

Schwerpunkt

Verpflichtet Eigentum? Planung zwischen Eigentümer- und Gemeinwohlinteressen bei der Innenentwicklung von Städten



Stadtentwicklung

Kommunale Handlungsfähigkeit im Kontext privater und öffentlicher Interessen • Versäumnisse und Surrogate für eine gemeinwohlorientierte Stadtplanung • Herausforderungen und Chancen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit • Die „Transparenzpflichtigkeit“ des Grundstückseigentums • Grundsteuer C: die Wiederkehr einer Untoten • Ein Pakt für die Zukunft zur qualitativollen Innenstadtentwicklung • Zwischen freiwilliger Kooperation und planungsrechtlichen Hebeln • Eigentümerinteressen und Gemeinwohl – zwei Seiten einer Medaille • Plädoyer für einen aufgeklärten Klüngel • Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als geeignetes Instrument? • Balance zwischen Eigentümer- und Gemeinwohlinteressen in Köln

Fortbildung

Bad Honnefer Beitragstage des vhw

Nachrichten

Rund um den vhw • Fachliteratur

WohnungsMarktEntwicklung

Privates Wohneigentum aus regionaler Perspektive



Schwerpunkt

Verpflichtet Eigentum? Planung zwischen Eigentümer- und Gemeinwohlinteressen bei der Innenentwicklung von Städten

Editorial

Demokratie braucht handlungsfähige Kommunen

225

Dr. Peter Kurz,
Mannheim



Stadtentwicklung

Grundgesetzlicher Eigentumsschutz: Fundament und bisweilen Hemmnis der Stadtentwicklung – kommunale Handlungsfähigkeit im Kontext privater und öffentlicher Interessen

226

Bernhard Faller, Franziska Steinbach,
vhw e. V., Berlin

Innenentwicklung und Eigentumsverpflichtung – grundlegende Versäumnisse und Surrogate für eine gemeinwohlorientierte Stadtplanung

233

Hilmar von Lojewski,
Deutscher Städtetag, Berlin/Köln

Gemeinwohlorientierte Innenstadtentwicklung – Herausforderungen und Chancen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit

237

Prof. Dr. Uwe Schneidewind,
Stadt Wuppertal

Die „Transparenzpflichtigkeit“ des Grundstückseigentums

241

Prof. Dr. Fabian Thiel,
Frankfurt University of Applied Sciences,
Frankfurt am Main

Grundsteuer C: die Wiederkehr einer Untoten

245

Prof. Dr. Dirk Löhr,
Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld

Ein Pakt für die Zukunft zur qualitätvollen Innenentwicklung

248

Michaela Klee,
Stadt Gelsenkirchen

Zwischen freiwilliger Kooperation und planungsrechtlichen Hebeln – zur Mitwirkung privater Eigentümer an der Innenentwicklung in Wiehl

253

Ulrich Stücker,
Stadt Wiehl

Eigentümerinteressen und Gemeinwohl – zwei Seiten einer Medaille

257

Monika Fontaine-Kretschmer,
Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte |
Wohnstadt, Frankfurt am Main

Mehr Stadt auf dem Bodenmarkt – Plädoyer für einen aufgeklärten Klüngel

261

Michael Ammann,
Wohnungsgesellschaft des rheinischen
Handwerks AG, Köln

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein geeignetes Instrument für aktuelle Herausforderungen in der Stadtentwicklung?

265

Petra Lau,
vhw e. V., Berlin

Der Deutzer Hafen Köln
Balance zwischen Eigentümerinteressen und Gemeinwohl

269

Prof. Dr. Theo Kötter,
Universität Bonn
Andreas Röhrig,
moderne stadt, Köln



Fortbildung

Zwischen Chorgesang und Hochzeitsglocken – Einblicke in die Bad Honnefer Beitragstage des vhw

273

Rita Schneider, Euskirchen
Martin Brockhorst, Ahlen



Nachrichten

Neues aus dem vhw

276

Fachliteratur

279



WohnungsMarktEntwicklung

Privates Wohneigentum aus regionaler Perspektive

280

Robert Kretschmann,
vhw e. V., Berlin

Demokratie braucht handlungsfähige Kommunen



Dr. Peter Kurz

Unsere Gesellschaft ist grundlegend herausgefordert wie seit Jahrzehnten nicht. Die vielfältig verflochtenen, multiplen Krisen und die Transformation verlangen dabei nicht zuletzt Antworten und Konzepte vor Ort. Städte und Gemeinden stehen so vor unvergleichlichen Herausforderungen, weil zugleich ein gesellschaftlich breit getragenes Zielbild nicht zu bestehen

scheint. Migrationsbewegungen und steigende Integrationsanforderungen, klimagerechte Umgestaltung unserer Stadträume und Infrastrukturen, aktive lokale und regionale Strukturpolitik, Wohnungsnot und Investitionsstau, mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie demografischer Wandel, sinkendes Zutrauen und absichtsvoll von außen und innen befeuerter Populismus – das alles fordert die kommunale Ebene. Die Aufgaben und Erwartungen wachsen – und die personellen und finanziellen Ressourcen wachsen nicht mit oder sinken.

Der kommunalen Ebene kommt deshalb eine besondere Rolle zu. Ob und wie die Politik die erfahrbare Wirklichkeit gestaltet: Hier wird es sicht- und spürbar. Hier zeigt sich, was es bedeutet, wenn bezahlbarer Wohnraum Mangelware ist, Kinder mit keinen oder geringen Deutschkenntnissen wenig Chancen auf einen guten Schulabschluss haben oder wenn zunehmende Starkregenereignisse nicht nur Hab und Gut, sondern auch Menschenleben gefährden.

Mit dieser Unmittelbarkeit geht zugleich das Potenzial einher, vor Ort in den Städten und Gemeinden das Vertrauen der Menschen in die Lösungskompetenz der öffentlichen Hand zu stärken. Das Handeln von Politik und Verwaltung wird hier für die Menschen direkt erlebbar. Zugleich kann keine andere politische Ebene unterschiedlichste Akteure so zu eigenem Handeln bewegen oder zumindest in einen Dialog bringen. Die lokale Ebene kann Selbstwirksamkeit befördern und so Demokratie stärken.

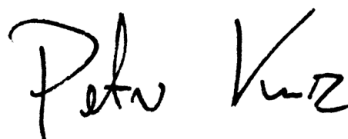
Was es dazu aber braucht, ist eine handlungsfähige kommunale Ebene. Unsere Städte und Gemeinden müssen in der Lage sein, auf die Herausforderungen vor Ort den lokalen Bedarfen entsprechend reagieren zu können. Dies verlangt Investitionskraft, genügend qualifiziertes Personal

und neue Qualifikationen. Und es verlangt modernisierte Verwaltungen, die agil, das heißt schnell und veränderungsbereit, handeln, und die ganzheitlich, mit konkretem Raumbezug (Nachbarschaft, Quartier, Stadtteil), anstelle isoliert ressortgebunden vorgehen, um Wirkung zu erzielen. Und nicht zuletzt müssen Kommunen überhaupt über die entsprechenden Entscheidungsspielräume und Entscheidungskompetenzen verfügen, um Lösungen umsetzen und sichtbar und schnell auf Missstände reagieren zu können.

In der Praxis stoßen Kommunen vor allem immer wieder an Grenzen, wenn sich öffentliche und private Interessen entgegenstehen. So werden beispielsweise stadtbildprägende Gebäude dem Verfall überlassen, und Leerstände führen zu schleichenden Abwärtstendenzen in ganzen Nachbarschaften. Baulücken bleiben trotz akutem Wohnraummangel unbebaut, oder die resiliente Anpassung des öffentlichen Raums scheitert an der Verfügbarkeit von Grundstücken für Quartiersgaragen.

Das vorliegende Heft legt unter dem Titel „Verpflichtet Eigentum?“ einen Schwerpunkt auf diese Aspekte und fragt, wie die Handlungsfähigkeit der Kommunen dahingehend gestärkt werden kann. Wie kann es gelingen, dass die Städte und Gemeinden dazu in die Lage versetzt werden, stadtentwicklungspolitisch gewünschte Entwicklungen verlässlich anzusteuern, selbst wenn Eigentümer entgegenstehende Interessen verfolgen? In den Beiträgen wird diese Thematik aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet: aus Sicht von wachsenden und schrumpfenden Städten, kleinen und großen Kommunen sowie aus rechtlichem und immobilienwirtschaftlichem Blickwinkel.

Ich wünsche Ihnen viel Freude beim Lesen dieses Schwerpunkthefts.



Dr. Peter Kurz

Verbandsratsvorsitzender des vhw e. V., Oberbürgermeister a. D. der Stadt Mannheim

Bernhard Faller, Franziska Steinbach

Grundgesetzlicher Eigentumsschutz: Fundament und bisweilen Hemmnis der Stadtentwicklung

Kommunale Handlungsfähigkeit im Kontext privater und öffentlicher Interessen

Verpflichtet Eigentum? Diese Frage stellt der vhw auf seinem diesjährigen Verbandstag und richtet dabei den Blick auf stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Herausforderungen. Eine solche Themenwahl mag unterschiedliche Reaktionen hervorrufen: gelangweilte, weil manche Protagonisten sich an überkommene ideologische Grabenkämpfe erinnern fühlen; ebenso kämpferische, weil einige noch in diesen Gräben sitzen und die historischen Schlachten gern noch einmal aufführen würden. Aus der Sicht des vhw wären damit aber die falschen Diskutanten auf den Plan gerufen: Falsche Freunde von links, von systemstürzenden Phantasien beflügelt, und falsche Feinde von rechts, die in jeder Diskussion über das Eigentum systemstürzendes Gedankengut vermuten.

Stattdessen sieht sich der vhw in einem Grundgesetz verankert, das seit 75 Jahren in Artikel 14 sowohl den Schutz des Eigentums garantiert, als auch dessen Sozialpflichtigkeit anmahnt. Dabei ist der Schutz des Eigentums eine zentrale Grundlage der Stadtentwicklung, weil er die private Investitionstätigkeit als deren tragende Säule ermöglicht und absichert. Die Sozialpflichtigkeit erinnert innerhalb eines grundlegend geschützten Eigentums daran, dass öffentliche Interessen im Einzelfall gewichtiger sein können als Eigentümerinteressen. Den Auftrag, dies jeweils sachgerecht auszubalancieren, erteilt das Grundgesetz dem Gesetzgeber. Damit sind insbesondere die entsprechenden Fachgesetze, wie das Baugesetzbuch (BauGB), angesprochen. Eine diesbezügliche Überprüfung des BauGB erscheint im Licht unbewältigter alter und herausfordernder neuer Stadtentwicklungsaufgaben angemessen. Um es nochmals zu betonen: Nicht um ideologische Geländegewinne zu erzielen, sondern einzig und allein, um die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu sichern. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Zustimmung zu den demokratischen Institutionen auch ein Ergebnis einer erfolgreichen (stadtentwicklungspolitischen) Aufgabenwahrnehmung ist. Oder anders herum: dass die schwindende Zustimmung auch ein Ergebnis einer eingeschränkten Problemlösungskapazität der demokratisch legitimierten Institutionen ist. Der vorliegende Beitrag leitet ab, warum unter diesem Blickwinkel auch die Frage „Verpflichtet Eigentum?“ eine neue Bedeutung erlangt.

Kongruenz oder Divergenz öffentlicher und privater Interessen

Entwicklung bedeutet Veränderung – in anderen Bereichen genauso wie in der Stadtentwicklung. Diese Veränderung ist

in der baulich gedachten Stadtentwicklung zunächst einmal mit Investitions- oder Desinvestitionsprozessen verbunden. Ein wesentliches Charakteristikum der Stadtentwicklungspolitik ist, diese Investitionsprozesse im öffentlichen Interesse gestalten zu wollen. Weitestgehend zuständig für die Stadtentwicklungspolitik sind die Städte und Gemeinden. Sie verfügen, grundgesetzlich in der Selbstverwaltungsgarantie verankert (Art. 28 Abs. 2 GG), über eine Planungshoheit, die sich insbesondere auf die städtebauliche Gestaltung und die mit ihr verbundene (verbindliche) Bauleitplanung bezieht.

Die für die Stadtentwicklung bedeutsamen Investitionsprozesse vollziehen sich auf Grundstücken sowie in und an bestehenden Gebäuden. Diese befinden sich größtenteils in privater Hand, was so lange unproblematisch und sogar als Arbeitsteilung produktiv ist, wie eine Interessenharmonie zwischen der öffentlichen Hand und den Eigentümern besteht – wenn also Private dort und in der Form investieren wollen, wo und wie dies auch im stadtentwicklungspolitischen bzw. öffentlichen Interesse ist. Meistens entsteht diese Interessenharmonie aus den ökonomischen Wirkungen des stadtentwicklungspolitischen Handelns. Denn durch öffentliche Investitionen mit Vorleistungscharakter (z. B. im Bereich der Infrastruktur) und die Baurechtschaffung entstehen Wertschöpfungspotenziale, die Investitionen nicht nur ermöglichen, sondern auch als Investitionsanreiz wirken. Im Normalfall gehen also öffentliche Interessen und private Interessen in der Stadtentwicklung Hand in Hand. Nur im Ausnahmefall ist es erforderlich, öffentliche Interessen gegenüber privaten durchzusetzen und dies mit einem Eingriff in die private Verfügungsgewalt über das Eigentum zu verbinden. Welche Anliegen gewichtig genug sind, definiert der Gesetzgeber zum Beispiel im BauGB. Naheliegend ist auch, dass der Gesetzgeber angesichts der

hohen Stellung des Eigentumsschutzes in der Regel sicher gestellt wissen möchte, dass die öffentlichen Ziele nicht auf anderem Wege bzw. mit „milderen Mitteln“ erreicht werden können.

Aus den vorstehenden Überlegungen wird deutlich, dass eine zuvor bestehende Interessenkongruenz aus unterschiedlichen Richtungen geschwächt oder gar in einen Interessengegensatz verwandelt werden kann. Die Interessen der Eigentümer können sich über den individuellen Einzelfall hinaus durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen von den öffentlichen Interessen entfernen. Dann würde eine Stadtentwicklungspolitik, die ausschließlich auf Kooperation und Freiwilligkeit setzt, ausgebremst. Auf der anderen Seite können spezifische öffentliche Anliegen als Folge der gesellschaftlichen Entwicklung politisch gewichtiger werden oder als neue Themen politische Bedeutung erlangen. Beides kann als Anlass verstanden werden, eine Neujustierung der diesbezüglichen Rechtsinstrumente vorzunehmen. Im Folgenden werden unter diesem Blickwinkel grundlegende stadtentwicklungspolitische Herausforderungen diskutiert.

Wachstumsaufgaben: Eigentumsschutz als politökonomischer Bumerang

Ob und warum Städte wachsen und ob sie es wollen sollen, darüber kann viel diskutiert werden. Dass sie wachsen, lässt sich empirisch beobachten – nicht für alle Städte gleichermaßen und immerzu, aber dennoch als prägende Erfahrung der Stadtentwicklung. In den letzten anderthalb Dekaden wurde ein neu entfacht Stadtwachstum auch deshalb zu einer partiell schmerzhaften Erfahrung, weil es baulich-räumlich bzw. stadtentwicklungspolitisch nicht bewältigt wurde. Insbesondere Wohnungen wurden knapper – zuerst in vielen Kernstädten und davon ausgehend schrittweise auch in den Umlandgemeinden. Aber auch überlastete Infrastrukturen sind ein Teil dieses Wachstumsschmerzes. Die Konsequenz sind Wohnraumversorgungs- und soziale Wohnraumverteilungsprobleme. Häufig ist sogar von Wohnungsnot die Rede.

Die Ursachen dieses nicht bewältigten Wachstums sind nicht nur vielfältig, sondern in ihrem Zusammenwirken komplex. Aber ein Teil davon dürfte mit auseinanderfallenden öffentlichen und privaten Interessen zu tun haben. Zur Ermöglichung höherer Neubauleistungen und zur Vermeidung von sozial problematischen Knappheitsfolgen hat die öffentliche Hand ein hohes und bei zunehmenden Wohnungsmarktproblemen steigendes Interesse, geeignete Grundstücke für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Die Kommunen müssten dazu einerseits Baurechte schaffen und die Erschließung sichern, was nicht reibungslos funktioniert und ein Teil der Probleme erklärt. Andererseits sind sie darauf angewiesen, dass die Eigentümer ein Entwicklungsinteresse haben oder bereit sind, die Grundstücke zu

veräußern. Nun sollte man erwarten, dass die mit steigenden Preisen verbundenen Ertragsaussichten positiv auf die Grundstücksmobilisierung für den Wohnungsbau zurückwirken. Dann hätten sie ihre Wirkung als koordinierendes Scharnier zwischen privaten und öffentlichen Interessen übernommen und zu einer stadtentwicklungs- und wohnungspolitisch wirksamen Interessenkongruenz geführt.

Aber was, wenn den Privaten die Ertragsaussichten einer Grundstücksmobilisierung – zugespitzt formuliert – egal werden, während gleichzeitig die Wohnungsmarktprobleme dringlicher werden? Dies scheint in der letzten Dekade passiert zu sein. Solange der primär mit der Innenentwicklung verbundene Wohnungsbau auf große Industriebrachen, aufgegebene Militärstandorte oder nicht mehr benötigte Hafen- und Bahnareale zurückgreifen konnte, war die Situation noch vergleichsweise übersichtlich. Zwar sind in diesem Fall die Alteigentümer nicht immer einfache Verhandlungspartner für Städte oder Wohnungsbauinvestoren gewesen, aber meist war klar, dass die Flächen für die Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Heute müssen die Städte viel intensiver versuchen, aus dem städtebaulichen Klein-Klein der Nachverdichtungsaufgaben, Lückenschlüsse und kleinteiligeren Umnutzungsaufgaben relevante Beiträge zur Wachstumsbewältigung zu generieren. Das gelingt aus unterschiedlichen Gründen nur eingeschränkt. Insbesondere die Eigentumsverhältnisse und die daran geknüpften Interessen scheinen nicht durchgängig unterstützend und viel zu oft hinderlich zu sein.¹



Abb. 1: Nachverdichtung im Bestand bietet Potenzial für neuen Wohnraum (Foto: F. Steinbach)

Viele Grundstückseigentümer werden ausgehend von ihrer Einkommenssituation (privat und gewerblich) keinen Liquiditätsbedarf haben und mangels attraktiver alternati-

¹ So haben die Kommunen der Region Köln/Bonn die Schwierigkeiten in der Eigentümerkooperation in einer Befragung als besonders gewichtiges Hemmnis der Innenentwicklung charakterisiert (siehe: Region Köln/Bonn e. V.: Dreifache Innenentwicklung. Praxishilfe für die Region Köln/Bonn. Köln, S. 68).

ver Kapitalanlagemöglichkeiten keinen Grund sehen, ihr Grundstück zu verkaufen. Hinzu kommt als selbstverstärkendes Element, dass die rasante Grundstückspreisentwicklung für potenzielle Wohnungsbauflächen zu hohen Vermögensgewinnen führt, die ohne eigenes Engagement und damit auch ohne jegliches Investitionsrisiko verbucht werden können. In diesen Konstellationen wird das Zurückhalten von Grundstücken zu einer rationalen und durchaus vernünftigen Strategie. Aber bei Weitem nicht alle Grundstückseigentümer sind überhaupt für derartige wirtschaftliche Überlegungen offen. Besonders in der kleinteiligen Innenentwicklung trifft man auf viele individuelle persönliche Konstellationen, die sich z. B. mit einer möglichen zukünftigen Eigennutzung, mit Überforderung oder Desinteresse in Verbindung bringen lassen. In dem Maße, wie diese persönlichen Motive bestimmend sind, untergraben sie die aus den Ertragschancen entstehende positive Wirkung auf die Flächenmobilisierung zusätzlich.²

Als Zwischenfazit der vorstehenden Überlegungen lässt sich festhalten, dass die verschärften Wohnungsmarktingpässe der letzten 15 Jahre Grundlage eines deutlich erstarkten öffentlichen Interesses an der Mobilisierung von Wohnungsbauinvestitionen sind. Gleichzeitig sprechen die vorgetragenen Argumente dafür, dass die Privaten vermehrt dazu neigen, sich diesem Druck zu entziehen. Die für eine kooperative Stadtentwicklung grundlegende Interessenkongruenz zwischen öffentlicher Hand und privaten Grundstückseigentümern ist brüchig geworden und trägt nur noch unzureichend. Bislang hat die Bundespolitik nicht die Konsequenz gezogen und die Kommunen in ihrem Recht gestärkt, gewichtiger werdende öffentliche Interessen in Richtung Flächenmobilisierung gegenüber nicht kooperationsbereiten Eigentümern durchzusetzen.³ Auch die Grundsteuerreform wurde nicht zur Einführung einer Lösung mit Wirkung auf die Grundstücksmobilisierung genutzt.⁴

Der hohe Stellenwert des Eigentumsschutzes für unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mag für diese gesetzgeberische Zurückhaltung gute Gründe liefern. Wenn man die unzureichende Grundstücksmobilisierung jedoch als eine gewichtige Ursache eines zu geringen Wohnungsneubaus begreift, stellt sich die Frage, ob diese Form des Eigentumsschutzes nicht zu einem politökonomischen Bumerang geworden ist. Denn die Liste der kompensatorischen politischen Eingriffe zulasten von Eigentümern und Investoren ist lang: Mietpreisbremse als erweiterter Eingriff

in die Vertragsfreiheit, reduzierte Modernisierungumlage, Umwandlungsverbote von Miet- zu Eigentumswohnungen, gestärkte und insbesondere preislimitierende kommunale Vorkaufsrechte. Hinzu kommt eine massive Ausweitung der Anwendung von Milieuschutzesatzungen, mit denen Modernisierungsinvestitionen untersagt werden sollen, die über einen gebietstypischen Standard hinausgehen.

Auch die große Zahl von städtischen Baulandmodellen, in deren Folge Investoren Vorgaben zur Realisierung geförderter Wohnungsbaus erhalten sowie zur Übernahme von Planungs- und Infrastrukturkosten angehalten werden, sind ein Ergebnis des sich verengenden Wohnungsmarkts. All diese Maßnahmen mögen im Licht der entstandenen Wohnungsmarktp Probleme plausibel erscheinen. Bewirkt haben sie bislang wenig. Überwiegend belasten und erschweren sie Wohnungsbauinvestitionen in der vagen Hoffnung, dass eine eingebremste Investitionsdynamik sozial ausgleichend auf die Wohnungsversorgung wirkt. Hier müssen sich die in der politischen Verantwortung Stehenden schon fragen lassen, ob Eigentümer, die im Licht einer hohen Wohnungsnachfrage mit wie auch immer motiviertem Nichtstun reagieren, zu schützen sind, während gleichzeitig Eigentümer und Investoren, die auf Marktsignale reagieren wollen, belastet und in ihrer Rechtsposition schlechter gestellt werden.

Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben: der Schutz des einen und der Schaden des anderen

Die Kulisse für das vorhergehende Kapitel sind die wachstumsstarken Regionen. Aber nicht alle Regionen Deutschlands wachsen. Und selbst in den stagnierenden oder schwach wachsenden Regionen gibt es einzelne Orte, Ortsteile oder Quartiere, in denen sich mangels Nachfrage nicht allein Leerstände häufen, sondern gleichzeitig die Investitionsbedingungen erodieren. Dies kann dazu führen, dass zunächst Instandhaltungsdefizite und bei längerer Dauer sogar Verwahrlosungserscheinungen mit stadtbildprägendem Charakter entstehen. Einige Städte des Ruhrgebiets, Bremerhaven und weitere werden in diesem Kontext häufig genannt. Aber auch viele wachstumsschwache ländliche Regionen und ihre Kleinstädte sind von ähnlichen Entwicklungen betroffen. Hier verbindet sich das regelmäßig mit der nachvollziehbaren Sorge, dass die Ortszentren an Qualität und Vitalität verlieren und dies negativ auf die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Stadt oder Gemeinde zurückwirkt.

Stagnations- oder schrumpfungsbedingte Investitionsschwäche kann unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen. Dabei spielen das Ausmaß der Nachfrageschwäche, die Dauer derselben und nicht zuletzt die stadtebaulich-räumlichen Konstellationen eine zentrale Rolle.

2 Abgesehen von den Fragen der städtebaulichen Kleinteiligkeit gelten die hier für die Innenentwicklung angestellten Überlegungen ebenso für die planungspolitisch zunehmend nachrangige Außenentwicklung.

3 Entsprechende Empfehlungen wurden in der letzten Legislaturperiode bereits von der Baulandkommission formuliert, insbesondere die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme.

4 In vielen Bundesländern wird stattdessen wieder die Grundsteuer C eingeführt bzw. als Option zur kommunalen Anwendung vorgesehen (siehe hierzu den Beitrag von Dirk Lohr im vorliegenden Heft).

Entscheidend für die Art des städtebaulichen Interventionsbedarfs ist, ob es sich (noch) um dispers verteilte einzelne Problemimmobilien handelt oder aber ein räumlicher Zusammenhang bzw. eine räumliche Konzentration vorliegt. In beiden Konstellation stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Eigentümer sich mit ihrem Bewirtschaftungs- und Investitionsverhalten kooperativ in das beabsichtigte öffentliche Handeln einfügen oder mit ihrem Verhalten öffentliches Handeln konterkarieren. Weiterhin ist auch hier zu fragen, ob eine Interessendivergenz zwischen Privaten und öffentlicher Hand vorliegt und somit zur Sicherung der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit eine Nachjustierung im Baugesetzbuch sinnvoll erscheint.



Abb. 2: Der in weiten Teilen leer stehende „schwarze Block“ bietet ungenutztes Aufwertungspotenzial für das Zentrum Gelsenkirchen-Buer (Foto: F. Steinbach)

Einzelne leer stehende oder verwaarloste Immobilien können insbesondere, wenn sie städtebauliche Schlüsselstandorte besetzen, nachhaltig negativ auf ihr Umfeld ausstrahlen.⁵ Bleibt dieser Zustand über einen längeren Zeitraum bestehen, werden nicht nur das Stadtbild – mit Rückwirkung auf das Lebensgefühl der betroffenen Menschen –, sondern auch Eigentümer angrenzender Immobilien in ihren Ertragschancen beeinträchtigt. Dies kann beispielsweise bei Nachbargebäuden zu einem fortgesetzten Wertverlust führen oder in anderen Fällen zur Aushöhlung von Investitionschancen an Nachbarimmobilien und damit zur Minderung von Aufwertungschancen für das Gesamtquartier beitragen. In der Praxis nimmt die Beseitigung derartiger Problemimmobilien bei fehlender Kooperationsbereitschaft der Eigentümer umfassende Verwaltungskapazitäten in Anspruch. Die Kommunen müssen häufig über

diverse rechtliche Instrumente (z. B. Vorkaufsrecht, städtebauliche Gebote nach BauGB, bauordnungsrechtliche Instrumente) und die damit verbundenen langen Verfahrens- und Prozesszeiten versuchen, Zugriff auf die Immobilien zu erhalten oder zumindest eine Beseitigung von Missständen zu erwirken. Kommen dann noch Immobilien im Eigentum nach WEG ins Spiel, steigert sich die Komplexität um ein Vielfaches und Instrumente, wie das Vorkaufsrecht, sind gar nicht mehr anwendbar.

Noch einmal weitaus schwieriger wird die Situation, wenn nicht nur einzelne Problemimmobilien vorhanden, sondern ganze Straßenzüge oder Quartiere von einem nachhaltigen Nachfragemangel betroffen sind. Hier sind komplexere, gebietsbezogene Handlungsansätze gefragt. Unumkehrbare Schrumpfungsprozesse waren bislang die Ausnahme. Sie führen jedoch zu grundlegend veränderten Wirkungszusammenhängen bei Stadterneuerungsaufgaben. Denn unter Wachstumsbedingungen ist es üblich und vernünftig, qualitativ zurückfallende Quartiere unter Einsatz von öffentlichen Mitteln aufzuwerten bzw. wieder in eine marktwirtschaftlich getragene Entwicklung einzuklinken. Dies erfolgt üblicherweise in Gestalt von öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und den öffentlichen Raum sowie vorbereitende Planungsleistungen. Ferner wird das In-Gang-Kommen von privaten Investitionen häufig mittels ergänzender Subventionen gefördert. Entscheidend im Sinne der hier diskutierten Fragestellung ist der Umstand, dass unter Wachstumsbedingungen auch in der Stadterneuerung eine Interessenharmonie zwischen Privaten und öffentlicher Hand hergestellt werden kann; nicht in jedem Einzelfall, aber dennoch in ausreichendem Maße, sodass die Stadterneuerungsziele auch über ausreichend in Gang kommende private Investitionsprozesse erreicht werden können.

Unter den Bedingungen eines absehbar nicht umkehrbaren Nachfragemangels steigen – das ist ein wesentlicher Unterschied – die Kollateralschäden des fiskalischen Mitteleinsatzes in der Stadterneuerung. Denn die Aufwertung eines Quartiers führt bei nahezu konstanter regionaler Gesamtnachfrage in viel höherem Maße zu einer Nachfrageverlagerung aus benachbarten Quartieren. Das aufgewertete Quartier kann, ausgehend vom öffentlichen Mitteleinsatz, relativ hohe Wohn- und Lebensqualitäten auf einem vergleichsweise günstigen Preisniveau bieten. Nachbarquartiere fallen in dieser Hinsicht zurück und müssen damit rechnen, dass vor allem die ökonomisch etwas leistungsfähigeren und qualitativ anspruchsvolleren Haushalte verloren gehen. Immobilienwirtschaftlich führt der fiskalische Einsatz zur Stabilisierung oder Steigerung der Ertragswerte im Aufwertungsquartier, während gleichzeitig die Ertragswerte in den betroffenen Abwanderungsquartieren verfallen und hier in der Folge Investitionsspielräume sinken sowie Desinvestitionsprozesse entstehen oder verstärkt werden können.

