserkonzept (Mulden-Rigolen-System, vgl. Abb. 29). Speziell der Restenergiebedarf konnte durch Solarthermie und ein reaktive Wasserkraftanlage kompensiert werden. Die städtische Förderung „Hannover-Kinder-Bauland-Bonus“ wurde von allen drei Partnern gewährt. Daneben wurden 30 Kita-Plätze geschaffen, drei Spielplätze gebaut. Trotz der umfangreichen allgemeinwohlorientierten Interessen konnte die Entwicklung mittels städ-

tebaulicher Verträge realisiert werden. Damit konnte die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB abgewendet werden. Ein Teil der Wertsteigerung wurde insbesondere für die ökologischen Standards verwendet.



*Abb. 29: Mulden-Rigolen-System als Eigenleistung des Developers*

Die Einhaltung bestimmter Förderquoten wurde allerdings nicht durchgehend bzw. streng angestrebt: während beim Kronsberg der soziale Wohnungsbau einen besonderen Stellenwert einnahm, stand in Wettbergen der ökologische Standard im Vordergrund.

<b>Ihr Kontakt nach <b>Hannover</b></b>
Frau Dipl.-Ing. Susanne Klinke Landeshauptstadt Hannover   Fachbereich Planen und Stadtentwicklung Rudolf-Hillebrecht-Platz 1   30159 Hannover <a href="mailto:susanne.klinke@hannover-stadt.de">susanne.klinke@hannover-stadt.de</a>



## **7 Vergleichende Bewertung**

Die vorgestellten Baulandmodelle sind jeweils für sich in den einzelnen Städten ohne größeren Einfluss oder Vorgaben von Bund und Ländern entwickelt worden, in der Regel durch einen Abstimmungsprozess zwischen den lokalen bzw. regionalen Akteuren aus Planung, Politik und Bau- und Wohnungswirtschaft. Dabei haben sich durch gegenseitiges Lernen in vielen Fällen Gemeinsamkeiten herausgebildet, aber auch Besonderheiten, die spezielle Probleme und Situationen des jeweiligen lokalen Wohnungsmarktes adressieren.

Die vergleichende Untersuchung greift exemplarisch Beispiele heraus, um die Vielfältigkeit der Lösungsansätze und Regelungen, aber auch die Konstanten hinsichtlich relevanter inhaltlicher und formaler Aspekte, darzustellen.

### **7.1 (Wohnungs-)Politische Ziele und deren Realisierbarkeit**

In Bezug auf die mit den Baulandmodellen und -strategien verfolgten Zielsetzungen ist offensichtlich, dass sich diese im Verlaufe der letzten Jahrzehnte an die veränderten Rahmenbedingungen, vor allem an den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel, angepasst haben.

Eine bereits in Abschnitt 5.1 erwähnte Untersuchung der ersten Baulandmodelle der 1990er Jahre durch das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung förderte folgende Anlässe zu Tage, wobei die Reihenfolge auch gleichzeitig die damaligen Prioritäten widerspiegelt (vgl. ILS 2003): Hohe Bodenpreise, Kostenbelastung der Gemeinde, Baulandknappheit, fehlende Baulandmobilisierung, städtebaulich-strategische Gründe, Wohnungsknappheit, Abwanderungstendenzen, hoher Anteil an Bauträgervermarktung und Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer.

Bei den aufgelisteten Motiven wird deutlich, dass die Kommunen mit der Aufstellung eines Baulandmodells insbesondere die Mobilisierung von Bauland, die Finanzierung der Baulandbereitstellung durch Private, die ausgewogene sozialräumliche Entwicklung sowie die Dämpfung der Bodenpreisentwicklung verbunden haben. Im Vordergrund stand vielerorts die beschleunigte Außenentwicklung, z. B. durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB, soziale und qualitative Zielsetzungen spielten zumeist eine (noch) untergeordnete Rolle.

Ein Beispiel für ein Baulandmodell der klassischen Form stellt das sog. „Erweiterte Stuttgarter Modell“ dar, welches in Stuttgart seit den 1980er Jahren zur Entwicklung zahlreicher Baugebiete angewendet wurde (vgl. Tab. 9). Mittlerweile verzichtet die Stadt Stuttgart auf Außenentwicklung, so dass seit 2011 das in bereits erläuterte Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) zum Tragen kommt.

*Tab. 9: Konditionen des „Erweiterten Stuttgarter Modells“<sup>15</sup>*

<b>Verfahren/ Instrumente</b>	Vereinbarte amtliche Umlegung gemäß den gesetzlichen Möglichkeiten des § 56 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 11 BauGB. Die Grundvoraussetzung zur Durchführung einer freiwilligen Umlegung ist die Zustimmung aller Beteiligten. Hierzu werden städtebauliche Verträge abgeschlossen, in denen die Bedingungen der Umlegung festgelegt werden.
<b>Flächenbeitrag</b>	Die Eigentümer leisten einen unentgeltlichen Flächenbeitrag von 30 % ihrer Einwurfsfläche.
<b>Sozialbeitrag</b>	Die Eigentümer leisten zusätzlich einen entgeltlichen „Sozialbeitrag“ in Höhe von 20 % ihrer Einwurfsfläche zu einem Preis, der noch geförderten Mietwohnungsbau ermöglicht. Dieser Sozialbeitrag ist für geförderten Wohnungsbau, das Sonderprogramm „Preiswertes Wohneigentum“ oder für Flächen des Gemeinbedarfs zu verwenden.
<b>Verfahrens- und Folgekosten</b>	Die Eigentümer übernehmen die Kosten der städtischen Planung und Vermessung sowie – sofern erforderlich – das Honorar des Maßnahmeträgers, einen Teil der Kosten der für das Gebiet notwendigen Sozial-Infrastruktur, die Kosten für die externen naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen sowie die gesamten Kosten der Erschließung des Neubaugebietes zu 100 %.
<b>Bauverpflichtung</b>	Die Eigentümer verpflichten sich, ihre Grundstücke innerhalb einer Frist von fünf Jahren zu bebauen.

<sup>15</sup> <http://www.stuttgart.de/item/show/352920/1>.

Unter den heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist festzustellen, dass die ehemals gültigen Zielsetzungen der kommunalen Grundsatzbeschlüsse weiterhin Bestand haben, die Anforderungen an die Steuerung der Bodennutzung aber zweifellos noch zugenommen haben. Zu betonen sind an dieser Stelle insbesondere folgende aktuelle Aspekte einer zukunftsorientierten Bodenpolitik:

1. **Innenentwicklung und Bestandsoptimierung:** Die Reduzierung des Flächenverbrauchs bzw. der Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung sind mittlerweile im Baugesetzbuch festgeschrieben. Baulandmodelle setzen ihren Schwerpunkt folglich nicht mehr auf die Neuausweisung von Bauland, sondern auf die Reaktivierung von Brachflächen und Baulücken.
2. **Schaffung bezahlbaren Wohnraums:** Angespannte Wohnungsmärkte mit hohen Mietpreissteigerungen bestimmen die aktuelle wohnungspolitische Debatte in vielen Ballungsgebieten Deutschlands. Mit Hilfe von Baulandmodellen kann bspw. der Anteil des geförderten Wohnungsbaus verpflichtend geregelt werden.
3. **Bewältigung der Energiewende:** Energieeinsparung und Energieeffizienz sind das Gebot der Stunde, Städte und Gemeinden tragen zu einem erheblichen CO<sub>2</sub>-Verbrauch bei. In Baulandmodellen können Regelungen zur Energienutzung über städtebauliche Verträge und bei der Grundstücksvergabe getroffen werden.
4. **Stadtqualität und Baukultur:** Die bauliche Gestaltung und damit die Baukultur werden sich immer mehr zu einem wichtigen Standortfaktor für Kommunen entwickeln. Baulandmodelle sind in der Lage, Mindestqualitätsstandards zu definieren, z. B. können städtebauliche Wettbewerbe vorgeschrieben werden.

Die obenstehenden sozialen und städtebaulichen Ziele an eine Bodenpolitik der Zukunft spiegeln sich auch in den aktuell beschlossenen Baulandmodellen wider, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

Im Städtevergleich ist zu konstatieren, dass insbesondere den wohnungspolitischen Zielsetzungen eine besondere Bedeutung zukommt. Die Stadt Stuttgart geht mit ihrem SIM am weitesten, indem aufgrund der Wohnungsknappheit auch bei gewerblichen Objekten 20 % der Geschossfläche für Wohnungsbau zu verwenden sind, davon wiederum 20 % für geförderten Wohnungsbau. Die erste geförderte Wohnung ist ab einer Größe von 450 m<sup>2</sup> (das sind etwa fünf Wohneinheiten) neuer Geschossfläche, die Wohnzwecken dient, zu erstellen. Im Gegensatz dazu wird beim Kooperativen Baulandmodell der Stadt Köln eine Mindestgröße von 25 Wohneinheiten für die Neubauvorhaben festgelegt. Auch eine

Wohnquote bei Gewerbeobjekten existiert nicht. Kleinere Städte, wie z. B. die Stadt Ludwigsburg, legen bisweilen keine feste Förderquote, sondern einen Spielraum fest, der von den Gesamtflächen für den preiswerten Mietwohnungsraum vorzuhalten ist (hier: 10 % bis 20 % der Flächenanteile).

Auch in absoluten Zahlen ausgedrückt, versuchen die Städte ihre Anstrengungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu verstärken. Die Stadt Hamburg will im Zuge des „Bündnisses für das Wohnen“ jährlich 6.000 neue Wohnungen errichten, davon 3.000 geförderte Wohneinheiten. Bei der Stadt Stuttgart liegt der Zielwert bei etwa 1.000 neu gebauten geförderten Wohnungen im Haushalt 2014/15. In der Stadt Freiburg am Breisgau sollen 1.000 Wohnungen pro Jahr entstehen, davon 300 geförderte.

Unterschiede gibt es ferner im Hinblick auf die energiepolitischen Zielsetzungen bei den kommunalen Grundsatzbeschlüssen. Die Stadt Freiburg geht z. B. bei der Anpassung ihrer städtebaulichen Infrastrukturen an den Klimawandel sehr weit, in dem sie bei größeren Bauvorhaben Energiekonzepte vorschreibt, die verschiedene Varianten zur Energieversorgung untersuchen müssen. Sogar ökonomische Gesichtspunkte geraten in den Hintergrund: Die Variante mit den niedrigsten CO<sub>2</sub>-Emissionen ist umzusetzen, sofern sie max. 10 % teurer als die definierte Basisvariante ist.

Als vorbildlich in Bezug auf die Transparenz der Regelungen kann die Stadt Stuttgart angesehen werden, die Mindestqualitätsstandards „Städtebau und Stadtgestaltung“, „Freiräumliche und grünordnerische Planungsgrundsätze“ und „Energetisch und klimarelevante Planungsgrundsätze“ können im Internet abgerufen werden.<sup>16</sup>

## **7.2 Legitimation und formelle Umsetzung**

Die Kommunen fassen in der Regel einen Grundsatzbeschluss in Form eines Ratsbeschlusses, um sich selbst an eine Baulandstrategie zu binden. Viele Modelle sind sehr jung bzw. in jüngster Vergangenheit an die heutigen Anforderungen angepasst worden. München und Bocholt haben ihre Ursprünge allerdings in der Mitte der 1990er Jahre. Existiert kein Baulandbeschluss, so bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die Kommune keine Baulandstrategie verfolgt. Auch hier gehen Kommunen vielfach aus Tradition strategisch vor, müssen aber für jedes Vorhaben im Einzelfall städtebauliche Verträge aushandeln (z. B. in Han-

---

<sup>16</sup> <http://www.stuttgart.de/img/mdb/item/428459/79132.pdf>.

nover). Während diese Vorgehensweise zu sehr flexiblen und auf den Einzelfall abgestimmten Lösungen führt, ist sie allerdings arbeitsaufwändiger, da jeder Fall im Einzelbeschluss geregelt werden muss. Liegt ein Grundsatzbeschluss vor, so werden auf dieser Grundlage weitere Vereinbarungen wie eine Mitwirkungsvereinbarung oder ein Durchführungsvertrag geschlossen. Ist ein Eigentümer oder Developer nicht mitwirkungsbereit, so wird die Kommune für ihn kein Baurecht schaffen.

Die Baulandstrategie ist an ein Planungsverfahren gebunden. Im unbeplanten Innenbereich, in dem eine Baugenehmigung über § 34 BauGB erlangt werden kann, hat die Kommune keine Handhabe, die Baugenehmigung an bestimmte Verpflichtungen z. B. Übernahme von Kosten zu koppeln. Nur im Rahmen notwendiger formeller Planungsprozesse zur Baurechtschaffung, kann die Kommune einen Eigentümer oder Developer zur Kostenübernahme oder sonstigen Maßnahmen verpflichten. Unter Nutzung ihrer Planungshoheit kann sie im Rahmen der Angemessenheit und Kausalität zum Vorhaben die Übernahme von Kosten, soziale Belange wie geförderten Wohnungsbau oder auch städtebauliche Qualitäten verpflichten. Hier gilt in den meisten Modellen die Bodenwertsteigerung als Anhalt für die Höhe der Verpflichtung, einige Modelle (z. B. Freiburg, Stuttgart) erlauben dies auch für geringe Bodenwertsteigerungen und richten die Verpflichtungen am Prozentsatz der Gesamtinvestitionssumme aus oder modifizieren die Konditionen. Die Anforderungen und rechtlichen Rahmenbedingungen der im Zusammenhang eines Baulandmodells geschlossenen Vereinbarungen müssen den rechtlichen Anforderungen an städtebauliche Verträge genügen.

Die Modelle weisen unterschiedliche Anwendungsvoraussetzungen auf. Während einige Modelle uneingeschränkt Anwendung in der Kommune finden können, sind andere Modelle an bestimmte Flächengrößen oder zu realisierende Wohneinheiten gebunden (beispielsweise Köln beschränkt die Anwendung der Baulandstrategie auf Projekte mit mehr als 15 Wohneinheiten, Stuttgart auf Projekte ab 450 m<sup>2</sup> Geschossfläche).

In den Modellen hat sich wie auch bei der Anwendung städtebaulicher Verträge ein Investitionsanreiz von einem Drittel des Bodenwertzuwachses bewährt. Dies ist weder rechtlich festgeschrieben noch bislang durch die Rechtsprechung bestätigt worden. Aufgrund der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen des Vorhabens verpflichten die Kommunen die Developer in der Regel zu Beiträgen in allen drei Säulen (vgl. Abschnitt 5.3), die je nach stadt-räumlichen Anforderungen differieren. Während die durch das Vorhaben entstandenen Kosten wie Erschließung, Grünanlagen, technische Infrastruktur in

jedem Modell übernommen werden muss, differiert die Ausgestaltung der weiteren Kosten nach Schwerpunktsetzung der Städte. Die Schaffung von günstigem Wohnraum (in Stuttgart werden drei Segmente unterschieden: preiswertes Wohneigentum, Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher und Sozialmietwohnungen, in München, Hamburg und Köln ist eine generelle stadtweite Quote von 30 % geförderter Mietwohnungsbau festgelegt) bildet dabei meistens einen weiteren Schwerpunkt. Aber auch die Realisierung von sozialer Infrastruktur insb. Kita-Plätzen (anteilige Übernahme der Herstellungskosten oder eigene Realisierung) oder städtebauliche Qualitäten (Verpflichtung zu Wettbewerben), Klimaanpassung (z. B. Verpflichtung energetischer Gebäudestandards in Freiburg) sind verbreitete inhaltliche Regelungen der Modelle.