⁵ In der Zusammenarbeit mit elf besonders betroffenen Städten hat sich das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW im „Modellvorhaben Problemimmobilien“ und einer damit einhergehenden Publikation mit diesem Thema beschäftigt. Dabei konnten im Wesentlichen auf der Basis des Wohnungsaufsichtsgesetzes und anderer ordnungsrechtlicher Eingriffe sowie in Kombination mit einer zunächst experimentellen Erweiterung der Städtebauförderung einige Erfolge erzielt werden.

Die von Nachfragemangel und Desinvestitionen gekennzeichneten Quartiere stattdessen einem ungesteuerten städtebaulichen Verfall preiszugeben, wäre insbesondere aufgrund der damit verbundenen sozialen Erosionsprozesse nicht nur keine gute Alternative, sondern beinahe zynisch. Deswegen hat man sich bereits in der Vergangenheit als Reaktion auf dauerhaften Nachfragemangel für einen marktberreinigenden Rückbau entschieden (Stadtumbau Ost und West). Dieser Rückbau hat sich im Ergebnis jedoch nicht ohne Grund sehr stark auf Bestände großer, oftmals öffentlicher Eigentümer konzentriert. Wesentlich ist zunächst, dass sich die Wohnungsleerstände auf die großen Geschosswohnungsbauanlagen konzentrierten. Darüber hinaus können öffentliche Wohnungsunternehmen naturgemäß leichter für öffentliche Aufgaben gewonnen werden. Und schließlich können sie damit rechnen, die verbleibenden Bewohner eines abzureißenden Gebäudes in leer stehende Wohnungen in zu erhaltenden Gebäuden umsetzen zu können. Somit kann der Verlust des einen Gebäudes durch eine bessere Bewirtschaftungssituation in anderen Gebäuden desselben Eigentümers zumindest partiell kompensiert werden. Dies begrenzt auch den fiskalischen Aufwand, weil die Abrissförderung – zusätzlich zu den reinen Abrisskosten – nur einen Teil des restlichen Ertragswerts ausgleichen muss.



Abb. 3: Verwahrloste Immobilien strahlen auf ihr Umfeld aus (Foto: F. Steinbach)

Anders sieht dies in Altstadtquartieren mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur aus. In einer rationalen Strategie würden im öffentlichen Interesse die Immobilien mit der schlechtesten Zukunftsperspektive aufgekauft und abgerissen. Mit einem derartig marktberreinigenden Rückbau wäre die Erwartung verbunden, den quartiersbezogenen städtebaulichen, sozialen und immobilienwirtschaftlichen Entwertungsprozess zu verlangsamen oder zu stoppen.

Im rechtlichen Status quo⁶ setzt dies langwierige Verhandlungen mit den einzelnen Immobilieneigentümern voraus. Wenn diese erreichbar sind (was längst nicht immer der Fall ist), ist eine Gesprächsbereitschaft nicht unbedingt gegeben. Wenn überhaupt eine Verhandlungssituation zustande kommt, bleibt die Vereinbarung des Kaufpreises die Schlüsselstelle. Gleichzeitig ist jedoch aus zwei Gründen zügiges Handeln gefragt: (1) Weil der fortschreitende Erosionsprozess öffentliche und private Güter weiter entwertet. (2) Weil die Verzögerung wiederum die Verhandlungssituation erschwert bzw. die fiskalischen Kosten in die Höhe treibt. Ausschlaggebend ist bei Letzterem, dass die Eigentümer bei erkennbarem kommunalen Engagement für eine Stabilisierung des Quartiers berechtigterweise mit steigenden Preiserwartungen reagieren und versuchen werden, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen.

Insofern ist es sinnvoll, dass die Kommune zunächst alle im Rückbaukonzept zum Abriss vorgesehenen Immobilien möglichst zügig ankauft, um dann erst Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten. Die für den Erfolg wesentliche Zügigkeit der Ankaufphase kann nur erreicht werden, wenn die Kommune wirksame Druckmittel zur Durchsetzung des Ankaufs hat. Im Sinne des Gesamterfolgs kann es zudem erforderlich sein, Instandsetzungs- oder Modernisierungsinvestitionen an ausgewählten städtebaulichen Schlüsselimmobilien durchzusetzen. Auch hierzu bedarf es eines erweiterten Rechtsinstrumentariums.⁷

Damit nicht zu häufig der mit hohem Aufwand und Zeitverzug verbundene Rechtsweg beschritten werden muss, sollte den Kommunen eine gewisse Flexibilität bei der Vereinbarung des Kaufpreises zugestanden werden. Insbesondere, wenn die Immobilie noch teilvermietet ist und sich daraus gegebenenfalls ein über dem Verkehrswert liegender Ertragswert ableitet, wäre dies im Sinne der Kooperationsförderung zu berücksichtigen. Ferner verzichtet der abgebende Eigentümer auf die Chance zur Teilnahme an einem künftigen Stabilisierungsprozess und der daraus entstehenden Wertentwicklung. Auch dies sollte sich zumindest teilweise im Kaufpreis ausdrücken. Unabhängig davon sollte das Gebot der fiskalischen Sparsamkeit gelten. Ein sparsamer Einsatz fiskalischer Ressourcen ließe sich ferner erzielen, wenn die Eigentümer der profitierenden Immobilien mit einer Abgabe belastet würden, die zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme herangezogen wird (ähnlich dem Sanierungsrecht). So weit die Eckpunkte

⁶ Im Wesentlichen bestehend aus dem Sanierungs- und dem Vorkaufsrecht.

⁷ Die vom Strukturwandel geprägte Stadt Gelsenkirchen widmet sich der Thematik bereits seit etlichen Jahren intensiv und konnte bislang rund 60 Problemimmobilien erwerben. Dennoch liegt die Leerstandsquote bei ca. 6,5 Prozent. In den nächsten zehn Jahren sollen deshalb weitere 3000 nicht marktgängige Wohnungen vom Markt genommen werden. Hierbei unterstützt das Land NRW die Stadt mit zunächst 10 Millionen Euro Startkapital und Sonderkonditionen, in der Wohnraumförderung über die sogenannte „Zukunftspartnerschaft“ vorgesehen (siehe hierzu den Beitrag von Michaela Klee im vorliegenden Heft).

einer idealtypischen, aber bislang kaum durchsetzbaren Vorgehensweise.

Mit Blick auf die Abwägung zwischen Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit bei der Ausgestaltung rechtlicher Instrumente (insb. im BauGB) werfen die geschilderten Konstellationen neue Fragen auf. Zunächst ist eindeutig, dass die über steigende Ertragschancen entstehende Koordination zwischen Eigentümer- und öffentlichen Interessen im Licht der immobilienwirtschaftlichen Erosion nicht mehr ausreichend trägt. In einer Schrumpfungssituation steigt in den besonders von Nachfragedefiziten betroffenen Quartieren das Risiko, dass Immobilieneigentümer abwartend oder abwehrend gegenüber öffentlichem Engagement reagieren, weil sie sich zunächst als Trittbrettfahrer in eine bessere Position bringen wollen. Zügigkeit und fiskalische Sparsamkeit sind dann auf der Basis kooperativ-freiwilliger Verfahren nur noch schwer zu gewährleisten. Am Ende geht es nicht allein um die Durchsetzung öffentlicher Interessen. Stattdessen sind im Kontext der Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben auch unterschiedliche Eigentümerinteressen gegeneinander abzuwägen. Der Eingriff in das Eigentum an rückzubauenden Immobilien schützt die Eigentümer der verbleibenden Immobilien vor weiteren Wertverlusten. Der Nichteingriff führt zum Wertverlust bei vielen Immobilien und deren Eigentümern. Auch diese Wechselwirkungen sind bei der Ausgestaltung und Anwendung der entsprechenden Rechtsinstrumente zu bedenken. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die (kleinteiligen) Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben bislang kaum Widerhall in der Fortentwicklung des BauGB gefunden haben. Bislang wurden die Probleme im Stadtumbau Ost und West bei deutlich günstigeren Voraussetzungen primär fiskalisch gelöst (Abrissförderung). Es ist zumindest fraglich, ob es erfolgversprechend und fiskalisch sinnvoll ist, diese Strategie auf die hier diskutierten kleinteiligen Altbauquartiere zu übertragen.

Transformationsaufgaben für die Stadt von morgen

Zusätzlich zu den Stadtentwicklungsaufgaben rund um Wachstum und Schrumpfung kommen heute und in Zukunft Transformationsaufgaben auf die Städte und Gemeinden zu. Klimaschutzmaßnahmen und Ansätze zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels haben dabei eine deutlich zunehmende politische Dringlichkeit. Das ist meist mit einer Neuaufteilung der öffentlichen Räume verbunden, so z. B. bei der Gestaltung der Verkehrswende in den Städten, um Platz für die verschiedenen Verkehrsträger und die damit einhergehenden Infrastrukturen zu schaffen. Gleichzeitig sollen die Aufenthalts- und Freiraumqualität und mit Blick auf Kühlungseffekte auch die Grünausstattung und schließlich das Wassermanagement (Retentionsflächen) verbessert werden. Hinzu kommen gegebenenfalls Übergabe-

punkte und andere Infrastrukturen für eine modernisierte Energieversorgung und -verteilung (Nah-/Fernwärme). Die Praxis hat längst gezeigt, dass die insgesamt erhöhten Ansprüche nicht befriedigend durch Umbau der vorhandenen öffentlichen Räume eingelöst werden können. So führt die Zurückdrängung des PKWs, insbesondere der Abbau des Stellplatzangebots, so lange zu erheblichen Konflikten, wie nicht Ersatzflächen, z. B. für den Bau von Quartiersgaragen, mobilisiert werden können. Ein anderes Thema ist die Rücknahme von Baurechten in überschwemmungsgefährdeten Bereichen oder zur Sicherung von kühlendem Grün und Frischluft in den vorhandenen Stadtquartieren.



Abb. 4 und 5: Die Simulation zeigt: Die Umgestaltung zur Fahrradstraße bringt auch mehr Grün ins Quartier (Quelle: MUST Städtebau GmbH).

Aus den Schilderungen wird bereits deutlich, dass sich diese Ansprüche nicht vorrangig an den Neubau richten. Im Sinne der Zielerreichung ist es weitaus bedeutsamer, die bestehenden Stadtquartiere anzupassen. Weil die Kommunen hier nur selten über geeignete Flächen verfügen, sind sie auf die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer angewiesen. Und weil es sich in der Regel nicht um rentierliche Nutzungen oder um öffentliche Infrastrukturen handelt, ist kaum Kooperationsbereitschaft zu erwarten und in anderen Fällen eine Übertragung der Grundstücke an die öffentliche Hand ohnehin unabdingbar. Häufig kommt hinzu, dass sinnvolle Maßnahmen die Zusammenlegung mehrerer Grundstücke in einem räumlichen Zusammenhang und an besonders geeigneten Standorten (z. B. überschwemmungsgefährdeten Bereichen) voraussetzen. Davon ausgehend, entsteht ein hoher Druck oder sogar Zwang, auf bestimmte Grundstücke zugreifen zu müssen. Dies ist in etwa vergleichbar mit dem Straßenbau oder anderen Verkehrs- und Versorgungstrassen, zu deren Umsetzung relativ häufig auf Enteignungen zurückgegriffen

wird bzw. wirksame Enteignungsandrohungen eingesetzt werden können.⁸ Es stellt sich insofern die Frage, ob die genannten Aufgaben der städtebaulichen Transformation als öffentliche Aufgaben ein ähnliches Gewicht haben wie Straßen- oder Versorgungstrassen, einen vergleichbaren Eingriff in das Eigentum rechtfertigen und wie dies im Einzelfall rechtssicher zu begründen sein sollte.

Ein komplexer transformativer Quartiersumbau wird Gewinner und Verlierer unter den privaten Eigentümern hervorbringen. Die einen müssen Einschränkungen in der Nutzbarkeit ihres Grundstücks hinnehmen oder es gar ganz abgeben. Die anderen profitieren von nachhaltigen Mobilitätsangeboten, aufgewerteten öffentlichen Räumen, verbesserten Schutzmaßnahmen gegenüber Starkregen und Hitze sowie einer optimierten Energieversorgung. Um die Maßnahmen zu finanzieren und insbesondere die schlechter gestellten Eigentümer zu entschädigen, wäre es nicht zuletzt im Sinne der fiskalischen Sparsamkeit auch in diesem Aufgabefeld sinnvoll, eine partielle Umlagefinanzierung vorzusehen, bei der die profitierenden Eigentümer einen Teil ihres Wertzuwachses abführen müssen.

Fazit

Wachstum, Schrumpfung, Transformation: In allen drei Bereichen lassen sich Entwicklungen identifizieren, die eine veränderte Ausbalancierung von Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit im BauGB nahelegen. Unbewältigte Wachstumsaufgaben lösen einen höheren politischen Bedarf nach Instrumenten einer gestärkten und zugleich preisdämpfenden Grundstücksmobilisierung aus. Vor allem in der Innenentwicklung entstehen neue Herausforderungen, die mit dem gegenwärtigen Instrumentarium schwer zu lösen sind. Der Umgang mit verwahrlosten Immobilien mit negativer Ausstrahlung auf Nachbargebäude ist für die betroffenen Kommunen in vielen Fällen eine zeit- und ressourcenzehrende Sisyphusarbeit mit ungewissem Ausgang. Die Bewältigung eines marktbereinigenden Rückbaus wird in kleinteiligen Quartieren ohne gesetzgeberische Unterstützung entweder kaum oder nur zu sehr hohen fiskalischen Kosten gelingen. Die Transformation der bestehenden Quartiere ist ohnehin Neuland und deshalb in seinen gesetzgeberischen Konsequenzen noch zu durchdenken.

Natürlich kann man bei alldem die Meinung vertreten, dass der Eigentumsschutz auch im Licht der hier ins Feld geführten öffentlichen Interessen Vorrang hat. Berücksichtigt werden sollte allerdings, dass der Schutz des einen Eigentümers häufig zum Schaden der anderen Eigentümer wird. Bei allen im vorliegenden Text diskutierten Aufgabenstellungen würde dann eher das Eigentum an den Grundstücken und Immobilien geschützt, das einer im öffentlichen

Interesse stehenden Stadtentwicklung entgegensteht, während das Eigentum an den entwicklungsfähigen Grundstücken oder entwicklungsbereite Eigentümer den Schaden erleiden.

Gern wird im Kontext der hier diskutierten Fragen das Argument vorgebracht, dass die Kommunen vorhandenes Recht nur besser anwenden müssten. Damit verbindet sich unausgesprochen der Vorwurf, dass es den Kommunen entweder nicht ernst genug sei oder es schlicht an Kenntnissen fehle. Das mag in Einzelfällen zutreffen. Als Generalhypothese vermag das allerdings nicht zu überzeugen. Zumindest sollte es auch als berechtigte Kritik an der Rechtslage akzeptiert werden, wenn Kommunen berichten, dass sie sich bei knapper Personalausstattung und im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes nicht in der Lage sehen, über Jahre und verschiedene Gerichtsinstanzen hinweg um ein Grundstück zu kämpfen und dabei noch ein Risiko des Scheiterns in Kauf zu nehmen. Wenn vorhandenes Recht (z. B. städtebauliche Gebote nach BauGB) trotz bestehendem und steigendem Problemdruck über längere Zeiträume nur vereinzelt angewendet wird, ist es zu einfach, den Kommunen die Alleinverantwortung zuzuschreiben.

Abschließend ist die Frage zu stellen, ob in der bau- und planungsrechtlichen Ausbalancierung von Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit auch sich verändernde Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, die zunächst wenig mit den konkreten städtebaulichen Themen zu tun haben. Dabei ist zum Beispiel daran zu denken, dass die öffentliche Hand bei steigendem Fachkräftemangel und zunehmender Ressourcenknappheit zukünftig dringlicher personalwirtschaftlich und fiskalisch sparsame Wege zur Durchsetzung öffentlicher Interessen benötigt. Ferner zeichnet sich in der aktuellen Diskussion immer deutlicher ab, dass die schwindende Zustimmung zu den demokratischen Institutionen auch eine Reaktion auf deren Defizite in der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit ist. Auch derartige Überlegungen sollten nach Einschätzung der Autoren Eingang in die Debatte zur Weiterentwicklung des BauGB finden.



Bernhard Faller

Forum und Öffentlichkeitsarbeit,
vhw e. V., Berlin



Franziska Steinbach

Forum und Öffentlichkeitsarbeit,
vhw e. V., Berlin

⁸ So gab es allein im Jahr 2023 bundesweit 139 laufende oder abgeschlossene Enteignungsverfahren nach §19 FStrG (Bundestagsdrucksache 20/11987).



Hilmar von Lojewski

Innenentwicklung und Eigentumsverpflichtung

Grundlegende Versäumnisse und Surrogate für eine gemeinwohlorientierte Stadtplanung

Zur Innenentwicklung ist hinreichend viel gesagt und geschrieben worden. Die Stadtplanungsdisziplin hat sich über die Jahre und Jahrzehnte vom Paradigma der Stadterweiterung gelöst und in Richtung Innenentwicklung im Verbund mit Freiraum- und Mobilitätsplanung geöffnet. Sie hat viel über Dichten, Verdichten, Nachverdichten und Weiterbauen ihre Möglichkeiten und Grenzen gelernt. Sie befließt sich bei städtebaulichen Planungen des Flächensparens, Aufstockens, Umnutzens, Mischens und Revitalisierens in der Innenentwicklung. Sie hat sich vom reinen Verdichten über die doppelte bis hin zur dreifachen Innenverdichtung (Umweltbundesamt 2023) vorgearbeitet und wähnt sich „auf der guten Seite“.

Dabei übersieht unsere Disziplin jedoch – vielleicht hat sie es ob hohen Frustrationspotenzials auch einfach verdrängt –, dass Innenentwicklung selbst bei Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer allenfalls zu effektiverer und effizienterer Flächennutzung, Allokation renditefähiger Nutzungen und bestenfalls auch zu schöneren Stadträumen und nachhaltiger Architektur führt. Eine sozial durchmischte und resilientere, gerechtere, vielfältige Stadt für alle Menschen erreichen wir auf diesem Weg kaum. Zu stark sind die verdrängenden Kräfte des Markts. Zu eingängig ist das Mantra, dass die Marktkräfte – in Grenzen eingehegt von den geltenden Bestimmungen – es zum Wohle des Lebens aller in der Stadt schon richten würden. Ein Leben für alle sozialen und Einkommensschichten in der Stadt zu organisieren, das geht jedoch nur, wenn es zu einer „Nachjustierung der sozialen Marktwirtschaft“¹ kommt. Ist diese denkbar, und welche Surrogate kann es geben, wenn sie nicht gelingt?

Denn die notwendige „Nachjustierung“ im Zusammenhang mit der Wohnungs- und Bodenpolitik, wie sie Markus Lewe, der Präsident des Deutschen Städtetags, einmal mehr zu Zeiten des ersten Wohngipfels der jüngeren Vergangenheit 2018 forderte, hat die Wohnungs- und Bodenpolitik des Bundes auch in seiner 20. Legislatur nicht geliefert (von Lojewski 2023, S. 59). Die Diskussion dazu reicht zurück in die 1960er Jahre – der Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts von 1967, wonach „die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, [es] verbietet [...] seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen [und] eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung vielmehr dazu [zwingt], die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem

Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“ (BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/63), bleibt zwar höchst richterliche Erkenntnis, wird aber partout nicht zur Maxime politischen Handelns. Eine Änderung ist in den letzten fünf Dekaden und insbesondere nach dem Auslassen der gesetzlichen Präzisierung im Wege des Einigungsvertrags 1990 eher unwahrscheinlicher geworden. Und auch in Zukunft sieht es nicht danach aus, als würde die soziale Marktwirtschaft bemerkenswerte Richtungswechsel vollziehen können. Eher ist das Gegenteil zu beobachten. Das kann zu Fatalismus in der kommunalen Städtebaupolitik führen – dennoch soll das Phänomen einmal mehr betrachtet und müssen mögliche Lösungswege aufgezeigt werden.

Zur Erosion der gemischten Stadt für alle

Die zweieiigen Zwillinge Eigentumsgarantie und Eigentumsverpflichtung sind hinlänglich bekannt. Das Bürgerliche Gesetzbuch sagt uns, dass „der Eigentümer einer Sache [...], soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen [kann]“. In Bezug auf Grundstücke und Gebäude wird dies eindrucksvoll bestätigt – Flächen, die nutzungsfähig wären, liegen brach, zahlreiche Gebäude und Wohnungen, selbst in Städten mit hohem Nachfragedruck, werden fehl-, unter- oder nicht genutzt. Die Eigentumsgarantie des Artikel 14 Absatz 1 bestätigt dieses Recht, über das Eigentum grundsätzlich frei verfügen zu können. Die gesetzlichen Schranken sind vorhanden, aber in überschaubarer Höhe eingezogen, um sie unterlaufen oder überspringen zu können. Eine entscheidendere Einschränkung erfolgt durch die Eigentumsverpflichtung in Artikel 14 Absatz 2. Diese hat dank des Wirkens des Sozialdemokraten Hugo Sinzheimer 1919 mit dem § 153 Eingang in die Weimarer Verfassung gefunden und wurde von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes übernommen.

¹ Oberbürgermeister Markus Lewe, Präsident des Deutschen Städtetags, am 21.09.2018 im Deutschlandfunk, www.deutschlandfunk.de/staedtetagspraesident-vor-wohngipfel-es-geht-vor-allem-100.html, zuletzt abgerufen am 27.08.2024.

Die Idee dahinter richtete sich zwar in erster Linie auf die Verpflichtung der Eigentümer von Produktionsmitteln, diese für das Allgemeinwohl einzusetzen. Aber schon die Erhebung der Hauszinssteuer von 1924 bis 1943 (!) zeigte, wie weit diese Eigentumsverpflichtung reichen konnte. Auf Basis des vom Sozialdemokraten und Berliner Stadtbaurat Martin Wagner initiierten „Gesetzes über den Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken“ wurden Grundstückseigentümer, die sich dank der Inflation ihrer Grundschuld entledigen konnten, zur Kofinanzierung des öffentlichen Wohnungsbaus herangezogen. Diese Finanzierung machte ungefähr 30 Prozent der Kosten des Wohnungsbaus aus. Ohne diese Finanzierungsform wäre das „Wohnungsbauwunder“ zwischen 1924 und 1929 kaum in der erlebten Form eingetreten.

Das Eigentum wurde getreu der Verfassung verpflichtet, seinen Beitrag zum Allgemeinwohl zu leisten. Eigentümer mussten ihre Steuer für die Nichteigentümer (zum geringeren Teil) und die öffentlichen Haushalte (zum größeren Teil) zahlen. Anders als die „exakte Definition des nihilistischen Eigentums“ des Schweizer Rechtswissenschaftlers Peter Noll („Ein Eigentümer hat, kann, darf – der Nichteigentümer bittet, bettelt, zahlt.“) konnten so zumindest durch eine angemessene Form der Umverteilung und des Gerechtigkeitsausgleichs die Spitzen der Wohnungsnot der 1920er Jahre zumindest ansatzweise geglättet werden, allerdings nur für solventere Zielgruppen als Niedriglohneempfänger.

Wie und wodurch aber fand die Erosion der Eigentumsverpflichtung statt? Und fand sie überhaupt statt? Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht früh geurteilt, dass Artikel 14 „eine Absage an eine Eigentumsordnung [ist], in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat“. Und doch waren Wiederaufbau und Konsolidierung der alten Bundesrepublik, Wiedervereinigung, Aufbau Ost und alle wirtschaftlichen Hausses und Baisses dadurch geprägt, dass der öffentliche Sektor allein über seine Steuereinnahmen die öffentlichen Aufgaben stemmen muss. Eine relevante Form der Teilhabe des Eigentums und vor allem durch einen Beitrag aus der Wertsteigerung des Eigentums an den öffentlichen für die Wohn-, soziale, Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur gibt es nicht.

Die Begründungen dafür waren dem Grunde nach immer die gleichen: Von privater Seite hieß und heißt es, dass in der Krise das Eigentum nicht zusätzlich belastet werden dürfe, um sie nicht zu verschärfen. Und im Boom lautet das Mantra, dass das Momentum nicht gebremst werden dürfe, um die Investitionsfähigkeit zu wahren. Im Zweifelsfall „rechnete“ es sich nicht, nennenswerte Beiträge zu preisgedämpftem Wohnungsbau, Freiflächen oder jenseits von Umlegungen Flächen- oder Vermögensanteile an die öf-

fentliche Hand zu liefern. Und von fiskalischer Seite waren wenigstens teilweise zweckgebundene Sondervermögen, wie die Hauszinssteuer, wegen des Paradigmas des Globalhaushalts und der Ablehnung zweckgebundener Steuereinnahmen stets des Teufels. Die Grundsteuer spielte in den Globalhaushalten mit einem Anteil von weniger als zwei Prozent übrigens ohnehin keine entscheidende Rolle. Freilich kann keine Kommune auf sie verzichten.

Alle Anstrengungen, einen Weg zu finden, die öffentliche Hand an den privaten Wertsteigerungen von Boden- und Immobilieneigentum partizipieren zu lassen, waren vergeblich. Daran ändern auch die bescheidenen und hochdiffizilen kompensatorischen Bemühungen des besonderen Städtebaurechts für Sanierungs- und Entwicklungsgebiete nichts Grundlegendes. Der dritte und letzte Sozialdemokrat in diesem Beitrag, Hans-Jochen Vogel, hat in seinem Buch „Mehr Gerechtigkeit“ davon und von den vergeblichen Bemühungen eines halben Jahrhunderts, die parlamentarische Demokratie von diesem Erfordernis zu überzeugen, beredt Zeugnis abgelegt (Vogel 2023). Konrad Adenauer hat übrigens als Kölner Oberbürgermeister vor 100 Jahren ungefähr das Gleiche gefordert. Stattdessen schlagen von Eigentümerseite aktuell die Wellen hoch, die Grundsteuer an halbwegs realistische Boden- und Immobilienwerte anzupassen, obwohl sie durch Anpassung der kommunalen Hebesätze insgesamt aufkommensneutral bleiben soll. Und Bund und Länder haben jahrelange Volten geschlagen, um eine Grundsteuer auf den Weg zu bringen, die – bis auf Verfassungskonformität – nichts an dem Eigentumsprivileg ändern und alles andere als eine Teilhabe der Kommunen an Bodenwertsteigerungen bewirken wird.

Warum aber soll das an den Grundfesten der gemischten Stadt rühren? Weil jegliche kompensatorische Maßnahmen, soziale und nicht renditefähige Nutzungsmischung durchzusetzen, Investitionen in die Daseinsvorsorge zu tätigen und Vorsorge für die Zukunftsfähigkeit von Städten und Quartieren zu treffen, Gegenstand der begrenzten öffentlichen Finanzierungsanstrengungen und -möglichkeiten bleiben. Oder anders gesagt – die öffentliche Hand muss gegen Marktmechanismen der sozialen Segregation, gegen das Auseinanderfallen von Quartieren, gegen die marktgetriebene Wohnraumverknappung und Wohnungsnot sowie gegen die Kumulation von Problemlagen infolge der Segregation und gleichermaßen gegen die Auswirkungen von Verdichtung in urbanen Räumen wie Entdichtung in ländlichen Räumen anfordern, ohne daran Eigentümer wirksam partizipieren lassen zu dürfen.

Das kann auch durch das segensreiche Instrument des städtebaulichen Vertrags nicht kompensiert werden. Michael Krautzberger hatte zum Ausdruck gebracht, dass er dazu diene, Private Verantwortung übernehmen zu lassen



und städtebauliche Entwicklung kooperativ zwischen Privaten und öffentlichem Sektor zu betreiben. Damit sei der städtebauliche Vertrag auch Ausfluss der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums. Dieser ist aber in seiner Gestaltungsfreiheit zu Recht an das Kausalitäts- und Angemessenheitsprinzip gebunden. Alle sonstigen Instrumente, wie der Erschließungs- oder Straßenausbaubeitrag, spielen – soweit sie überhaupt noch in nennenswertem Umfang angewendet werden – allenfalls Teilkompensationen in die kommunalen Kassen. Der Regelfall im Ausbaubeitragsrecht ist inzwischen, dass für Straßenausbaumaßnahmen alle Steuerzahlenden aufkommen, aber nur wenige Eigentümer davon wertsteigernd profitieren.

Damit öffnet sich die Gerechtigkeitsschere zwischen Eigentumsbesitzenden und Nichtbesitzenden noch weiter. Regierungen, Gesetzgeber, aber auch Gerichte wären insoweit berufen, sich die Pflichtigkeit des Eigentums immer wieder bewusst zu machen und die sich wandelnden Interessen der einzelnen und der Gemeinschaft immer wieder einem gerechten Ausgleich zuzuführen. Es braucht also halbwegs gangbare Ersatzlösungen, um die Eigentumspflichtigkeit zu stärken.