Zur Umsetzung der Vorhaben benennen einige Grundsatzbeschlüsse beispielhaft bodenrechtliche Instrumente wie die amtliche und freiwillige Umlegung (München, Freiburg oder Offenburg) sowie städtebauliche Verträge. Andere überlassen die Instrumente und Verfahrenswahl dem Developer ohne Vorgaben. Erwartungsgemäß erfolgt in keinem der untersuchten Baulandmodelle eine bindende Vorgabe bestimmter bodenrechtlicher Instrumente.

Ein flexible Anwendung der Modelle ist oftmals möglich; so entscheidet Stuttgart im Falle geringer Bodenwertzuwächse im Rahmen einer Baulandkommission einzelfallbezogen über modifizierte Konditionen; in Köln regelt dies eine Kontrollgruppe. Dadurch ist es möglich sehr individuell auf das Vorhaben reagieren zu können. Eine rein pauschale Anwendung der Modelle würde ansonsten an der Forderung von Angemessenheit und Kausalität scheitern und ggf. Regressforderungen der Developer nach sich ziehen.

### **7.3 Organisation**

Alle Modelle starten zunächst mit dem Abschluss einer Grundvereinbarung zwischen dem Planungsbegünstigten und der Kommune, in denen sich der Vorhabenträger zu den Grundsätzen des Baulandmodells verpflichtet.

In Stuttgart stimmt das Sachgebiet Bodenordnung die Verfahrenskonditionen und -art mit den Planungsbegünstigten ab und erarbeitet einen Vorschlag. Eine Baulandkommission prüft jedes Vorhaben im Einzelfall und erstellt eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat. Die Baulandkommission setzt sich aus dem Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung mit den Abteilungen Stadterneuerung und Bodenordnung, Planung und Wohnungswesen sowie dem Geschäftskreis des Oberbürgermeisters, Stabsstelle Wirtschaftsförderung, zusammen. In

Köln koordiniert die dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe (LK Koop-Bau) die Anwendung des Kooperativen Baulandmodells, die vom Dezernenten für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr geleitet wird. Diese setzt sich zusammen aus Entscheidungsträgern der wesentlichen, im Verfahren beteiligten Fachämtern: Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadtplanungsamt, Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster, Amt für Wohnungswesen, Bauverwaltungsamt. Die Lenkungsgruppe Koop-Bau überwacht die weitere Verfahrenskoordination und sichert die prioritäre Abwicklung der Bebauungspläne, deren Aufstellungsbeschlüsse aufgrund dieses Modells zustande gekommen sind. In beiden Modellen sind Geodäten in die Steuerungsgruppe integriert.

In München sorgt eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Planungsreferates, in der sieben städtische Referate zusammenwirken, für Realisierung der SoBoN. Projektabhängig werden weitere Referate oder Dienststellen hinzugezogen. Zur Beschleunigung der Verfahren prüft die Arbeitsgruppe, welche Optimierungschancen in den Verfahren gesehen werden, setzt sie in der Verwaltung durch oder schlägt sie – wie den vorbehaltlichen Satzungsbeschluss – dem Stadtrat zur Anwendung vor. In Hannover, die im Rahmen von Einzelbeschlüssen die Baulandbereitstellung regeln, werden die städtebaulichen Verträge im Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Abteilung Bodenordnung, unter der Leitung von Geodäten erarbeitet. In Hamburg werden die städtebaulichen Verträge nach vorgefertigten Mustern von den für die Bauleitplanung zuständigen Bezirken mit den Planungsbegünstigten erarbeitet und beschlossen. Sowohl München als auch Stuttgart werden sehr transparent in ihrer Wirkung nach außen dargestellt. Sowohl im Internet, als auch auf Fachkongressen und Aufsätzen sind die Modelle detailliert beschrieben. Der Grundsatzbeschluss ist für Developer zugänglich (über das Internet bereitgestellt). Auch in Köln wird sowohl der Grundsatzbeschluss als auch weiteres Informationsmaterial im Internet bereitgestellt. Gleiches gilt für die Hamburger Regelungen. Sowohl der Vertrag für das Wohnen als auch der Vertrag für Hamburg sind mit Hintergrundinformationen über die städtische Webseite erreichbar.

## 7.4 Ökonomische Effekte

Am Beispiel der Baulandmodelle aus München, Köln und Stuttgart werden die ökonomischen Effekte, also die Kostenwirkung auf den Investor bei drei unterschiedlichen Projektkonstellationen dargestellt. Ziel der Modellrechnung ist es, die Sensitivität der in den Modellen festgelegten Kalkulationsmechanismen in Abhängigkeit unterschiedlicher Bodenwerte und städtebaulicher Dichte dar-

zustellen. Die Auswahl dieser drei Modelle erfolgte, da alle drei Modelle Verpflichtungen für die Herstellung von gefördertem Wohnraum und für soziale Infrastruktur berücksichtigen, die Kostenansätze und Berechnungsschritte jedoch unterschiedlich sind.

Bei allen Modellen soll durch eine Angemessenheitsprüfung sichergestellt werden, dass ein ausreichender Investitionsanreiz für den Planungsbegünstigten besteht. Diese Schwelle der Angemessenheit der Kostenübertragung wird in allem Modellen in etwa gleich interpretiert. So wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass 1/3 der planungsbedingten Wertsteigerung als Anreiz bei den Investoren verbleiben soll. Die Berechnung der Wertsteigerung bezieht sich dabei jeweils auf das Bruttobauland, wobei die Flächen öffentlicher Nutzung (Verkehrsfläche, Gemeinbedarf etc.) keine Wertsteigerung erfahren. Umgekehrt sollen die auf den Planungsbegünstigten übertragbaren Kosten 2/3 der Wertsteigerung nicht überschreiten.

Die Entwicklung dieses Schwellenwertes ist vom gesetzten Anfangswert und der in der Planung realisierten städtebaulichen Dichte abhängig. Durch den Vergleich mit den veranschlagten Kosten kann dargestellt werden, ob die Anwendung des Baulandmodells für den Investor angemessen ist.

Die Modellrechnung berücksichtigt folgende Kostenpositionen:

- Kosten für Planung und Herstellung von technischer Infrastruktur und Grünanlagen,
- Kosten der Herstellung von sozialer Infrastruktur,
- Kosten für die Abtretung öffentlicher Infrastruktur und Gemeinbedarfsflächen und
- Fiktive Kosten durch Erlösminderung in Folge von gefördertem Wohnungsbau.

#### **7.4.1 Darstellung der Modellparameter**

Als Basis für die Kalkulation der Modellrechnungen werden die Kostenansätze gewählt, die in den Baulandmodellen direkt festgelegt oder durch Musterkalkulationen gut dokumentiert sind.

Grundsätzlich sind reale und fiktive Kosten zu unterscheiden. Die realen Kosten werden für die Herstellung der technischen und sozialen Infrastruktur und die Planung veranschlagt und dem Planungsbegünstigten bzw. Investor in Rechnung gestellt. Die Kostenansätze dafür sind in Tab. 10 dargestellt.



Tab. 10: Kostenansätze der Baulandmodelle

Kostenfaktor	Kölner Modell	Münchener Modell	Stuttgarter Modell
<b>Städtebauliche Planung und Gutachten</b>	5 €/m <sup>2</sup> Bruttobauland		
<b>Straße/Kanal</b>	150 €/m <sup>2</sup> örtliche Verkehrsfläche		
<b>Grünfläche/Spielplatz</b>	40 €/m <sup>2</sup>	60 €/m <sup>2</sup>	40 €/m <sup>2</sup>
<b>Soziale Infrastruktur</b>	49 €/m <sup>2</sup> Geschossfläche Wohnraum	66,47 €/m <sup>2</sup> Geschossfläche Wohnraum	220.000 € je Gruppe (Bedarf nach Schlüssel berechnet)

Der fiktive Kostenblock, der in den Modellen veranschlagt wird, besteht aus den geldwerten Abtretungen öffentlicher Verkehrs- und Gemeinbedarfsflächen an die Kommune sowie den entgangenen Erlöse in Folge der Verpflichtung für geförderten Wohnraum.

Der Flächenabzug der entgeltfrei abgetretenen öffentlichen Flächen wird in allen Baulandmodellen zum Anfangspreis bewertet und in die Berechnung der Angemessenheit einbezogen.

Die Kosten für die Bereitstellung von sozialem Wohnraum werden angesetzt, weil der Investor mit diesem Teil der Entwicklung geringere Erträge erzielen wird als mit den Flächen, die zu Marktpreisen angeboten werden. Diese Kosten sind fiktiv; d. h. es erfolgen keine direkten Zahlungen seitens des Planungsbegünstigten. Sie dienen ebenfalls dazu, die Angemessenheit der Auflagen und Verpflichtungen des Investors zu bewerten.

Der Anteil der Geschossfläche, die für geförderten Wohnraum genutzt werden soll, beträgt in allen Städten 30 %. Die Ermittlung des monetären Gegenwertes der Verpflichtung für geförderten Wohnraum wird jedoch in allen Modellen unterschiedlich gehandhabt.

- Im *Kölner Modell* wird der Endwert je m<sup>2</sup> Nettobauland auf die realisierte Geschossfläche für Wohnen umgerechnet. Übersteigt dieser Wert die Grenze von 400 €/m<sup>2</sup> wird die Differenz für die Geschossfläche geförderten Wohnraums als Wertverzicht angerechnet.

- Im *Münchener Modell* werden zwei Varianten des geförderten Wohnraums unterschieden. 2/3 des geförderten Wohnraums werden in Form von Mietwohnungen und 1/3 als Eigentum realisiert. Vom Prinzip her soll der Grund und Boden für geförderten Wohnraum vom Planungsbegünstigten zu den Herstellungskosten je Quadratmeter Wohnfläche abgegeben werden. Die aktuellen Münchener Richtlinien nennen für Gebiete mit Mietwohnraum Erschließungskosten von 281,20 €/m<sup>2</sup> WF und für Eigenheimgebiete 536,85 €/m<sup>2</sup> WF. Die Differenz zum jeweiligen auf die Wohnfläche umgerechneten erzielbaren Marktpreis wird als Belastung angerechnet.
- Im *Stuttgarter Modell* verteilt sich der geförderte Wohnraum in der Regel zu gleichen Teilen auf die Programme „Preiswertes Wohneigentum“ (PWE), „Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher“ (MME) und „Sozialwohnungen“ (SMW). Im Programm PWE wird erschließungsbeitragsfreies Bauland zu 70 % des erzielbaren Marktwertes abgegeben. Es entstehen also für diesen Anteil Einnahmeverluste in Höhe von 30 % gegenüber dem Marktwert.

Die fiktiven Kosten für den geförderten Mietwohnungsbau werden als Differenz zwischen Sollmiete (7,50 €/m<sup>2</sup> im Programm SMW und 8,50 €/m<sup>2</sup> beim Programm MME) und der ortsüblichen Vergleichsmiete bestimmt. Da es sich um Neubauwohnungen handelt wird der von Empirica 2013 veröffentlichte Angebotsmietpreis für Neubau von 11,51 € als örtübliche Vergleichsmiete verwendet. Pro realisiertem Quadratmeter Wohnfläche beträgt die Differenz also rund 3 bzw. 5 €/m<sup>2</sup>.

Von diesen Kosten der Förderung für den Wohnraum wird den Stuttgarter Regelungen entsprechend der Wert der Wohnraumförderung durch zinsvergünstigte bzw. zinsfreie Darlehen in Höhe der eingesparten Zinsen abgezogen.

#### **7.4.2 Szenarien der Modellrechnung**

Köln, München und Stuttgart gehören zu den deutschen Städten mit den angespanntesten Wohnungsmärkten und hohen Baulandpreisen, dennoch gibt es auch in diesen Städten sehr unterschiedliche Lagen mit höheren und niedrigeren Bodenpreisen. Daher wird je ein Szenario mit relativ niedrigen und eines mit hohen Anfangs- und Endwerten ausgewählt.

Zusätzlich wird ein Szenario als Nachverdichtungssituation mit einer Bestandsdichte von 0,5 GFZ definiert. Hier ist der Anfangswert deutlich erhöht, da bereits Baurecht besteht. Die Spanne zwischen Anfangs- und Endwert ist entspre-

chend geringer. Bei der Nachverdichtung ist davon auszugehen, dass die Verkehrsfläche bereits besteht, so dass keine Kosten für die Herstellung der Straße zum Ansatz gebracht werden. Die bestehende Geschossfläche wird bei der Berechnung des zusätzlichen Bedarfs an sozialer Infrastruktur und der Verpflichtung für sozialen Wohnraum angerechnet. Ansonsten wird für alle drei Szenarien von 8.000 m<sup>2</sup> Nettobauland ausgegangen.

*Tab. 11: Übersicht der Szenarien*

	<b>Szenario 1: Niedriges Boden- preisniveau</b>	<b>Szenario 2: Hohes Boden- preisniveau</b>	<b>Szenario 3: Nachver- dichtung</b>
<b>Anfangswert bei GFZ = 1</b>	100 €/m <sup>2</sup>	300 €/m <sup>2</sup>	500 €/m <sup>2</sup>
<b>Endwert bei GFZ = 1</b>	380 €/m <sup>2</sup>	800 €/m <sup>2</sup>	800 €/m <sup>2</sup>
<b>Bruttobauland</b>	10.000 m <sup>2</sup>	10.000 m <sup>2</sup>	9.000 m <sup>2</sup>
<b>Nettobauland</b>	8.000 m <sup>2</sup>	8.000 m <sup>2</sup>	8.000 m <sup>2</sup>
<b>Verkehrsfläche</b>	1.000 m <sup>2</sup>	1.000 m <sup>2</sup>	–
<b>Gemeinbedarf</b>	500 m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>
<b>Grünfläche</b>	500 m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>
<b>Bestehende Geschossfläche</b>	–	–	4.000 m <sup>2</sup>

Es werden für jedes Szenario elf Dichtevarianten zwischen GFZ 0,6 und 2,6 berechnet. Die Anfangs und Endpreise werden entsprechend der durchschnittlichen Umrechnungskoeffizienten für Metropolen angepasst (vgl. Immobilienmarktbericht Deutschland 2011, S. 287). Abb. 30 zeigt, wie sich die veranschlagten Anfangs- und Endwerte je Quadratmeter Bauland mit der vorgesehenen Geschossflächenzahl verändern. Die durch die Planung generierte Gesamtwertsteigerung der Entwicklungsfläche ist in Säulen dargestellt.

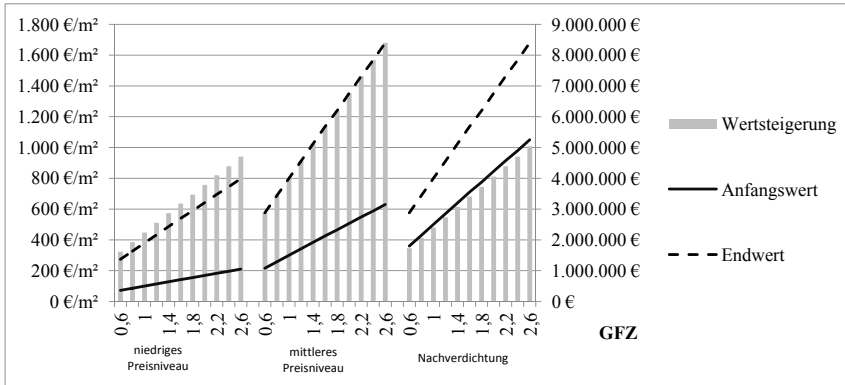


Abb. 30: Entwicklung der Bodenpreise und der entwicklungsbedingten Wertsteigerung in Abhängigkeit von der städtebaulichen Dichte

### 7.4.3 Ergebnisse

Im Folgenden wird die Entwicklung der Kostenpositionen für jedes Baulandmodell in den jeweiligen Szenarien dargestellt. Dabei zeigen sich teils gleiche teils unterschiedliche Ergebnisse, die durch die jeweiligen Besonderheiten der Baulandmodelle zu erklären sind.

#### 7.4.3.1 Kosten für Herstellung und Flächenabzug für Infrastruktur und Gemeinbedarf

Diese Kostenposition wird in allen betrachteten Baulandmodellen in gleicher Weise berücksichtigt. Abb. 31 zeigt zusammengefasst die Herstellungskosten für Straßenbau und Entwässerung sowie für die Anlage von öffentlichen Grünflächen. Diese sind entsprechend der Ausgestaltung der Szenarien unabhängig von der städtebaulichen Dichte und für alle Städte weitgehend gleich. Im Szenario Nachverdichtung führt die bereits vorhandene Straße zu deutlich geringeren Baukosten.

In der Abb. 31 ist weiterhin die Belastung des Investors durch den Flächenabzug dargestellt. Der Wert der Flächen für Straßen, Grünanlagen und Gemeinbedarf wird mit dem Anfangswert angesetzt. Dieser nimmt annahmegemäß mit der geplanten GFZ zu. Ebenso ist im Szenario mit dem höheren Bodenpreisniveau

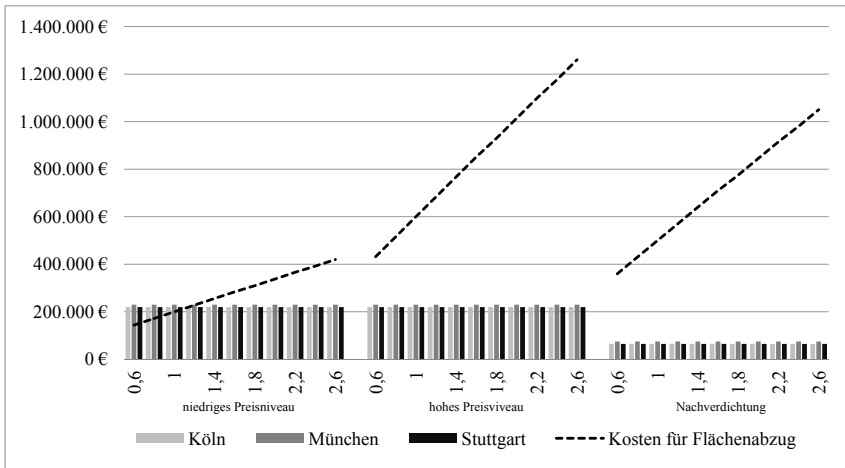


Abb. 31: Kosten für die Herstellung der Infrastruktur und für den Flächenabzug

(Anfangswert 300 €/m<sup>2</sup>) eine höhere Belastung durch den Flächenabzug gegeben. Im Szenario Nachverdichtung ist dieser Kostenblock trotz höherem Anfangswert (500 €/m<sup>2</sup>) geringer als bei einer Neuentwicklung mit hohem Bodenwertniveau. Hier wird die Straßenfläche nicht abgezogen, da sie schon vorhanden ist und aus dem Entwicklungsgebiet ausgenommen ist.

#### 7.4.3.2 Kosten für Soziale Infrastruktur

Deutlich größer sind die Modellunterschiede bei den für die Betreuung und Bildung von Kindern veranschlagten Kosten. Während in München ein etwas größerer und Köln ein geringerer Anstieg proportional zum Anstieg der städtebaulichen Dichte erfolgt, zeigt die Berechnung des tatsächlichen Bedarfs in Form von Betreuungsgruppen einen stufenförmigen Kostenanstieg im Stuttgarter Modell.

Während in den Szenarien mit niedrigem und hohem Bodenwertniveau das Ergebnis ebenfalls ausschließlich von der auf das Nettobaubauland bezogenen Dichte (GFZ) abhängig ist, sind die Kosten im Szenario Nachverdichtung um den durch den vorhandenen Bestand an Geschossfläche ausgelösten Bedarf reduziert. Dieser Bestandsbedarf entspricht bei dem gewählten Szenario in etwa einer Betreuungsgruppe.

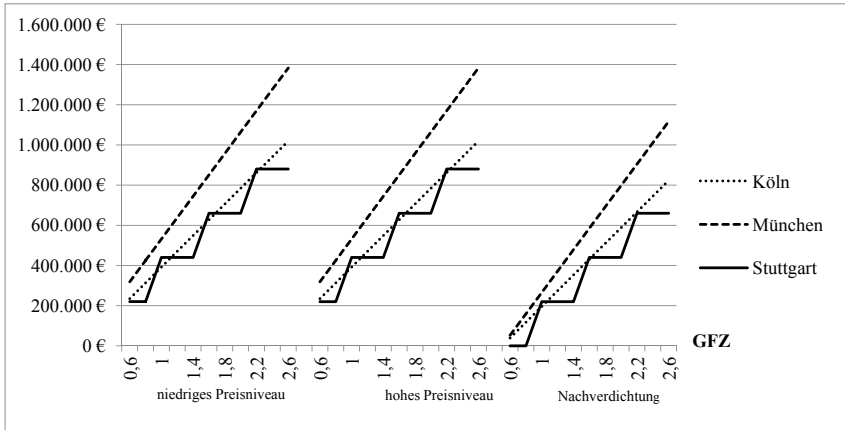


Abb. 32: Kosten für die soziale Infrastruktur in Abhängigkeit der GFZ

#### 7.4.3.3 Renditeverzicht durch sozialen Wohnungsbau (fiktive Kosten)

Einen ebenfalls deutlichen Unterschied gibt es bei den anrechenbaren fiktiven Kosten, die durch die Verpflichtung für sozialen Wohnungsbau entstehen. Die Unterschiede resultieren zum einen aus den in den Baulandmodellen beschriebenen Berechnungsvorschriften und zum anderen sind die Ergebnisse auch vom gewählten Bodenpreisszenario abhängig.

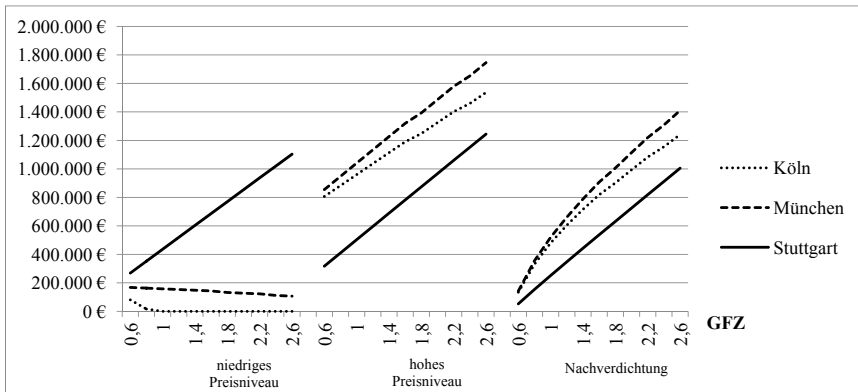


Abb. 33: Fiktive Kosten infolge der Verpflichtung zu gefördertem Wohnraum

Abb. 33 zeigt, dass der Kostenverlauf im Stuttgarter Modell in allen Szenarien mit der GFZ linear ansteigt. Die Kurven befinden sich nur auf unterschiedlichem Niveau. Dies ist durch die im jeweiligen Szenario unterstellten Endwerte zu erklären und im Fall der Nachverdichtung auch durch den Ausschluss des bisherigen Bestands an Wohnfläche aus der Berechnung. Dass der Kostenverlauf für das Stuttgarter Modell im Szenario niedriger Bodenpreise höher ist als in Köln und München liegt vor allem daran, dass sich die Berechnung bei Mietwohnungen nach dem Abstand von Sollmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete richtet und damit unabhängig vom unterstellten Bodenwert ist. Hier ist in Bezug auf die Modellrechnung kritisch anzumerken, dass die Miete in einer Umgebung mit geringen Bodenwerten möglicherweise unterhalb der durchschnittlichen Stuttgarter Angebotsmiete anzusetzen wäre.

Interessanter als der mit der GFZ stetig steigende Kostenverlauf in Stuttgart ist, dass der Kostenverlauf in Köln und München bei niedrigem Preisniveau rückläufig ist, aber bei hohem Preisniveau ein Anstieg mit der GFZ zu verzeichnen ist. Der Grund hierfür ist die Einführung von absoluten Grenzwerten in Bezug auf die realisierte Geschossfläche. Die im Kölner Modell gewählte Wertgrenze von 400 €/m<sup>2</sup> wird im Szenario mit geringem Bodenpreisniveau nur bei sehr geringer GFZ vom Marktpreis je Quadratmeter Wohnfläche überschritten. Bei höherer GFZ unterschreitet der Marktpreis je Quadratmeter Wohnfläche diese Grenze. Es werden keine fiktiven Kosten ausgewiesen, weil gemäß dem Kölner Modell davon auszugehen ist, dass bei so niedrigen Bodenpreisen sozialer Wohnraum ohne Wertverluste durch den Investor realisiert werden kann. Da in München die Wertgrenze in Form der Erschließungskosten für Mietwohnraum (281,20 €/m<sup>2</sup>) niedriger angesetzt ist als in Köln (400 €/m<sup>2</sup>), sind die Bodenwerte über das gesamte Spektrum der GFZ so, dass im Geschosswohnungsbau höhere Erlöse erzielbar wären als für die Erschließungskosten aufzubringen wäre. Die fiktiven Kosten fallen im Münchener Modell somit nicht auf null zurück.

Bei hohen Bodenwerten steigt die Gesamtbelastung hingegen mit der GFZ an. Zwar nimmt auch hier grundsätzlich die Wertminderung pro m<sup>2</sup> mit steigender GFZ ab. Der Schwellenwert ist hier im Verhältnis jedoch nicht mehr ausreichend groß um die Steigerung der Belastung aufgrund der ebenfalls durch mit der GFZ steigenden Zahl an Quadratmetern Wohnfläche auszugleichen.

Im Nachverdichtungsszenario, das die gleichen Endwerte wie das Szenario mit hohen Bodenwerten aufweist, ist die Gesamtbelastung generell niedriger, da ein Teil der Wohnfläche als Bestand nicht angerechnet wird. Auch hier wird an der anfangs gekrümmten Linie deutlich, dass die fiktiven Kosten pro Quadratmeter Wohnfläche bei kleiner Geschoßfläche besonders hoch sind.

#### 7.4.3.4 Gesamtbelastung der Planungsbegünstigten

Abb. 34 zeigt die kumulierten Kostenpositionen für Herstellungskosten und Planung technischer Infrastruktur, Flächenabzug, sozialer Infrastruktur sowie geförderten Wohnraum und die 1/3-Grenze der planungsbedingten Wertsteigerung. Diese Grenze wird in der Modellrechnung weitgehend eingehalten. Nur bei hoher GFZ im Nachverdichtungsszenario überschreiten die mit dem Münchner Baulandmodell kalkulierten Kosten die Obergrenze. In diesem Fall würde in München das SoBoN-Modell aber eher nicht zur Anwendung kommen, da es für die Neuerschließung von Flächen zur Wohnnutzung ausgerichtet ist. An dem Vergleich der Szenarien wird deutlich, dass die Eigenschaften und Regeln der Modelle in den Städten jeweils auf die lokalen Erfordernisse und Wertverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt ausgerichtet sind, um eine effektive Steuerung zu ermöglichen.

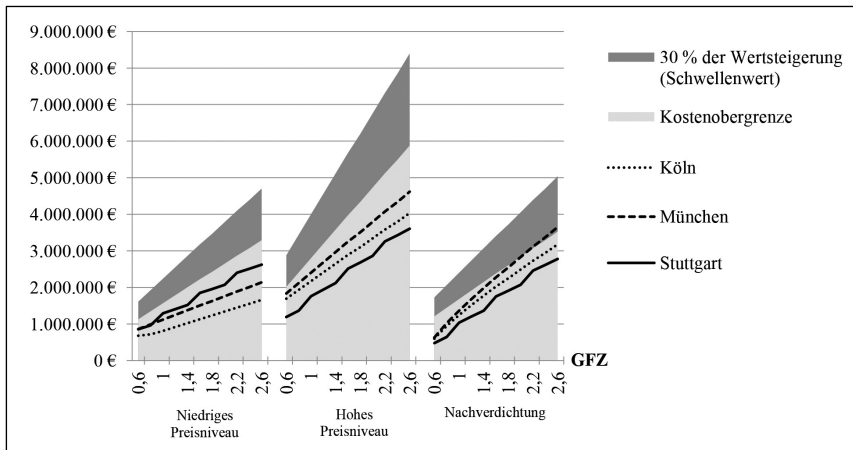


Abb. 34: Übertragbare Gesamtkosten und Prüfung der Angemessenheit

### 7.5 Bewertung der Modelle in Bezug auf die Problemlösungsrelevanz

So positiv sich die in Kapitel 5 und 6 erläuterten sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Zielsetzungen in den existierenden Baulandmodellen auch darstellen lassen, so kritisch ist die praktische Realisierung auf gesamtstädtischer



Ebene zu hinterfragen: Schaffen die Grundsatzbeschlüsse wirklich Abhilfe bei Wohnungsmarktengpässen und steigenden Mieten bzw. Bodenpreisen? Kann künftig auf eine Außenentwicklung verzichtet werden? Werden durch die Modelle die Energieziele der Bundesregierung erreicht?

Diese zentralen Fragestellungen können an dieser Stelle sicherlich nicht vollumfänglich beantwortet werden, zumal viele Baulandbeschlüsse erst vor kurzer Zeit getroffen wurden. Dennoch lässt sich zum jetzigen Stand bereits festhalten, dass die Modelle und die damit verbundenen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur urbanen Resilienz liefern bzw. liefern können. Urbane Resilienz umfasst hat die Initiative für Raum und Resilienz (IRUR) an der Bauhaus-Universität Weimar als Krisenfestigkeit von Metropolregionen, Städten und Gemeinden definiert. Dazu bedarf es vorausschauender Maßnahmen, die die städtebauliche, infrastrukturelle oder landschaftlich-ökologische Robustheit verstärken und die Vulnerabilität der Städte minimieren bzw. die Städte zu ihrer strukturellen Stärke zurückführen sollen.<sup>17</sup>

Nachfolgende Erkenntnisse in Bezug auf die Problemlösungsrelevanz der Modelle lassen sich aus den durchgeführten Untersuchungen ableiten:

- Kommunale Baulandmodelle verbessern zwar mittel- bis langfristig das Angebot an bezahlbarem Wohnraum, verhindern aber nicht, dass der Bestand an gebundenen Wohnungen infolge auslaufender Belegungsbindungen insgesamt weiter abnimmt.
- Grundvoraussetzung für eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommensgruppen in angespannten Märkten sind weiterhin Kompensationszahlungen des Bundes und eine fortgesetzte, im besten Fall erhöhte, Wohnraumförderung der Länder (vgl. Regiokontext 2013, S. 3).
- Baulandmodelle führen im räumlichen Anwendungsbereich zu sozial gemischten Bevölkerungsstrukturen, wodurch ghettoartige Quartiere vermieden werden können („*Sozialgerechtigkeit*“). Nicht belegt ist, ob dies in der Folge die soziale Entmischung an anderer Stelle in den benachbarten Bestandsquartieren vorantreibt. Integrationsprobleme können mit den Instrumenten der kommunalen Bodenpolitik freilich nicht gelöst werden.
- Keine Bestätigung findet im Rahmen dieser Untersuchung die These, dass die Nachbarschaft geförderter Mietwohnungen von den Investoren als Beeinträchtigung des frei finanzierten Wohnungsbaus gesehen wird (vgl. BBSR 2012, S. 113). Dies gilt allenfalls für das Luxussegment an Wohnungen.