Surrogate für das Nachjustieren der Marktbedingungen in der Innenentwicklung

Weil es eine grundlegende Nachjustierung der sozialen Marktwirtschaft in Hinblick auf den Boden- und Wohnungsmarkt kaum geben wird, sind mehr denn je ersatzweise Instrumente gefordert, zumindest den größten Verwerfungen zwischen Vermögensakkumulation und kommunalen Flächen- und Wohnungsbedarfen zu begegnen.

Städtebauliche Verträge und Baulandmodelle weiter fassen

Der städtebauliche Vertrag wurde hierzu schon benannt. Er sieht sich genauso wie Baulandmodelle mit einem Mindestanteil an preisgedämpftem Wohnungsbau von der Immobilienbranche dem Vorwurf ausgesetzt, als Kostentreiber zu wirken und das Bauen zu verteuern. Dem muss entgegengehalten werden, dass es ohne städtebauliche Verträge kaum eine städtebauliche Entwicklung gäbe. Zudem wirkte er nicht verteuernd, wenn die Entwickler und Bauwilligen die absehbaren und im Vorhinein kalkulierbaren Lasten aus den städtebaulichen Verträgen und den Baulandmodellen in der Bodenpreisbildung abbildeten. Das ist dem Grunde nach ein Essential der marktwirtschaftlichen Preisbildung im Unterschied zur spekulativen Preisbildung, wie sie seit Jahrzehnten dominiert.

Städtebauliche Verträge müssen sich faktisch auf ein teilweises Abdecken der durch die jeweiligen Vorhaben hervorgerufenen öffentlichen Kosten und Lasten beschränken. Zudem greifen städtebauliche Verträge und

ihre ansatzweisen Formen der Bodenwertabschöpfung genauso wie Baulandmodelle bislang nur in Bebauungs- oder vorhabenbezogenen Bebauungsplangebieten. Sie unterliegen der Knappheit an Mitteln für die soziale Wohnraumförderung. Keineswegs alle Baulandbeschlüssen unterliegenden Anteile des geförderten Wohnungsbaus in Bebauungsplänen können mit Wohnraumfördermitteln kofinanziert werden. Diese Mittel werden neuerdings in einigen Ländern überzeichnet – der Anteil von Sozialwohnungen in den betroffenen Bebauungsplangebieten kann nicht erstellt werden. Anders verhält es sich mit preisgedämpftem Wohnungsbau – hier beklagt die Immobilienwirtschaft nicht ganz zu Unrecht, dass dieser mittels Quersubventionierung infolge der überschießenden Baukosten nicht mehr erstellt werden könne (Bulwiengesa). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Mindereinnahmen nicht in der initialen Bodenpreisbildung zu Beginn einer Entwicklung abbilden.

In den vergangenen Jahren wurde immer wieder versucht, Mittel und Wege aufzuzeigen, den Anwendungsbereich für städtebauliche Verträge dergestalt zu erweitern, dass Gemeinden die Möglichkeit haben, die Beteiligung an Infrastrukturkosten oder Mindestanteile geförderten oder preisgedämpften Wohnungsbaus auch im Innenbereich nach § 34 BauGB einzufordern (Bunzel/Niemeyer 2018; Difu/vhw 2018). Dies erscheint umso mehr geboten, als auch unter den Vorhabenträgern Gerechtigkeit in Anbetracht der auf sie entfallenden unterschiedlichen Lasten herbeigeführt werden sollte. Denn bislang dürfen sich die einen glücklich schätzen, die über § 34 BauGB Baurecht erlangen können. Die anderen, die über §§ 12 oder 33/34 BauGB Baurecht erlangen können bzw. müssen, dürfen zahlen.

Eine Regelung, die jenseits verbindlicher Bauleitplanverfahren Mindestanteile geförderten oder preisgedämpften Wohnungsbaus vorsieht und auch die Beteiligung an den gemeindlichen Kosten für die verkehrliche, soziale und Bildungsinfrastruktur vorsieht, erscheint unabweisbar, um das Wohnen für alle zumindest erreichbar zu gestalten. Zudem würde eine solche transparente Regelung für alle Bauwilligen jenseits einer Bagatellschwelle die Baulandkosten dämpfen helfen. Sie ist umso dringender, je stärker mit der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs das Schaffen von Planungsrecht erleichtert wird und Vorhaben über das Öffnen der §§ 31 und 34 BauGB nicht mehr nur über die Änderung oder Aufstellung von Bebauungsplänen zulässig werden.

Vorkaufsrechte flächendeckend und preislimitiert ausüben

Das Ausüben von Vorkaufsrechten durch die Gemeinden ist seit jeher konditioniert und eng abgesteckt. Einen Fortschritt hat es mit der letzten Novellierung bei der Preisfindung gegeben – das Vorkaufsrecht kann nunmehr zum

Verkehrswert ausgeübt werden. Es gehört aber weiter so reformiert, dass Gemeinden stets und im gesamten Gemeindegebiet die Möglichkeit eingeräumt wird, in Kaufverträge einzutreten. Die restriktive Handhabung, wonach das Vorkaufsrecht nicht der Bodenvorratspolitik dienen darf, muss revidiert werden. Alle Formen des Vorhaltens von Wohn- und gewerblichen Bauflächen, von Grün-, Ausgleichs- und Versickerungsflächen und von Flächen für den Gemeinbedarf sowie des Sicherns und Schaffens von Wohnraum müssen das Ausüben des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Dies gilt auch und insbesondere für das Aktivieren von Bauflächen im Innenbereich.

Bauflächen aktivieren und Baugebote erlassen

Die Regierungsparteien konnten sich offenbar auch weiterhin nicht dazu bekennen, mit der Innenentwicklungsmaßnahme IEM ein umgreifenderes Instrument zur Innenentwicklung auf den Weg zu bringen. Das hätte es erlaubt, unbebaute Grundstücke zusammenzufassen und eine summarische Begründung für das Erlassen von Baugeboten zu liefern. Stattdessen bedarf es eines Hilfsinstruments. Das könnte in einer erweiterten Innenbereichssatzung liegen, die die unbebauten oder untergenutzten Grundstücke zur Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist bezeichnet. Dabei muss ein kommunal festgestellter dringender Wohnbedarf zur Begründung ausreichen. Die Last darzulegen, dass eine Bebauung wirtschaftlich nicht zumutbar ist, muss auf die Grundstückseigentümer übertragen werden. Die Schärfe des Baugebots kann genommen werden, indem „wie schon nach derzeit geltendem Recht [...] auch [...] Kooperationen und einvernehmliche Lösungen mit den Eigentümern Vorrang haben“ (Bunzel/Niemeyer 2018, S. 6). Die Bauverpflichtung wäre hinfällig, wenn zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer Einvernehmen über die Bebauung erzielt werden kann. Als Option steht auch ein aktives Ankaufrecht der Gemeinde für das mit Bauverpflichtung versehene Grundstück. Diese kann durch die Geltendmachung des entsprechend auszugestaltenden Übernahmeanspruchs umgesetzt werden. Auch die Veräußerung an einen bauwilligen Dritten ist eine denkbare Option für die betroffenen Grundstückseigentümer. Als Ultima Ratio bestünde die Möglichkeit, das jeweilige Grundstück zu enteignen.

Entschädigungsregelungen eindämmen und Bauverpflichtungen schärfen

Jegliche Anstrengungen der Gemeinden, Baurecht zu schaffen und umzusetzen, verpuffen, wenn Bebauungspläne nicht mit terminierten Bauverpflichtungen versehen sind. Zudem müssen die Entschädigungsregelungen im Planungsschadensrecht so weit entschärft werden, dass sich keine Gemeinde mehr scheut, Baurechte nach einer angemessenen Frist von etwa fünf Jahren zu modifizieren oder zu entziehen, wenn sie nicht genutzt wurden.

Fazit

Mindestens seit den 1970er Jahren war die Erkenntnis, dass der Planungswertgewinn privatisiert, der vermeintliche Planungsschaden aber sozialisiert wird, Treiber für die immer wieder anhebenden Reformbemühungen des Städtebaurechts. Der Umstand, dass diese bislang nie in einer „Nachjustierung“ mündeten, ist ein Indiz dafür, dass es mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in der alten und bedingt durch den einseitigen Einigungsvertrag auch in der neuen Bundesrepublik nicht so sonderlich weit her ist. Es ist auch mit der anstehenden Novelle des Baugesetzbuchs nicht zu erwarten, dass sich grundlegende Neuerungen anbahnen. Weder die Apologeten einer Komplettremedur (alles einfacher, komplett neues Planungsrecht aufsetzen), noch die Anhänger einer in erster Linie bodenrechtlich orientierten Neuordnung des Planungsrechts werden aus dem Novellierungsverfahren befriedet herausgehen. Umso dringender bleibt es, wirksame Surrogate für das bodenrechtliche Regelungsdefizit auf den Weg zu bringen, um ein Mindestmaß an Sozialpflichtigkeit zugunsten der Innenentwicklung auf den Weg bringen zu können.



Hilmar von Lojewski

Beigeordneter, Leiter des Dezernats V – Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Deutscher Städtetag, Berlin/Köln

Quellen:

- Bunzel, Arno/Niemeyer, Eva Maria (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert, in ZfBR 8/2018.
- Bulwiengesa (o. J.): Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, S. 46 f., siehe: [studie-baulandmodellihre-auswirkungen-auf-den-wohnungsmarkt.pdf](https://www.bulwiengesa.de/studie-baulandmodellihre-auswirkungen-auf-den-wohnungsmarkt.pdf) (bulwiengesa.de), zuletzt abgerufen am 29.08.2024.
- BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/63.
- Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier, siehe: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik: Deutscher Städtetag (staedtetag.de), zuletzt abgerufen am 29.08.2024.
- Difu/vhw (2018): Bodenpolitische Agenda 2020 /2030, Download am 02.09.2018, siehe: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>, zuletzt abgerufen am 29.08.2024.
- Krautzberger, Michael (o. J.): Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung, Bonn/Berlin, siehe: Einsatzfelder städtebaulicher Verträge (krautzberger.info), zuletzt abgerufen am 27.08.2024.
- Umweltbundesamt (2023): Dreifache Innenentwicklung – Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung, Berlin 2023, siehe: Dreifache Innenentwicklung – Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung | Umweltbundesamt, zuletzt abgerufen am 30.08.2024.
- Vogel, Hans-Jochen (2023): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar.
- von Lojewski, Hilmar (2023): Die ewige Wohnungsfrage – Baulandmobilisierung als Schlüssel zum Erfolg?, in: KommunalPraxis spezial, Heft 2/2023, S. 59.



Uwe Schneidewind

Gemeinwohlorientierte Innenstadtentwicklung

Herausforderungen und Chancen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit

Die Innenstädte sind im Umbruch und stellen Stadtverwaltungen und Lokalpolitik vor große Herausforderungen. Die Umgestaltung ist oft nur im engen Zusammenspiel mit privaten Investoren möglich. Hier haben Städte es mit einem sehr diversen „Ökosystem“ von Investoren zu tun, mit denen es zu kooperieren gilt. Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel Wuppertals die Gestaltungs- und Kooperationsinstrumente sowie die unterschiedlichen Motivlagen für eine gemeinwohlorientierte (Innen-)Stadtentwicklung auf.

Innenstädte im Umbruch

In den letzten Jahren befinden sich Innenstädte in einem stetigen Umbruch. Dieser wird durch vielfältige Faktoren, wie den demografischen Wandel, verändertes Konsumverhalten und die Digitalisierung, vorangetrieben. Die klassischen Handelsnutzungen gehen zurück, im Mittelpunkt stehen neue Formen der multifunktionalen und gemeinwohlorientierten Innenstadtentwicklung. Dabei haben Städte die Gestaltung ihrer Innenstädte nur bedingt selbst in der Hand. Sie sind insbesondere auf die Investitionen privater Eigentümer und Nutzer angewiesen, um Projekte zu realisieren. Dies gilt gerade für Städte wie Wuppertal, die selbst nur über sehr begrenzte eigene finanzielle Möglichkeiten verfügen.

Investoren bringen dabei nicht nur finanzielle Mittel mit, sondern auch eigene Vorstellungen und Interessen, die es zu berücksichtigen gilt. Diese Motivlagen können dabei sehr unterschiedlich sein. Eine kluge Innenstadtentwicklung ist deshalb nur durch die effektive Nutzung von Steuerungsinstrumenten sowie ein gutes Kooperations- und Kontextmanagement möglich.

Das Spektrum städtischer Steuerung: vom direkten Einfluss über das Kontextmanagement bis hin zum klugen Kooperieren

Ankauf und Miete als direkte Steuerungsmöglichkeit

Einen besonders starken Einfluss haben Städte immer dann, wenn sie selbst Immobilien erwerben und entwickeln. Dies kommt in vielen Städten – so auch in Wuppertal – sehr schnell an Grenzen: aufgrund fehlender finanzieller Mittel, aber auch aufgrund von Kapazitäts- und Bürokratieherausforderungen beim städtischen Gebäudemanagement. Deshalb setzt sich in letzter Zeit eine andere Form der öffentlich-privaten Kooperation durch – derzeit insbesondere zu beobachten bei den innerstädtischen Kaufhausimmobilien:

die Anmietung von Flächen für öffentliche Nutzungen (z. B. für Bibliotheken, städtische Bildungseinrichtungen, Verwaltungsnutzungen) über einen sehr langen Zeitraum. Dies gibt einem privaten Investor eine hohe (Rendite-)Sicherheit und ermöglicht es ihm, erhebliche finanzielle Investitionen in strategisch wichtige Gebäude der Stadt zu tätigen. Durch die kosten- und zeitgünstigere Sanierung in etablierten Zulieferstrukturen ohne die Hindernisse des öffentlichen Vergaberechts können private Investoren entsprechende Gebäude sehr viel schneller und (damit auch) günstiger erstellen. Das führt dazu, dass die Anmietung trotz der privaten Rendite für die öffentliche Hand in vielen Fällen preiswerter als eine Eigenentwicklung der Immobilie durch die Stadt ist.

Das Umfeld entwickeln: von der Städtebauförderung über Identifikationsprojekte bis zu Innenstadt-Stand- ort-Gemeinschaften

Dort, wo Städte nicht selbst als Käufer oder Mieter auftreten und unmittelbar Einfluss auf die Nutzung und direkte Wirtschaftlichkeit von Gebäuden nehmen können, stehen ihnen Wege des „Kontextmanagements“ zur Verfügung: Sie können dazu beitragen, dass der Standort für Investoren wirtschaftlich insgesamt an Attraktivität gewinnt. Die Möglichkeiten dazu sind vielfältig:

- Mit Mitteln der Städtebauförderung kann das (inner-)städtische Umfeld entwickelt und verbessert werden. Dies trägt dazu bei, dass es auch für Investoren interessanter wird, in einer Innenstadt Projekte zu realisieren.
- Großprojekte, wie die in Wuppertal für das Jahr 2031 geplante Bundesgartenschau (BUGA) oder die Errichtung des Pina-Bausch-Zentrums, schaffen eine neue Sichtbarkeit und Wahrnehmung für Standorte und können sie erheblich aufwerten. Solche Projekte ziehen nicht nur Besucher an, sondern stärken auch das Image und die Attraktivität der Stadt insgesamt. Dadurch werden weitere Investitionen angeregt und die Innenstadtentwicklung positiv beeinflusst.

■ Im unmittelbaren Innenstadtumfeld ist die Anregung und Unterstützung von sogenannten Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) ein wertvolles Instrument.¹ Hier entsteht ein Zusammenschluss der Immobilienbesitzer eines konkreten Innenstadtbereichs, der eigene Maßnahmen und Investitionen zur Attraktivitätssteigerung vornimmt. In Wuppertal ist in den letzten Jahren mit der ISG Barmen² so eine erhebliche Aufwertung der Barmer Innenstadt gelungen und noch in vollem Gange.

Vernetzung, Regulation, Betreuung, kurze Wege

Schließlich stehen weitere flankierende Maßnahmen zur Verfügung, die das Engagement von privaten Investoren für eine (Innen-)Stadtentwicklung fördern: Sie bestehen in der pragmatischen und guten Begleitung von Genehmigungsprozessen, direkter Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung von der Arbeitsebene bis zur Stadtspitze und in der aktiven Vernetzung von Investoren mit anderen Akteuren der Stadtentwicklung.

Zur Diversität von Investorenökosystemen: das Beispiel Wuppertal

Der effektive Einsatz der oben skizzierten Instrumente ist entscheidend von der Konstellation privater Investoren vor Ort abhängig. Am Beispiel der Stadt Wuppertal wird im Folgenden deutlich, wie divers und vielschichtig ein solches „Investorenökosystem“ sein kann. Es reicht von großen internationalen Investoren bis hin zu lokalen Akteuren, die jeweils ihre eigenen Ziele und Prioritäten verfolgen. Diese unterschiedlichen Akteure gilt es, unter einen Hut und die Investitionen in Einklang mit den städtischen Entwicklungszielen zu bringen.

Alte Bundesbahndirektion – die Stadt als Großmieter für innerstädtische Schlüsselimmobilien

Die Elberfelder Innenstadt in Wuppertal war weit über zehn Jahre durch einen prägenden Leerstand in zentraler Lage gekennzeichnet: Das aus dem Jahr 1875 stammende rund 20.000 m² große historische Bundesbahndirektionsgebäude direkt am Elberfelder Hauptbahnhof, das zeitweise das größte Reichsbahngebäude in Deutschland war, befand sich seit langer Zeit im Eigentum einer in Wuppertal in vielfältigen Projekten engagierten Immobiliengruppe. In den letzten Jahren zerschlugen sich unterschiedliche Nutzungsideen, insbesondere für ein Designer-Outlet-Center. Im Jahr 2022 traf der Stadtrat der Stadt Wuppertal nach intensiver Vorbereitung die Entscheidung, das Gebäude künftig als zentralen Verwaltungs- und Dienstleistungsstandort zusammen mit dem Jobcenter Wuppertal und einer Nutzung

durch die Universität Wuppertal anzumieten.³ Der direkt im Anschluss erfolgende Umbau durch den Eigentümer wird im Jahr 2025 beendet sein und Stadt, Jobcenter sowie die School of Education der Bergischen Universität Wuppertal in das Gebäude einziehen.

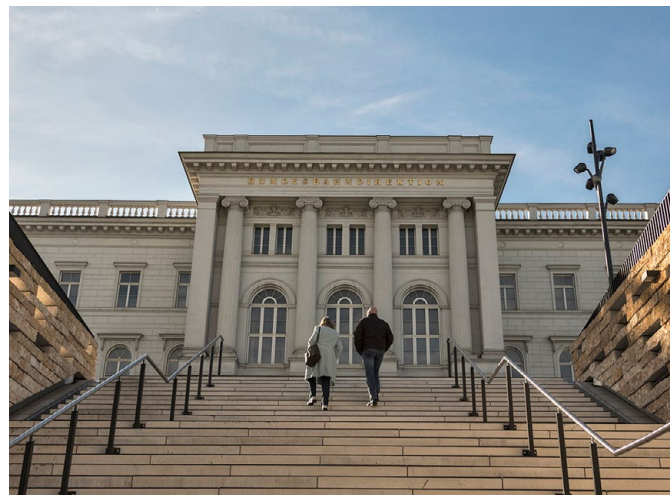


Abb. 1: Alte Bundesbahndirektion (© Stadt Wuppertal)

Mit dieser Gebäudeentwicklung direkt am Wuppertaler Hauptbahnhof erreicht die Stadt gleich mehrere Entwicklungsziele: Es entsteht ein verkehrsgünstig gelegener Verwaltungsstandort für zentrale Bürgerdienstleistungen vom Einwohnermeldeamt über die Kfz-Behörde bis zum Jobcenter. Dies bringt zusätzliche Frequenz in die Innenstadt mit über fast 1000 Mitarbeitenden im Gebäude und mehreren Tausenden Nutzerinnen und Nutzern pro Tag. Im Gebäude werden zudem neue Arbeitswelten für städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umgesetzt und damit ein moderner Musterstandort für den Organisationswandel in der Stadtverwaltung geschaffen, der die Außenwahrnehmung der Stadtverwaltung als moderner Dienstleister prägen soll.

Und schließlich erfährt eines der prägendsten historischen Gebäude der Stadt Wuppertal 150 Jahre nach seiner Errichtung eine neue Nutzung. Sie schließt den Aufbruchprozess rund um das Elberfelder Bahnhofsareal, das in den 2010er Jahren völlig neu gestaltet wurde, erfolgreich ab. Gerade diese vielfältigen Vorteile rechtfertigten das erhebliche direkte finanzielle Engagement der Stadt und sicherten im Jahr 2022 deutliche Mehrheiten im Wuppertaler Stadtrat für die Entscheidung der Anmietung.

Bahnhofsgebäude Elberfeld – das Potenzial Innenstadtnähe in einem Konzeptwettbewerb nutzen

Gerade mit der Attraktivitätssteigerung des Hauptbahnhofsareals konnten weitere private Investitionen angereizt werden: Dazu gehört der umfassende Umbau des historischen

¹ Vgl. zum Überblick https://www.innenstadt-nrw.de/fileadmin/user_upload/Service/Veroeffentlichungen/Arbeitshilfen/Vademecum_ISG.pdf

² <https://www.isgbarmen.de/>

³ <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2022/januar/bundesbahndirektion.php>

Wuppertaler Bahnhofsgebäudes, in den ebenfalls ab 2025 ein Mix aus Büro-, Bundespolizei sowie Gastronomienutzungen einziehen wird. Motor hinter dieser Entwicklung ist ein privater Investor aus der Region, der über umfassende Erfahrung im Umbau von Bahnhofsgebäuden verfügt. Hier hat sich die Stadt zu einem zweistufigen Investoren- und Konzeptwettbewerb in enger Kooperation mit der Deutschen Bahn AG als Eigentümerin des Gebäudes sowie der Bahn Entwicklungsgesellschaft (BEG) entschieden.⁴ Die Schlüsselerfolgskriterien dieser Entwicklung waren der Verzicht der Stadt auf das Vorkaufsrecht, eine enge Kooperation mit dem Eigentümer des Gebäudes beim Investorenwettbewerb sowie eine enge Begleitung der Planungs- und Bauphase durch die Stadtverwaltung (insbesondere mit Blick auf denkmalschutzrechtliche Fragen).

Leidenschaft in die (Innen-)Stadt bringen

Eine für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung ganz zentrale Gruppe sind Investoren mit einer spezifischen Mission und Leidenschaft für die Stadt. Dieser Investorentypus agiert wirtschaftlich, ist aber im Kern nicht renditegetrieben, sondern möchte ganz aktiv Beiträge zur Stadtentwicklung leisten. Wuppertal ist von diesem Typus Investor erheblich geprägt und verdankt viele seiner gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungsimpulse der letzten Jahre trotz fehlender eigener Möglichkeiten diesen Akteuren.

Drei dieser Schlüsselprojekte seien hier hervorgehoben:

- Der Umbau des ehemaligen Bahnhofsbunkers am Elberfelder Döppersberg zu einem der führenden deutschen Techno-Clubs Open.Ground durch die Wuppertaler Brüder Markus und Thomas Riedel (<https://taz.de/Technoclub-Open-Ground/!6021218/?sfnsn=scwspwa>).
- Die von der „Initial-Kapital“-Idee inspirierten Projekte der Montag Stiftungen in Wuppertal, insbesondere die Schaffung des Bob.Campus als einem integrierten Begegnungs-, Bildungs-, Büro- und Nachbarschaftsstandort im Wuppertaler Osten direkt an der Nordbahntrasse (<https://www.bob-campus.de>).
- Das integrative Wohnprojekt in der alten Verwaltungszentrale der Firma Seifen Luhs in Oberbarmen – realisiert durch das Ehepaar Seidel als bewusster Entwicklungsimpuls für ein mit besonderen Herausforderungen versehenen Wuppertaler Stadtteil (https://www.lvr.de/de/nav_main/derlvr/presse_1/pressemitteilungen/press_report_428866.jsp).

Diese Projekte leben von der Leidenschaft der Initiatorinnen und Initiatoren. Hier kann die Stadtverwaltung durch Wertschätzung, unterstützende Kommunikation und insbesondere durch effizientes Verwaltungshandeln unterstützend begleiten.



Abb. 2: Hauptbahnhof und Döppersberg (© Stadt Wuppertal)

Investorenfreude an der Altbestandsentwicklung

Für Städte mit einer umfassenden Wohn- und Gewerbebaubausubstanz, wie Wuppertal, hat ein weiterer Investorentypus eine hohe Bedeutung: Es sind wirtschaftlich agierende Investoren mit einer großen Erfahrung und Leidenschaft für die Sanierung alter Gebäude. „Bewahren – Entwickeln – Erneuern“ ist die Leitorientierung der in diesem Sinne wirkenden Firmengruppe Küpper in Wuppertal, die diese Motivation sehr gut auf den Punkt bringt. Diese Investoren entwickeln in der Regel eine Leidenschaft für Gebäude und ihre Kontexte. Sie bauen oft ein Portfolio interessanter Gebäudeensembles auf, die sie dann langfristig entwickeln. Sie sind erfahren in den Themen Altbausanierung und Denkmalschutz inklusive Denkmalförderung. Für die Standortentwicklung arbeiten sie oft sehr eng mit der Kulturszene zusammen, um die Neu- und Umbewertung von Gebäuden und Quartieren zu erreichen. Wuppertal ist reich an stadtbildprägenden Entwicklungsprojekten, die zu diesem Typus von Projekten gehören. Hierzu gehören z. B.:

- das Elba-Zukunftswerk (<https://firmengruppe-kuepper.de/referenzen/elba-zukunftswerk>) in den alten Elba-Fabriken im Stadtteil Arrenberg sowie viele weitere Projekte der Firmengruppe Küpper (<https://firmengruppe-kuepper.de>)
- der Umbau der Kaiser & Dicke-Fabrik zu einem kombinierten Wohn-, Kultur und Bildungsstandort zentrumsnah in Barmen durch die Renaissance AG (https://www.wuppertaler-rundschau.de/kultur/eine-hochschule-in-wuppertal-heckinghausen-kunst-braucht-viel-raum_aid-66186039) sowie viele weitere Projekte der Renaissance AG (<https://www.wuppertal.de/microsite/WiFoe/aktuelles/inhaltsseiten-aktuelles/baierl-wuppertaler-wohnungsmarkt-hat-noch-viel-potenzial.php>)
- der Umbau des Heckinghauser Gaskessels zu einer führenden Multivisions-, Freizeit- und Event-Location (<https://visiodrom.de/show-ausstellungen/historie-und-wandel-des-gasometers/>) durch ein Wuppertaler Unternehmerkollektiv.

⁴ <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2023/mai/hbfuebergabe-bauantrag.php>



Abb. 3: Bob.Campus (© Stadt Wuppertal)

Die Erfolgsfaktoren bei der Unterstützung dieser Projekte durch die Stadt sind neben der effizienten administrativen Begleitung insbesondere die Vernetzung von Akteuren (z. B. in die Kultur- und Kunstszene), die kommunikative Begleitung durch die Stadt sowie die Öffnung von Zugängen zu Fördermöglichkeiten und möglichen Nutzerinnen und Nutzern. Durch die Quartiers- und Standortaufwertung entsteht eine Win-Win-Situation für den Investor und die Stadt. Viele der oben genannten exemplarischen Projekte haben in den letzten Jahren zu einer erheblichen Umbewertung und völlig neuen Wahrnehmung des Standorts Wuppertal beigetragen.⁵



Abb. 4: Wahrzeichen der Stadt Wuppertal: die Schwebebahn (© Stadt Wuppertal)

Zum Miteinander mit den Großinvestoren

Schließlich sind auch standortunabhängige Großinvestoren für die Stadtentwicklung wichtig: Dies gilt insbesondere für die Eigentümer großer Büro- und Handelsimmobilien in der

Innenstadt. Sie blicken in der Regel mit nüchternem ökonomischen Kalkül auf ihre Objekte und klassifizieren ganze Standorte nach Risiko- und Renditeklassen. Eine kooperative Zusammenarbeit kann hier erfolgreich sein, wenn es gelingt, städtische Anliegen in die betriebswirtschaftliche Sprache des Gegenübers zu übersetzen und professionelle Schnittstellen in der Stadtverwaltung und Wirtschaftsförderung für diese Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Impulse für eine gemeinwohlorientierte (Innen-)Stadtentwicklung kommen hier jedoch schnell an Grenzen, wenn sie sich nicht in ein betriebswirtschaftliches Kalkül übersetzen lassen.

Fazit

Die Entwicklung von Innenstädten in öffentlich-privater Kooperation stellt Städte vor große Herausforderungen, bietet jedoch auch vielfältige Chancen. Durch kluges Kooperieren, effektives Kontextmanagement und die Nutzung politischer Steuerungsmöglichkeiten lassen sich (Innen-)Städte gemeinwohlorientiert gestalten. Dabei ist es wichtig, auf die in der Regel diverse Investorenlandschaft einzugehen und diese in angemessener Form zu begleiten. Eine hohe Identifikation mit dem Standort, eine vertrauensvolle Kommunikation und Verwaltungsbegleitung sowie eine möglichst parteiübergreifende Zusammenarbeit bei der Unterstützung von Schlüsselprojekten sind dabei zentrale Erfolgsfaktoren.



Prof. Dr. Uwe Schneidewind

seit 2020 Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal; vorher Professor für Wirtschaftswissenschaften und langjähriger Leiter des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie

⁵ vgl. exemplarisch <https://www.zeit.de/2023/10/wuppertal-berlin-trend-christian-boros>



Fabian Thiel

Die „Transparenzpflichtigkeit“ des Grundstückseigentums

Im Kontext des Immobilienmarkts und insbesondere der Innenentwicklung ist auf die Transparenz zu allen Bestandteilen des Immobilienmarkts abzielen und nicht nur die zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. in einem Zeitraum gehandelten Immobilien, sondern auch den vorhandenen Bestand (Grundstücke und deren Eigentümer). Hindernisse bestehen darin, die Bundesländer zu verpflichten, die von ihnen gehaltenen Daten aus dem Liegenschaftskataster auch an die Bundesebene zu leiten, ohne ihre Kompetenz für Datenerhebung und Aktualisierung der Informationen aus dem Liegenschaftskataster zu verlieren. Deshalb müssen Datenzugriffsregelungen „von unten nach oben“, „von oben nach unten“ in Bezug auf ALKIS und Liegenschaftskataster (Bund-Länder), aber auch etwa in Bezug auf die Steuerbehörden (LANGUSTE) rechtlich zulässig und technisch implementierbar ausgestaltet sein.

Transparenz am Grundstücksmarkt

Das Thema „Transparenz am Immobilienmarkt“ ist ein in Politik und Beratungspraxis derzeit breit diskutiertes. Mehr und mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass Daten über Grundstücke und vor allem ihre Eigentümer das „neue Gold“ sind, nicht nur im Falle der Ermittlung von Nachverdichtungsmöglichkeiten nach § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB und der Eigentümer der betreffenden Grundstücke. So weist die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ darauf hin, dass Immobilienmarkttransparenz ein entscheidender Faktor für eine verbesserte Bereitstellung von Baugrundstücken sei (DV 2019). Auch das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ fordert noch für die laufende Legislaturperiode (2021–2025) „Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz über Grundbuch und Kaufpreise sowie beim Erwerb von Grund und Boden und damit verbundenen Immobilientransaktionen“.

Ein transparenter Immobilienmarkt zeichnet sich durch einen freien Informationsfluss aus, der es den Akteuren ermöglicht, fundierte und langfristige Investitionsentscheidungen zu treffen. Der Begriff „Markttransparenz“ ist im Sinne eines vollständigen Informationsflusses als Bedingung eines „vollkommenen Markts“ zu sehen. Betrachten wir die Teilmärkte der unbebauten und bebauten Flächen, wären mithin zur Verbesserung der Transparenz „Datenkränze“ zu entwickeln und rechtlich-technisch abzusichern (Hertwig et al. 2021). Dazu könnte etwa eine Verknüpfung der Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse (§ 195 BauGB) mit dem Liegenschaftskataster der Vermessungsbehörden dienen. Diese Verknüpfung besteht derzeit noch nicht.

Transparenz ist begründungsbedürftig und voraussetzungs-voll. So lassen sich eine Reihe von Gründen identifizieren, darunter das Interesse an finanzieller Stabilität, an Stadtbeobachtung (Thiel 2015), ferner agrarpolitische Aspekte, die Sicherheit kritischer Infrastruktur oder umweltpolitische In-

teressenlagen, die das öffentliche Interesse an einer Verbesserung der Transparenz begründen können. Als übergeordnetes öffentliches Interesse sind auch die Gemeinwohl- und Sicherungsaufgaben des Staates, wie etwa Daseinsvorsorge, anzusehen sowie durch mehr Transparenz auf dem Grundstücksmarkt die Schaffung von Wohnraum zu fördern und unzulässige Spekulation, Geldwäsche und Steuerhinterziehung mit Grundstücken zu verhindern. Ob hiermit zwangsläufig ein Eingriff in (Informations-)Rechte der Grundstückseigentümer aus den Artikeln 2 Abs. 1 und 14 GG verbunden ist, ist derzeit eine noch offene Frage.

Die Transparenzpflichtigkeit des (Grundstücks-)Eigentums

Wird es gelingen, das private Grundstückseigentum mit Inhalt und Schranken so neu auszugestalten, dass eine verbesserte Bereitstellung und Bündelung von Informationen und Datengrundlagen vor allem für die öffentlichen Verwaltungen ermöglicht wird? Es geht mithin um Boden-, Eigentums- und Eigentümertransparenz. Die letzte zum Thema „Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland?“ unternommene Untersuchung von Duwendag verlief wenig erfolgreich (Duwendag et al. 1974). Was kann aus den Hemmnissen gelernt werden? Die Transparenzpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 14 Abs. 2 GG muss von Bundes- und Landesgesetzgebern noch konturiert werden. Dabei ist eindeutig, dass Art. 14 Abs. 2 GG keine Befugnisnorm sein kann, auf deren Basis Verwaltungsbehörden und Gerichte ohne einfachgesetzliche Ermächtigung in Rechte Privater eingreifen dürfen, um das „Wohl der Allgemeinheit“ durchzusetzen (Kempny 2023, S. 1664).

Offen ist die Kontextualisierung für die Implementierung eines ressortübergreifenden „Immobilientransparenzregisters“ im Rahmen gesetzgeberischer Tätigkeit. Dabei wird es darauf ankommen, welche Voraussetzungen und Denkmodelle für diese Transparenzpflichtigkeit des Eigentums

unter Überwindung des „Phantoms“ (Behrendt 2023) der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG ins Feld geführt werden könnten. Wichtig sind auch Fragen der Berücksichtigung von Persönlichkeits- und Daten-nutzungsrechten, etwa die Reichweite personenbezogener (Geo-)Daten und inwieweit sie einer Bindung unterliegen.

Der Staat sollte Eigentumsregeln definieren, wie man Grund und Boden handelt oder beispielsweise im Sinne des Grundstücksverkehrsgesetzes Sanktionsmöglichkeiten vorsehen könnte, wenn sich ein Eigentümer nicht an die vereinbarten Regeln hält. Denn wenn man bedenkt, was die Allgemeinheit im Immobilien- und Bodenmarktbereich an Finanzmitteln – die gesamte Infrastruktur, das Grundbuch- und Katasterwesen, das zur Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr beiträgt – aufwendet, damit entsprechende, von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ermöglichte private Eigentumsrechte überhaupt erst entstehen und im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet werden können, sollte man ihrem „Wohle“ nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG zumindest den gleichen Rang zukommen lassen – wenn schon nicht als proaktive Eigentümergrundpflicht (Schneider 2011), so doch als vom Gesetzgeber ausgestaltete Transparenzpflicht(igkeit).

Die Erhebung personenbezogener Daten ist verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig, weil die Kenntnis dieser Daten in Hinblick auf die „freie Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit“ abstrakt gefährlich ist. Man wird indes auch argumentieren können, dass das Recht der informationellen Selbstbestimmung ein „reines Datenherrschaftsrecht“ ist (Behrendt 2023). Weitere Innovationen für mehr Transparenzpflichtigkeit kommen nicht zuletzt von der europäischen Ebene: Die EU macht nicht nur Vorgaben für die Harmonisierung von Datenbanken, sondern hat selbst zunehmend Interesse an „High Value“ (Property-)Datensätzen der Mitgliedstaaten. Auch hier geschehen Prozesse des Strukturaufbaus von statistischen Einheiten und Datenströmen, wie sie ehemals den Aufbau der einzelnen Nationalstaaten unterstützten – diesmal aber zur Herstellung des europäischen Binnenmarkts.

Bestehende Registerinfrastrukturen zur Transparenzverbesserung am Immobilienmarkt (Auswahl)

Transparenzregister

Im Kontext staatlicher Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus durch Missbrauch des Finanzsystems wurde im Zusammenhang mit dem „Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG)“ vom 23. Juni 2017 der Begriff „Transparenzregister“ eingeführt und verwendet. Die zugrundeliegende Idee ist die Offenlegung

von Informationen über die tatsächlichen Eigentumsstrukturen, auch bei und für Immobilien. Dabei soll das Transparenzregister (TReg) dazu dienen, in Geschäftsbeziehungen die Vertragspartner, die wirtschaftlich Berechtigten (ultimate beneficial owners) und die Transaktionswege besser zu identifizieren. Damit sollen risikoreiche Transaktionen bewertet, erfasst und eingegrenzt werden können (Jurawitz 2021).

Seit dem 1. Juli 2023 sind Veränderungen der grundbuchmäßigen Bezeichnung des Grundstücks und die Eintragung eines Eigentümers dem TReg in regelmäßigen Abständen zu übermitteln. Institutionell ist im Rahmen der von den Bundesländern an das Register nach § 19 GwG zu übermittelnde (Immobilien-)Daten dasjenige Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk das jeweilige Grundstück belegen ist. Folgende Informationen sind von den Amtsgerichten an das TReg zu übermitteln: Grundbuchbezirk, Nummer des Grundbuchblatts, alle im Bestandsverzeichnis des Grundbuchblatts eingetragenen Grundstücke, jeweils mit a) Gemarkung, b) Flur und c) Flurstück sowie alle in Abteilung I geführten Eigentümer, jeweils, soweit vorhanden, mit a) Name oder Firma, b) Sitz, c) Registergericht, d) Registerart, e) Registernummer, f) Datum der Eintragung.

Alle Rechtseinheiten, die in einem Justizregister, d. h., die bei den Gerichten der Länder geführten Register, wie das Handelsregister, erfasst werden, sind aufgrund der Verknüpfung dieser Register mit dem TReg automatisch auch im TReg erfasst. Eintragungspflichtig sind alle eingetragenen Personengesellschaften, juristische Personen, Trusts und andere Rechtsgestaltungen (z. B. Stiftungen). Ausländische Gesellschaften, die im Inland unmittelbar oder mittelbar über Share Deals Immobilien erwerben und nicht bereits in einem TReg eines anderen EU-Mitgliedstaats eingetragen sind, müssen im deutschen TReg ebenfalls ihren wirtschaftlich Berechtigten eintragen. Natürliche Personen sind im TReg nicht erfasst bzw. nicht eintragungspflichtig.

Soll zu zulässigen Zwecken ermittelt werden, ob eine Person oder Rechtseinheit in Deutschland unmittelbar über Grundbesitz verfügt, z. B. im Bereich der Sanktionsdurchsetzung oder bei Personen oder Rechtseinheiten, die in der Finanzsanktionsliste (FiSaLis) gelistet sind,¹ können auch im automatisierten Abrufverfahren sehr viele Einzelabfragen erforderlich sein, weil derzeit noch nicht in allen Bundesländern eine Recherche über den gesamten Datenbestand des Landes möglich ist, sondern für jedes Grundbuchamt eine gesonderte Abfrage durchgeführt werden muss. Genaue Zahlen hierzu sind nicht bekannt. Bei einer Gesamtzahl von ca. 530 Grundbuchämtern in Deutschland sind derzeit schätzungsweise 100 Abfragen erforderlich, um über den gesamten Datenbestand zu recherchieren. Hierbei muss das Grundbuch richtig „gelesen werden“.

1 <https://www.finanz-sanktionsliste.de/fisalis/>



Die Sicherstellung der Datenqualität im Transparenzregister ist ein grundsätzliches Problem. Die Kontrollpflicht der GwG-Verpflichteten hat indes bereits jetzt einen positiven Einfluss auf die Datenqualität. Die Schwierigkeit ist, dass das elektronische Datenbankgrundbuch (dabag), mit dem bundesweit zentral die Grundbücher abgefragt werden könnten, noch nicht verfügbar ist; nach aktuellen Schätzungen wird dies nicht vor dem Jahr 2040 geschehen sein. Das Transparenzregister stellt einen mit einem „Bundes-Eigentumsregister“ durchaus vergleichbaren Ansatz dar. Das Register zeigt einerseits, dass der Datentransfer gelingt; andererseits offenbart es aber ebenso, dass nicht immer alle relevanten Daten vorhanden sind und es auch an der Datenqualität mangelt. Das Transparenzregister bedarf in der Regel weiterer Recherche und der Suche nach optimierten Möglichkeiten der Datenverknüpfung.

Liegenschaftskataster

Im Liegenschaftskataster werden insbesondere Informationen über die genaue Lage, Geometrie, Flächengröße und Nutzungsart der Grundstücke und der aufstehenden Liegenschaften erfasst. Vorbehaltlich des Vorliegens entgegenstehender privatrechtlicher Umstände, die sich aus Fragen des gutgläubigen Erwerbs, der Ersitzung, aus Willensmängeln, fehlender Geschäftsfähigkeit, Mängeln in der Vertretungsmacht oder aufgrund grundbuchrechtlicher Fehler ergeben können, bestimmt die amtliche Vermessung in Gestalt des Liegenschaftskatasters die Reichweite des Eigentums an Immobilien in räumlicher Hinsicht. Die Rechtsprechung hat sich bislang nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die amtliche Vermessung bei Anfragen, die rein rechtliche Verhältnisse am Grundstück betreffen, wie dies insbesondere bei Angaben über die Grundstückseigentümer der Fall ist, auf eine Vorrangigkeit der Grundbucheinsicht verweisen kann (Kriesten 2020).

Die Qualität der Daten im Liegenschaftskataster variiert je nach Art der Informationen. Flurstücke sind immer aktuell, während Informationen über Gebäude erst nach ihrer Fertigstellung (z. B. in NRW: Fertigstellung im Sinne der Landesbauordnung oder Zeitpunkt der Aufnahme der Nutzung) erfasst werden. Obwohl es sich bei dem Kataster grundsätzlich um ein öffentliches Register handelt, sind die aus dem Grundbuch transferierten Eigentümerinformationen nur nach Darlegung eines berechtigten Interesses einsehbar. Ob die Daten einschließlich der Eigentümerdaten kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, wie etwa in NRW, entscheiden die Länder selbst.

Das Liegenschaftskataster ist das einzige flächendeckende Register für Grund und Boden in Deutschland. Aufgrund des konstituierenden Charakters des Katasters – Flurstücke werden überhaupt erst gebildet oder verändert – ist es immer aktuell. Die Informationen zu den Eigentümern übernimmt das Liegenschaftskataster aus dem Grundbuch

im tagesaktuellen Austausch. Es gibt allerdings (derzeit) kein Datenbankfeld, das eine automatisierte Auswertung zur Art des Eigentümers (d. h. Privatperson, Institution des Privatrechts, Institution des öffentlichen Rechts) zulässt. Solche Auswertungen sind gegenwärtig nur hilfsweise über die Erfassung korrespondierender Attribute mit einer gewissen Unsicherheit möglich.

Die Verknüpfung des Grundbuchs mit dem Liegenschaftskataster in Sachsen im 18. Jahrhundert ist wohl eine der ältesten existierenden Formen der data linkage, womit die Verknüpfung zweier Register über einen gemeinsamen Identifikator bezeichnet wird. Viele vorhergehende Grund- und Hypothekenbücher wiesen diese Verknüpfung nicht auf. Damit wird das Flurstück im Kataster verbunden mit einer Koordinate und als Georeferenzierung in den bürokratischen Prozess eingebunden, der zwei verschiedene Institutionen auf ein Objekt ausrichtet und miteinander verknüpft. Das TReg zeigt, wie das Liegenschaftskataster inklusive der Eigentümerdaten unter der Verwaltung einer Bundesbehörde – oder einer Landesbehörde aller 16 Bundesländer, die über eine Schnittstelle mit einer fachlich zuständigen Bundesbehörde verknüpft werden könnte – dereinst genutzt werden könnte. Entscheidend ist eine gesetzliche Grundlage zur Bereitstellung der Daten einschließlich der Eigentümerdaten; die Geltendmachung eines berechtigten Interesses zur Einsicht bedarf es dann nicht, und auch die Kostenfrage der Datengewinnung wäre geklärt.

LANGUSTE

LANGUSTE ist die Abkürzung für Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank. Die Pilotierung begann im ersten Halbjahr 2024 in Hessen, mit der Bereitstellung zur Einführung in den Ländern ab 2025. Mit der Einführung von LANGUSTE werden zeitgleich bestehende, landeseigene Vorverfahren zum Datenaustausch zwischen Finanz-, Vermessungs- und Katasterverwaltung in den jeweiligen Ländern abgelöst. Die in LANGUSTE geführten Eigentümerdaten stammen aus den Grundbüchern und werden nachrichtlich mit den ALKIS-Daten übermittelt (ALKIS = Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem). Diese Eigentümerdaten sind jedoch oftmals veraltet, weil das Umschreiben des Grundbuchs auch bei einer Adressänderung wegen Umzugs kostenpflichtig und der Eigentümer nicht zu einer Aktualisierung der Adresse verpflichtet ist. Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB sollen perspektivisch, spätestens aber zur nächsten Hauptfeststellung der Grundsteuerwerte am 1. Januar 2029 von den Gutachterausschüssen elektronisch zentral an die LANGUSTE-Datenbank übermittelt werden.

So kann z. B. die Höhe des Grundsteuermessbetrags im System dargestellt werden, möglicherweise farblich hervorgehoben, um eine klare Visualisierung zu ermöglichen. Die geometrischen Eigenschaften der Objekte gewährleisten eine Visualisierung in einem Frontend. Sie können

anhand von Attributwerten mit variierender Symbolik dargestellt werden. Die Wahl des Frontends bleibt dabei dem Datennutzer vorbehalten. Das Wesentliche ist jedoch – auch bei LANGUSTE – die Datenhaltung. Von den Liegenschaftsdaten nutzt die Finanzverwaltung Rohdaten, d. h. Einzeldaten, die über Ordnungskriterien mit steuerlichen Informationen (Steuer-ID) angereichert werden. ALKIS-Daten inkl. Eigentümerinformationen stehen im Übrigen verschiedenen Nutzern flächendeckend zur Verfügung (Finanzverwaltung, Polizei u. a.). Aufgrund des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) ist bislang nur eine finanzverwaltungsinterne Nutzung der in LANGUSTE vorgehaltenen Daten möglich.

Handelsregister

Weder das HGB noch das GmbHG oder das AktG verwenden oder definieren den Begriff „Transparenz“ oder „Publizität“. Die unbestimmbare Öffentlichkeit ist Adressatin der Publizität des Handelsregisters. Es erfüllt wie das Grundbuch Publikations-, Beweis-, Kontroll- und Schutzfunktion, ohne indes ein Grundstückseigentümerregister zu sein. Jedermann kann zu Informationszwecken Einsicht in das Handelsregister und in die zum Handelsregister eingereichten Dokumente nehmen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 HGB). Dadurch werden – weitaus stärker noch als beim Grundbuch – das nach Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt und die Rechtsverhältnisse der Gesellschaften, aber auch der Gesellschafter selbst, hinsichtlich Vertretung und Haftung offengelegt.

Fazit

Innovationen wurden in der Geschichte oft nicht durch mangelnden Erfindergeist oder ungenügende Verbreitung aufgehalten, sondern durch Widerstand – wie beispielsweise die englischen Land Register zeigen, die zunächst in den Kolonien eingeführt wurden, bevor der englische Adel sich im Zentrum des Kolonialimperiums ihnen fügte. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Geobasisdaten der Vermessungs- und Katasterverwaltungen inklusive der dort vorhandenen Informationen für ein Grundstückseigentümerregister auch und vor allem auf der Bundesebene eine einheitliche, tagesaktuelle sowie in Bezug auf die Immobilien- (Objekteigenschaften) und Eigentümereigenschaften valide und genaue Datenbasis darstellen.

Vorschläge zur Verbesserung amtlicher Datengrundlagen sowie für die Anpassung rechtlicher Grundlagen für eine Bundestransparenzregisterschaffung für Grundstücke und Gebäude sind noch zu entwickeln. Dabei sind rechtliche Fragen einer „Hochzonung“ und Zusammenfassung von ALKIS-Daten und Daten der Landesliegenschaftskataster auf der Bundesebene zu klären und welche Zugriffsrechte zu einem „Immobilientransparenzregister“ dem öffentlichen Sektor – Bund, Länder, Kommunen – und dem privaten Sektor – z. B. Consultingunternehmen – gegeben werden sollen.

Teilweise bieten die geodatenrechtlichen Gesetze auch heute schon bislang wenig beachtete Hinweise auf einen verbesserten Datentransfer und Datenaustausch insbesondere auf Bundesebene. So hat das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie (BKG) nach § 3 Abs. 1 des Bundesgeoreferenzdatengesetzes (BGeoRG) die Aufgabe, die Aufbereitung, Aktualisierung und Bereitstellung von orts- und raumbezogenen Daten zur Beschreibung der Objekte der Erdoberfläche sowie die Fortentwicklung der dafür erforderlichen Verfahren und Methoden durchzuführen. Unter Fortentwicklung bzw. Novellierung von § 3 und § 5 BGeoRG könnte das BKG für eine geringere Daten- und Informationsfragmentierung, aber für stärkere Standardisierung oder für einen verbesserten zentralen Zugriff eine Kompetenzerweiterung erfahren und dem Bund die erforderlichen Daten für bessere Transparenz bereitstellen.

Das Transparenzregister ist als „Übergangsregister“ bis zum Datenbankgrundbuch ein zielführendes Instrument zur Erlangung von Informationen, die durch das Geldwäsche- und das Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz relevant sind. Inwieweit das Transparenzregister auch für ein Nichtgeldwäschegesetz einschlägige Sachverhalte für die Länder und den Bund fortentwickelt werden kann, muss die weitere Rechtsentwicklung zeigen.



Prof. Dr. Fabian Thiel

Professur für Immobilienbewertung,
Frankfurt University of Applied Sciences,
Frankfurt am Main

Quellen:

- Behrendt, S. (2023): Entzauberung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Grundrechte. Reihe Grundlagen der Rechtswissenschaft, Band 45. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Duwendag, D./Epping, G./Schmidt, B./Schmidtmeier, W. (1974): Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland? Domus Verlag, Wien/Bonn.
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.) (2019): Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) – Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Eigenverlag, Berlin.
- Hertwig, S./Ritter, T./Merz, D./Fischbach, A. (2021): Rechtsgrundlagen für mehr Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt. Rechtsgutachten, CBH Rechtsanwälte. Berlin.
- Jurawitz, M. (2021): Das Transparenzregister. Mittel und Grenzen der registerbasierten Geldwäschebekämpfung. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Kempny, S. (2023): Kommentierung von Art. 14 GG. In: Brosius-Gersdorf, F. (Hrsg.): Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 4. Auflage. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Kriesten, M. (2020): Das Recht auf Einsicht in das Liegenschaftskataster im Spannungsfeld zu datenschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Datenschutzgrundverordnung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 1/2020, S. 67–73, <https://doi.org/10.12902/zfv-0282-2019>.
- Schneider, H.-P. (2011): „Eigentum verpflichtet“ – zur Entstehung von Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz. In: Peine, F.-J./Wolff, H. A. (Hrsg.): Nachdenken über Eigentum. Festschrift für Alexander v. Brünneck zur Vollendung seines siebenzigsten Lebensjahres. Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 67–81.
- Thiel, F. (2015): Stadtbeobachtung durch Open Geo Data, ALKIS® und Baulandkataster. In: RaumPlanung, 177 Jg., Heft 1/2015, S. 42–47.



Dirk Lühr

Grundsteuer C: die Wiederkehr einer Untoten

Ab 2025 können Gemeinden unbebaute, aber baureife Grundstücke mit einem höheren Steuersatz belegen, um Druck auf die Bebauung der betroffenen Flächen auszuüben („Grundsteuer C“). Das historische Vorbild der Baulandsteuer (1961/1962) gilt als gescheitert. Stehen die Chancen für die neu aufgelegte Grundsteuer C besser?

Ausgangssituation

Ein strukturelles Problem für die Schaffung von mehr Wohnraum stellt die Knappheit an Bauland dar. Diese kann topografische oder planerische Gründe haben; vorliegend geht es um die mangelnde Verkaufsbereitschaft von Grundstückseigentümern. Oftmals werden hier unscharfe Begriffe, wie „Grundstücksspekulation“ oder „Hortung“, bemüht. Aus ökonomischer Sicht ist für die „Hortung“ von Grundstücken v. a. der Charakter von Grundstücken als sogenannte Realloption maßgeblich verantwortlich – eine Sichtweise, die v. a. im angloamerikanischen Raum verbreitet ist (Geltner et al. 2007, S. 729–755). Danach zahlt man im Kaufpreis des Bodens nicht nur für die zukünftigen (kapitalisierten) Bodenrenten, sondern auch für den Wert des „Warten-Könnens“. Der Inhaber der Realloption Boden muss die Bebauung nicht sofort vornehmen, sondern kann warten, bis sich eventuelle Risiken verflüchtigt haben. Das Risiko, dass das unbebaute Grundstück zwischenzeitig einen Wertverlust erleidet, ist gering. Eine sequenzielle Investitionsstrategie mit asymmetrischem Risikoprofil hat aber einen Wert, der über die kapitalisierten Erträge hinausgeht.

Wo liegt das Problem? Der nicht direkt durch Grundstückserträge unterlegte Wert des „Warten-Könnens“ schraubt den Grundstückspreis oftmals in eine Höhe, die durch die Bodenerträge nicht gedeckt und für Bauwillige nicht mehr zu schultern ist. Im Extremfall wird gar nicht verkauft.

Die Grundsteuer C kann als ein Instrument verstanden werden, um gezielt den Wert des „Warten-Könnens“ zu dämpfen (Lühr 2023). Die Grundsteuer C ist keine neue Erfindung. In den Jahren 1961 und 1962 gab es bereits eine Vorgängerin („Baulandsteuer“), die „gehorteten“ Grundstücken eine Zusatzbelastung aufbürdete. Die Baulandsteuer stieß allerdings auf massive Kritik. Unter anderem blieb die gewünschte Mobilisierungswirkung aus, obwohl die Steuerbelastung oftmals um das Vier- bis Sechsfache stieg.

Allein aus dem Scheitern der historischen Baulandsteuer kann aber nicht auf einen Misserfolg der neuen Grundsteuer C geschlossen werden. Unter anderem haben sich die Bodenmarktverhältnisse seit den sechziger Jahren massiv geändert. Die Aufhebung der Preisstoppvorschriften (§ 185

BBauG) erzeugte damals erhebliche Preissteigerungserwartungen für Grundstücke. Diese dürften heute im Durchschnitt geringer ausfallen, wenngleich sich die Preise auf einem deutlich höheren Niveau befinden.

Ausgestaltung der Grundsteuer C

Nachfolgend wird auf die bundesgesetzlich geregelte Grundsteuer C Bezug genommen, die in § 25 Abs. 5 GrStG geregelt ist und ab dem 1. Januar 2025 anwendbar sein soll. Sie ist nicht als eine eigenständige Steuer zu verstehen, sondern als eine besondere Möglichkeit zur Erhöhung des Hebesatzes für baureife, aber unbebaute Grundstücke, der auf den Steuermessbetrag angelegt wird. Bekanntlich wichen fünf Bundesländer nicht nur bezüglich der Grundsteuer B vom Bundesmodell ab (Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG), sondern führten auch bezüglich der Grundsteuer C eigene Regelungen ein, die sich jedoch an das Bundesmodell mehr oder weniger anlehnen. Bayern verzichtet dabei gänzlich auf eine Grundsteuer C. Im Bundesmodell ist keine Obergrenze für den erhöhten Hebesatz vorgesehen (so aber in Hessen, siehe § 26 GrStG). Ob und in welcher Höhe ein gesonderter Hebesatz in ausgewählten Zonen des Gemeindegebietes festgelegt wird, obliegt den Kommunen.

Erster Problemkomplex: Welche Grundstücke sollen einbezogen werden?

Die Kommune muss zunächst die Gebiete mit besonderem Steuerungsbedarf identifizieren. Nach § 25 Abs. 5 S. 7 GrStG sind die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke, deren Lage und das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben. Gemäß § 25 Abs. 5 S. 8 GrStG sind die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar darzulegen und die Wahl des Grundsteuer-C-relevanten Gemeindegebiets zu begründen. Dabei sind – anders als im ursprünglichen Gesetzentwurf – „städtebauliche Gründe“ maßgebend, und nicht mehr allein der „besondere Wohnraumbedarf“ (Grootens 2022, § 25 GrStG, Rz. 161–174). Als städtebauliche Gründe kommen nun insbesondere die Deckung eines

erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht (§ 25 Abs. 5 S. 4 GrStG). Dies beinhaltet auch potenzielle Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen (Hochschulen, Krankenhäuser, Kindertagesstätten etc.). Auch aus der „Bodenschutzklausel“ des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB kann u. U. eine städtebauliche Begründung abgeleitet werden.

Der Geltungsbereich der Grundsteuer-C muss mindestens 10 Prozent des gesamten Gemeindegebiets umfassen und mehrere baureife Grundstücke beinhalten. Unabhängig vom Gesetzeswortlaut dürfte es zulässig sein, mehrere Gemeindegebiete als „Grundsteuer-C-Zonen“ zu definieren. Es wird aber als nicht sachgerecht angesehen, das gesamte Gemeindegebiet in eine einzige Zone einzubeziehen.



Abb. 1: Nicht mehr nutzbares Gebäude in einem zu verdichtenden Zusammenhang in St. Wendel (Foto: Dirk Lohr)

Grundsätzlich müssen sämtliche unbebaute und baureife Grundstücke innerhalb des möglichen Geltungsbereichs durch die Kommune bewertet werden. Dies ist jedoch nicht trivial. Zunächst kann ein Grundstück aus mehreren Flurstücken bestehen. Die steuerliche Betrachtung orientiert sich jedoch an „wirtschaftlichen Einheiten“. Deren Abgrenzung kann von der eher zivilrechtlichen Betrachtung der Kommunen abweichen. Unter „baureifen Grundstücken“, die von der Grundsteuer C betroffen sein können, sind unbebaute Grundstücke i. S. d. § 246 BewG zu verstehen, die der Grundsteuerpflicht unterliegen und innerhalb oder außerhalb eines Plangebiets trotz ihrer Baureife nicht genutzt werden (Grootens 2022, § 25 GrStG, Rz. 125). Auch Grundstücke im unbeplanten Innenbereich können betroffen sein (§ 73 Abs. 2 BewG ist insoweit nicht anzuwenden). Unter Umständen bedarf es jedoch der Überarbeitung der bestehenden Abgrenzungssatzung nach § 34 BauGB und der Aufstellung neuer Bebauungspläne (siehe auch § 69 Abs. 1 und 2 BewG).