---

<sup>17</sup> <http://www.uni-weimar.de/projekte/irur/>.

- Der hohe Mitfinanzierungsanteil privater Investoren bei den Baulandmodellen führt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte. Die Gleichbehandlung der Investoren führt zu einer *Kostengerechtigkeit* untereinander.
- Fraglich bleibt, inwieweit Baulandmodelle eine gesamtstädtische bodenpreisdämpfende Wirkung erzielen können. Zumindest das Beispiel München mit seinem bundesweit höchsten Preisniveau belegt eindrucksvoll, dass die in den 1990er Jahren mit dem Modell verbundene (ökonomische) Zielsetzung zumindest nicht vollumfänglich erreicht werden konnte.
- Baulandmodelle können durch die hiermit verbundene ökologische Siedlungsentwicklung zu bedeutsamen Bausteinen auf dem Weg zu mehr *Umweltgerechtigkeit*<sup>18</sup> ausgestaltet werden. Vorreiter ist hier u. a. die Stadt Freiburg. Eine sozial gleiche Verteilung von Umweltbelastungen ist insgesamt ein bisher noch zu selten ausgesprochenes (Fern-)Ziel der Modelle.
- Insbesondere die ehrgeizigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung können mit den Modellen, bei denen es sich um räumlich begrenzte Maßnahmen in vereinzelt Städten und Gemeinden handelt, kurzfristig nicht realisiert werden.
- Da sich die Anwendbarkeit der Modelle im Stadtraum nur auf einen sehr kleinräumigen Bereich erstreckt (u. a. wegen der Nicht-Anwendbarkeit in § 34er Gebieten, den einzuhaltenden rechtlichen Anforderungen), sind Impulse für den Wohnungsmarkt und Entlastungseffekte für untere und mittlere Einkommensbezieher nicht zeitnah zu erwarten. Erst nach vielen Jahren, so z. B. in München oder Bocholt, können nachhaltige Wirkungen in Bezug auf den Neubau von Sozialwohnungsbeständen festgestellt werden.
- Hält der Siedlungsdruck in Metropolregionen in den kommenden Jahren unvermindert an, so ist ein regionales Miteinander der einzelnen Städte und Gemeinden notwendig. Der Verband Region Stuttgart ist ein gutes Beispiel für gemeindeübergreifendes planerisches Handeln mit entsprechenden Finanzierungsmechanismen.
- Im Einzelfall muss Wohnungsmarktengpässen und knappheitsbedingten Preissteigerungen (Boden/Miete) durch den gezielten Infrastrukturausbau und die Ausweisung von Wohnbauflächen entlang der Siedlungsachsen entgegengewirkt werden (vgl. BBSR 2012).
- Die Entwicklung und Umsetzung von Baulandmodellen ist nur möglich mit ausreichender städtischer Planungskapazität. Wie auch bei der Innenentwicklung allgemein handelt es sich um einen dialogorientierten Prozess, der eine sensible Beteiligung aller Betroffenen erfordert.

---

<sup>18</sup> Vgl. zum Begriff der Umweltgerechtigkeit auch Dieckmann. In: NVwZ 2013, S. 1575 ff.

- Im Gegensatz zum Ziel der Schaffung bezahlbarer Wohnungen stehen die in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Baukosten, u. a. aufgrund von Verschärfungen bei der Energieeinsparverordnung und der Barrierefreiheit sowie von Erhöhungen der Grunderwerbsteuer in den meisten Bundesländern (in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen von 3,5 % auf 5 %).

Für eine zukünftig erfolgreiche Bodenpolitik in angespannten Märkten müssen folglich flankierende Maßnahmen ergriffen werden, die über die von der jeweiligen Kommune festgesetzten Baulandmodelle hinausgehen. In Bezug auf die Stärkung des kostengünstigen und nachhaltigen Wohnungsbaus hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Sommer 2014 ein „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ ins Leben gerufen, was der sog. „Baukostensenkungskommission“ aus der Koalitionsvereinbarung 2013 zwischen CDU/CSU und SPD entspricht.

## 8 Baulandmodelle im Kontext der weiteren bodenpolitischen Instrumente

Baulandmodelle stellen lediglich ein Instrument unter zahlreichen anderen bodenpolitischen Instrumenten von Staat und Kommunen dar, um quantitative und qualitative Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zu beseitigen.

Eine Beurteilung der Modelle erfordert daher eine Betrachtung im Kontext der weiteren Instrumente (vgl. Tab. 12). Dabei handelt es sich zum einen um Instrumente und Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnungsangebotes und zum anderen um Regulierungsansätze für den Wohnungsmarkt durch rechtliche Instrumente und fiskalische Anreize.

*Tab. 12: Instrumente zur Regulierung des Baulandmarktes*

<b>Instrumente zur Angebotsausweitung</b>	<b>Rechtliche Instrumente und fiskalische Anreize</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunale Angebotsstrategie (Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung nach dem BauGB)</li> <li>• Baulandentwicklung durch Dritte per Vertrag (§ 11 BauGB)</li> <li>• Entwicklung kommunalen Baulands</li> <li>• Revolvierender kommunaler Bodenfonds</li> <li>• Innenentwicklung durch Mobilisierung von Baulücken, Brachflächen und Leerstandsgebäuden sowie Nachverdichtung</li> <li>• Vergabe von Erbbaurechten</li> <li>• Wohnungsneubau durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften</li> <li>• Umwandlung von Bürogebäuden in Wohngebäude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mietpreisbremse</li> <li>• Wohngeld</li> <li>• Wohnungsbauförderungsprogramm von Kommunen und Bundesländern</li> <li>• Zweckentfremdungssatzung</li> <li>• Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) mit Festsetzung von Mietobergrenzen und Genehmigungsvorbehalt für Umwandlung in Wohneigentum</li> <li>• Steuern: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundsteuer</li> <li>– Grunderwerbsteuer</li> </ul> </li> </ul>

Die Bedeutung von Baulandmodellen liegt zunächst darin, dass diese aufgrund der Umsetzungsorientierung unmittelbar zu einer Ausweitung des Wohnungsangebots für bestimmte Einkommensgruppen beitragen. Ihre Wirkung geht daher über eine reine Anreizfunktion wie bei fiskalischen Maßnahmen weit hinaus. Ebenso wie beim kommunalen Wohnungsbau besteht tatsächlich ein direkter Einfluss auf den Neubau von bedarfsgerechten Wohnungen. Allerdings setzen alle Modelle voraus, dass überhaupt Geschosswohnungsbau oberhalb der in den Regelungen genannten Mindestanzahl erstellt wird.

Hinzu kommt die räumliche Steuerungsmöglichkeit für die Sozialstruktur innerhalb des Stadtgebietes mit dem Ziel, in alle Stadtquartieren eine möglichst homogene Haushaltsstruktur unter Einkommensgesichtspunkten zu erreichen. Die Städte können durch Festlegung einer Wohnraumförderquote und Förderwege daher sowohl quantitative als auch qualitative Ziele der Wohnraumversorgung verfolgen. Durch neues Planungsrecht können sie das Wohnungsangebot in einzelnen Stadtquartieren und damit die Zusammensetzung der Bevölkerung aktiv beeinflussen, sofern die Planungsbegünstigten mitwirkungsbereit sind.

Mit Wohnungsbauförderungsprogrammen allein lassen sich diese Effekte nicht erreichen. Deshalb empfiehlt sich die Flankierung von staatlichen und kommunalen Wohnbauprogrammen durch Baulandmodelle.

Im Vergleich der Baulandmodellen lassen sich die Wirkungen der weiteren Regulierungsinstrumente für den Wohnungsmarkt (vgl. Tab. 12) wie folgt umreißen:

### **Steuerliche Instrumente**

Eine Förderung des Wohnungsbaus kann durch das Steuerrecht erfolgen: z. B. durch die Grunderwerbssteuer, die Grundsteuer, aber auch die Vermögens- und die Erbschaftssteuer sowie Absetzbarkeit von Kosten bei der Einkommenssteuer.

Während die Grunderwerbsteuer als prozentualer Bruchteil des Kaufpreises zu entrichten ist (3,5–6,5 %), richtet sich die Grundsteuer als Realsteuer nach dem sogenannten Einheitswert der Immobilie. Steuerungskomponenten der Grundsteuer sind die Steuermesszahl und der Hebesatz. Während die Steuermesszahl sich je nach Objekt differenziert, so legt die Gemeinde den Hebesatz für das Gemeindegebiet (für Land- und Forstwirtschaft sowie für Grundstücke) fest (vgl. Schulte 2006).

Eine Grundsteuerreform ist gegenwärtig in Diskussion. Nachdem der Einheitswert als Grundlage für die Berechnung der Erbschaftssteuer nach Urteil des

Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, 22.06.1995 – 2 BvR 552/91) als verfassungswidrig erklärt worden. Infolgedessen wurde die Notwendigkeit der Grundsteuerreform erkannt; derzeit sind drei Modelle im Gespräch. Im Südmodell wird die Besteuerung an die Gebäudegrundfläche und die Geschossanzahl geknüpft: Lage und Ausstattung finden keine Berücksichtigung. Im Nordmodell bilden Verkehrswerte die Besteuerungsgrundlage. Im sogenannten Thüringer Modell fließen die Bodenwerte sowie die Gebäudeflächen mittels Äquivalenzziffern nach Größe und Nutzungsart ein. In allen Modellen ist die Beibehaltung des Hebesatzrechtes vorgesehen (vgl. Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst 2014).

Allerdings eignet sich derzeit nur das Nordmodell, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums attraktiver auszugestalten. Reduzierte, gedeckelte Mieten bzw. günstigeres Eigentum führt zu geringeren Verkehrswerten, was wiederum niedrigere Steuern nach zu führt. Das Thüringer Modell würde bedingt unterstützen; Vorteil hier ist die Besteuerung des Bodenwertes. Dies führt folglich dazu, dass die Mobilisierung von Bauland attraktiviert wird, ein reines Vorhalten führt dennoch zu hohen Steuern.

Neben der Grund- und Grunderwerbsteuer sollte eine steuerliche Neutralität für den Wohnungsbau geschaffen werden. Gegenwärtig ist eine 2%-ige lineare AfA (Absetzung für Abnutzungen) möglich. Eine Erhöhung auf 4 % wäre eine zielführende Maßnahme, da der Wohnungsbau ohnehin durch die Nichtumlegbarkeit der Mehrwertsteuer auf den Endnutzer im direkten Vergleich mit dem Gewerbeimmobilienbau strukturell benachteiligt ist. Dieser Nachteil könnte zumindest teilweise durch eine angepasste AfA-Regelung für den Wohnungsbau ausgeglichen werden (vgl. Regiokontext 2013).

### **Mietpreisbremse**

Bei den Regulierungsinstrumenten wird aktuell die Einführung einer sog. Mietpreisbremse diskutiert, die nach dem derzeitigen Gesetzentwurf die Mietpreissprünge in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten eindämmen und im Verlaufe des Jahres 2015 in Kraft treten soll. Danach soll die neue Miete bei einem Mieterwechsel künftig maximal 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Von den Städten werden dabei eine Zonierungsmöglichkeit gefordert und eine Kombination mit einer Begrenzung der Modernisierungsumlage und dem mit dem Bau geförderten Wohnraums. Kritiker sehen darin indessen ein Investitionshemmnis für den Wohnungsbau, da Renditen gemindert und Anreize für Neubau gemindert würden.

Mietpreisregulierungen weisen den Vorteil auf, dass sie sich schnell und ohne größere Kosten für die öffentlichen Haushalte einführen lassen. Daneben demonstrieren sie die Handlungsfähigkeit gegenüber wichtigen Wählergruppen, die eine „Mietpreisspirale“ fürchten. Jedoch kann in Folge dessen die private Bautätigkeit in Eigentumswohnungen verlagert werden. Beispiele im Ausland (z. B. England, Frankreich) zeigen, dass der Trend zum Eigentum durch eine sinkende Wohnqualität in Mietwohnungen begleitet wird. Da Kosten für Sanierungen und Modernisierungen aufgrund fehlender Umlagemöglichkeit auf die Mieten nicht mehr schnell und vollständig refinanzieren können, investieren sie entsprechend weniger. Damit trifft es speziell sozial Schwache, die mit Mietregulierungen eigentlich befördert werden sollen (vgl. Kholodilin/Ulbricht 2014). Daneben verhindert die Mietpreisregulierung die Berücksichtigung von Risiken im Mietpreis. Ein Vermieter wird unter diesen Bedingungen deutlich sorgfältiger die Wahl seiner Mieter vornehmen; Personen mit schlechtem Sozialprestige erwachsen daraus erhebliche Marktzugangsprobleme (vgl. Gondring 2009).

Somit ist das Instrument der Mietpreisregulierung mit Vorsicht einzusetzen. Wichtiger ist eine entsprechende Markttransparenz verbunden mit einer Angebotserweiterung. Zwar zieht die angebotsorientierte Wohnungspolitik auch erheblichen finanziellen Aufwand nach sich (durch Steuernachlässen und Subventionen), führt aber effektiver zum dem gewünschten Ziel (vgl. Kholodilin/Ulbricht 2014).

### **Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen**

Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen haben sich Vertreter von 17 Verbänden und Organisationen (Architekten, Vertreter von Mietern und Hauseigentümern, der Bauwirtschaft, der Immobilienbranche und von Wohnungsunternehmen) zusammengeschlossen.

Ziel ist es, gemeinsam die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität speziell im bezahlbaren Marktsegment zu verbessern. In den Ballungsgebieten mit Wohnraummangel soll wirkungsvoll eine Angebotsausweitung erfolgen. Die Bündnispartner setzen sich für die Deckung des Wohnungsbedarfs durch Neubau sowie Aus-, Umbau oder Modernisierung bestehender Gebäude ein. Insbesondere der sozialen Wohnraumförderung kommt eine besondere Bedeutung zu (vgl. BUNBR 2014).

Im Rahmen des vorgesehenen Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen ist die Diskussion der Bezahlbarkeit des Bauens von besonderer Bedeutung. Der Koalitionsvertrag sieht unter dem Stichwort „Bauqualität“ vor, preistreibende

und überdimensionierte Standards und Kosten zu überprüfen. Dies soll durch eine Kommission (Baukostensenkungskommission) erfolgen, die als Expertenarbeitsgruppe einen entsprechenden Bericht abgeben soll.

Die Kommission soll sich insbesondere auf Kosten beim Neubau und der Modernisierung von Wohngebäuden konzentrieren. Die entstehenden Kosten werden im Kontext dringend benötigter Qualitäten (z. B. Klimaschutz, Ressourceneffizienz, den demografischen Wandel) im Wohnungsbau analysiert (vgl. Deutscher Bundestag 2014).