Auf dem betreffenden Grundstück dürfen sich keine nutzbaren Gebäude befinden. Nicht nutzbare Gebäude (z. B. „Schrottimmobilien“) sind für die Frage der Bebauung unbeachtlich. Ein Neubau zählt erst ab Bezugsfertigkeit (Nutzbarkeit); ob das Gebäude dann tatsächlich genutzt wird, ist nicht relevant. Bebauungshindernisse zivilrechtlicher Art (z. B. Streit innerhalb einer Erbengemeinschaft) sind unbeachtlich. Ob ein Grundstück bebaubar ist, richtet sich nach objektiven Gegebenheiten, nicht nach den Bebauungsvorstellungen des Eigentümers. Für die Qualifikation als „bebautes Grundstück“ genügen auch Garagen und Nebengebäude. Auch untergenutzte Teile der jeweiligen wirtschaftlichen Einheit gelten als bebaut. Solange das Bauplanungsrecht dies zulässt, ist ebenfalls die Errichtung von Nichtwohngebäuden ausreichend. Die Beispiele verdeutlichen, dass die neue Grundsteuer C nur einen Bruchteil der problematischen Flächen umfasst. Regelmäßig wird § 42 AO (Missbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten) bei Umgehungen nicht anwendbar sein.

Sind die Grundsteuer-C-Zonen gebildet, stellen sich weitere baurechtliche Fragen: Ist z. B. die Aufnahme von Grundstücken in die Karte bereits eine positiv beschiedene Bauvoranfrage? Besteht dann auch grundsätzlich Anspruch auf die Erteilung einer Baugenehmigung? Dürfen Grundstücke in die Karte aufgenommen werden, die so klein sind, dass kein Stellplatznachweis möglich ist? Vorliegend können diese Fragen jedoch nicht behandelt werden.

Zweiter Problemkomplex: Welcher Hebesatz sollte angelegt werden?

Um die bauliche Nutzung von Grundstücken zu stimulieren, muss der Wert des „Warten-Könnens“ neutralisiert werden. Übersetzt man grob den Nutzen der „Vorhaltung“ mit „Aufwertungserwartungen“, ist eine Relativbetrachtung sinnvoll. Eine zunächst überschaubar erscheinende absolute Wertsteigerungserwartung in einer weniger teuren Lage kann ja eine höhere relative Wertsteigerung bedeuten als eine hohe absolute Wertsteigerungserwartung in einer hochpreisigen Lage. Die Orientierung ist möglich an den

- voraussichtlichen durchschnittlichen prozentualen Wertsteigerungen im Gemeindegebiet. Die Betrachtung wäre also großräumig. Dann aber würden die Grundstücke mit überdurchschnittlichen Aufwertungserwartungen nicht erfasst. Gerade unter diesen können sich jedoch die Problemgrundstücke befinden.
- Grundstücken mit den höchsten (relativen) Wertsteigerungspotenzialen. Man müsste hierfür also kleinteilig, möglichst sogar bodenrichtwertscharf vorgehen. Entsprechend hoch wäre der Aufwand zur Identifikation der relevanten Grundstücke.



Bei den Aufwertungserwartungen handelt es sich um subjektive Einschätzungen der Grundstückseigentümer. Die Erwägungen hierbei können unterschiedlich sein. Der eine möchte ein Grundstück für Familienmitglieder sichern („Enkelgrundstücke“), der nächste eine persönliche oder wirtschaftliche Unsicherheitssituation abwarten, ein anderer spekuliert möglicherweise direkt auf die Aufwertung des Grundstücks (klassische „Spekulation“). Auch steuerliche Aspekte (z. B. die Zehnjahresfrist in § 23 EStG) können eine Rolle spielen. In dieser Gemengelage können die Bodenrichtwerte kaum brauchbare Hinweise geben, zumal es sich um objektive, von den Gutachterausschüssen aus den Grundstückstransaktionen abgeleitete Werte handelt. Überzeugende Lösungen sind nicht in Sicht:

- Weder in einer groß- noch in einer kleinteiligen Betrachtung ergibt es viel Sinn, die durchschnittlichen Wertsteigerungen aus der Vergangenheit für die Zukunft fortzuschreiben. Märkte können drehen. Schließlich werden auch die künftige Entwicklung der Infrastruktur, anstehende Änderungen der Bauleitplanung etc. in den betreffenden Gemeindegebieten auf diese Weise nicht berücksichtigt.
- Man könnte versuchen, eingespielte Verfahren, wie man sie z. B. aus der Sanierungsbewertung kennt, auf die vorliegend diskutierte Problematik zu übertragen. Meines Wissens liegen hier aber noch keine Versuche vor.
- Eine weitere Möglichkeit ist der sogenannte intersubjektive Preisvergleich (Reuter 2007). Hierbei schätzen mehrere Experten unabhängig voneinander die Preissteigerungserwartungen ab. Dies ist jedoch mit großem Aufwand verbunden und nicht für eine Vielzahl von Grundstücken tauglich.
- Theoretisch wären auch standardisierte Bewertungen mit dem Realoptionsverfahren möglich. Allerdings sind diese Verfahren in Deutschland unbekannt; bei den Gutachterausschüssen bestehen diesbezüglich keine Erfahrungen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Festlegung eines passenden Hebesatzes nach dem derzeitigen Stand der Möglichkeiten ein Blindflug ist.

Dritter Problemkomplex: Gefahr der Fehlallokation?

Aus einer Reihe von Gründen besteht zudem die Gefahr von Fehlallokationen:

- So kann z. B. die Verzögerung von baulichen Investitionen unter bestimmten Umständen auch wohlfahrtserhöhend sein. Eine Unterscheidung zwischen wohlfahrtserhöhenden und wohlfahrtssenkenden Verzögerungen der Investitionstätigkeit durch die Kommune ist jedoch kaum möglich.

- Auch ist es z. B. denkbar, dass Investoren die Nachfrage nach Grundstücken in Gemeinden mit geringerer Besteuerungshöhe verlagern, in denen die Grundstückspreise dann auf ein fundamental nicht mehr gerechtfertigtes Niveau getrieben werden könnten.
- Schließlich sind Konstellationen denkbar, bei denen es zu Überwälzungen der Grundsteuer C auf den Grundstückskäufer kommt. Anekdotischer Evidenz zufolge war dies auch bei der historischen Grundsteuer C der Fall (Henger 2018).

Vierter Problemkomplex: steuerrechtliche Fragen

Das Ziel der Grundsteuer C dürfte am ehesten erreicht werden, wenn sich der Hebesatz an den höchsten relativen Aufwertungserwartungen orientiert – wie auch immer dies praktisch umgesetzt werden soll. Allerdings muss der erhöhte Hebesatz nach § 25 Abs. 5 S. 9 GrStG einheitlich auf alle erfassten Grundstücke angewendet werden. Dann aber dürfte er bei Grundstücken mit geringerer Aufwertungserwartung das zur Mobilisierung erforderliche Maß regelmäßig übersteigen. Würde man von einer durchschnittlichen Aufwertungserwartung für die gesamte Gemeinde ausgehen, wäre dieses Problem zwar minderschwer, aber für die Grundstücke mit geringer Aufwertungserwartung ebenfalls noch vorhanden. Dann stellt sich die Frage, ob bezüglich der in die „Grundsteuer-C-Zone“ einbezogenen Grundstücke mit geringerer Aufwertungserwartung das Übermaßverbot bzw. der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt ist.

Generell kann gefragt werden, ob es sich bei der Grundsteuer C um eine verfassungswidrige Erdrosselungssteuer handelt. Diese läge vor, wenn die Steuer so hoch gesetzt wird, dass der Fiskalzweck obsolet wird (BVerfG 2006). Meines Erachtens spricht jedoch vor dem Hintergrund der Erwägungsgründe des historischen Urteils zur Baulandsteuer vom 19.04.1968 (III R 78/67) viel dafür, dass insoweit auch die neue Grundsteuer C vor Gericht bestehen wird. Allerdings werden viele Punkte, über die der Bundesfinanzhof in seinem historischen Urteil vor dem Hintergrund der damaligen Situation entschieden hat, auch neu bewertet werden müssen.

Ceterum censeo: Tinbergen-Regel beachten!

Die Abgabenordnung erlaubt in § 3 Abs. 1 S. 2 das „Steuern mit Steuern“, solange die Einnahmenerzielung nicht vollkommen unter den Tisch fällt. Dennoch ergeben sich gegen eine solche Lenkungssteuer Vorbehalte vor dem Hintergrund der sogenannten Tinbergen-Regel (Tinbergen 1952). Diese allgemeine Einsatzregel für (wirtschafts-)politische Instrumente besagt, dass jedes Ziel mit einem eigenständigen Instrument verfolgt werden sollte. Die Grundsteuer

sollte demnach als ein Instrument der (kommunalen) Einnahmenerzielung dienen, die städtebaulichen Ziele sollten mit dem städtebaulichen Instrumentarium des Baugesetzbuchs verfolgt werden. Letztere wären ggfs. zu schärfen. Zu denken wäre hier z. B. an die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme. Die Grundsteuer C kann nämlich zu städtebaulich unerwünschten Ausweichreaktionen (z. B. Alibi-Bebauung) oder auch dazu führen, dass ggfs. Fehlallokationen oder Überwälzungsreaktionen stattfinden (s. oben). Angesichts der diesbezüglichen Unsicherheiten ist eine Evaluation der Folgewirkungen der Grundsteuer C wünschenswert.



Prof. Dr. Dirk Löhr

Steuerberater | Kommunalberater | DASL
ISOCARP; Professor für Steuerlehre und
Ökologische Ökonomik an der Hochschule
Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld

Quellen:

BFH – Bundesfinanzhof (1968): Urteil vom 19.04. – III R 78/67.

BVerfG (2006): Beschluss vom 18.01. – 2 BvR 2194/99.

Geltner, D. M./Miller, N. G./Clayton, J./Eichholtz, P. (2007): Commercial Real Estate – Analysis and Investments. Cengage Learning: Mason (USA).

Grootens, M. (2022): Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz – Kommentar. 2. Aufl., NWB: Herne.

Henger, R. (2018): Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht, UBA-Texte 25, Dessau-Roßlau.

Löhr, D. (2023): Die neue Grundsteuer C – Totgeglaubte leben länger. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2023, Berlin, S. 209–227.

Reuter, F. (2007): Anmerkungen zum deduktiven Preisvergleich für werdendes Bauland unter Beachtung der ImmoWertV. Flächenmanagement und Bodenordnung 5, S. 193–201.

Tinbergen, J. (1952): On the Theory of Economic Policy. North-Holland: Amsterdam, NL.

Michaela Klee

Ein Pakt für die Zukunft zur qualitätvollen Innenentwicklung

Mit der Zukunftspartnerschaft, die die Stadt Gelsenkirchen mit dem Land Nordrhein-Westfalen geschlossen hat, wird ein zukunftsorientierter Ansatz verfolgt, um die Herausforderungen im Bereich der Wohnungsmarktstabilisierung und -bereinigung zu bewältigen. Ein Fokus liegt auf dem Rückbau von Problemimmobilien, um negative Auswirkungen auf angrenzende Objekte oder ganze Straßenzüge zu minimieren. Gelsenkirchen hat bereits bewährte Strategien zur Beseitigung von Problemimmobilien etabliert, wie die Erfahrungen an der Bochumer Straße im Stadtteil Ückendorf zeigen. Um diese Erfolge auf die gesamte Stadt auszuweiten, bedarf es einer differenzierten Herangehensweise, weil verschiedene Immobilientypen, Eigentümer und städtebauliche Lagen unterschiedliche Lösungsansätze erfordern. Ein zentraler Punkt ist die Verbesserung der rechtlichen Mittel, um unkooperative Eigentümer zu erreichen und die notwendigen Maßnahmen durchführen zu können.

Gesamtstädtische Ausgangslage – gut und schlecht nah beieinander

Aufbauend auf einem räumlichen Strukturkonzept für die Stadt Gelsenkirchen wurde der Wohnungsmarkt in Gelsenkirchen sowohl im Rahmen eines Handlungskonzepts Wohnen (2020) als auch fortlaufend durch Wohnungsmarktberichte analysiert. Die Analyse des Wohnungsmarkts in Gelsenkirchen zeigt eine differenzierte Realität. Während die Stadt insgesamt einen Überhang an Wohnraum aufweist, entspricht dieser häufig nicht den heutigen Ansprüchen an ein gesundes und qualitätsvolles Wohnen. Die Folge sind zahlreiche nicht mehr marktgängige Immobilien und eine zunehmende Anzahl an Wohnungsleerständen, was das tatsächliche Angebot an Wohnraum in Gelsenkirchen einschränkt. Besonders für bestimmte Bevölkerungsgruppen,

wie Familien, Senioren und junge Menschen mit mittlerem Einkommen, ist der Markt angespannt. Es fehlen große, bezahlbare Wohnungen für Familien und kleine, barrierefreie Singlewohnungen, die den heutigen energetischen und ökologischen Standards entsprechen.

Die bisherige Investitionstätigkeit im Wohnungssektor kann die sozialen und städtebaulichen Strukturen in der Stadt nicht nachhaltig stabilisieren. Bei steigenden Einwohnerzahlen nimmt der Anteil einkommensschwacher Haushalte zu, was zu einem sozialen und städtebaulichen Wandel führt. In den Quartieren treten gute und schlechte Entwicklungen nebeneinander auf, wobei schlechtere Entwicklungen benachbarte gute Lagen zunehmend abwerten. Die Wohnraumstrategie muss deshalb differenziert vorgehen und sowohl Bestandsmodernisierungen als auch behutsamen Neubau im Sinne



einer klimaschonenden und klimawandelangepassten Innenentwicklung in ein ausgewogenes Verhältnis setzen. Zusammen mit dem Büro Quaestio aus Bonn hat die Stadt 2023 verschiedene Gebietstypen für Gelsenkirchen definiert und jeweils mit passenden Handlungsstrategien verknüpft.



Abb. 1a und 1b: Stabilisierender Umbau Bochumer Straße in Gelsenkirchen-Ückendorf (Quelle: Bildrechte Institut für Stadtgeschichte, Stadt Gelsenkirchen, 2020/2022)

Gebietstyp 1: stabilisierender Rückbau

Einzelne Teilräume der Stadt weisen durch ihre Lage an lärmintensiven Hauptverkehrsstraßen, in Gemengelagesituationen und auch aufgrund der veralteten Gebäudesubstanz besonders geringe Wohnqualitäten auf. Es treten gehäuft Wohnungsleerstände, Problemimmobilien, Instandhaltungs- und Modernisierungsdefizite auf. In diesen Quartieren leben vermehrt Haushalte, die aus finanziellen und persönlichen Gründen nicht in der Lage sind, ihre Situation zu verbessern. Um diese Quartiere vor weiterem Verfall zu schützen, sind gezielte Rückbaumaßnahmen mit anschließender städtebaulich sinnvoller Zwischen- oder Neunutzung notwendig. Der Rückbau soll sich auf Gebäude konzentrieren, die aufgrund ihres Zustands, ihrer Lage und den Bewirtschaftungsstrukturen kein Entwicklungs- und Marktpotenzial mehr haben. Diese Vorgehensweise hat in Gelsenkirchen bereits an mehreren Stellen, z. B. in Kooperation mit der städtischen

Wohnungsgesellschaft ggW (Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft) und der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen (SEG), zum Erfolg geführt.



Abb. 2a und 2b: Rückbau Feldhauser Straße im Stadtteil Scholven (Ost) (Quelle: Stadt Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung/Stabsstelle ZPW/SE, 2021)

Der Einsatz öffentlicher Fördermittel soll in diesen Quartieren überwiegend auf Rückbauaufgaben konzentriert werden. Andernfalls könnte eine fiskalisch getragene Aufwertung zur Verlagerung von Nachfrage aus benachbarten Quartieren und dort zu neuen Leerständen und zur Destabilisierung führen. Der Rückbau in solchen Gebieten kann demzufolge auch zur Schaffung neuer Freiflächen mit Erholungsfunktion genutzt werden.

Ein Beispiel für einen derartigen Rückbaubereich befindet sich im Stadtteil Scholven im direkten Umfeld eines großen Industrieareals. Hier ist nach einem Rückbau keine neue bauliche Nutzung vorgesehen. Vielmehr soll ein großzügiger Grünbereich zwischen der Industrie und dem Wohnsiedlungsbereich des Stadtteils entstehen.

Gebietstyp 2: Umstrukturierung mit Perspektive Aufwertung

In diesem in Gelsenkirchen am häufigsten anzutreffenden Gebietstyp sind keine massiven Leerstände und Ver-

nachlässigungen vorzufinden. Dennoch sind die aktuellen Lage- und Umfeldqualitäten sowie die erzielbaren Mieten nicht ausreichend, um eine breite Investitionstätigkeit anzuregen. Hier sollen Rückbau, Modernisierung und Neubau im ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen, um die Gebiete langfristig wieder an den Markt zu führen. Diese Bereiche werden als „Bleiberäume“ oder „Aufwertungsräume“ bezeichnet, und es wird darauf abgezielt, durch eine schrittweise Verbesserung der Infrastruktur und der Wohnqualität eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Maßnahmen können hier die Modernisierung von Bestandsimmobilien, die Aufwertung des öffentlichen Raums und die Schaffung von Anreizen für private Investoren umfassen.



Abb. 3a und 3b: Bergmannstraße/Bochumer Straße in Ückendorf (Quelle: Referat Stadtplanung/Frederik Battling, 2024)

Gebietstyp 3: Vorhandene Potenziale nutzen

Diese Kategorie umfasst Wohnquartiere und Lagen, die bereits gut nachgefragt werden und kaum Leerstände aufweisen. Hier ist das Preisniveau höher, und die Zahlungsbereitschaft der Haushalte ermöglicht sowohl Bestandsinvestitionen als auch punktuellen Neubau. Trotz der Verschlechterung der Investitionsbedingungen durch Baukosten und Zinsen bleiben diese Lagen langfristig attraktiv. In Gelsenkirchen gibt es hier zwei Haupttypen:

- Dicht bebaute Wohnquartiere mit urbanen Qualitäten: Diese Gebiete zeichnen sich durch städtebaulich reizvolle Ensembles aus, wie etwa im Umfeld der Innenstädte von Buer und Altstadt. Die Bereiche profitieren von ihrer zentralen Lage und der guten Erreichbarkeit wichtiger städtischer Einrichtungen, wie Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Freizeitangeboten.
- Gut angebundene Einfamilienhausstandorte mit Grünvernetzung: Diese Bereiche, wie das Wohnquartier am Stadtgarten im Stadtteil Schalke, sind infrastrukturell (Einkaufen, soziale Infrastruktur, Verkehrsanbindung) gut angebunden und verfügen über eine attraktive Grünvernetzung.

Es wird auch zukünftig wichtig sein, diese beliebten Wohnstandorte für den Wohnungsbau zu nutzen und dabei frei werdende Standorte, wie ehemalige Kirchengebäude und -grundstücke, in die Betrachtung einzubeziehen.

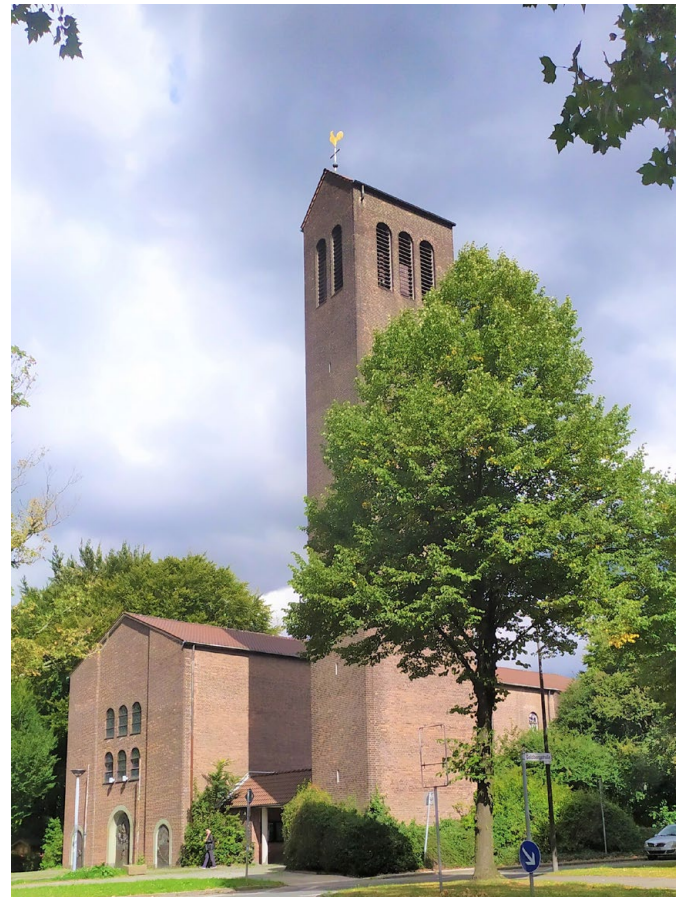


Abb. 4: Potenzialstandort für Wohnen: Umnutzung eines ehemaligen Kirchenstandorts im Stadtteil Buer (Quelle: Referat Stadtplanung, Stadt Gelsenkirchen, Michaela Klee)

Allerdings ist es entscheidend, den Balanceakt zu meistern und sicherzustellen, dass die Entwicklung an diesen Standorten nicht zulasten der dringend zu stabilisierenden Quartiere geht. Die Wechselwirkungen zwischen den Handlungsstrategien sind deshalb zu beachten.

Aufgabe und Aufbau der Zukunftspartnerschaft

Die Zukunftspartnerschaft zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Gelsenkirchen wurde am 27.11.2022 geschlossen und stellt einen bedeutenden Schritt zur Stabilisierung und qualitativen Verbesserung der Stadtquartiere dar. Mit einer jährlichen Sonderförderung des Landes von etwa 10 Millionen Euro bis 2032 sowie verbesserten Wohnraumförderungsbedingungen sollen Rückbau, Modernisierung des Bestands, Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und Neubauprojekte gefördert werden. Ein besonderer Fokus liegt auf der Ansprache von Eigentümern nicht zukunftsfähiger Gebäude, was häufig mit einem kommunalen Zwischenerwerb der Grundstücke oder Immobilien verbunden ist.

Der Schwerpunkt liegt auf der intensiven Befassung mit etwa 500 Problemimmobilien in der Stadt. Ziel ist es, etwa 3000 der derzeit rund 9000 leer stehenden Wohnungen abzureißen, um Destabilisierungsprozesse in den betroffenen Quartieren zu durchbrechen. Die Fördermittel für das Sonderfördergebiet und die Mittel der Wohnraumförderung können vielseitig eingesetzt werden, von der Basisfinanzierung für Grundlagenarbeiten bis zum Personal. Im Wesentlichen wurde ein Sonderfördergebiet mit erweiterten Fördermöglichkeiten eingerichtet. Das beschlossene Sonderfördergebiet umfasst weite Bereiche des Stadtgebiets südlich des Rhein-Herne-Kanals sowie den Stadtteil Horst und Teile von Scholven.



Abb. 5: Schwarzer Block in Buer (Quelle: Referat Stadtplanung, Frederik Battling, 2021)

Zur Umsetzung der Zukunftspartnerschaft sind neben finanziellen Mitteln kooperative Maßnahmen erforderlich. Die Stadtverwaltung und die SEG müssen eng mit lokalen Akteuren, wie bürgerschaftlichen Vereinen und Wohnungsbaugesellschaften, zusammenarbeiten, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen und die Akzeptanz der Maßnahmen zu sichern. Zur stadtinter-

nen Organisation dieses Zehn-Jahres-Programms hat die Stadt die Stabsstelle „Zukunftspartnerschaft Wohnen und strategische Stadterneuerung“ ins Leben gerufen, die aus dem Team „Zukunftspartnerschaft Wohnen“ mit derzeit fünf Personalstellen sowie dem Team „Stadterneuerung/städtebauliche Projekte“ und dem Team „Städtebauliche Sanierung“ besteht. Ebenso wird die SEG strukturell und personell gestärkt („SEG 2.0“).

Besondere Herausforderungen durch kleinteilige Bau- und Eigentümerstrukturen

In den betroffenen Teilräumen von Gelsenkirchen erfordert der Rück- und Umbau eine Koordination zahlreicher Eigentümerinnen und Eigentümer, was die Aufgabe komplizierter und teurer macht, als wenn, wie z. B. in einigen ostdeutschen Städten, größere Bestände einer Wohnungsgesellschaft zu organisieren sind. Eine mögliche Lösung könnte die Entwicklung spezifischer Rechtsinstrumente sein, die einen Ausgleich zwischen den betroffenen Eigentümern ermöglichen. Beispielsweise könnten diejenigen, die vom Abriss benachbarter Gebäude profitieren, bezogen auf den verbesserten Ertragswert ihrer Immobilie eine Abgabe zahlen, die zur Finanzierung des Rückbaus und zur Aufwertung von Grundstücken im Nahumfeld herangezogen werden kann. Der rechtliche Zugriff auf die Grundstücke müsste ebenfalls verbessert werden, um den Prozess zu erleichtern. Dieser Vorschlag wurde von der Gesetzgebung jedoch bislang nicht berücksichtigt.

Ausgehend von den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen bleibt der Stadt Gelsenkirchen demnach nur die Möglichkeit, sich in die betroffenen Quartiere schrittweise einzukaufen. Der meist freiwillig-kooperative Ankauf kann auf unterschiedliche Haltungen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern stoßen:

- Tendenziell kooperationsbereite Eigentümer, die mit der Ertragssituation und der Wertentwicklung ihrer Immobilien unzufrieden sind. Sind diese verlässlich und wollen sich mit ihrem Investitions- und Bewirtschaftungsverhalten in die städtischen Planungen einfügen, kann ggf. von einem Ankauf abgesehen werden.
- Überforderte Eigentümer, wie Erbgemeinschaften, finanziell, altersbedingt, sprachlich oder zeitlich überforderte Personen.
- Unwillige Eigentümer mit Blockadehaltung aufgrund von Überforderung oder grundsätzlicher Ablehnung gegenüber der Stadt/öffentlichen Hand. Strategische Erwägungen, zunächst abzuwarten, um dann positive Entwicklungen zu nutzen, können ebenso wie die Vertuschung illegaler Bewirtschaftungspraktiken zu ablehnender Haltung führen. Ein großes und räumlich verstreutes Immobilienportfolio sowie fehlende Ortsverbundenheit führen ebenfalls dazu, einzelne Immobilien nicht prioritär zu entwickeln.



Abb. 6: Rückbaugebot Hochhaus Emil-Zimmermann-Allee/Horster Straße in Buer (Quelle: Referat Stadtplanung, 2019)

Ein Beispiel für eine Immobilie mit erheblicher städtebaulicher Präsenz, negativer Ausstrahlung und fehlender Eigentümerkooperation ist der sogenannte „Schwarze Block“ in der Fußgängerzone der Innenstadt von Gelsenkirchen-Buer. Seinen Namen verdankt er der schwarzen Fassadenverkleidung.

Die Abbildung zeigt den weitreichenden Leerstand des Blocks. Im Auftrag der Stadt wurden im Sommer 2021 im Rahmen einer Großimmobilienstudie Umnutzungskonzepte mit Wirtschaftlichkeitsberechnung entwickelt, um die Potenziale der Immobilie deutlich zu machen. Aufgrund von Lage und Grundrissstruktur eignet sich die Immobilie für öffentlichkeitswirksame und/oder stark frequentierte Nutzungen. Der Schwarze Block befindet sich in privatem Einzeleigentum. Leider sind bislang keine kooperativen Prozesse mit den Eigentümern möglich.

Rechtliche Möglichkeiten und ihre Grenzen

Das Bau- und Planungsrecht bietet nur begrenzte Möglichkeiten, eine Verwertung privater Grundstücke im Gemeinwohlinteresse durchzusetzen. Eine Ausnahme bildet die seit Anfang der neunziger Jahre im Baugesetzbuch verankerte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB). Grundstückseigentümer sind dabei gezwungen, ihre Grundstücke binnen einer Frist den planerischen Vorgaben entsprechend zu nutzen. Voraussetzung ist jedoch ein hoher Wohn- oder Gewerbestättenbedarf. Die Beseitigung städtebaulicher Missstände durch leer stehende und/oder verwahrloste Immobilien rechtfertigt den Einsatz dieses Instruments nicht, auch wenn dies zum Allgemeinwohl beitragen würde.

Aktuell können Instrumente, wie das kommunale Vorkaufsrecht und städtebauliche Gebote, eingesetzt werden, um Eigentümerinnen und Eigentümer zu Maßnahmen, wie Rückbau oder Instandsetzung, zu bewegen. Diese Instrumente sind jedoch oft mit hohem Aufwand und Vorlaufkosten verbunden. In Gelsenkirchen wurde für eine Immobilie im Stadtteil Buer ein Rückbaugebot ausgesprochen, das mehrjährig beklagt wurde und demnach sehr verfahrensaufwendig für die Stadt war. Im Ergebnis hat die Stadt das Gebot jedoch rechtlich durchsetzen können.

Das Sanierungsrecht bietet erweiterte Möglichkeiten zur Kontrolle des Grundstücksverkehrs und zur Förderung von Investitionen, ist jedoch ebenfalls komplex und aufwendig. Es empfiehlt sich vor allem bei Quartieren mit langwierigen Um- und Rückbauaufgaben. Die Stadt Gelsenkirchen setzt das Instrument entsprechend bereits ein (Sanierungsgebiete Bochumer Straße und Schalke-Nord).

Fazit

Die aktuelle Rechtslage schützt individuelles Eigentum stark, was die Möglichkeit einschränkt, private Grundstücke im öffentlichen Interesse zu nutzen. In Gelsenkirchen zeigt sich jedoch, dass eine Überprüfung der Gewichtung zwischen individuellem Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit notwendig ist. Die geplanten Maßnahmen sollen die wirtschaftliche Situation aller Eigentümerinnen und Eigentümer im Quartier verbessern und die Stabilisierungsprozesse in den betroffenen Gebieten unterstützen. Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen wird notwendig sein, um die Flexibilität der Städte bei der Steuerung der Stadtentwicklung zu erhöhen.



Michaela Klee

Referat Stadtplanung, Abteilung Generelle Planung 61/1, Stadt Gelsenkirchen

Quellen:

Jung Stadtkonzepte (2018): Räumliches Strukturkonzept für die Stadt Gelsenkirchen, Köln.

Quaestio Forschung und Beratung GmbH, Faller, B./Steinbach, F. (2024): Gutachten zur gesamtstädtischen zukünftigen Wohnraumentwicklung für die Stadt Gelsenkirchen, Bonn.

Stadt Gelsenkirchen/Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Zukunft wird GEmacht | Gemeinsame Erklärung über eine Zukunftspartnerschaft zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Gelsenkirchen, 17. November 2022.

STADTGUUT/Storch+ (2021): Machbarkeitsstudie Großimmobilien im Zentrum Buer, Bochum/Köln.

vhw (Hrsg.) (2021): Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene, insbesondere Kapitel 4.4., S. 58ff., Mai 2021.

Ulrich Stücker

Zwischen freiwilliger Kooperation und planungsrechtlichen Hebeln

Zur Mitwirkung privater Eigentümer an der Innenentwicklung in Wiehl

Wiehl ist eine kreisangehörige Gemeinde im Oberbergischen Kreis im Regierungsbezirk Köln in Nordrhein-Westfalen. Sie liegt etwa 45 Kilometer östlich der Stadt Köln und weist aktuell eine Einwohnerzahl von 25.966 auf. Die heterogene Struktur der Stadt ist im Wesentlichen geprägt von den drei unterschiedlich großen Stadtteilen Wiehl mit 5781 Einwohnerinnen und Einwohnern, Bielstein mit 3208 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Drabenderhöhe mit 3369 Einwohnerinnen und Einwohnern. Darüber hinaus verfügt die Stadt über weitere 48 Dörfer bzw. Dorflagen. Mit rund 12.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weist die Stadt eine hohe Arbeitsplatzdichte auf, die nicht zuletzt auf das Vorhandensein größerer Gewerbegebiete zurückzuführen ist.

Die Attraktivität der Stadt wird jedoch primär durch ihren hohen Wohnwert bestimmt. Hierzu tragen die landschaftliche Eingebundenheit in die abwechslungsreiche Bergische Kulturlandschaft sowie die positiven Aspekte des Wohnens im ländlichen Raum maßgeblich bei. Die Bedeutung der Stadt Wiehl als Wohnstandort hat durch die Coronakrise weiter zugenommen. Wohnen und Arbeiten im „Speckgürtel“ von Köln ist für viele Menschen, auch aufgrund einer besseren Bezahlbarkeit von Wohnraum im Vergleich zur Großstadt, von großem Interesse. Das große gesellschaftliche Experiment, in das uns die Coronakrise gezwungen hat, führte zudem dazu, dass im Rahmen von Homeoffice-Lö-

sungen der Wohn- und der Arbeitsort wieder auseinanderliegen können, ohne dass zwischen beiden zwingend bzw. in einem geringeren Umfang gependelt werden muss. Damit werden die preislich günstigeren dörflichen Wohnlagen zusätzlich interessant. Diesem Trend trägt die Stadtentwicklungspolitik der Stadt entsprechend Rechnung.

So befindet sich unter anderem ein mit Städtebauförderungsmitteln anteilig finanziertes integriertes Stadtentwicklungskonzept für den Hauptort Wiehl in der Umsetzung. Die deutliche gestalterische Aufwertung der öffentlichen Räume spielt hierbei eine zentrale Rolle. So ist zum Bei-



Abb. 1: Visualisierung Wiehlpark mit angrenzendem „Seequartier“ (Entwurf Büro Molestina)



spiel eine große innerstädtische Freifläche, der sogenannte Wiehlpark, ebenso neu gestaltet worden wie die innerörtlichen Straßenzüge und Plätze im Kern von Wiehl.

Vorangegangene Wettbewerbsverfahren mit flankierenden Bürgerbeteiligungsformaten bildeten hierfür die Grundlage. Bei dem Wettbewerb für den Wiehlpark handelte es sich um einen freiraumplanerisch-städtebaulichen Wettbewerb, weil hier auch erste städtebauliche Strukturen für eine an den Wiehlpark angrenzende Brachfläche mitentwickelt werden sollten. Dieses sogenannte Seequartier ist im Sinne der angestrebten Innenentwicklung ein „stadtplanerisches Filetstück“, das in Wiehl und Umgebung einzigartig ist.

Dreifache Innenentwicklung

Nicht zuletzt aufgrund dieser Besonderheit ist die planerische Aufarbeitung der Fläche Gegenstand eines Reallabors zur „dreifachen Innenentwicklung“ im Rahmen des Agglomerationsprogramms der Region Köln/Bonn e. V. gewesen. Mit dem Ansatz der dreifachen Innenentwicklung soll eine bauliche und funktionale Innenentwicklung „im Sinne der kompakten Stadt der kurzen Wege“ mit einer Ergänzung und Qualifizierung des Grüns sowie mit einer Erhöhung der klimaschonenden Mobilitätsoptionen kombiniert werden, um die möglichen negativen Folgen baulicher Verdichtung (Versiegelung, Verkehrsaufkommen, Verletzlichkeit im Zuge des Klimaschutzes) von vornherein zu minimieren. So verstanden, ermöglicht die dreifache Innenentwicklung die Umsetzung von ortsangepassten, baulichen und funktionalen Dichten und gleichzeitig die Chance, die Quantität und Qualität des Freiraums zu erhöhen, die Mobilitätsangebote vor Ort zu optimieren und einen wichtigen Beitrag zur Klimaanpassung zu leisten. Das Nutzungskonzept sieht für das Projekt Seequartier eine städtebaulich hochwertige Entwicklung eines innovativen Wohnquartiers für Wohnen und Dienstleistung vor. Die aktuelle Rahmenplanung ermöglicht den Bau unterschiedlicher Wohnformen und Größenordnungen und soll den individuellen Wohnbedürfnissen verschiedener Generationen gerecht werden. Die weitere Entwicklung des Projekts soll im Rahmen des Strukturprogramms Regionale 2025 weitere Unterstützung erfahren.

Problemlage

Weite Teile der Grundstücksflächen im Seequartier befinden sich im Eigentum der Stadt Wiehl. Zwei Grundstücke befinden sich jedoch in Privatbesitz. Die Bebaubarkeit dieser Grundstücke wäre für eine optimale Umsetzung der Rahmenplanung äußerst wünschenswert, weil ein Teil des Quartiers nur eingeschränkt umsetzbar wäre. Die angedachte Wohnfläche lässt sich demnach nicht vollumfänglich realisieren, und auch die städtebauliche Qualität leidet unter dieser Einschränkung. Grundsätzlich ist die Aktivierung

vorhandener unbebauter oder mindergenutzter Grundstücksflächen der alles entscheidende Faktor bei der Innenentwicklung und damit zugleich die größte kommunale Herausforderung.

Dies zeigt sich in Wiehl im Übrigen nicht nur bei der Mobilisierung der angesprochenen Grundstücke im Seequartier, sondern auch bei der Aktivierung der ermittelten Flächen im Rahmen eines stadtweiten Baulückenkatasters. Von über 400 identifizierten Baulücken im Sinne des § 34 BauGB konnten lediglich 35 Grundstücke einer Bebauung zugeführt werden. Mangelnde Verkaufsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, die wiederum verschiedene Ursachen hatte, war hierfür der Hauptgrund. Hinzu kommt, dass eine entsprechende Bebauung durch Dritte aufgrund überhöhter Kaufpreisforderungen der Eigentümerinnen und Eigentümer in Kombination mit den extrem gestiegenen Baukosten eine immobilienwirtschaftlich sinnvolle Realisierung nicht nur erschwert, sondern bisweilen unmöglich macht. Insofern muss das Ziel aller politischen Bemühungen eine deutliche Baukostenreduktion durch reduzierte Standards und Vorschriften sein.

Verlassen wir diesen Exkurs und gehen zurück zum Seequartier. Mit dem Ziel der Erhöhung der Kooperationsbereitschaft privater Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken verfolgte die Stadt folgende Strategien, die auch generell auf Grundstücke im Innen- sowie Außenbereich Anwendung finden könnten und sollten. Im ersten Schritt geht es dabei um die Ausarbeitung von Kooperationsoptionen, sofern es im Vorfeld nicht bereits zu einer einvernehmlichen Grundstücksübertragung gekommen ist.

Kooperationsoptionen:

- Persönliche Gespräche mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigümern, das Kennenlernen ihrer Interessen und ihrer Motivlagen bilden hierbei die Grundlage für entsprechende städtische Vorschläge. Zum einen umfassen diese konkrete Hilfestellungen zur Grundstücksvermarktung oder -entwicklung, zum Beispiel durch Aufzeigen erster baulich-konzeptioneller Überlegungen zur Nutzung des Grundstücks, die Darstellung etwaiger Renditechancen sowie die Klärung von Finanzierungsfragen. Es versteht sich von selbst, dass dieser Weg sehr zeitintensiv ist, weil umfangreiche Verhandlungsgespräche erforderlich sind, in deren Verlauf oder Abfolgen den Parteien genügend Zeit eingeräumt werden muss, einvernehmliche Lösungen zu erarbeiten und diese auch angemessen zu bedenken und abzuwägen.
- Von der Gemeinde angebotene Tausch- oder Ersatzgrundstücke für Eigentümerinnen oder Eigentümer, die einen langfristigen Eigenbedarf haben, können ebenfalls eine Option sein. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine schon vorhandene vorauslaufende und vorausschauende Bodenbevorratungsstrategie. Günstigerweise sind durch

die Gemeinde schon geeignete Tauschgrundstücke in ausreichender Anzahl erworben worden.

- Das Angebot von Wohn- bzw. Vorzugsrechten zum Erwerb der geplanten Wohn- und Gewerbeimmobilien bei Grundstückseigentümerinnen oder -eigentümern, die das Grundstück vor allem als Wertanlage begreifen oder aus bestehenden Nutzungen, z. B. Pacht für Stellplätze, einen Ertrag erwirtschaften. Diese Vorzugsrechte können dann mit dem Grundstückspreis verrechnet werden.
- Angebot eines Kooperationsmodells in Form einer gemeinsamen Projektgesellschaft. Dabei müssten sich die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht von ihrem Grundstück trennen, sondern legen es in eine gemeinsame Gesellschaft ein. Dieses Modell folgt dem Prinzip der günstigen Grundstücksabtretung an die Projektgesellschaft, um so deren Renditepotenzial zu erhöhen. Voraussetzung ist dann die für die Alteigentümer lukrative Beteiligung am Kapital und am Ertrag der Gesellschaft. Dieses Modell setzt jedoch eine entsprechende Größenordnung der städtebaulichen Maßnahmen voraus. Außerdem sollten die Alteigentümerinnen und -eigentümer in Sachen Vertrags- und Wirtschaftlichkeitsfragen versiert und entscheidungsfähig sein.

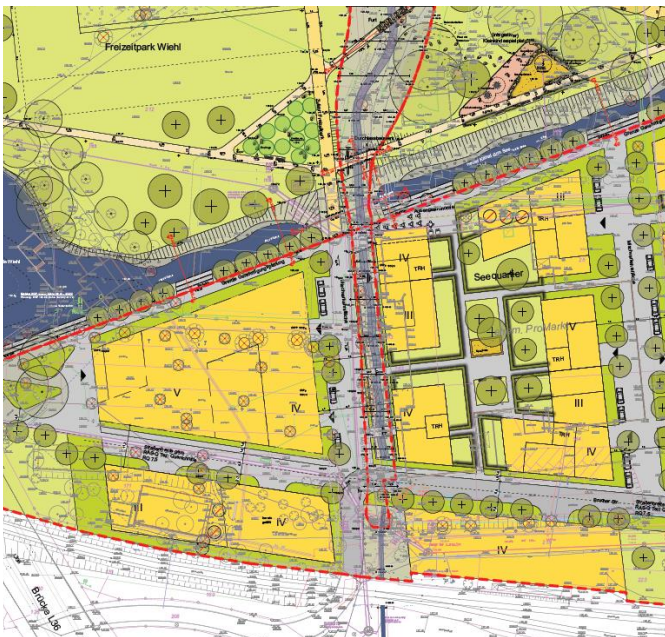


Abb. 2: Rahmenplan Seequartier

Konkrete Umsetzung und Hemmnisse

Die dargestellten Kooperationsmodelle führten bei den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern im Seequartier allein betrachtet nicht zum Erfolg. Überdies setzen diese Modelle entsprechendes immobilienwirtschaftliches Know-how in der Verwaltung voraus. Dieses ist in kleinen Kommunen jedoch nur bedingt vorhanden und leider auch Ausdruck eines immer wieder anzutreffenden Defizits in der Ausbildung für Planerinnen

und Planer. Das Kennen und Anwenden immobilienökonomischer Kalkulationen ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung, um bei Verhandlungen sowohl mit Eigentümerinnen und Eigentümern als auch mit Investoren mithalten zu können. Nur so kann es gelingen, den baukulturellen Anspruch an die Entwicklung einer Fläche mit deren realistischer Machbarkeit in Einklang zu bringen. Der Aussage bauwilliger Investoren „Sonst rechnet sich das nicht“, haben wir häufig wenig entgegenzusetzen. Generell ist zudem in kleineren Städten ohnehin die Gefahr groß, dass die Freude über eine Bauinvestition stadtplanerische und städtebauliche Ansprüche in den Hintergrund geraten lässt. Hier sind Politik und Verwaltung gleichermaßen gefordert, ihrer Planungshoheit verantwortungsvoll und abgewogen gerecht zu werden.

Diese Situation ist jedoch aufgrund der aktuellen Lage im Immobilienmarkt umso anspruchsvoller, weil durch fehlendes Kapital, fehlende baureife Grundstücke und exorbitante Baukostensteigerungen eine angestrebte und wünschenswerte Bebauung von Grundstücken nicht mehr stattfindet. Dass es im Seequartier in Wiehl doch noch zumindest teilweise zu einer einvernehmlichen und akzeptablen Grundstücksübertragung an die Stadt gekommen ist, hat, wie bereits oben erwähnt, nur bedingt mit den auf Freiwilligkeit beruhenden Kooperationsmodellen zu tun. Entscheidender bei den Verhandlungen waren vielmehr das Aufzeigen planungsrechtlicher Möglichkeiten, die sich für die Stadt aus den Regelungen des Baugesetzbuchs ergeben. Bebauungspläne, die, soweit städtebaulich vertretbar, nicht kooperativen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern auch konsequent Baurechte verwehren, erhöhen bisweilen die Kooperationsbereitschaft beachtlich. Hierbei reicht häufig schon das Aufzeigen dieser Option, um wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren – ein aus Grundstückseigentümersicht verständliches und nachvollziehbares Verhalten.

Planungsrechtliches Instrumentarium

Grundsätzlich umfasst der Regelungsinhalt des Baugesetzbuchs eine Vielzahl von Möglichkeiten. Kommunale Bodenvorhaltung bzw. kommunaler Zwischenerwerb, ermöglicht durch das Ausüben gemeindlicher, gegebenenfalls auch über entsprechende Satzungen, begründeter Vorkaufsrechte, gehören hier ebenso dazu wie die oben angedeuteten Spielräume der kommunalen Bauleitplanung. Auch Bebauungspläne, an denen die Alteigentümerinnen und -eigentümer über entsprechende Vertragsgestaltungen an den planungsbedingten Wertsteigerungen nachträglich partizipieren, können ein Modell sein. Besonderer Erwähnung bei der Mobilisierung und Aktivierung von (baureifen) Grundstücken bedürfen zudem die Vorschriften des besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch. Bedauerlicherweise

finden diese jedoch in Kleinstädten so gut wie keine Anwendung. Dies gilt insbesondere für die Anwendung städtebaulicher Gebote und noch mehr für die Einleitung und Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165ff. BauGB).

Diese städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen könnten jedoch aufgrund ihrer Charakteristik durchaus auch ein Instrument zur Innenentwicklung von Städten sein. Fraglich ist dabei jedoch, inwiefern die Festlegung des entwicklungsunbeeinflussten Anfangswerte aufgrund der Lagegunst der Grundstücke bei der Innenentwicklung nicht bereits so hoch ist, dass die sich aus der planerischen Aktivierung ergebenden Wertsteigerungen für eine Entwicklung der Grundstücksflächen nicht ausreichen.

Unabhängig davon wären zudem die bauplanungsrechtlichen Vorschriften für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme an die veränderten Rahmenbedingungen bei der Innenentwicklung mit einer deutlich geringeren Maßstäblichkeit anzupassen und elementar zu vereinfachen. Würde dies gelingen, könnte eine solche „städtebauliche Entwicklungsmaßnahme light“ durchaus auch für kleinere Gemeinden handhabbar und zielführend sein. Die Anwendung der bestehenden sowie sich im Zuge der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Baugesetzbuchnovelle erweiterten Instrumente des Baugesetzbuchs sind jedoch nicht nur, aber besonders in Kleinstädten an zwei zwingende Voraussetzungen geknüpft. Die planende Verwaltung in der Gemeinde muss hierzu quantitativ und qualitativ in der Lage sein. Der heute schon, nicht nur, aber besonders in Kleinstädten existierende Fachkräftemangel lässt hier berechtigte Zweifel aufkommen. Schwerpunkte in der täglichen Arbeit eines Planungsamts einer Kleinstadt, wie Wiehl, sind primär die Betreuung von Verfahren der Bauleitplanung sowie Fragen der planungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben. Insofern findet die Anwendung der einschlägigen Regelungen des besonderen Städtebaurechts so gut wie gar nicht statt. Dabei könnte allein das Einleiten oder „Androhen“ der jeweiligen Verfahren in Hinblick auf eine erhöhte Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer durchaus Wunder bewirken. Sicherlich können private Entwicklungsträger und externe Planungsbüros für Entlastung sorgen, aber auch hier ist eine Betreuung durch die eigenen Kolleginnen und Kollegen unerlässlich.

Politischer Wille

Die politischen Vertreterinnen und Vertreter einer Gemeinde müssen den Willen und Mut haben, das Ziel der Aktivierung von Grundstücken durchsetzen zu wollen – dies gegebenenfalls mit dem zur Verfügung stehenden gesetzlichen Instrumentarium auch gegen den Willen der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer. Dies ist in kleineren

Städten mit ihren intensiveren sozialen Verflechtungen bisweilen schwieriger als in der anonymen Großstadt, in der die oben genannten planungsrechtlichen Instrumente und Werkzeuge häufiger Anwendung finden und demnach in der politischen Arbeit mehr Praxisrelevanz besitzen.

Schlussfolgerung

Die Frage, ob Eigentum verpflichtet, ist vollumfänglich mit Ja zu beantworten. Aber die den Kommunen übertragene Planungshoheit verpflichtet auch. Durch ein konstruktives und an einer gemeinsamen Zielsetzung orientiertes Miteinander von Stadtrat und Verwaltung bei der Stadtentwicklungspolitik ergeben sich bereits heute Möglichkeiten bei der Innenentwicklung unserer Städte, die es zu nutzen gilt. Hierfür ist jedoch eine klare Prioritätensetzung bei der stadtentwicklungspolitischen Ausrichtung nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich weiter verschärfenden Personalsituation unerlässlich. Das zuvor beschriebene Plädoyer für die Planungshoheit lässt jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zurzeit auch Rahmenbedingungen gibt, die investitionswillige Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Investorinnen und Investoren von einem Engagement abhalten.

Stichworte sind dabei das bereits oben angesprochene fehlende Kapital sowie die weiterhin hohen Baukosten. Eigentum verpflichtet sicherlich, aber die Rahmenbedingungen müssen die Umsetzung dieser Verpflichtung auch ermöglichen. Inwieweit es hier durch verbesserte Finanzierungsbedingungen und reduzierte Standards beim Bau zukünftig zu Verbesserungen kommt, bleibt abzuwarten. Erforderlich wäre es aber allemal. Nicht abwarten sollten jedoch die Gemeinden. Sie sind in der Pflicht, ihre Planungshoheit zu nutzen, um eine am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung zu betreiben. Kommunale Bodenbevorratung bzw. kommunaler Zwischenerwerb sind hierbei ein wesentliches Fundament. Ein Fundament, dessen Stabilität sowohl durch die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, profundes Verwaltungshandeln und konsequentes planerisches Agieren getragen wird. Geschieht dies im Dreiklang, kann sie gelingen – die Planung zwischen Eigentümerinnen, Eigentümern und Gemeinwohlinteressen bei der Innenentwicklung von Städten.



Ulrich Stücker

Bürgermeister der Stadt Wiehl



Monika Fontaine-Kretschmer

Eigentümerinteressen und Gemeinwohl – zwei Seiten einer Medaille

„Verpflichtet Eigentum? Planung zwischen Eigentümer- und Gemeinwohlinteressen bei der Innenentwicklung von Städten.“ Das Motto der diesjährigen Tagung des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) greift ein brisantes, aber tatsächlich brandaktuelles Thema auf. Häufig sind es die vergangenen „Bausünden“ und Monofunktionalitäten einer lieblosen und einseitig ausgerichteten Innenentwicklung, die zu den häufig beklagten monotonen und unattraktiven Innenstädten führen, wo abends pünktlich um acht die Lichter ausgehen. Diese „Sünden“ müssen wir heute mit viel Aufwand reparieren, um wieder Leben in die Stadt zu bringen. Als Mitglied des Beirats Innenstadt beim Bundesbauministerium und Geschäftsführerin eines großen Wohnungs- und Stadtentwicklungsunternehmens kenne ich die Herausforderungen und die Diskussionen über Lösungswege sehr gut und freue mich, an dieser Stelle drei Beispiele aus unserem eigenen Portfolio vorstellen zu dürfen.

An diesen Beispielen möchte ich Folgendes aufzeigen:

- **Am erfolgreichsten und stabilsten sind funktional und sozial gemischte Quartiere.** Wir achten beispielsweise bei der Entwicklung des Schönhofviertels in Frankfurt, mit einer Größe von 12,5 ha schon fast ein eigener kleiner Stadtteil, auf einen guten Mix an möglichen Lebensentwürfen der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner sowie ihrer finanziellen Möglichkeiten. Wir möchten keine Ghettos, weder für die Armen noch für die Reichen.
- **Innerstädtische Wohnquartiere können nicht ohne die entsprechende soziale, gewerbliche und ökologische Infrastruktur entwickelt werden.** Nachhaltige Stadtquartiere verbinden Räume des Wohnens mit Räumen des Arbeitens, eingebettet in eine Quartiersstruktur mit hoher Aufenthaltsqualität. Die Typologie des reinen Wohngebiets hat sich überlebt. Nicht erst seit Corona haben sich die Lebensstile geändert. Die Nachfrage nach urbanem Wohnen, d. h. Wohnangeboten in mischgenutzten Strukturen, hat zugenommen. Dieser Nachfrage müssen wir gemeinsam mit den Kommunen gerecht werden.
- **Mit der Entwicklung innerstädtischer Quartiere übernehmen Wohnungsbauunternehmen heute auch einen Großteil der Verantwortung für eine vielfach notwendige Stadtreparatur.** Insbesondere am Beispiel des Alten Gerichts in Wiesbaden oder der Mainhöhe in Kelsterbach wird das sehr deutlich. In Kelsterbach waren es soziale Defizite, die sich über viele Jahre aufgebaut und einen Stadtteil fast „abgehängt“ haben. In Wiesbaden war es ein historisch bedeutsamer, aber brachliegender Teil der Innenstadt, der nach einer behutsamen und denkmalgerechten Sanierung den Wiesbadenern ein Stück Stadtidentität zurückgegeben hat.
- **Wohnungsbauunternehmen, die auch über eine große Erfahrung in der Stadtentwicklung verfügen, tun**

sich mit solchen Entwicklungsaufgaben deutlich leichter. Die Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (NHW), für die ich heute spreche, betreibt seit über 100 Jahren Wohnungsbau und ist seit über 50 Jahren auch ein sehr erfolgreiches Stadtentwicklungsunternehmen. Wir sind dabei immer interdisziplinär unterwegs: So erkennen wir die aktuellen sowie die zukünftigen Herausforderungen und verfügen die Kompetenzen zur Lösung aus beiden Themenfeldern. Das hilft, manche Fragen rechtzeitig mitzudenken und damit schmerzhaft Fehler zu vermeiden.

Kelsterbach: Aus der „Niederhölle“ wird die „Mainhöhe“ – ein Stadtteil erfindet sich neu

In Kelsterbach, einer im Rhein-Main-Raum gelegenen Stadt mit knapp 14.000 Einwohnern, waren wir im Quartier „Auf der Mainhöhe“ in gleich zwei Rollen engagiert. Zum einen als Wohnungsunternehmen und Bestandhalter und zum anderen als Dienstleister für die Quartiersentwicklung mit allen sozialen und städtebaulichen Herausforderungen.

Mehr Wohnfläche und Aufenthaltsqualität

Seit 2015 haben wir sieben Bestandsgebäude mit 160 Wohnungen modernisiert – sowohl energetisch als auch zur Förderung des Wohnkomforts – und dafür 15 Millionen Euro investiert, was zu einer eindrucksvollen Verringerung des CO₂-Ausstoßes um mehr als 65 Prozent führte. Zur Verbesserung der Energiebilanz wurden alle Bestandsgebäude an ein neu installiertes Nahwärmenetz angeschlossen, das bereits so konzipiert wurde, dass auch alle zukünftigen Neubauten daran angeschlossen werden können. Darüber hinaus haben wir im Quartier das bislang größte Neubauprojekt in der Geschichte der Stadt Kelsterbach realisiert: 237 moderne und energieeffiziente Mietwohnungen, 77 davon gefördert, und eine sechsprüppige Kita ersetzen 86 in die Jahre gekommene Bestandswohnungen. Damit haben

wir die Zahl der Wohnungen verdreifacht und die Wohnfläche vervierfacht. Insgesamt haben wir rund 70 Millionen Euro in den Neubau investiert, das Land Hessen steuerte etwa 14 Millionen Euro Förderung dazu, davon 3,2 Millionen Euro als Zuschuss. Die Stadt Kelsterbach beteiligte sich mit circa 1,5 Millionen Euro. Zudem wurde der Außenbereich neu und barrierefrei geordnet und bietet nun Infrastruktur für ein modernes und klimafreundliches Mobilitätskonzept. Zwei neue Spielplätze, attraktive Grünflächen und ein Zugang zum Mainvorland steigerten die Aufenthaltsqualität.



Abb. 1: Wohnungsneubau in Kelsterbach-Mainhöhe (Fotos: NHW)

Die Menschen beteiligen

Der Weg zu einem modernen, lebenswerten und vielfältigen Stadtteil begann 2014 mit der Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“, seit 2020 „Sozialer Zusammenhalt“. Auf der Grundlage eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK) wurden vielfältige bauliche, wirtschaftliche und soziale Maßnahmen unter aktiver Einbindung der Politik sowie der Bewohnerinnen und Bewohner zusammengeführt. Federführend hierbei: die Integrierte Stadtentwicklung der ProjektStadt, der Stadtentwicklungsmarke der NHW. Über 5,7 Millionen Euro förderfähige Kosten wurden seither über dieses Förderprogramm für Kelsterbach verausgabt. Das Viertel erhielt mit „Auf der Mainhöhe“ einen neuen Namen, um das negative Image des bisherigen Namens „An der Niederhölle“ abzulegen. Die Mainhöhe ist heute nicht nur ein Wohngebiet, sondern auch ein lebendiges soziales Zentrum mit einem vielfältig nutzbaren Bürgertreff, der 2022 eröffnet wurde. Für die Einbindung der Anwohner wurde das 2022 von der Integrierten Stadtentwicklung entwickelte, virtuelle 3-D-Stadtteilmodell herangezogen. Durch das Verlagern in den Onlinebereich erhöhte sich die Reichweite deutlich. Im März 2024 wurde unser Unternehmen für das Projekt Mainhöhe mit dem Immobilienmanager Award in der Kategorie „Social Responsibility“ ausgezeichnet. Damit wurde auch die gute Zusammenarbeit aller Beteiligten, allen voran Politik und Verwaltung der Stadt Kelsterbach, anerkannt.