## **Wohngeld**

Als staatliche Förderung wird Wohngeld an diejenigen gezahlt, die sich Wohnen nicht oder nur teilweise leisten können: „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1 Wohngeldgesetz/WoGG): Das Wohngeld wird zur wirtschaftlichen Sicherung des angemessenen und familiengerechten Wohnens gezahlt. „Das Wohngeld wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum geleistet.“ (§ 2 WoGG). Der Mietzuschuss wird an Mieter gezahlt, während der Lastenzuschuss für Belastungen aus selbstgenutztem Wohneigentum vorgesehen ist. Der Wohngeldanspruch errechnet sich als Funktion aus Einkommen, Miete und der Haushaltsgröße.

Das Wohngeld stellt ein wichtiges Instrument der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik dar. Mit diesem Instrument soll einkommensschwachen Haushalten ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen ermöglicht. Insbesondere diese Haushalte stehen oft vor dem Problem, sich am freien Markt mit angemessenem Wohnraum zu versorgen – insbesondere in Räumen mit hohem Mietniveau. Daneben soll das Wohngeld stabile Bewohnerstrukturen schaffen und erhalten, um so wohnungspolitisch unerwünschte Spaltungen des Wohnungsmarkts zu vermeiden.

Das Wohngeld ist ein wichtiges Instrument der sozialen Wohnungspolitik. Es hat sich in den letzten Jahrzehnten als wichtiger Baustein der Sozialpolitik etabliert. Als subjektbezogene Instrument ist es staatlichen Eingriffen auf der Angebotsseite (objektbezogen) in Effizienzpunkten und sozialer Treffsicherheit überlegen (vgl. Clamor et al. 2011).



## **Wohnungsbauförderungsprogramm von Kommunen und Bundesländern**

2006 wurden im Zuge der Föderalismusreform die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder übertragen. Zuvor erfolgte die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung auf Bundesebene in Abstimmung mit den Ländern. Einige Länder haben bereits eigenständige Wohnraumförderungsgesetze erlassen (z. B. Bayern, Hamburg) – in den restlichen Ländern gilt das alte Bundesrecht (Wohnraumförderungsgesetz) weiter. Die Länder können weitestgehend frei festlegen, wie sie die Mittel für die soziale Wohnraumförderung einsetzen (z. B. Schwerpunkt auf Mietwohnungsneubau, Belegungsankauf im Bestand oder Eigenheimförderung). Neben der inhaltlichen Aufgabenverlagerung obliegt den Ländern nun mehr auch die Finanzierung (Mischfinanzierung abgelöst).

Auch die Kommunen haben seit längerem eigene wohnungspolitische Strategien. Einige Kommunen weisen eine lange Tradition aktiver kommunaler Wohnungspolitik auf, in anderen Kommunen hat dieser Prozess erst oder wieder in Form „kommunaler wohnungspolitischer Handlungskonzepte“ begonnen (vgl. BBSR 2012).

### **Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)**

Der Milieuschutz hat das Ziel, die „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Stadtteile“ zu erhalten. Nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Zielgruppen können sein: z. B. ein hoher Anteil Studierender, älterer Menschen oder einkommensschwacher Haushalte.

So untersagen Behörden die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, Umbauten und sogar Sanierungen oder stellen sie unter Genehmigungsvorbehalt, sofern sie ein „wohnwerterhöhendes Merkmal“ schaffen, das in der Folge zu einer erheblich höheren Miete führen würde (vgl. Kholodilin/Ulbricht 2014).

Milieuschutzsatzungen sollen preiswerten Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten. Damit kann einer unerwünschten Verdrängung der eingesessenen Wohnbevölkerung aus Wohngebieten mit relativ homogenen Sozialstrukturen als Folge überzogener Modernisierungen gezielt entgegengewirkt werden.

Der Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung durch Milieuschutzsatzungen richtet sich gegen substantielle Veränderungen historisch gewachsener Sozial- bzw. Wohnstrukturen (Milieuverhältnisse) richtet, nicht gegen den Austausch einzelner Haushalte mit gleichen oder ähnlichen Merkmalen. Damit ist genügend Spielraum für die Erneuerung der Wohnsubstanz bzw. -qualität und einer Verbesserung der lebensstilbezogenen Wohnumfeldbedingungen im Satzungsgebiet vorhanden (vgl. Becker 1994).

### **Revolvierende kommunale Bodenfonds**

Eine kommunale Flächenverfügbarkeit z. B. zur Vergabe von Erbbaurechten setzt naturgemäß eine entsprechende ökonomische Handlungsfähigkeit der Kommunen zum Flächenerwerb zur vorsorgenden Bodenvorratspolitik oder zumindest zum Zwischenerwerb und Grundstücksentwicklung voraus. Eine Option stellen revolvierende Bodenfonds auf kommunaler oder regionaler Ebene dar. Selbstverständlich muss dafür die Finanzierung unrentierlicher Aufwendungen gesichert sein. Diskutiert werden gegenwärtig kommunale Verfügungs- oder Stadtentwicklungsfonds gefördert mit Mittel der Städtebauförderung oder der EU Strukturfonds. Die Akquisitionsmöglichkeiten von privatem Kapital für diese Zwecke dürften bei unrentierlichen Projekten der Stadtentwicklung unwahrscheinlich sein.

Idee des revolvierenden Bodenfonds ist es, über die Mehrwerte der Entwicklung weitere Projekte finanzieren zu können. Die Städte kaufen unbebaute Grundstücke oder Brachflächen auf<sup>19</sup>, diese Grundstücke können entsprechend der städtebaulichen Ziele entwickelt werden – somit auch und insbesondere für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Die Erlöse aus der Vermarktung fließen in den Bodenfonds zurück und werden für neue Ankäufe und Projekte genutzt (vgl. Weitkamp 2009).

Ein revolvierender Bodenfonds ist nützlich, um eine langfristige Strategie für bezahlbaren Wohnraum in den Städten zu etablieren. Mit einem Bodenfonds ist es möglich, wichtige bzw. zukünftig bedeutsame Grundstücke zu sichern und diese zu einem gegebenen Zeitpunkt für Wohnungsbauprojekte bereitzustellen. Die resultierenden Bodenwertzuwächse aus Planung und Bodenordnung können für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums genutzt werden.

---

<sup>19</sup> Einer der ersten Grundstücksfonds war der Grundstücksfonds NRW. Hier wurden über eine Landesentwicklungsgesellschaft Brachflächen aufgekauft, revitalisiert und wieder veräußert. Die Erlöse fließen in den Fonds zurück (Weitkamp 2009).

Vorteilhaft ist die Tatsache, dass ein antizyklischer Kauf möglich ist. Damit macht sich die Kommune frei von Spitzen am Grundstücksmarkt. Auch der perspektivische Ankauf ist möglich. Das revolvierende Element finanziert die neuen Grundstücke bzw. Projekte (vgl. Spars/Heinze 2013).

### **Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum**

Das Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum ist ein wirksames wohnungspolitisches Instrument, um einen städtebaulich nicht gewünschten Wohnraumverlust zu unterbinden bzw. unter den Vorbehalt der Beschaffung von Ersatzwohnraum zu stellen. Demnach sind die Nutzungsänderung von Wohn- in Gewerberaum oder Ferienwohnungen, der Abbruch, das Leerstehenlassen von Wohnraum sowie das bewusste Unbrauchbarmachen von Wohnraum unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt. In Baden-Württemberg lief eine entsprechende Verordnung im Jahr 2006 aus, wurde vom Landtag am 18.12.2013 aber erneut beschlossen (Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG).

Nach derzeitigem Kenntnisstand bestehen aktuell noch in Hamburg und München Zweckentfremdungsverbote auf landesrechtlicher Grundlage, in Berlin steht die Verabschiedung eines Zweckentfremdungsverbots-Gesetzes vor Beschluss durch das Abgeordnetenhaus.

Mit der vorgestellten Auswahl an bodenrechtlichen Instrumenten kann eine Beschleunigung der Bodenmobilisierung für Wohnbauzwecke, eine Erhöhung verfügbarer Flächen und eine zielgerichtete Wohnungsversorgung erreicht werden. Weitergehende Vermarktungs- und Vergabekriterien dienen z. B. als Grundlage für die Schaffung sozial gemischter Stadtteilstrukturen. Durch Wohnbauförderquoten können beispielsweise der Neubau geförderter Wohnungen und der Geschoss- und Mietwohnungsbau, etwa die Vielfalt an Wohnungsgrößen und -typen, gesteuert werden (vgl. hierzu ausführlich das Kapitel 5).

Die meisten Instrumente und damit verbundenen Maßnahmen werden zu keiner kurzfristigen Entlastung führen, sondern sind auf eine langfristige Verbesserung der städtischen Handlungsoptionen angelegt. Im Hinblick auf das voraussichtlich noch mehrere Jahre bis Jahrzehnte anhaltende Wachsen der Großstädte in prosperierenden Ballungsräumen sind diese Möglichkeiten zur Erreichung eines nachhaltigen Flächenmanagements auszuschöpfen.

Grundlage wird regelmäßig ein kommunaler Baulandbeschluss sein, also um eine bestimmte Kombination ausgewählter bodenrechtlicher Instrumente, die in der jeweiligen Kommune zum Einsatz kommen sollen.

Die Gemeinden haben die Aufgabe, Bauland für den Wohnungsbau bereit zu stellen. Diese Verpflichtung kann durch Überlassung zu Eigentum, aber auch im Erbbaurecht gemäß Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz) erfüllt werden. Diese Verpflichtung, aus der sich kein Anspruch des Privaten ergibt, betrifft nicht nur Bauland für geförderten Wohnraum, sondern auch die Bereitstellung von Bauland für allgemeine Wohnbauzwecke, also auch für den Mietwohnungsbau und den Bau von Einfamilienhäusern.

Die Gemeinden sollen bei einer Überlassung von Bauland dafür Sorge tragen, dass die für den Wohnungsbau erforderlichen Grundstücke bebaut werden. Damit soll die Hortung von Bauland vermieden und dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 1a II 2 BauGB) entsprochen werden.

Der vorausschauende gemeindliche Zwischenerwerb von Grundstücken ist ein traditionelles und erfolgreiches Instrument kommunaler Bodenpolitik. Die Flächen werden vor allem für städtebauliche Infrastrukturanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen, für die Gewerbeansiedlung und für den Wohnungsbau verwendet. Kennzeichnend ist der langfristige und preisgünstige Erwerb, bestenfalls bereits vor der Konkretisierung städtebaulicher Entwicklungsabsichten in der Bauleitplanung. Mit der Bodenvorratspolitik verfolgen die Gemeinden allerdings nicht (primär) fiskalische Ziele, sondern es sollen durch die Flächenbereitstellung an geeigneten Standorten oder im Rahmen von Bodenordnungsmaßnahmen zum richtigen Zeitpunkt die Planung gesteuert und deren Verwirklichung erleichtert werden. Durch die preisgünstige Veräußerung der Grundstücke können sowohl die Wirtschaftsförderung unterstützt, eine soziale Wohnraumversorgung gefördert als auch ökologische Maßnahmen verwirklicht werden. Eine Markt- und Preisbeeinflussung durch eine merkliche Angebotserhöhung können die Gemeinden meistens lediglich temporär erreichen.

122

freiwilligen Abgabe von Grundstücksflächen zu verzeichnen ist. Gründe hierfür sind u. a. das allgemeine Bewusstsein, dass Grund und Boden ein knappes Gut ist; dass Boden als „wertstabile Anlage mit Wertzuwachspotential“ angesehen wird, oftmals nicht realistische Preisvorstellungen auf Seite des Veräußerers wegen Zugrundelegung einer nicht gegebenen Bodenqualität; die Hoffnung, dass bei einem Verkauf an private Dritte statt an die Stadt – gleich in welchem Entwicklungsstadium – ein höherer Gewinn zu erzielen ist (vgl. Stadt Freiburg 2013, S. 40).

Der Erwerb von Flächen kann zumeist nur in langwierigen Verhandlungen realisiert werden. Die Erfolgsaussichten steigen in der Regel, wenn der Stadt neben dem freiwilligen Erwerbsangebot noch gesetzlich gegebene Erwerbsmöglichkeiten, z. B. im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen oder von anderweitigen Enteignungsmöglichkeiten zustehen.

### **Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen**

Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen haben sich Vertreter von 17 Verbänden und Organisationen (Architekten, Vertreter von Mietern und Hauseigentümern, der Bauwirtschaft, der Immobilienbranche und von Wohnungsunternehmen) zusammengeschlossen.

Ziel ist es, gemeinsam die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität speziell im bezahlbaren Marktsegment zu verbessern. In den Ballungsgebieten mit Wohnraummangel soll wirkungsvoll eine Angebotsausweitung erfolgen. Die Bündnispartner setzen sich für die Deckung des Wohnungsbedarfs durch Neubau sowie Aus-, Umbau oder Modernisierung bestehender Gebäude ein. Insbesondere der sozialen Wohnraumförderung kommt eine besondere Bedeutung zu (vgl. BUNBR 2014).

Im Rahmen des vorgesehenen Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen ist die Diskussion der Bezahlbarkeit des Bauens von besonderer Bedeutung. Der Koalitionsvertrag sieht unter dem Stichwort „Bauqualität“ vor, preistreibende und überdimensionierte Standards und Kosten zu überprüfen. Dies soll durch eine Kommission (Baukostensenkungskommission) erfolgen, die als Expertenarbeitsgruppe einen entsprechenden Bericht abgeben soll.

Die Kommission soll sich insbesondere auf Kosten beim Neubau und der Modernisierung von Wohngebäuden konzentrieren. Die entstehenden Kosten werden im Kontext dringend benötigter Qualitäten (z. B. Klimaschutz, Ressourceneffizienz, den demografischen Wandel) im Wohnungsbau analysiert (Bundestag 2014).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es eine Vielzahl von **Instrumenten** gibt, die die **Schaffung von bezahlbarem Wohnraum** besonders befördern bzw. anreizen. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Möglichkeiten zur:

- Schaffung von steuerlicher Neutralität für den Wohnungsbau (Schaffung eines höheren Abschreibungssatzes),
- Stärkung des gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch Anreize und Förderung von Genossenschaften und gemeinwohlorientierten Trägern,
- Wohnraumförderung der Länder, die maßgeblich durch Kompensationsmittel des Bundes finanziert wird, verlässlicher machen und die Programme vereinfachen,
- Regionalisierte Förderung, v. a. bei Mietobergrenzen und Baukosten,
- Aufbau zusätzlicher Bindungen auch durch Modernisierungsförderung,
- Orientierung auf die Grundrentierlichkeit, z. B. durch moderat niedrigere Standards im sozialen Wohnungsneubau,
- Aktive Preisdämpfung durch stärkere Nutzung des besonderen Städtebaurechts und der Bauleitplanung, Instrumentarium der städtebaulichen Verträge,
- Konzeptvergabe statt Höchstpreisvergabe bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke,
- Flächenvergabe nicht nur nach finanziellen, sondern auch nach sozialen und stadtentwicklungspolitischen Kriterien, Flächenreserven überprüfen und für den Wohnungsbau aktivieren,
- Stärkere Priorisierung der Nachverdichtung; ggf. höhere Dichte erlauben, sofern wohnungspolitische Ziele erreicht werden
- Preisdämpfung durch Marktentlastung: Anstoß auch weniger zentraler Quartiersentwicklung,
- Unterstützung der Neubaupolitik durch aktive Bestandspolitik,
- Entschleunigung der Anpassung der EnEV: Verschärfung der EnEV befördert primär den Neubau im hochpreisigen Segment (vgl. Regiokontext 2013).