Das Learning:

Der Schlüssel zum Erfolg war hier die lösungsorientierte Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure und Ebenen vor und im Verlauf des Projekts sowie die Kombination von wohnungswirtschaftlicher und städtebauliche Kompetenz, die wir in dieses Projekt einbringen konnten. Die Akzeptanz und das Engagement der Bewohnerinnen und Bewohner zu gewinnen und sicherzustellen, dass niemand durch die Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen verdrängt wird, waren hohe Hürden. Diese konnten u. a. durch eine frühzeitige aktive und digitale Bürgerbeteiligung überwunden werden. Auch die stetige Einbindung der Politik ist bei solchen Quartiersprojekten essenziell. Voraussetzung ist, dass Kommunen und Eigentümer von Beginn an eng zusammenarbeiten und ihre strategischen Planungen sowie die Kommunikation nach außen eng aufeinander abstimmen. Nicht zuletzt durch den partizipativen, integrierten Ansatz sowie die zugehörigen Finanzierungsmittel der Städtebauförderung in Kombination mit den Investitionen des Eigentümers ist es hier gelungen, ein nachhaltiges, modernes und vielfältiges Quartier zu schaffen.

Schönhofviertel – eine innerstädtische Konversionsmaßnahme

Rund 2000 Wohnungen für rund 6000 Menschen bauen die Projektpartner Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt (NHW) und Instone Real Estate seit 2020 auf einer etwa 12,5 ha großen ehemaligen Gewerbefläche in Frankfurt-Bockenheim. Hinzu kommen Hessens erste Hybridgrundschule mit Sporthalle, fünf Kitas, Unterkünfte für Studierende und Menschen in Ausbildung, ein inklusives Wohnprojekt sowie Einzelhandels- und Gewerbeflächen. NHW und Instone streben für das Schönhofviertel das Quartierszertifikat in Gold der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) an. Das Gebäudeensemble um den Quartiersplatz herum bildet die geografische und funktionelle Mitte des Schönhofviertels, in der die wesentlichen Bestandteile des urbanen Lebens aufeinandertreffen: Einkaufen, Wohnen, Arbeiten, Lernen und Gastronomie.

Ein bunter Wohnungsmix für alle Zielgruppen

Der Wohnungsmix deckt das komplette demografische und soziale Spektrum ab. Rund 1300 der 2000 Wohnungen realisiert unser Unternehmen, etwa drei Viertel davon zur Miete. Insgesamt sind 30 Prozent aller Wohnungen und rund 45 Prozent unserer Wohnungen gefördert – überwiegend nach dem ersten und zweiten Förderweg – mit Mieten zwischen 5,00 und 10,50 Euro je qm Wohnfläche/Monat. Die ersten Wohnungen werden seit Sommer 2024 bezogen, das Quartier liegt in der Fertigstellung voll im Zeitplan. An Menschen, die in ihrem Alltag Unterstützung benötigen, richtet sich ein inklusives Wohnprojekt, das gemeinsam mit der Lebenshilfe Frankfurt am Main e. V. realisiert wird.

Innovative Bildungsinfrastruktur mit Hybridschule

Mit der ersten Hybridschule Hessens überwinden wir die Trennung von Schule und Wohnen und realisieren beide Nutzungen in einem Gebäude. Im unteren Bereich befindet sich die Schule, die den hinteren zentralen Pausenhof U-förmig umschließt. Im vorderen Teil wird es öffentlich nutzbare Angebote, wie Mensa, Bibliothek und Musikräume, geben. Die Schule öffnet sich zum zentralen Quartiersplatz und der angrenzenden Parkanlage mit dem „Grünen Klassenzimmer“, das für schulische Aktivitäten im Freien genutzt werden kann. In der vierzügigen, integrativen Grundschule werden einmal 400 bis 500 Kinder unterrichtet. Offene Multifunktionsflächen, Gruppenräume sowie die Sporthalle können auch örtliche Vereine und Initiativen nutzen. Oberhalb dieser Nutzungen findet Wohnen statt.



Abb. 2: Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum im Schönhofviertel

Nachhaltigkeit im Schönhofviertel

Nicht erst in den zurückliegenden Coronazeiten wurde erkennbar, wie wichtig es ist, dass hochwertige Freiflächen in unmittelbarer Nähe der Wohnungen entstehen, die für alle zugänglich und nutzbar sind. Dieses Prinzip wird nun auch im Schönhofviertel umgesetzt: Ein 2,8 Hektar großer Quartierspark wird sich wie ein grünes Band von West nach Ost durch das Viertel ziehen. Es wird Spiel- und Freizeitmöglichkeiten geben, Ruhebereiche, Wildblumenwiesen, Flächen für Urban Gardening, das grüne Klassenzimmer und natürlich jede Menge Blumen, Sträucher und Bäume. Sämtliche Dächer werden begrünt, die Gärten gehen fließend in die Parklandschaft über. Mehrere bedrohte Tierarten sollen hier ein Zuhause erhalten – u. a. sind Fledermaushäuser, Bienenstöcke und Insektenhotels geplant. Regenwasser wird in unterirdischen Speichertanks gesammelt und zur Bewässerung genutzt. 45 Prozent der Dachflächen werden mit Photovoltaik ausgestattet. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Fahrradabstellplätze im öffentlichen Raum sowie Car- und Bike-Sharing-Angebote mit entsprechender Ladeinfrastruktur.

Das Learning:

Das Schönhofviertel wurde von Beginn an als buntes und gemischt genutztes Quartier konzipiert, das durch die vielen Gemeinflächen als Stadtteil aus sich heraus lebensfähig und attraktiv ist. Wir haben aber auch gelernt, dass dieser Anspruch bei den hohen Bodenpreisen von Innenstadtlagen immer schwerer einzuhalten sein wird, weil Eigentümer und Investoren wirtschaftliche Interessen verfolgen (müssen), die es zu berücksichtigen gilt. Den Kommunen fehlt bei solch großen Flächenentwicklungen aber nicht selten das Geld, um den Gemeinbedarf selbst zu finanzieren. Gerade in Zeiten steigender Baukosten wird es deshalb immer schwieriger, zukünftig noch Investoren zu finden, die diese Gemeinbedarfseinrichtungen und Freiflächenanteile mitfinanzieren (können), weil die Projektrenditen deutlich schrumpfen. Hier bedarf es neuer Allianzen und Finanzierungskonzepte.

Altes Gericht Wiesbaden – ein innerstädtischer Standort mit historischer Bedeutung

2016 haben wir das seit 2009 leer stehende Alte Gericht, zwischen Hauptbahnhof und Innenstadt von Wiesbaden gelegen, vom Land Hessen erworben. Das brachte den Stein für eine innerstädtische Revitalisierung dieses historisch bedeutsamen Standorts ins Rollen. Durch die behutsame und denkmalgerechte Sanierung des zwischen 1893 und 1897 im Stil der „Frührenaissance mit gotischen Anklängen“ entstandenen Gerichtsensembles wurde aus mehreren leer stehenden Gebäuden und einer Brachfläche ein wirklicher Hingucker in der Wiesbadener Innenstadt. Das Alte Gericht in seiner heutigen Gestalt lässt ein Viertel neu aufleben und gibt den Menschen ein Stück Stadtidentität zurück.



Abb. 3: Stadtbildprägend: Altes Gericht in Wiesbaden

Sensibler Umgang mit dem Denkmalschutz

In den oberen Stockwerken des geschichtsträchtigen Gebäudes und im direkt angrenzenden Beamtenhaus haben wir 48 Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche von rund

3800 Quadratmetern behutsam saniert. Die Wohnungen verfügen über Wohnflächen zwischen 42 und 142 Quadratmetern sowie einzigartige Grundrisse und Raumhöhen bis zu 4,50 Metern. Der Denkmalschutz war an diesem Standort eine besondere Herausforderung. Aufgabe war es, Geschichte spür- und sichtbar zu machen. Dass dies gelungen ist, zeigt u. a. die Nominierung für den Denkmalschutzpreis 2023. Die ehemaligen Gerichtssäle beispielsweise waren so herzurichten und zu gestalten, dass eine öffentliche Nutzung möglich ist. Drei Etagen mit über 1800 Quadratmetern Gewerbefläche wurden vom heimathafen, einem Co-Working-Space-Anbieter, angemietet. Der denkmalgeschützte Schwurgerichtssaal wird nun für Tagungen, Konferenzen, Vorträge und Veranstaltungen vom heimathafen selbst genutzt und vermietet. Zielgruppen: junge, aber auch etablierte Unternehmen mit punktuell zusätzlichem Raumbedarf, Studierende, Bürgerinnen und Bürger sowie Kunst- und Kulturschaffende, Vereine und Initiativen. Als Angebot an die Stadtgesellschaft gibt es im Alten Gericht ein öffentlich zugängliches Café.

Wohnraum auch für Studierende

Seit Herbst 2020 in Betrieb ist das Studentenwohnheim mit 109 Appartements, das wir auf einem Teilgrundstück an der Oranienstraße errichtet haben. Der Neubau bietet eine Gesamtwohnfläche von rund 2700 Quadratmetern und eine Tiefgarage mit 97 Plätzen. 109 Stellplätze für Fahrräder sowie leihbare Lastenräder kommen im Hof hinzu. Das Wohnheim befindet sich in unmittelbarer Nähe zum Neubau der Hochschule Fresenius. Damit wird das Ensemble zwischen Gerichtstraße und Albrechtstraße zu einem attraktiven innerstädtischen Campus mit kurzen Wegen. So könnten die Studierenden beispielsweise das Coworkingangebot im Alten Gericht wahrnehmen und so in den direkten Wissensaustausch mit anderen jungen Gründerinnen und Gründern treten.

Das Learning:

In Zeiten, in denen der klassische Einzelhandel immer mehr auf Onlineplattformen stattfindet, müssen für Innenstadtlagen alternative Funktionen gefunden werden, die diesen Verlust an Frequenzbringern auffangen können. Das können Bildung und Kultur sein oder, wie in Wiesbaden aufgezeigt, eine Kombination aus Wohnen, Bildung und alternativen Arbeitsformen. Viele Kommunen tun sich noch schwer, diesen Turn-around zu vollziehen. Eigentümer und Stadtentwickler können und sollten hier Impulsgeber sein.

Fazit

Um die Eingangsfrage noch einmal aufzugreifen: Verpflichtet Eigentum bei der Innenentwicklung von Städten? Definitiv ja. Ich hoffe, ich konnte aufzeigen, dass man Quartiere nicht isoliert betrachten kann. Wir leben nicht auf einer Insel, sondern sind Teil eines sozialen Gemeinwesens. Wir bauen nicht für uns, sondern für die Menschen, die bei uns wohnen, einkaufen, zur Schule gehen, ihre Freizeit verbringen etc. Wenn wir das Gemeinwohl nicht von Anfang an mitdenken, sind Quartiere zum Scheitern verurteilt. Für die NHW nehme ich in Anspruch: Wir haben beide Seiten im Blick, die des Eigentümers und die der Gemeinschaft – denn nur so schaffen wir es, dass unsere Quartiere sozial ausgewogen, bezahlbar, nachhaltig und attraktiv bleiben.



Monika Fontaine-Kretschmer

Geschäftsführerin der Unternehmensgruppe
Nassauische Heimstätte | Wohnstadt, Frankfurt am Main



Abb. 4: Altes Gericht in Wiesbaden – Treppenhaus



Michael Ammann

Mehr Stadt auf dem Bodenmarkt

Plädoyer für einen aufgeklärten Klüngel

Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft stehen im Jahr 2024 vor vielen ungelösten Problemen. Alte, bereits früher als wirkungslos bewiesene Instrumente kommen aus der Mottenkiste und werden wieder zurückgesteckt, Schuldzuweisungen verteilt und nach neuem Geld gerufen. Also alles wie immer. Das muss nicht schlecht sein. Das Durchgewurstel der deutschen Wohnungspolitik, die sich nie so recht entscheiden konnte, hat nach dem Krieg ja genau deshalb so große Erfolge erbracht.

Bund, Länder und Kommunen haben in ihrer Kompetenzaufspaltung ihre Linie schon länger verloren. Während sich in den 2000er Jahren der Bund aus dem Thema immer weiter zurückzog, meldeten die Städte und Gemeinden schon neue Bedarfe. Heute hat es sich umgekehrt: Das Geld, das Bund und Länder in das System (z. B. in den sozialen Wohnungsbau) pumpen, staut sich bei den Kommunen auf. Diese Stau-mauer wurde in den letzten Jahrzehnten aus komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren und insbesondere fehlendem Bauland errichtet. Das Phänomen wäre übrigens auch dann vorhanden, wenn alle anderen Probleme (gestiegene Baukosten, mittelhohe Zinsen usw.) nicht existierten.

Aktuell werden in verschiedenen Städten Konzepte durch Verwaltung und Wohnungswirtschaft ausgearbeitet, um zumindest auf dieser Ebene das Bauen zu erleichtern und Kosten einzusparen, wenn Bund und Länder das einfache Bauen nur langsam vorantreiben. Diese teilweise recht bunten Pakete, die in der Regel ohne finanzielle Mittel auskommen müssen, werden aber von den Stadträten verzögert und verwässert. Vorschläge, wie Wohnungstausch, die Belegung „unsichtbaren“ Wohnraums oder die Behebung einer „ungerechten“ Verteilung, sind am Ende nicht viel mehr als Illusionstheater, um der Wahrheit nicht ins Auge zu blicken. Es ist auch müßig, sich über hohen Wohnflächenverbrauch zu beklagen, wenn es überhaupt keine Instrumente gibt. Realistischerweise und aus gutem Grund werden weder staatliche Wohnraumverteilung noch die Freigabe der Bestandsmieten in politische Handlung umgesetzt, um mal die Extremen der Diskussion zu beleuchten. Es wird auch keine Beraterindustrie aufgebaut werden, um Wohnungstausch zu einem echten Faktor zu machen.

In den Jahren vor 2022 stieg die Bauleistung auch unter weitestgehender Ausnutzung der Kapazitätsreserven kaum über 300.000 Wohnungen. Das ist kein Wunder, wenn Wohnungsbau unter dem Leitbild der Innenentwicklung erfolgen muss. Nachverdichtung, Baulückenschluss, Aufstockung oder Umnutzung sind im Genehmigungs-, Planungs- und Bauprozess sehr aufwendig, insbesondere gemessen am Output. Die Projekte werden exotischer: über Parkhäusern, über Schienengleise. Gemeinsam haben sie höhere Kosten, höhere Komplexität und längere Verfahrensdauer.

Berechnungen, die Aufstockung, Umnutzung, Wohnungstausch, „unsichtbaren“ (da nicht vorhandenen) Wohnraum zu einem Potenzial von 5,5 Mio. Wohnungen zusammenaddieren, halten schon allerersten Überlegungen nicht stand. Das serielle/modulare Bauen, auf das gerade viel Hoffnung gesetzt wird, das aber nur bei größeren und zusammenhängenden Projekten funktionieren kann, wird scheitern, wenn es sich in dieses Leitbild einfügen muss. Also: Gegen Wohnungsmangel hilft Wohnungsbau. Dafür braucht es Land. Der Artikel soll im Folgenden beleuchten, welche Rolle eine bedeutende Akteursgruppe spielen könnte und welche Voraussetzungen kommunale Bodenpolitik dabei bieten müsste.

Heute ist nicht alles gut

Beginnen wir mit einem Negativbeispiel: Im rechtsrheinischen Köln-Mülheim erstrecken sich derzeit große freie Flächen (insg. 46 ha) in recht guter Lage, auf denen mehrere 1000 Wohnungen entstehen könnten. Seit vielen Jahren (und nicht erst im Zuge der Immobilienkrise ab 2022) bewegt sich dort so gut wie nichts – keine Kräne, keine Bagger. Die Entwicklung erstreckt sich über sieben einzelne Großprojekte, die unterschiedlichen Eigentümern gehören mit sehr verschiedenen, mehr oder minder bekannten Absichten. Hier ist nicht der Platz, die gesamte Geschichte des Projekts und insbesondere die verschlungenen Wege der Eigentümerwechsel dazustellen.

Festzuhalten bleibt, dass die Stadt, die sehr viele Ressourcen in Planung und Genehmigung steckte und steckt, immer noch auf große Brachflächen blickt. Eigentümer, mit denen Planungen vereinbart wurden, verschwinden, neue tauchen auf, wollen neu verhandeln. Manchmal, wenn die berüchtigten shared deals durchgeführt werden, ist sogar erst einmal ungewiss, welche Personen und Firmen Ansprechpartner und vertretungsberechtigt sind. Dieses Dilemma wäre (in einer perfekten Welt) nicht eingetreten, wenn die Kommune Eigentümerin der Flächen geworden wäre und damit Herrin des Verfahrens. Insbesondere hätte sie die Flächen an verlässliche Akteure weitergeben können.

Früher war nicht alles schlecht

Ein Beispiel aus der Vergangenheit

Auf dem Gelände der ehemaligen metallverarbeitenden Bockingwerke – ebenfalls in Mülheim gelegen – wurde in den achtziger Jahren eine Wohnsiedlung entwickelt. Planungsrechtlich als Sanierungsgebiet ausgewiesen, hatte sich die Stadt in das Eigentum der Flächen gebracht und suchte nach Investoren. Die Arbeitsgemeinschaft Kölner Wohnungsunternehmen (damals waren dort die gemeinnützigen Unternehmen organisiert) wurde im Vorfeld explizit von der Kommune angesprochen, ob ihre Mitglieder dort tätig werden wollten. Trotz der lahmen wohnungswirtschaftlichen Konjunktur Ende der achtziger Jahre fanden sich aus diesem Kreis zahlreiche Gesellschaften: neben der kommunalen Gesellschaft waren dies kirchliche Unternehmen, verschiedene Wohnungsgenossenschaften sowie private Gesellschaften. Bis heute ist diese Eigentümerstruktur weitgehend unverändert geblieben.

Aufbauend auf einem städtebaulichen Wettbewerb (Hilmer Sattler) wurde das Gelände gemeinsam entwickelt. Außer der Bevorzugung bestimmter Akteure gab es weitere interessante Merkmale des damaligen Prozesses:

- die Projektsteuerung übernahm ein externer Dienstleister
- gemischte Finanzierungsstrukturen (gefördert/freif finanziert, Miete/Eigentum)
- der Grundstücksverkauf der Stadt an die Gesellschaften erfolgte erst bei Vorlage der Baugenehmigung und der Finanzierungszusagen
- Bauverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist
- enge und verbindliche Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bauherren bei Planung und Finanzierung der Entwicklung.

Dieser Prozess ist nur möglich, wenn die Stadt Eigentümerin der Flächen ist und sich auf beiden Seiten verlässliche Akteure befinden.



Abb. 1: Wohnungen auf dem Bockinggelände (Foto: Wohnungsgesellschaft des rheinischen Handwerks AG, Köln)

Wohnungswirtschaft – eine Akteurslücke

Die bestandshaltende Wohnungswirtschaft, wie sie auch, aber v. a. im GdW organisiert ist, weist einige Vorteile für stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Maßnahmen auf:

- Bestände werden langfristig gehalten, was auch langfristige Verantwortung für Quartiere bedeutet
- der Bau und die Bewirtschaftung von Sozialwohnungen ist übliches Geschäftsfeld und wird nicht nur dann interessant, wenn es frei finanziert gerade nicht passt
- es gibt Ansprechpartner für Verwaltung und Politik, die sich bestenfalls auch in einem institutionalisierten Rahmen (lokale Bündnisse, Wohnungsbauforum o. ä.) abstimmen können.

Diese Faktoren sorgten für die doch erstaunliche Resilienz gegenüber den Krisen der letzten vier Jahre. Insolvenzen sind im Gegensatz zum Bauträgermarkt nicht bekannt. Anders als verschiedene neue Player verlangt diese Wohnungswirtschaft auch kein Vermögen für die Wohnungsanmietung. Bei „modernen“ Genossenschaften (Gröninger Hof, begono16 usw.) müssen Mieter hohe Summen (ab 500 Euro/qm) als Einlage aufbringen. Dass diese sozial ausschließenden Modelle das Thema bezahlbarer Wohnraum nicht weiterbringen, dürfte auf der Hand liegen.

Die Wohnungswirtschaft musste in der Rückschau aber oftmals zurückstecken. Obwohl der Neubau zum Kerngeschäft zählt, war das Ausgangsprodukt – Bauland – kaum verfügbar und zu teuer für die Vermietung. Gegenüber Geschäftsmodellen, die auf den Verkauf von Eigentumswohnungen oder den Enbloc-Vertrieb an Fonds ausgerichtet sind, ist ein erfolgreicher Wettbewerb um den knappen Boden kaum möglich. Die kommunalen Wohnungsunternehmen profitieren ggf. noch von direkten Anhandgaben seitens der Stadt. Die restlichen Unternehmen, auch die so oft gelobten Genossenschaften, konnten davon nicht profitieren. Hier entstand eine Akteurslücke. Die Gesellschaften mussten sich mit Restposten (sozialer Wohnungsbau) und Nischenprodukten (Erbbaurechte, Umnutzung) begnügen, die andere verschmähten. Auch rückten die Nachverdichtung auf eigenem Grund sowie Projekte, bei denen Altbestand durch flächen- und energieeffizientere Neubauten ersetzt wurden, in den Vordergrund. Die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen wurden in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft. Heute besteht die Gefahr, dass der Neubau durch die anstehenden enormen Herausforderungen der Dekarbonisierung der Bestände verdrängt wird. Diese Abkehr kann nur verhindert werden, wenn der Weg zur Projektentwicklung wieder erleichtert wird.



Abb. 2: Die Umnutzung eines Bürohauses in Wohnungen in der Kölner Innenstadt als „Nischenprodukt“ (Foto: Constantin Meyer)

Konzeptvergabe und Erbbaurechte kein Allheilmittel

Viele Hoffnungen werden auf Konzeptvergaben gesetzt. Kommunale Handlungskonzepte beinhalten bei der Vergabe von eigenen Grundstücken vermehrt Konzeptvergaben, ggf. in Verbindung mit Erbbaurechten. Diese Einengung verkennet Faktoren auf der Anbieterseite. Es besteht bspw. die Gefahr, dass bei den Konzeptvergaben das eigentliche Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu ermöglichen, aus dem Auge verloren wird. Da kann es bunt zugehen: Punkte gibt es für das Mobilitätskonzept, den Versiegelungsgrad, für „klare räumliche Kanten mit hochwertigen Fassaden“, Nutzungskonzepte usw. Konzeptvergaben erzeugen umfangreiche Vorarbeiten, die kostenträchtig mit eigenen und – bei kleinen und mittleren Unternehmen – externen Kräften gemeistert werden müssen – ohne Garantie auf Erfolg. Wenn sie nicht nur den Bau von Mietwohnraum vorsehen, sondern auch den Verkauf von Eigenheimen, scheiden viele Bewerber aus dem Kreis der bestandshaltenden Wohnungswirtschaft aus.

Jüngere Beispiele zeigen, dass Verfahren ohne Vergabe abgebrochen werden müssen, weil sich kein Bieter findet. Für 60 Wohnungen in einem Kölner Vorort ein zweistufiges Verfahren durchlaufen zu müssen, ist nicht zumutbar. Auch Kommunen müssen sich daran gewöhnen, dass die Zeiten, in denen Investoren mannigfaltige Lasten, insbesondere zur Infrastrukturkostenübernahme, aufgebürdet werden konnten, vorbei sind. Sobald Bauherren diese Lasten nicht mehr weitergeben können, sind sie nicht mehr leistbar. Dieser Punkt ist erreicht. Bestandshaltende Wohnungsunternehmen können und wollen bauen – es gehört zu ihrer DNA –, sie müssen es aber in der Regel nicht. Bauträger müssen ihr Rad am Laufen halten. Wohnungsunternehmen haben noch viele andere Aufgaben. Sich dann in ein teures Konzeptverfahren mit ungewissem Ausgang zu begeben, verlangt (zu) viel Idealismus.

Auch Erbbaurechte haben buchstäblich ihren Preis. Der Kommune entgehen Verkaufserlöse, die durch die – ggf. noch zusätzlich reduzierten Erbbauszinsen – nicht kompensiert werden. Jüngst wurde aus Hamburg berichtet, dass der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) eine Spritze aus dem Haushalt in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrags erhält. Begründet wird dies explizit mit ausgefallenen Verkaufserlösen.

Also...

Um den Problemen auf den Wohnungsmärkten wenigstens teilweise entgegenzuarbeiten, sind aus Sicht des Autors einige Dinge sehr wichtig:

- eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik
- die finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten, Boden in das Eigentum der Stadt zu bringen – mit der Maßgabe, ihn weiterzugeben
- die Kommunen müssen auf verlässliche Akteure, die lokale bestandshaltende Wohnungswirtschaft, setzen
- Konzeptvergaben und Erbbaurechte sollten nicht als Allheilmittel betrachtet, sondern situativ eingesetzt werden. Insbesondere die Konzeptvergaben sind zu entschlacken und auf die eigentliche Fragestellung des bezahlbaren Wohnraums zu konzentrieren
- die Baulandmodelle sind fortzuführen. Die Belastung aus der Folgekostenübertragung sind zu reduzieren. Die Quoten für den sozialen Wohnungsbau sind in Ordnung und werden bei konsequenter Durchsetzung auch eingepreist; es darf keine Ausnahmen geben
- Vorkaufsrechte der Städte für unbebaute Grundstücke sind zu stärken. Das knappe öffentliche Geld sollte aber nicht in Bestandshäuser fließen.

Ende August 2024 brachte es Christoph Kamplade, Amtsleiter des Stadtbauamts der rheinland-pfälzischen Mittelstadt Landau in der Pfalz auf einem Fachgespräch der Bundesstiftung Bauakademie auf den Punkt. Er stellte dort das erfolgreiche Baulandmodell seiner Kommune vor: Ohne Bodeneigentum der Stadt erfolgt keine Baulandentwicklung. Ob das nur mit mehr Mut und politischem Willen (und Mehrheiten) zur Durchsetzung vorhandener Mittel auf kommunaler Ebene oder nur durch neue rechtliche Instrumente auf Bundesebene zu verwirklichen ist, sollen andere entscheiden. Hier lehnt sich der Praktiker zurück und wartet ab, ob man ihm wirklich helfen mag.



Michael Ammann

Vorstand Wohnungsgesellschaft des rheinischen Handwerks AG, Köln

Unser Fortbildungsangebot

VHW-BUNDESRICHTERTAGUNG ZUM STÄDTEBAURECHT



Seit mehr als 15 Jahren besuchen erfahrene Baurechtler ebenso wie Nichtjuristen, aber auch viele vhw-Dozentinnen und -Dozenten die Bundesrichtertagung zum Städtebaurecht. Für viele Teilnehmende ist die vhw-Bundesrichtertagung zum Höhepunkt am Jahresende geworden. Für Praktiker im Bereich des Städtebaurechts haben die höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts maßgebliche Bedeutung.

Insider-Einblicke in die aktuellste Rechtsprechung

Ein Tag voller Entscheidungen! Die Richter des 4. Senats erläutern einprägsam die für das öffentliche Baurecht so wichtigen höchstrichterlichen Leitentscheidungen und geben Insider-Einblicke in die Rechtsprechung. Sie vermitteln – auch zwischen den Zeilen – anhand topaktueller Urteile wertvolle Informationen und geben Tipps, wie mit städtebaurechtlichen Fallstricken umzugehen ist. In diesem Jahr präsentieren eine Bundesrichterin und zwei Bundesrichter Entscheidungen zu aktuellen Themenkreisen, wie großflächiger Einzelhandel, zum Dachgeschossausbau oder zur Anerkennung eines Umweltverbands und dessen Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren, sowie zahlreichen weiteren relevanten Schwerpunkten.

Die Premiumfortbildung für Städtebau- und Planungsbeteiligte – wieder ganz flexibel: digital und vor Ort

Nutzen Sie die Bundesrichtertagung als gewinnbringendes Gesprächsforum und erörtern Sie richtungsweisende Entscheidungen gemeinsam mit den Vortragenden und anderen Teilnehmenden. Unabhängig vom Format sind direkte Fragen an die Richter äußerst willkommen und machen diese Veranstaltung zu einem Ort des persönlichen Austauschs.

VERANSTALTUNGSMITTEILUNGEN

19. vhw-Bundesrichtertagung am Montag, 2. Dezember 2024

Teilnahme Präsenzveranstaltung

Bergisch Gladbach | 10:00–16:30 Uhr | NW244090

Teilnahme online

Webinar | 09:45–16:30 Uhr | WB244090

Infos & Anmeldung zur Bundesrichtertagung unter

www.vhw.de/va/nw244090





Petra Lau

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein geeignetes Instrument für aktuelle Herausforderungen in der Stadtentwicklung?

Mit diesem Artikel soll die Debatte über das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und seine mögliche Weiterentwicklung noch einmal angestoßen werden. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, als das schärfste Schwert des Städtebaurechts bezeichnet, kann auf eine mehr als fünfzigjährige Historie zurückblicken. Es handelt sich hierbei um ein Instrument des besonderen Städtebaurechts, das mit seinen enteignungsrechtlichen Vorwirkungen nur dann angewendet werden darf, wenn die zu realisierende städtebauliche Maßnahme den Einsatz dieses Instruments erfordert.