## **9 Kritische Reflexion und Erfolgsfaktoren von Baulandmodellen**

Welche positiven Effekte und Konflikte sind nun mit der Einführung von Baulandmodellen verbunden? Wie bereits dargelegt, geht es bei Baulandmodellen auch um qualitative Anforderungen und Aspekte der Baulandentwicklung, die gesteuert werden können. Es beginnt mit der Regelung des Planungsablaufs. So wird in vielen Fällen der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer abhängig gemacht und bevor das Planungsrecht geschaffen wird, müssen die vertraglichen Verhandlungen abgeschlossen werden. Eine solche Vorgehensweise erlaubt es den Kommunen, ihre Planungshoheit zur Steuerung der Baulandentwicklung systematisch einzusetzen.

Weiterhin können Bauverpflichtungen vorgesehen werden, damit das planungsrechtlich ausgewiesene Land auch tatsächlich zeitnah baulich genutzt wird; ein äußerst wichtiges Ziel für Kommunen, um etwa ihre Infrastruktur auszulasten und um eine ökonomisch tragfähige und flächensparende Entwicklung zu gewährleisten.

Unter sozialen Gesichtspunkten erlangen Vereinbarungen zu einem bestimmten Anteil von Wohnungen im Bereich des geförderten Wohnungsbaus, Mietpreisbindungen und Belegungsrechte bei Wohnungsbauengesellschaften zugunsten der Stadt eine wachsende Bedeutung. Gerade solche Elemente von Baulandmodellen können zu einer sozialstabilen Bevölkerungsstruktur wesentlich beitragen, sind aber in der Praxis oftmals Anlass kontroverser Diskussionen. (Vgl. Hunziker 2012, S. 19) stellt zu Recht fest: „Öffentlich geförderter Wohnungsbau in bester Innenstadtlage zu günstigen Mieten sorgt für sozialen Ausgleich im Quartier und ist damit ein wichtiger Beitrag zur integrierten Stadtentwicklung.“

Als weitere wichtige, qualitative Effekte sind die Baukultur und die Energieeinsparung zu nennen. Die bauliche Gestaltung und damit die Baukultur werden sich wohl immer mehr zu einem wichtigen Standortfaktor für Kommunen entwickeln, und deswegen sollte dies auch bei Baulandmodellen bereits in Betracht gezogen werden, denn daran besteht zweifellos ein öffentliches Interesse. Hinzu kommt die Verbesserung der Energieeffizienz im Städtebau. Aus Klima- und Kostengründen besteht dringender Handlungsbedarf. Die Steuerungsmöglichkeiten über das Instrumentarium der Bauleitplanung sind hier noch sehr begrenzt. Deswegen müssen Regelungen zur Energienutzung über städtebauliche Verträge getroffen und in Baulandbeschlüssen entsprechend vorgesehen werden.

Aufbauend auf den genannten Aspekten sind nachfolgende zu erwartende positive Effekte zu nennen, die mit der der Einführung von Baulandbeschlüssen einhergehen:

- Baulandmodelle liefern mehr Transparenz und Kalkulierbarkeit und daher eine größere Planungssicherheit für Eigentümern und Investoren. Diese Akteure können sich bodenpolitischen Vorgaben der Kommune einstellen und insbesondere die zu erwartenden Kostenbeteiligungen beim Grunderwerb einplanen.
- Vorteilhaft dürfte sich auch die Tatsache auswirken, dass eine Gleichbehandlung aller Planungsbegünstigten im Rahmen eines solchen Modells erfolgt und die beteiligten Akteure auch darauf vertrauen dürfen.
- Baulandmodelle schaffen Handlungssicherheit für die Verwaltung, die nunmehr im Rahmen des Modells agieren und mit Eigentümern und Investoren verhandeln kann.
- In der kommunalen Praxis gibt es inzwischen eine Vielzahl von städtebaulichen Verträgen von der Planung bis zur Erschließung, die abgeschlossen werden. Dies geschieht vielfach von unterschiedlichen Ämtern. Deshalb ist eine Synchronisation solcher vertraglichen Regelungen von entscheidender Bedeutung für die Frage, ob das ganze Vertragswerk insgesamt das wichtige Prinzip der Angemessenheit erfüllt. Auch hierzu ist ein positiver Beitrag eines Baulandmodells zu erwarten.

Andererseits werden auch immer wieder Befürchtungen in der Diskussion geäußert, dass Baulandmodelle auch Nachteile mit sich bringen und sich kontraproduktiv auswirken.

Ein erster Konflikt wird bei der Frage vermutet, ob Baulandmodelle zu einer Selbstbindung der Stadt führen und damit zu einer Kollision mit der Abwägungspflicht nach BauGB, in dem es heißt: *„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“* Vordergründig betrachtet könnten daher kommunale Baulandmodelle, die die Aufstellung eines Bebauungsplans von der Übertragung eines bestimmten Flächenanteils von den Eigentümern an die Gemeinde abhängig machen, rechtswidrig sein. Soweit mit diesen Flächen indessen städtebauliche, insbesondere sozialpolitische etc. Ziele gemäß § 1 Abs. 6 BauGB verfolgt werden, sind dagegen wohl keine Bedenken zu erheben. Gleichwohl muss die Frage in jedem Einzelfall geprüft werden.

Ein anderer Kritikpunkt richtet sich gegen die Auswahl bestimmter Instrumente und die Festlegung von Standards, insbesondere hinsichtlich der Kostenbeteili-



gung. Dadurch könnten die Erfordernisse des Einzelfalls mit seinen individuellen Anforderungen und Bedingungen nicht gerecht behandelt werden. Es fehle an ausreichender Flexibilität für die Vielfalt der in der Praxis anzutreffenden Fallgestaltungen.

Als mögliches Problem werden auch die Auswirkungen der grundsätzlichen Kostenabwälzungen auf die Planungsbegünstigten angesehen, weil dadurch eine Erhöhung der Bodenpreise und in der Folge eine Abwanderung von Investoren und Bauinteressenten zu erwarten sei. Erfahrungen auch mit der Einführung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung ins Baurecht, von der ebenfalls ein Ansteigen der Baulandpreise erwartet wurde, zeigen, dass wohl eine dämpfende Wirkung auf die Preise für werdendes Bauland eintritt und kein Anstieg der Baulandpreise zu befürchten ist.

Schließlich wird oftmals das Argument vorgetragen, Baulandbeschlüsse würden die Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen eher verschärfen. Nachbarkommunen ohne Baulandmodelle würden einen Standortvorteil erlangen und Investoren und Bauinteressenten abziehen. Nach den bisherigen Erfahrungen ist aber kein Einfluss von Baulandmodellen auf die Standortentscheidungen von Investoren bekannt. Die Stadt Stuttgart, im Gegensatz zu München umgeben von mehreren weiteren größeren Städten, hat nach Einführung des SIM vor zwei Jahren, keinen signifikanten Rückzug von Investoren in die Region zu verzeichnen. Offensichtlich dominieren andere Standortkriterien wie die Erreichbarkeit und Umweltqualität sowie darüber hinaus bei Unternehmen die Führungsvorteile eines Standortes sowie eine ausreichende Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte im Einzugsbereich.

Nachfolgend werden **zehn Erfolgsbedingungen für Baulandmodelle** behandelt. Die Ausführungen basieren auf umfangreichen Erfahrungen der Verfasser, aber auch auf Artikeln und Studien zu praktischen und theoretischen Qualitätserfordernissen von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen (vgl. Literaturliste im Anhang, u. a. Kötter/Friesecke 2013). Es ist dringend erforderlich, vor Einführung eines Baulandmodells in der jeweiligen Stadt einen intensiven Dialog über die Detail- und Regelungstiefe, die positiven Effekte und die Schwierigkeiten zu führen. Hierbei sind alle relevanten städtischen Akteure zu beteiligen (u. a. Politik, Verwaltung, Bau- und Immobilienwirtschaft, Wohnungsunternehmen, Industrie- und Handelskammer), damit das zukünftige Modell auf möglichst breite Akzeptanz stößt.

Die zugegebenermaßen aufwendige Erarbeitung eines Baulandmodells geht aber mit der Zielsetzung einher, die Verwaltung von wiederkehrenden langwierigen

Routineaufgaben bei der Baulandentwicklung zu entlasten. Eindeutige inhaltliche Regelungen und Vorgaben statt zeitintensiver Einzelfallverhandlungen sowie standardisierte Abläufe verkürzen die Entwicklungszeiträume bis zur Bauerschaffung und dessen Umsetzung.

#### Die zehn Erfolgsbedingungen für Baulandmodelle

- Breiter Konsens
- Grundlagenermittlung
- Gleichbehandlung der Betroffenen
- Kombination mit Wohnungsbauprogrammen
- Transparenz und Klarheit
- Langfristigkeit und Verlässlichkeit
- Regionale Abstimmung
- Organisation durch ämterübergreifende Baulandkommission
- Flexibilität und Anpassung
- Steuerung durch die kommunale Planungshoheit

*Abb. 35: Erfolgsbedingungen für Baulandmodelle*

### **1. Breiter Konsens**

Ein erster Erfolgsfaktor ist der erforderliche breite Konsens zwischen Politik und Verwaltung, der hervorzuheben ist. Einigkeit beim Beschluss und ebenso in der Umsetzung ist die Voraussetzung, um einen solchen weitreichenden Rahmen für die Baulandentwicklung und die Bodennutzung dauerhaft erfolgreich zu verwirklichen. Baulandmodelle müssen sich auf einen Konsens über möglichst alle Parteigrenzen hinweg stützen, damit sie nicht zum Spielball kurzfristiger kommunalpolitischer Kalküle werden. Bei den Modellen geht es nicht nur um Kosten und deren Überwälzung auf die Planungsbegünstigten, sondern auch um die Verwirklichung wichtiger städtebaulicher, sozialpolitischer und ökologischer Ziele.

### **2. Grundlagenermittlung**

Um künftige Handlungsbedarfe für die Bodenpolitik in der einer Stadt oder Gemeinde darstellen zu können, bedarf es zunächst verlässlicher Aussagen über die zukünftig zu erwartende Boden- bzw. Wohnungsmarktentwicklung und den hieraus resultierenden Neubaubedarf. In diesem Zusammenhang sind aktuelle

Wohnungsmarktanalysen und -prognosen unabdingbar. Sofern aus Sicht der Bodenpolitik auch ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden soll, sind weiterhin gesamtstädtische Klimaschutzkonzepte bzw. stadtklimatische Analysen hilfreich.

Gleichzeitig gilt es im Zuge einer Instrumentenanalyse zu bewerten, welche bodenrechtliche Instrumente in der Kommune bisher eingesetzt wurden und inwieweit diese erfolgreich waren. Eine systematische und umfassende Grundlagenhebung und -bewertung ist Voraussetzung für Überlegungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Bauland- und Wohnungspolitik.

### **3. Gleichbehandlung der Betroffenen**

Ein Baulandmodell schafft einen gemeinsamen Rahmen für alle Fälle der Baulandentwicklung. An die Stelle von aufwendigen individuellen vertraglichen Regelungen jedes Einzelfalls tritt eine Richtlinie, die bestimmte Standards vorgibt. Die konsequente Anwendung und damit auch die Gleichbehandlung aller Akteure auf dem Baulandmarkt führen erst dazu, dass es zu einer hohen Akzeptanz und der erforderlichen Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen kommt. Die Betroffenen müssen auf eine Gleichbehandlung aller seitens der Stadt vertrauen können. Darüber hinaus ist es wichtig, so die Erfahrungen der vier Kommunen, dass der Vollzug auch überwacht und die Einhaltung aller vertraglichen Vereinbarungen mit den Betroffenen tatsächlich sichergestellt wird.

### **4. Kombination mit Wohnungsbauprogrammen**

Staatliche und kommunale Wohnungsbauprogramme entfalten angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus und der fehlenden räumlichen und quantitativen Steuerungswirkung nicht die erwarteten Entlastungseffekte auf dem Wohnungsmarkt. Deshalb ist die Kombination mit einem Baulandmodell für einen Mittelabruf und gezielten stadträumlichen und sozialverträglichen Einsatz zweckmäßig.

### **5. Transparenz und Klarheit**

Baulandmodelle müssen transparent, einfach und leicht verständlich sein, damit sie von den Akteuren des Bau- und Wohnungsmarktes akzeptiert werden. Dies bedingt zugleich, dass Ziele und Grundsätze intensiv kommuniziert werden. Der Immobilienmarkt muss sich auf die Bedingungen und Regelungen einstellen können, um entsprechend handeln zu können. Transparenz und Klarheit der Regelungen sind zwingende Voraussetzungen für die Berechenbarkeit des Modells und schaffen die notwendige Sicherheit bei der Kalkulation der Kosten. Der Kri-

tik, Baulandmodelle mit festen Wohnbauförderquoten würden zu einer Steigerung der Bodenpreise und Mieten im freifinanzierten Wohnungsbau führen, kann nur durch sorgfältige städtebauliche Kalkulationen und Monitoring des Wohnungsmarktes begegnet werden.

## **6. Langfristigkeit und Verlässlichkeit**

Der Baulandmarkt ist ein dem Wohnungs- und Gewerbeimmobilienmarkt vorgelagerter Markt. Dieser Zusammenhang erfordert es, dass die Bedingungen für die Baulandentwicklung nur sehr langfristig und vor allem verlässlich formuliert und beschlossen werden müssen. Bei Immobilien mit ihren langen Entwicklungszeiträumen wirken sich kurzfristige Änderungen der kommunalen Bodenpolitik oft ungünstig aus. Die Befürchtung, dass Baulandmodelle, auch nicht solche, die Kostenbeteiligungen vorsehen, zu einem Ansteigen des Preisniveaus in den Kommunen führen und die Baulandmobilisierung und die Wohnraumversorgung eher erschweren, dafür haben sich in der Praxis bei Kommunen bisher keine Anhaltspunkte gefunden. Im Gegenteil, Baulandmodelle können sogar zu einer Dämpfung des Bodenpreisniveaus führen. Investoren stellen sich darauf ein, und dies führt offensichtlich analog wie bei der Einführung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ins Baurecht zu einer Reduzierung der Preise für werdendes Bauland, während die Preise für baureifes, also voll erschlossenes Land zumindest von dieser Entwicklung nicht beeinflusst worden sind.

## **7. Regionale Abstimmung**

Bei Baulandmodellen gilt es, durch frühzeitige regionale Abstimmungen Konkurrenzsituationen zu vermeiden bzw. aufzulösen. Es ist zweckmäßig, eine regionale Abstimmung mit den Kommunen in der Region in der Entwicklungsphase vor der Einführung eines Baulandmodells vorzunehmen. Dass die Investoren und Bauwilligen das Stadtgebiet aufgrund des Baulandbeschlusses verlassen und sich in einer Umlandgemeinde angesiedelt haben, ist durch die Praxis bisher nicht belegt. Im besten Fall bewirkt das Modell sogar Ausstrahlungseffekte auf die Nachbarkommunen, die sich daran orientieren und es in ähnlicher oder sogar gleicher Weise entwickeln.

## **8. Organisation durch ämterübergreifende Baulandkommission**

Kommunale Baulandmodelle erfordern grundsätzlich neue und effektivere Formen der Kommunikation und Kooperation zwischen den für die kommunale Bodenpolitik relevanten Dienststellen. Bei den organisatorischen Anforderungen sind naturgemäß die örtlichen Organisationstraditionen sowie die Verwaltungs-

gliederung aufgrund der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen zu beachten. Ferner spielt die Größe der Kommune eine Rolle. Wesentlich ist das Zusammenwirken der Bereiche Stadtplanung, Bodenordnung, Bauwesen, Liegenschaften und Finanzen. Dabei geht es nicht nur um die Bündelung diverser fachlicher Aspekte und Zuständigkeiten, sondern auch um die Abstimmung zum Teil konkurrierender Interessenlagen und Mentalitäten. Weiterhin ist die intensive Abstimmung mit den politischen Gremien von zentraler Bedeutung. Es hat sich als sehr zweckmäßig erwiesen, wenn die Kompetenzen und Informationen an einer Stelle in der Verwaltung zusammengeführt werden, um eine Anlaufstelle für Investoren und Bauwillige zu schaffen und um die erforderliche Synchronisation der verschiedenen Verträge zu erreichen. Bewährt haben sich ämterübergreifende Ansätze wie interdisziplinäre Projektgruppen, die auch mit der entsprechenden Zügigkeit die Dinge umsetzen können (z. B. referatsübergreifende Baulandkommission in Stuttgart).

## **9. Flexibilität und Anpassung**

Es gibt offensichtlich nicht das Modell oder den Weg der sozialgerechten Bodennutzung. Es ist darauf hinzuweisen, dass jeder Einzelfall zu prüfen und nach den Grundsätzen individuell zu behandeln ist. In der Praxis ist mitunter eine flexible Anwendung notwendig, ohne die Grundsätze zu verlassen. Darüber hinaus bedürfen Baulandmodelle aufgrund der Änderungen von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der behutsamen inhaltlichen Anpassung im Laufe der Zeit (Beispiel SoBoN in München oder SIM in Stuttgart). Die Regelungen sollten langfristig ausgelegt sein, damit nicht in wenigen Jahren und kurzer Zeit neue Beschlüsse gefasst werden müssen.

## **10. Steuerung durch die kommunale Planungshoheit**

Die kommunale Planungshoheit ist das zentrale Steuerungsinstrument für die Baulandmodelle der sozialgerechten Bodennutzung. Mit einem gestuften Bauungsplanverfahren, dessen einzelne Verfahrensbeschlüsse jeweils erst dann gefasst werden, wenn die Planungsbegünstigten ihre Mitwirkungsbereitschaft, Kostenübernahme und Realisierungspflichten vertraglich erklärt bzw. übernommen haben, lässt sich eine Steuerung des Prozesses und letztlich die Erreichung der bodenpolitischen Ziele realisieren. Das Vorgehen ist durch die Rechtsprechung bestätigt und von den Planungsbegünstigten akzeptiert worden. Städte und Gemeinden setzen damit ihre Planungshoheit strategisch zur Steuerung solcher Ziele ein, die bauplanungsrechtlich nicht festgesetzt werden können.

Die Vielzahl an Erfolgsfaktoren zeigt, dass sich die wichtigen aktuellen Zielsetzungen einer sozialgerechten Bodennutzung ohne bodenpolitische Handhaben nicht hinreichend bewältigen lassen. Sie sind aber auch Beleg dafür, dass es sich bei den kommunalen Baulandbeschlüssen um gleichermaßen anspruchsvolle wie innovative Regelungen handelt. Einen Königsweg für alle Städte und Gemeinden zur Erreichung einer strategischen Bodenpolitik gibt es nicht. Allein die unterschiedlichen stadtspezifischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen gebieten schon die Erarbeitung einer lokalen Lösung.

Aber auch wenn keine Baulandstrategie durch Grundsatzbeschluss vorliegt, ist es möglich über Einzelbeschlüsse mit Hilfe der Planungshoheit die Entwicklung der Kommune zu steuern. In einzelnen Verhandlungen mit Developern oder Eigentümern gilt es die politischen Vorgaben umzusetzen. Das Beispiel Hannovers zeigt, dass eine Strategie auch ohne formellen Beschluss in die Baulandentwicklung eingebracht werden kann.

## 10 Perspektiven kommunaler Bodenpolitik in Deutschland

Die unterschiedlichen Strategien und Instrumente der Bodenpolitik stehen nach wie vor in der Diskussion. So ist es nach wie vor umstritten, in welchem Umfang zur Erreichung bodenpolitischer Ziele öffentliches Eigentum an Grund und Boden erforderlich ist oder ob zu diesen Zwecken die durch städtebauliche Maßnahmen der Stadt bewirkten Steigerungen der Bodenwerte (planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwerterhöhungen) generell zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen sind. Die Diskussion erstreckt sich auch auf die Frage, in welchem Umfang und auf welche Weise eine solche „Abschöpfung“ der Wertsteigerungen erfolgen kann (Aufwendungsersatz). In Deutschland sind entsprechende Vorhaben wiederholt im Gesetzgebungsverfahren gescheitert. Im europäischen Ausland hat beispielsweise die Schweiz im Kanton Basel eine solche Planungs-wertabschöpfung eingeführt und diese wird dort auch praktiziert.

In der Praxis erfolgt ein „Zugriff“ auf die Wertsteigerungen durch städtebauliche Verträge, um die Planungsbegünstigten verursachergerecht an den Kosten der Baulandentwicklung für technische und soziale Infrastruktur zu beteiligen und um die kommunalen Haushalte zu entlasten.

Die zahlreichen und vielfältigen Baulandmodelle sehen im Kern jeweils derartige Regelungen vor, die sich etabliert und bewährt haben. Es ist daher zu vermuten, dass dadurch – im Gegensatz zu Abschöpfungsmodellen – die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gesteigert werden kann, sofern die „Abschöpfung“ nicht die gesamte Wertsteigerung erfasst – die 1/3-Grenze in den Baulandmodellen von München, Freiburg, Heidelberg etc. hat sich als Investitionsanreiz bei Investoren als praktikabel erwiesen. Baulandmodelle erweisen sich als sehr vorteilhaft, da alle Investoren gleich behandelt werden, sie dennoch in der Regel genügend flexibel ausgestaltet sind, um auf die einzelnen Projekte mit z. B. geringen Wertsteigerungen reagieren zu können. Baulandmodelle schaffen daneben ebenfalls Handlungssicherheit für die Verwaltung, deren Handlungsrahmen damit klar definiert ist. Die Abstimmung mit den unterschiedlichen Ämtern, die im Einzelfall des städtebaulichen Vertrags notwendig ist, erfolgt in genereller Art und Weise schon in der Stufe der Schaffung des Baulandmodells.

Eine Herausforderung für die kommunale Bodenpolitik ergibt sich allerdings aus der Tatsache, dass die städtebauliche Entwicklung in zahlreichen Regionen nicht durch Wachstum sondern durch Schrumpfung, vor allem durch sinkende Bevölkerungszahlen, geprägt wird. Funktionsverluste, Perforierung, Entdichtung und Fragmentierung der Bodennutzung sind einige der wahrscheinlichen Folgen, die in den Städten in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Intensität ablaufen

und zu neuen dynamischen Bodennutzungsmustern führen werden. Es kommt zu Störungen oder gar Versagen der Bodenmärkte, da ökonomische Anreize für städtebauliche Grundstücksnutzungen und damit für Grundstückstransaktionen („*Der Boden wandert zum besten Wirt*“) bei rückläufiger Nachfrage fehlen.

Zugleich wird erwartet, dass die öffentliche Hand in den Bodenmarkt interveniert, um die Defizite für die Stadtentwicklung zu beseitigen. Dafür sind die bestehenden planerischen, bodenordnerischen und fiskalischen Instrumente zur Steuerung der Bodennutzung nur begrenzt geeignet, da sich die Handlungslogik der am Bodenmarkt beteiligten Akteure angesichts oft negativer Bodenwertentwicklungen verändert. Unter Schrumpfungsbedingungen verringern sich daher die Gestaltungsspielräume der Kommunen für die Stadtentwicklung.

Es drängt sich die These auf, dass die damit verbundenen Probleme, insbesondere des Städtumbaus, ohne solidarischen Ausgleich der erforderlichen maßnahmenbedingten Änderungen der Grundstückswerte nicht angemessen lösbar sind. Bislang ist das Problem des Lastenausgleichs zwischen begünstigten und belasteten Immobilieneigentümern bodenpolitisch noch nicht gelöst. Rückbaumaßnahmen mit anschließender Renaturierung oder Umwidmung als Grünfläche konzentrieren sich weit überwiegend auf kommunale Wohnungsbestände. Auch in den übrigen Fällen eines bestandsorientierten Städtebaus, bei dem eine Flächenkreislaufwirtschaft, Brachflächenrevitalisierung und Mobilisierung innerstädtischen Flächen- und Gebäudepotenziale an die Stelle von Außenentwicklung treten, kommt es allenfalls noch zu geringen Bodenwertsteigerungen. Oftmals übersteigen die Kosten der Grundstücksentwicklung die Bodenwerte, so dass meistens kein Interesse der Eigentümer an der Entwicklung besteht, weil es an Bodenwertsteigerungen als „Schmiermittel“ für die Stadtentwicklung fehlt. Weitere Blockaden für die Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen sind auch im Bodenrecht auszumachen. So bezeichnet Davy das Bodenrecht in diesem Kontext als dysfunktional (Davy 2000, 2007, 2010).

Angesichts dieser Entwicklungen lässt sich die These formulieren, dass die Städte erst mit der kommunalen Verfügbarkeit über die Flächen ihre Steuerungsmöglichkeiten für die Bodennutzung zurück erlangen können. Langfristige Bodenvorratspolitik, Bodenvorratswirtschaft, kommunale oder regionale Bodenfonds, die Vergabe kommunaler Erbbaurechte sowie kommunale Wohnungsbestände haben sich als Bausteine einer solchen vorsorgenden Kommune zentrierten Bodenpolitik bewährt, sichern langfristig Handlungsspielräume und ermöglichen notwendige Anpassungsstrategien. Erst mit derartigen Instrumenten, die in vielen Städten inzwischen wegen angespannter öffentlicher Haushalte nicht mehr



praktiziert werden, können die Kommunen wieder aktiv am Bodenmarkt teilnehmen und die Bodennutzung effektiv steuern.

In diesem Zusammenhang sind auch die Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen der Instrumente des besonderen Städtebaurechts, vor allem der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme, sehr bedeutsam.

Insbesondere die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 ff. BauGB hat sich über die Jahrzehnte als gebietsbezogenes Instrumentarium, das eine zentrale Rolle bei der Sicherung der Zukunftsfähigkeit von zahlreichen Innenstädten spielt, bewährt (Friesecke 2012). Das flexible Regelungssystem steht heute für eine Stadtentwicklung der Innenentwicklung, welche die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Stadt- und Ortsteile beinhaltet. Wesentliche aktuelle Elemente der behutsamen Strategien liegen in der Reaktion auf demografische Entwicklungen (u. a. Schaffung vielfältiger, altersgerechter Wohnangebote im Bestand), auf wirtschaftliche Entwicklungen (u. a. Konversion militärischer Liegenschaften, Reaktivierung/Umnutzung von Gewerbestandorten bzw. -brachen) neuerdings aber auch in der Entschärfung energetischer Missstände (z. B. durch bauliche Nachverdichtung, energetische Sanierung der Gebäudesubstanz oder Dezentralisierung der Wärmeversorgung).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen kommen in bebauten Gebieten nach § 165 Abs. 2 BauGB („städtebauliche Neuordnung“) insbesondere bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft sowie bei komplizierten nicht-, fehl- und mindergenutzten Flächen mit hohem Ordnungsmaßnahmenbedarf in Betracht. Die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten kann eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in stark wachsenden Ballungsräumen rechtfertigen, dennoch wird die Maßnahme von Städten und Gemeinden mit angespannten Märkten relativ selten in ihre bodenpolitischen Überlegungen mit einbezogen. Diese Einschätzung hat sich im Zuge des Grundsatzes der Innen- vor Außenentwicklung nicht geändert: Auch das städtebauliche Ziel der Innenentwicklung kann als Gemeinwohlbelang eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen.

Dem kommunalen bodenpolitischen Handeln sind allerdings auch Grenzen gesetzt. Sie dürfen sich nur insoweit in der Grundstückswirtschaft betätigen und am Grundstücksmarkt beteiligen, wie dies für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben zweckdienlich ist. Eine sozialgerechte Bodennutzung, eine adäquate Wohnraumversorgung, die städtebauliche Innenentwicklung, klima- und

energiepolitische etc. gehören zweifellos zu diesen gesetzlichen Aufgaben und erfordern unter Schrumpfbedingungen adäquates bodenpolitisches Handeln. Dies schließt auch das Bemühen ein, durch kooperatives bodenpolitisches Handeln zu vermeiden, dass öffentlich-rechtlich hoheitliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Allerdings dürfen rein fiskalische Interessen dabei nicht im Vordergrund stehen. Hierbei ist allerdings festzustellen, dass es zukünftig einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit bodenpolitischen Instrumenten bedarf, die zielführend in den zahlreichen von Schrumpfung betroffenen Regionen in Deutschland eingesetzt werden können.

Anders ist die Lage in prosperierenden Regionen; hier ist festzustellen, dass die Schaffung von Baulandmodelle als ein Instrument der kommunalen Bodenpolitik eine sehr geeignete Strategie für bezahlbaren Wohnraum darstellt. Baulandmodelle haben sich in der Praxis in verschiedenen Städten seit Jahren etabliert und sind entsprechend auch von den privaten Akteuren wie Investoren und Eigentümer anerkannt. Die Realisierung des bezahlten Wohnraums ist in diesem Kontext jedoch zu differenzieren; nicht alle Vorhaben führen zu Wertsteigerung, die es ermöglichen, dem Investor die nicht unerheblichen Mehrkosten anzulasten. Auch ist die Schaffung von Planungsrecht Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Baulandmodells; unbeplante Innenlagen mit Genehmigungsmöglichkeiten nach § 34 BauGB sind realistisch von der Möglichkeit vertraglicher Vereinbarung ausgenommen. Diese Flächen nehmen allerdings einen großen Stellenwert in der Vorhabenrealisierung ein. Ist die Anwendbarkeit der Baulandmodelle somit nicht gegeben, bedarf es der weiteren, den bezahlbaren Wohnraum befördernden Maßnahmen. Durch geschickte Bodenvorratspolitik ggf. in Kombination mit revolvierenden Bodenfonds kann die Kommune z. B. zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum schaffen. Daneben ist es vorteilhaft, das Instrument „Baulandmodell“ ggf. mit diesen Instrumenten zu kombinieren. Wohnungsförderprogramme sollten komplementär zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums motivieren. Die Operationalisierung des Erfolges insbesondere in Bezug auf die Realisierung des bezahlbaren Wohnraums sowie der Nachweis der Effizienz von Baulandmodellen im städtebaulichen Kontext sollte allerdings Inhalt weiterer wissenschaftlicher Auseinandersetzungen werden.

Baulandmodelle sind ein Baustein der kommunalen Bodenpolitik, der speziell in prosperierenden Regionen zukünftig zum Erfolgsmodell werden kann. Mit ihnen es möglich, die städtebaulichen Ziele wie den bezahlbaren Wohnraum, aber auch weitere ökologisch, ökonomische und soziale Absichten der Kommunen zu erreichen. Gute Beispiele und kombinatorische Möglichkeiten gibt es vielfältige. Nun liegt es an den Städten, die Instrumente so geschickt auszurichten, dass sie

ihren politischen Zielsetzung genügen. Je besser die Städte es beherrschen, die verschiedensten bodenpolitischen Instrumente einzusetzen und zu kombinieren, desto erfolgreicher werden sie in der Realisierung ihrer Ziele. Der Grundsatzbeschluss zu einer Baulandstrategie stellt dabei einen bedeutenden Schritt in Richtung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dar.

# Quellenangaben

## Literatur

- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGH), Urteil vom 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480.
- Becker, Wolfgang (1994): Wohnungspolitische Interventionen und Lebensstile in Städten: Das Beispiel der Milieuschutzsatzung. In: Dangschat, Jens; Blasius, Jörg (1994): Lebensstile in den Städte. Wiesbaden. S. 387–395.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte. Eine Studie von T. Heyn, R. Braun und J. Grade (empirica AG). Gütersloh.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2007. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2011a): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2011b): Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2014): Wohnungsengpässe in Ballungsgebieten. Bonn. URL: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Ballungsraume.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3#](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Ballungsraume.pdf?__blob=publicationFile&v=3#), Zugriff: August 2014.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BNUBR) (2014): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin. URL: [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnraumfoerderung/buendnis\\_bezahlbares\\_wohnen\\_aufakterklaerung\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnraumfoerderung/buendnis_bezahlbares_wohnen_aufakterklaerung_bf.pdf), Zugriff: August 2014.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) (Hrsg.) (2002): Baulandbereitstellung. Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschließung und Finanzierung von Bauland, bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Rudolf Schäfer, Berlin.
- Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 – NJW 1993, 2695. Leipzig.
- Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2014): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. 4. Auflage, Difu-Schriftenreihe, Berlin.

- Bunzel, Arno; Schlünder, Irene; Schneider, Stefan (2012): Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen, Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik gGmbH, März 2012. Berlin.
- Clamor, Tim; Henger, Ralph; Horschel, Nicole; Voigtländer, Michael (2011): Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens. In: Informationen zu Raumordnung, 09/2011, S. 535–544.
- Davy, Benjamin (2000): Welches Eigentum braucht die Stadt? In: Forum Wohnungseigentum, H. 8/2000, S. 288–294.
- Davy, Benjamin (2007): Bodenpolitik in der leeren Stadt. In: fub, H. 2/2007, S. 56–66.
- Davy, Benjamin (2010): Räumliches Existenzminimum. Zu Bodenpolitik und Menschenwürde im Sozialstaat. In: fub, H. 4/2010, S. 144–152.
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst (2014): Aktueller Begriff – Grundsteuer(-reform). URL: <https://www.bundestag.de/blob/279428/c1560115300fa9d07e8ef79e2c6ace1a/grundsteuerreform-data.pdf>, Zugriff: August 2014.
- Deutscher Bundestag (2014): Baukostensenkungskommission. Drucksache 18/1781. Berlin.
- Dieckmann, Nina (2013): Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 24/2013, S. 1575–1581.
- Drixler, Erwin (2008): Flächenmanagement – der Schlüssel einer erfolgreichen Innenentwicklung? In: fub, H. 4/2008, S. 180–187.
- Drixler, Erwin (2010): Baulandbericht 2010. Gemeinderatsvorlage 066/10, Stadt Offenburg. URL: <http://offenburg.de/html/media/dl.html?v=16238>, Zugriff: August 2014.
- Empirica (2013): empirica – Immobilienpreis Ranking IV/2013. Berlin. URL: [http://www.empirica-institut.de/kufa/Immobilienpreisindex\\_Q42013.pdf](http://www.empirica-institut.de/kufa/Immobilienpreisindex_Q42013.pdf), Zugriff: August 2014.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (o. J.): Baulandmanagement auf neuen Wegen – strategisch, kooperativ und finanzierbar. Dortmund.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2009): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien. Dortmund.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2010), Flächenmanagement in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Perspektiven, Tagungsdokumentation. Dortmund.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2005): Globalrichtlinie Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung. Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/86086/data/kostenbeteiligung-bauleitplanung.pdf>, Zugriff: August 2014.

- Freie und Hansestadt Hamburg (2011a): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/3459978/data/buendnis-fuer-das-wohnen.pdf>, Zugriff: August 2014.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2011b): Vertrag für Hamburg Wohnungsneubau. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/3460004/data/vertrag-fuer-hamburg.pdf>.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2014): Regelungen zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung, Anhang 1 zur Niederschrift über die 22. Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau am 22. Mai 2014.
- Fricke, Axel (2012): Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) – Perspektiven und baulandpolitische Grundsätze für eine sozial ausgewogene und qualitätsorientierte Stadtentwicklung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2102, S. 145–148.
- Friesecke, Frank (2008): Stadtbau im Konsens!? – Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Nr. 13.
- Friesecke, Frank (2012): Sanierungsmaßnahme – eine planerische Antwort auf städtebauliche Missstände. In: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Die Bewältigung städtebaulicher Missstände als Themengegenstand der Innenentwicklung. Berlin. S. 29–54.
- Friesecke, Frank (2013): Partizipation und private Initiativen im Städtebau. In: Kummer, Klaus; Frankenberger, Josef; Kötter, Theo (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Berlin. S. 335–369.
- Gondring, Hanspeter (2009): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. 2. Aufl. München.
- Gornig, Martin; Geppert, Kurt (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. In: Wochenbericht des DIW Berlin 19, S. 2–10.
- Hellriegel, Mathias; Teichmann, Lisa (2013): Städtebauliche Verträge. Die Grenzen sozialgerechter Bodennutzung. In: Immobilien Zeitung Nr. 48/2013, S. 18–19.
- Hunziker, Christian (2012): Geld und Grundstücksvergabe: Wie Länder und Kommunen den Wohnungsbau fördern. Soziale Wohnraumförderung. In: DW – Die Wohnungswirtschaft. 4. April 2012. 65. Jahrgang. Freiburg. S. 18–19.
- Immobilienmarktbericht Deutschland 2011; Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Oldenburg.

- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS) (Hrsg.) (2003): Bausteine zum Baulandbeschluss. Dortmund.
- Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS) Universität Stuttgart (2011): Der Beitrag der ländlichen Räume Baden-Württembergs zu wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Kohäsion – Positionsbestimmung und Zukunftsszenarien. Stuttgart. URL: [http://www.uni-stuttgart.de/ireus/publikationen/Laendliche\\_Raeume\\_BW\\_ireus.pdf](http://www.uni-stuttgart.de/ireus/publikationen/Laendliche_Raeume_BW_ireus.pdf), Zugriff: August 2014.
- Kholodilin, Konstantin; Ulbricht, Dirk (2014): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. In: DIW Wochenbericht (15), S. 319–327.
- Kötter, Theo (2001): Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. In: fub, H. 4/2001, S. 145–166.
- Kötter, Theo (2003): Nachhaltige Stadtentwicklung – zum Beitrag des Flächenmanagements zur effizienten Nutzung und Sicherung der natürlichen Ressourcen. In: fub, H. 6/2003, S. 241–250.
- Kötter, Theo (2007): Sozialgerechte Bodennutzung durch kommunale Baulandmodelle?. In: fub + FORUM-Sonderheft 2007, S. 6–12.
- Kötter, Theo; Linke, Hans Joachim: Vom Wachstum zur Schrumpfung – Ein Beitrag zum neuen Planungsverständnis für Städte und Dörfer im demografischen Wandel, zfv, 138. Jg., Heft 1/2013, S. 38–46.
- Kötter, Theo (2014): Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme?. In: fub, H. 3/2014, S. 98–106.
- Kötter, Theo; Weigt, Dietmar (2006): Flächen intelligent nutzen – ein marktwirtschaftlicher Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement. In: fub, H. 2/2006, S. 49–55.
- Kötter, Theo; Friesecke, Frank (2013): Modelle und Strategien kommunaler Bodenpolitik. In: Kummer, Klaus; Frankenberger, Joseph; Kötter, Theo (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2014, S. 371–419.
- Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2009): Die sozialgerechte Bodennutzung. München.
- Magel, Holger (2010): Grund und Boden – Salz und Engpass jeder gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. In: zfv, 135. Jg., Heft 1/2010, S. 1–10.
- Mäussnest, A. (2014): Leistungsfähigkeit baulandpolitischer Grundsatzbeschlüsse in Baden-Württemberg, unveröffentlichte Bachelorarbeit an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen.

- Pestel Institut (o. J.): In Deutschland fehlen 4 Millionen Sozialwohnungen.  
URL: <http://www.pestel-institut.de/sites/0710241701100.html>, Zugriff: August 2014.
- Pfeiffer, Ulrich (2013): Keine wohnungspolitischen Wirrnisse, sondern empirisch fundierte Strategien. In: vhw Forum Wohneigentum 3/2013, S. 114–118.
- Regiokontext GmbH (2013): Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt. Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten? Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.2005, S. 649–656.
- Schubert, Dirk (2012): Wieder einmal: Die „neue“ Wohnungsnot. Gleichzeitig Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand. In: RaumPlanung H. 4/2012, S. 26–30.
- Schulte, Karl-Werner (2006): Immobilienökonomie. Band II: Rechtliche Grundlagen. 2. Aufl., München.
- Seidel-Schulze, Antje; Dohnke, Jan; Häussermann, Hartmut (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007–2009, Difu-Impulse Band 4/2012.
- Spars, Guido; Heinze, Michael (2013): Optionen für bezahlbaren Wohnraum in den Großstädten. In: vhw (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 3/2013, S. 123–128.
- Stadt Freiburg (Hrsg.) (2012): Baulandpolitische Grundsätze für die Stadt Freiburg i. Br., Stand März 2012.
- Stadt Freiburg (Hrsg.) (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Grundlage der wohnungspolitischen Ausrichtung der Stadt Freiburg, August 2013.
- Stadt Köln (Hrsg.) (2008): Sozialgerechte Bodennutzung – Bodenmanagementmodelle. Dokumentation einer Veranstaltung vom 21.9.2007, 2008.
- Stadt Köln (2013): Beschluss über das Kooperative Baulandmodell Köln. Ratsinformationssystem Köln. URL: [http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?\\_\\_kvonr=37550](http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=37550), Zugriff: August 2014.
- Stadt Köln – Amt für Wohnungswesen (2013) (Hrsg.): Wohnen in Köln. Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2012, Ausblick 2013. Köln.
- Stadt Ludwigsburg (Hrsg.) (2013): Schnellinformation Gemeinderat 12.12.2013.
- Stadt München (Hrsg.) (2006): Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung. München. URL: <http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/948195.pdf>, Zugriff: August 2014. München.



- Stadt Stuttgart (Hrsg.) (2010): Beschlussvorlage; Grundsatzbeschluss für eine sozial ausgewogene und städte-baulich qualifizierte Bodennutzung in Stuttgart. Stuttgart.
- Von der Lieth, Jörn (2013): Erbbaurecht und Wohnungswirtschaft. Die drei Seiten einer Medaille. In: Die Wohnungswirtschaft, H. 6/2013, S. 78–79.
- Voss, Winrich; Weitkamp, Alexandra (2009): Zum aktuellen Einsatz der Umliegung nach dem BauGB. In: fub, H. 6/2009, S. 246–252.
- Voss, Winrich; Fricke, Axel; Pazerat, Alexander (2013): Bodenordnung zur Innenentwicklung In: Kummer, Klaus; Frankenberger, Joseph; Kötter, Theo (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2014. Berlin, 473–522.
- Waltersbacher, Matthias (2014): Immobilienmärkte im Wandel – Aktuelle Situation und Entwicklungstrends in Deutschland. Daten der laufenden Raumbeobachtung des BBSR; Vortrag im Rahmen der Tagung der Sektion „Land- und Immobilienmanagement“ am 24.03.2014 in Bonn.
- Weitkamp, Alexandra (2009): Brachflächenrevitalisierung im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft, Dissertation. München: DGK, Reihe C, Nr. 639.

## Internetverweise

- Statistisches Bundesamt (2013): Statistisches Jahrbuch 2013. Wiesbaden.  
URL: <http://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>, Zugriff: August 2014.
- Forum Bauland Management: <http://www.forum-bauland.nrw.de/>.
- Stadt Freiburg i. Br. (2014): Baulandpolitische Grundsätze.  
URL: <http://www.freiburg.de/pb/Lde/435150.html>, Zugriff: August 2014.
- Stadt München (2014): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN).  
URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.htm>, Zugriff: August 2014.
- Stadt Stuttgart (2014): SIM – Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell.  
URL: <http://www.stuttgart.de/SIM>, Zugriff: August 2014.
- Stadt Hamburg – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2011): Wohnungsbauprogramm des Senats – Bündnis für das Wohnen.  
URL: <http://www.hamburg.de/bsu/buendnis-fuer-das-wohnen/>, Zugriff: August 2014.

## **Datengrundlagen**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2009): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa. CD-ROM.

Bocholt (2011): Mietspiegel.

URL: [http://www.bocholt.de/intabox/medienarchive/fb22/22\\_mietspiegel\\_stand\\_20110701.pdf](http://www.bocholt.de/intabox/medienarchive/fb22/22_mietspiegel_stand_20110701.pdf), Zugriff: Juli 2013.

Empirica (2013): empirica Miet- und Kaufpreisranking.

URL: <http://www.empirica-institut.de/cgi/litsrch2007.pl?searchstring=Ranking&sdaba=1>, Zugriff: März 2013.

Regionaldatenbank (2013): Internetpräsenz.

URL: [www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon](http://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon), Zugriff: März 2013.

Stadt Stuttgart, Statistisches Amt 2012: Geförderter Wohnungsbau.

URL: <http://www.stuttgart.de/wohnen-in-stuttgart>, Zugriff: Juli 2014.

Wohnungsbörse.net (2013): Mieten in Offenburg.

URL: [www.wohnungsboerse.net/mietspiegel-Offenburg/644](http://www.wohnungsboerse.net/mietspiegel-Offenburg/644), Zugriff: März 2013.

Eurostat (2013): Urban Audit.

URL: [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/city\\_urban](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/city_urban), Zugriff: März 2013.

Die Disparitäten auf den Wohnungsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland verschärfen sich: Der Wohnungsknappheit in prosperierenden Ballungsräumen mit stark ansteigenden Bodenpreisen und Mieten stehen ländliche Regionen gegenüber, deren Bevölkerungszahl schrumpft. Dies führt zu der Fragestellung, welche bodenpolitischen Strategien und Instrumente Hilfestellung für die Regional- und Stadtplanung bzw. -entwicklung liefern.

Dieser Band stellt die aktuelle Bodenpolitik in angespannten Märkten auf den Prüfstand. Behandelt werden Aspekte sozialgerechter Bodennutzung, Strategien für bezahlbaren Wohnraum und neue Ansätze eines strategischen Flächenmanagements. Kommunale Bodenpolitiken ausgewählter Großstädte werden gegenübergestellt und bewertet. Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet, die den (Wohn-)Baulandprozess aus instrumenteller Sicht weiter optimieren sollen.



ISBN: 978-3-89639-996-0



Schriftenreihe des DVW  
**INTERGEO®**

Band 76 / 2014 / 12,00 Euro  
[www.geodaesie.info](http://www.geodaesie.info)