Ein Blick in die Historie

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchlief verschiedene Perioden ihres Einsatzes und wurde mehrfach novelliert, begründet durch einen Wandel der mit diesem Instrument verbundenen Ziele und Zwecke. Sie spiegelte stets den unterschiedlich hohen Bedarf an der Entwicklung von Bauland und die Herausforderungen bei dessen Befriedigung wider.¹ So gingen der Wiederaufbau und der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik in den sechziger und siebziger Jahren mit einem enormen Bedarf an Bauland für Wohn- und Gewerbenutzungen einher. Um diesem gerecht zu werden, wurden die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nach kontroverser Diskussion im parlamentarischen Verfahren² in § 1 Abs. 3 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1971 geregelt, und zwar als „Maßnahmen, durch die entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung 1. neue Orte geschaffen, 2. vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt und 3. vorhandene Orte um neue Ortsteile erweitert werden. Die Maßnahmen müssen die Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen, die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten, zum Gegenstand haben“. Mit dieser Zielsetzung wurde eine Reihe von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt.

In den achtziger Jahren ging der Gesetzgeber davon aus, dass das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht mehr benötigt würde, weil die Zeit der

Trabantenstädte und der großflächigen Ausweisungen neuer Baugebiete im Außenbereich vorbei sei.³ Im Ergebnis dessen wurde die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in den §§ 165 ff. BauGB 1986 nur noch als sogenannte Auslaufmaßnahme geregelt. Das heißt, förmliche Entwicklungsbereiche durften nach diesen Regelungen fortgeführt und ggf. erweitert, neue Entwicklungsbereiche dagegen nicht mehr förmlich festgelegt werden.

Doch der Gesetzgeber irrte. Er konnte aber auch nicht vorhersehen, dass es zur Wiedervereinigung kommen und ein außergewöhnlich hoher Bedarf an der Entwicklung von Bauland und der Neuordnung von Flächen entstehen würde, dessen Bewältigung städtebauliche Gesamtmaßnahmen erforderlich machte. Der Gesetzgeber revidierte seine Auffassung teilweise⁴ und regelte in §§ 6 und 7 des BauGB-Maßnahmengesetzes (BauGB-MaßnahmenG) 1990 einen neuen Typ städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme.⁵ Sie musste innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes förmlich festgelegt, konnte dann aber unbefristet – nur limitiert durch die Zügigkeit – durchgeführt werden. Gemäß § 6 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG sollten „Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Die Maßnahmen sollen der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrich-

3 Vgl. BT-Drs. 10/4630, S. 50.

4 Vgl. BT-Drs. 11/5972, S. 11 und BT-Drs. 11/6508, S. 12. Nicht wieder eingeführt wurde die Möglichkeit, neue Orte zu schaffen und vorhandene Orte zu neuen Siedlungseinheiten zu entwickeln.

5 Für die „alten“ Entwicklungsbereiche verblieb es dauerhaft bei den Regelungen gemäß § 53 Abs. 1 StBauFG und §§ 165 ff. BauGB 1986.

1 Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Krautberger, WiVerw 1993, 85 ff.

2 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw28-kalenderblatt-staedtebauforderungsgesetz-851586>, abgerufen am 6. September 2024.

tungen dienen“. Hierdurch wurden vor allem kleinteiligere städtebauliche Maßnahmen ermöglicht, die die erstmalige Entwicklung oder Zuführung von Flächen zu einer neuen Entwicklung mit „nur“ einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde beinhalteten.⁶

Doch damit nicht genug. Der Gesetzgeber übernahm die 1990 geschaffenen Regelungen 1993 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulanderleichterungsgesetz in das Voll- und Dauerrecht der §§ 165 ff. BauGB.⁷ Mit dem BauROG 1998 erfolgte eine Angleichung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme an die städtebauliche Sanierungsmaßnahme. Auch wurden die Gemeinschafts- und Folgeeinrichtungen als beispielhafte Fälle in § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB aufgenommen, die das Gemeinwohlerfordernis einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen können.⁹ Die Genehmigungspflicht der Entwicklungssatzung durch die höhere Verwaltungsbehörde wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 (EAG Bau 2004) abgeschafft.¹⁰

Keine Änderungen erfolgten dagegen durch die letzten größeren BauGB-Novellen 2017 („Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt“), 2021 (Gesetz zur Mobilisierung von Bauland [Baulandmobilisierungsgesetz]) und 2023 (Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften).



Abb. 1: Stadtentwicklung mit dem Baugesetzbuch (Fotos: Jost)

6 Weitere Details der Regelung werden hier nicht thematisiert.

7 BT-Drucksache 12/3944, S. 24.

8 Als Sonderregelung für die Hauptstadt der Bundesrepublik wurde in § 247 Abs. 7 BauGB geregelt, dass die Entwicklung der Parlaments- und Regierungsbereiche in Berlin den Zielen und Zwecken einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Absatz 2 entspricht.

9 BT-Drs. 13/6392, S. 39.

10 BT-Drs. 15/2250, S. 85.

Mit dem vom Bundeskabinett am 04.09.2024 beschlossenen Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung soll als beispielhafte Aufzählung in § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB-E ergänzt werden, dass auch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel das Gemeinwohl einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen können. Darüber hinaus soll § 165 Abs. 8 BauGB als Folgeänderung bei der vorgesehenen Umstellung der Bekanntmachung der Bauleitpläne auf eine digitale Bekanntmachung im Internet neu gefasst werden. Mit Ausnahme dieses Gesetzgebungsvorhabens hat der Gesetzgeber auf die drängenden Herausforderungen des Wohnungsmarkts zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und die Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung vornehmlich auf die Innenentwicklung bisher nicht beim Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme reagiert.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach geltendem Recht

Die förmliche Festlegung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist nur zulässig, wenn die allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen des § 165 Abs. 1 BauGB und die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 165 Abs. 3 BauGB vorliegen. Auch wenn es nach der förmlichen Festlegung vieler Entwicklungsbereiche zur Schaffung neuer Ortsteile oder anderer Teile des Gemeindegebiets insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie zur Nachnutzung von Konversionsflächen in den neunziger und Anfang der 2000er Jahre in den letzten zwei Jahrzehnten ruhiger um die Entwicklungsmaßnahme wurde, existiert eine Reihe von städtebaulichen Entwicklungsprojekten, bei denen zumindest vorbereitende Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB durchgeführt¹¹ oder Entwicklungsbereiche förmlich festgelegt wurden.¹²

Auch positiv zu bewertende Gründe können die förmliche Festlegung eines Entwicklungsbereichs ausschließen. Nämlich, wenn es der betreffenden Gemeinde gelungen ist, die für die geplante Entwicklung wesentlichen Grundstücke vor oder im zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung vorbereitender Untersuchungen zu erwerben oder die Ziele und Zwecke der geplanten Entwicklung durch städtebauliche Verträge zu erreichen, weil die Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke ihre Mitwirkungsbereitschaft erklärten. Vor diesem Hintergrund ist es

11 Zum Beispiel Voruntersuchung Diebsteich in Hamburg von 2017 bis 2021. Die förmliche Festlegung als Entwicklungsbereich war nicht erforderlich, weil die Stadt Hamburg für die Entwicklung wesentliche Flächen erwerben konnte. Zukunftsquartier Münchner Nordosten: Auch hier wurden vorbereitende Untersuchungen durchgeführt. Geprüft wird die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zu Grundstücksverkäufen an die Stadt oder die Bereitschaft zum Abschluss städtebaulicher Verträge. Vorbereitende Untersuchungen für Stadtentwicklung Nürnberg-Marienberg. Das Verfahren wurde im Januar 2024 eingestellt.

12 Zum Beispiel „Nördlich Hafner“ in Konstanz, „Deutzer Hafen“ in Köln.

bedeutsam, das Entwicklungsrecht als „Drohgebärde“ der Gemeinde zur Verfügung zu haben. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen beschränkt ist. Das liegt zum einen an den restriktiven Anwendungsvoraussetzungen, zum anderen – so die allgemeine Einschätzung – an den konkreten Rahmenbedingungen in den Gemeinden.

Vielfach sind die städtebaulichen Entwicklungsprojekte in den Gemeinden nicht so umfangreich und bedeutsam, dass sie die Voraussetzungen erfüllen. Sie scheitern an dem Erfordernis der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen, dienen nicht der Entwicklung eines neuen Ortsteils oder anderer Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Gemeinde oder verfügen nicht über hinreichend zusammenhängende Flächen für die Entwicklung von Wohnbauland aufgrund von Restriktionen der Landes- und Regionalplanung oder dem Naturschutz- oder Immissionsschutzrecht. In diesen Fällen stehen den Gemeinden nur die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts zur Verfügung – in erster Linie die Bauleitplanung und deren Sicherung durch die Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen, der flankierende Abschluss städtebaulicher Verträge sowie das Vorkaufsrecht. Bauverpflichtungen können nur durch den Erlass von Baugeboten umgesetzt werden. Es ist hinreichend bekannt, dass die Praxis hiervon bisher nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht hat.

Besondere tatsächliche Herausforderungen können sich aus dem Finanzierungskonzept der Entwicklungsmaßnahme ergeben. Die Finanzierung erfolgt im Regelfall dadurch, dass die Gemeinde die Grundstücke zu einem entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 i. V. m. § 153 Abs. 1 BauGB erwirbt und die neu geordneten Grundstücke zum Verkehrswert, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Entwicklungsbereichs ergibt, gemäß § 169 Abs. 8 BauGB veräußert. In den Fällen, in denen kein Zwischenerwerb durch die Gemeinde erfolgt, sind die Eigentümer zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags in Höhe der Differenz des entwicklungsunbeeinflussten Bodenwerts (Anfangswert) und dem Bodenwert der neu geordneten Grundstücke (Endwert) heranzuziehen. Die Grundstücke sind ausgleichs-, erschließungsbeitrags- und kostenerstattungsbeitragsfrei (anders bei landesrechtlichen oder vor der Entwicklung entstandene Beitragspflichten). Infolge dieser rechtlichen Konstruktion treten insbesondere finanzielle Probleme bei stagnierenden oder sinkenden Bodenwerten oder/und steigenden Kosten bei der Entwicklung oder Neuordnung einschließlich der erforderlichen Infrastrukturkosten auf. Auch kann sich eine späte Ermittlung des entwicklungsunbeeinflussten Bodenwerts negativ auswirken. In städtebaulichen Ent-

wicklungsbereichen können Städtebauförderungsmittel (§ 169 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. 164a und 164b BauGB) oder sonstige Fördermittel eingesetzt werden. Sie können die vorgenannten finanziellen Probleme im Regelfall jedoch nicht lösen.



Abb. 2: Notwendigkeit kleinteiliger Innenentwicklung

Offene Fragen und Novellierungsansätze

Wie oben beschrieben, scheitern bereits viele Außenentwicklungen an den Voraussetzungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Erst recht gibt es noch keine gesetzgeberische Lösung dafür, wie der enorme Bedarf zur Entwicklung von Bauland für den Wohnungsbau (Ziel: Bau von 400.000 Wohnungen jährlich) und der in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB geregelte Vorrang der Innenentwicklung miteinander in Einklang gebracht werden können. Dabei stellt sich die Frage, ob und ggf. welchen Beitrag hier städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen leisten können. Nach der gegenwärtigen Regelung sind sie hierfür nicht oder allenfalls in besonderen Fällen geeignet.

Die Kommunen stehen in der Innenentwicklung vor kaum lösbaren Herausforderungen. Die Planspielkommunen beim Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch¹³ haben die Hemmnisse benannt:

- private Bodenbevorratung
- spekulativer Grundstückshandel
- fehlendes Interesse der Eigentümer an einer Bebauung des Grundstücks
- fehlende Akzeptanz der Grundstücksnachbarn und Anwohner im Umfeld, die eine Verschlechterung ihrer Wohnbedingungen befürchten und
- fehlendes durchsetzungsstarkes Instrumentarium des Bodenrechts.

¹³ Abschlussbericht vom 22.10.2018, S. 3.

Angesichts dessen besteht ein akuter Handlungsbedarf, bestehende Regelungsansätze (erneut) zu prüfen oder alternative Lösungen zu entwickeln, die den Herausforderungen gerecht werden.

Runkel/Richter¹⁴ formulieren, dass von künftigen Gesetzgebern insbesondere die Frage zu beantworten sei, „ob Entwicklungsmaßnahmen noch kleinteiliger werden müssen, um im Sinne einer Nachhaltigkeit die Innenentwicklung der Städte durch Wiedernutzung von Brachflächen oder untergenutzten Strukturen durchsetzbar zu machen“. So könne die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ausgeprägter als bisher zu einem Instrument der gemeindlichen Innenentwicklung werden. Dies werfe allerdings Abgrenzungsfragen zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auf. „Die Anwendung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen würde so weiter von den zyklischen Schwankungen der regionalen Bevölkerungsentwicklung und der Baulandmärkte gelöst und zu einem Instrument der aktiven Innenentwicklung zur Vermeidung einer ansonsten erforderlichen Außenentwicklung fortentwickelt. Dies könnte auch zu einer vollständigen Integration des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in das System des BauGB, z. B. in das Enteignungsrecht der §§ 85 ff., genutzt werden.“¹⁵

Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung bodenrechtlicher Aktivierungsmöglichkeiten wurde vereinzelt schon seit der Implementierung des Vorrangs der Innenentwicklung in das BauGB vorgebracht, von der AG Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen des Bundesbauministeriums¹⁶ im Jahre 2015 angemahnt und von der Baulandkommission¹⁷ im Jahre 2019 aufgegriffen. Als Gründe für die notwendige Weiterentwicklung werden angeführt: „Zum einen stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bzw. Verfügungsbefugten auch ein quantitativ ins Gewicht fallendes Entwicklungshemmnis für Brachflächen und Baulücken einschließlich mindergenutzter Flächen dar (Mengenproblem). Zum anderen genügt das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium den Anforderungen einer systematischen Mobilisierung dieser Flächenpotenziale nur unzureichend. Die Möglichkeit, das hoheitliche Ankaufrecht von Grundstücken zu nutzen, ist deshalb von zentraler Bedeutung für die zukünftige Innenentwicklung.“¹⁸

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird als nicht geeignet bewertet, weil es da um die Entwicklung oder

Neuordnung von ganzen Ortsteilen oder zumindest von anderen Teilen des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde gehe. Zudem müsse eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen erforderlich sein. Für die meisten der im Rahmen der Innenentwicklung sich stellenden Aktivierungsaufgaben greife das Instrument derzeit also zu kurz. Im Ergebnis dessen wurde angeregt, „den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung zu kreieren, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält“.¹⁹

Die Festlegung des Innenentwicklungsmaßnahmegebiets wurde als eine denkbare Variante in drei Schritten vorgeschlagen: „Zunächst wird das Maßnahmegebiet durch Satzung auf Basis einer Bedarfsprüfung festgesetzt. Anschließend erfolgt die flächendeckende Schaffung von Baurecht in Verbindung mit der Begründung einer Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer mit kurzer Fristsetzung. Zusätzlich wird der Gemeinde ein Grunderwerbsrecht eingeräumt, sofern der Eigentümer das Baurecht nicht nutzt. Die anschließende Privatisierung erfolgt wiederum mit einer Baupflicht des Erwerbers. Der Erwerb erfolgt dabei zum Verkehrswert abzüglich der zu erwartenden Planungs- und Entwicklungskosten, soweit nach den Grundsätzen der Kausalität und Angemessenheit vertretbar.“²⁰ Darüber hinaus werden weitere Details zur Ausgestaltung des Instruments dargelegt. Dem Gesetzgeber wird aus verfassungsrechtlichen Gründen aufgegeben, „die tatsächlichen Erfordernisse einer entsprechenden Regelung sorgfältig zu erfassen und abzuwägen, genauso wie die rechtlichen Gestaltungsspielräume sorgfältig abgeklärt werden müssen“.²¹ In Hinblick auf verfassungsrechtliche Bedenken nahm der Gesetzgeber diese Regelungsvorschläge nicht auf.

Angesichts der zwischenzeitlich eher größer gewordenen Herausforderungen bei der Mobilisierung und Entwicklung von Flächen für den Wohnungsbau wird angeregt, diese Debatte erneut aufzugreifen und nach verfassungsrechtlich konformen Lösungen zu suchen.



Ass. Jur. Petra Lau

Fortbildungsreferentin im Themenfeld Städtebau-, Bauordnungsrecht, Raumordnung; Geschäftsführerin der vhw-Geschäftsstellen Berlin/Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt; vhw e. V., Berlin

14 Siehe dazu Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Vorb. §§ 165–171, Rn. 5, Loseblattsammlung, Stand: Mai 2023.

15 Ebenda.

16 Siehe dazu: https://www.dstgb.de/a6ba93825775165f7f72009d77233a83c922f80a/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_rEXJRJ_dec/abschlussbericht-ag-liegenschaften-11-2015-final.pdf, S. 18 f.

17 Siehe dazu: https://www.dstgb.de/c2a9e7cd405ac8a61694631de4e19e23f0d9b573/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_RdQzp5_dec/baulandkommission-handlungsempfehlungen-02.07.2019.pdf, abgerufen am 09.09.2024.

18 Abschlussbericht, S. 18.

19 Vgl. ebenda.

20 Ebenda, S. 18 f.

21 Ebenda, S. 19.



Theo Kötter, Andreas Röhrig

Der Deutzer Hafen Köln – Balance zwischen Eigentümerinteressen und Gemeinwohl

Die Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und Schaffung einer sozialgerechten Bodennutzung stellt bei komplexen Großprojekten des Städtebaus, wie die Revitalisierung und Umnutzung industriell vorge nutzter Areale im Stadtgebiet, eine nicht alltägliche Herausforderung für eine Kommune dar. Zu den Anforderungen gehören dabei gegenwärtig vor allem die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die bedarfsgerechte wohnungsnahe Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen, eine ausgewogene soziale Mischung in den Quartieren, eine hohe Gestaltungsqualität sowie Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Dieses Bündel von öffentlichen Zielen ist zugleich mit den Interessen der privaten Grundstückseigentümer abzuwägen. Daraus ergibt sich bei der Transformation, Umnutzung oder Revitalisierung von großen innerstädtischen Standorten die grundsätzliche Herausforderung, den gebotenen Ausgleich zwischen Gemeinwohl- und Eigentümerinteressen zu schaffen. Am Beispiel des Deutzer Hafens in der Stadt Köln wird aufgezeigt, wie diese Anforderungen mit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 ff. BauGB, durch Konzeptvergaben der Grundstücke sowie durch die Einbindung der städtischen Entwicklungsgesellschaft moderne stadt Köln bewältigt werden können.

Die Transformation des Deutzer Hafens – ein einzigartiges Stück Köln direkt am Rhein

Der Bereich des ehemaligen Industriebahnhofs im rechtsrheinischen Kölner Stadtteil Deutz liegt in Sichtweite der Kölner Altstadt und des Doms. Die Aufgabe zahlreicher ehemaliger hafenaffiner Industriebetriebe sowie vor allem der Erwerb der historischen Mühlengebäude durch moderne stadt im Jahr 2016 haben der Stadt die Möglichkeit eröffnet, das gesamte Areal zu einem neuen gemischt genutzten urbanen Stadtteil und neuen Kristallisationspunkt zu entwickeln. Die wesentlichen Entwicklungsziele und Planungsgrundlagen fassen der beigefügte Projektsteckbrief sowie der Integrierte Plan COBE prägnant zusammen (vgl. Tab. 1).

Projektentwicklung	moderne stadt
städtebauliche Planung	Cobe, Kopenhagen
Plangebiet	37,7 ha, davon 8,1 ha Wasserfläche des ehemaligen Hafens
Wohnungsbau	rd. 3000 Wohnungen mit folgendem Mix: 30 % öffentlich geförderter, 20 % preisgedämpfter und 50 % frei finanziierter Wohnungsbau
Einwohner	rd. 6900
Arbeitsplätze	rd. 6000
Bruttogeschossfläche (BGF)	rd. 550.000 m ²
Entwicklungsprozess	bis 2030 +

Tab. 1: Projektsteckbrief zum Deutzer Hafen, Köln

Bereits die ersten Voruntersuchungen zur Umnutzung des Hafenareals im Jahr 2015 förderten erhebliche Entwicklungshemmnisse und Herausforderungen zutage. Der

Deutzer Hafen war entsprechend seinem Charakter als Industrie- und Gewerbehafen Standort zahlreicher emittierender Betriebe, die teilweise den Bestimmungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) unterliegen. Hinzu kamen Lärmemissionen weiterer Betriebe und des Schienenverkehrs auf der Stadtbahntrasse und auf der Südbrücke. Das Eigentum an den Grundstücken verteilte sich auf zwölf unterschiedliche Eigentümer mit vielfältigen und unterschiedlichen Interessenlagen hinsichtlich der Grundstücksnutzungen und Grundstücksverwertungen. Dabei verfügte allerdings die Stadt Köln bzw. ihre städtischen Gesellschaften wie moderne stadt mit ca. 86 Prozent über den weitaus größten Flächenanteil im Deutzer Hafen. Weitere Restriktionen und Anforderungen für die Entwicklung ergaben sich aus der Tatsache, dass das gesamte engere Hafenareal des Deutzer Hafens vollständig im gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebiet des Rheins liegt.

Angesichts dieser Ausgangssituation bedurfte es einer integrierten und zugleich durchsetzungsfähigen Gesamtmaßnahme, um die vielfältigen öffentlichen und privaten Belange zu einem Ausgleich zu bringen, die die intensive Beteiligung aller betroffenen privaten und öffentlichen Akteure zutage gefördert hat. Die vorbereitenden Untersuchungen haben nachgewiesen, dass zur Umsetzung der städtebaulichen Ziele auf Basis des Integrierten Plans COBE die Einbeziehung aller Grundstücke im Hafenareal einschließlich der Schlüsselgrundstücke von nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern für die künftige Erschließung, Neuordnung und Entwicklung zwingend erforderlich sind. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass das Instrument der städtebaulichen

Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 ff. BauGB zur Erreichung dieser Ziele nicht nur zulässig, sondern erforderlich war. Das Wohl der Allgemeinheit für die Anwendung des Entwicklungsrechts konnte durch den Beitrag der Maßnahme zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in Köln sowie durch die Wiedernutzung der weitgehend brachliegenden Grundstücke im Deutzer Hafen schlüssig nachgewiesen werden. Der Entwicklungsbereich wurde durch Satzung vom 06.05.2021 förmlich festgelegt.



Abb. 1: Deutzer Hafen Köln, Rendering Hafenkopf mit Domblick (© moderne stadt/COBE Kopenhagen)

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein effizientes und durchsetzungsstarkes Verfahren zur Erreichung städtebaulicher Entwicklungsziele

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 ff. BauGB (SEM) soll der Deutzer Hafen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme entwickelt werden, um alle städtebaulichen Ziele durch ein Bündel von zahlreichen Einzelmaßnahmen über den Zeitraum bis 2030+ koordiniert und aufeinander abgestimmt vorzubereiten und durchzuführen. Mit dem Verfahren, das einen hoheitlichen Zwischenerwerb aller noch privaten Grundstücke erlaubt, ist im vorliegenden Fall eine flächendeckende Neuordnung und Mobilisierung aller Grundstücke möglich, die angesichts der fehlenden Verkaufs- bzw. Mitwirkungsbereitschaft einiger Eigentümer auch durch Enteignung als Ultima Ratio hätte durchgesetzt werden können. Dazu ist es nicht gekommen, weil unter dem Dach der Entwicklungssatzung die Grundstücke in privater Hand entweder freihändig erworben oder Abwendungsvereinbarungen mit den Eigentümern nach § 166 Abs. 3 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit Entwicklungsvereinbarungen nach § 11 BauGB geschlossen werden konnten.

Insgesamt bietet eine SEM deshalb Vorteile für alle Beteiligten, insbesondere durch den strukturierten Entwicklungsprozess, die entstehenden Bodenwertsteigerungen und durch

den bedarfsgerechten Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur. Für Kommunen ist es ein Instrument, um ihre städtebaulichen, wohnungspolitischen und sozialen Ziele zu erreichen, während Grundstückseigentümer oder Investoren von einer qualitativen Entwicklung ihrer Flächen profitieren, die ohne SEM nicht oder erst langfristig eingetreten wäre. Zugleich bringt eine SEM für Grundstückseigentümer auch Eingriffe ins Eigentum und Beschränkungen mit sich. Dazu gehören die Bindung an die städtebaulichen Entwicklungsziele, die eingeschränkte Verfügbarkeit über das Eigentum sowie die Verpflichtung, sich an den Entwicklungskosten bis maximal zur Höhe der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu beteiligen. Die Kommune ist gefordert, bei diesem städtebaulichen Großprojekt eine Balance zwischen städtischen Entwicklungsinteressen und Investoreninteressen zu gewährleisten, um die Akzeptanz der Maßnahme in Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und bei den Eigentümern zu sichern. Im Deutzer Hafen Köln wirkt die städtische Entwicklungsgesellschaft moderne stadt als ein Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen der Kommune und der Privaten, der zu einem Ausgleich beitragen kann. Die wesentlichen Vorteile dieses Vorgehensweise im Rahmen einer SEM für die Kommune und für die privaten Eigentümer bzw. Investoren lassen sich in folgenden Punkten kursorisch zusammenfassen:

Vorteile für die Kommune

- **Zugriff auf die Flächen:** Die Kommune soll gemäß § 166 Abs. 3 BauGB alle Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert erwerben, entweder durch freihändigen Erwerb oder als Ultima Ratio durch Enteignung. Damit kann eine vollständige Verfügbarkeit und Entwicklung eines Standorts gewährleistet werden.
- **Strukturierte Quartiers- und Stadtteilentwicklung:** Die Kommune kann durch eine SEM als strukturierte städtebauliche Gesamtmaßnahme sowohl neue Quartiere oder ganze Stadtteile entwickeln oder im Rahmen der Innenentwicklung Bestandsgebiete neu ordnen und umnutzen. Dazu bietet die SEM alle Instrumente von der Planung bis zur Realisierung von neuen Gebieten für Wohnen und Gewerbe einschließlich der Finanzierung der erforderlichen technischen, grünen und blauen Infrastruktur und der Gemeinbedarfseinrichtungen.
- **Umfassende Steuerung der Bodennutzung:** Mit dem besonderen bodenpolitischen Instrumentarium der SEM, vor allem mit dem flächendeckenden Grunderwerb, hat die Kommune umfassende Steuerungsmöglichkeiten der künftigen Grundstücksnutzungen. Der Zugriff auf alle Grundstücke im Entwicklungsbereich erlaubt die verbindliche Regelung der Nutzungen in städtebaulichen Verträgen, Grundstückskauf- oder Erbbaurechtsverträgen. Dies erstreckt sich nicht nur auf städtebauliche Ziele, sondern zugleich auf fachplanerische Ziele, z. B. des Hochwasser-, Natur- und Umweltschutzes etc.



- **Finanzierung und Förderung:** Der bodenpolitische Ansatz der SEM sieht grundsätzlich eine Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsiegerungen vor, soweit diese zur Finanzierung der Maßnahme benötigt werden. Bei Unrentierlichkeit, wie dies bei der Revitalisierung und Umnutzung vorgenutzter Standorte häufig der Fall ist, stehen grundsätzlich Städtebauförderungsmittel des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ durch Bund und Länder bereit. Dadurch hat die Kommune bei Unrentierlichkeit die Möglichkeit, Investitionen in die Infrastruktur und andere Projekte zu tätigen, ohne vollständig auf ihre eigenen Mittel angewiesen zu sein.
- **Bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung:** Durch eine SEM wird die notwendige technische und soziale Infrastruktur, wie Straßen, Ver- und Entsorgungsleitungen sowie Schulen und Kitas, im Zuge der Entwicklung geschaffen und finanziert.
- **Soziale Durchmischung:** Die Kommune kann über eine SEM auch sozialpolitische Ziele verfolgen, wie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum oder die Förderung einer sozialen Durchmischung in neu entwickelten Stadtgebieten.

Vorteile für Investoren und Grundstückseigentümer

- **Wertsteigerung der Grundstücke:** Erschließung, Neuordnung und städtebauliche Qualifizierung des Entwicklungsbereichs führen regelmäßig zu Bodenwertsteigerungen der privaten Grundstücke. Investoren und Eigentümer profitieren so von der Aufwertung des Areals, die nachhaltige langfristige Grundstücksrenditen ermöglicht.
- **Planungs- und Kostensicherheit:** Die SEM sichert durch die flächendeckende verbindliche Bauleitplanung für zukünftige Nutzbarkeit, die Infrastrukturausstattung und für das Baurecht verlässliche Rahmenbedingungen. Zugleich schafft das Entwicklungsrecht für alle Grundstückseigentümer Kostentransparenz und Gleichbehandlung hinsichtlich der Beteiligung an den Verfahrens- und Infrastrukturkosten. Dies reduziert das wirtschaftliche Investitionsrisiko.
- **Umsetzungssicherheit:** Die SEM weist Projektcharakter auf und sieht innerhalb eines befristeten Zeitraums eine vollständige Umsetzung aller städtebaulichen Ziele zur Entwicklung des neuen Quartiers bzw. Stadtteils vor.
- **Infrastrukturvorteile:** Investoren und Eigentümer profitieren von der neuen oder verbesserten Infrastruktur, die durch die SEM geschaffen wird. Diese erhöht die Attraktivität der Immobilien, für Wohnzwecke oder gewerbliche Nutzungen.
- **Vermarktungschancen:** Als eine zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer förmlichen SEM ist ein erhöhter Bedarf an Wohn- und/oder Arbeitsstätten nachzuweisen. Unter diesen konjunkturellen Voraussetzungen sowie angesichts der integrierten Entwicklung der neuen Gebiete zu einem modernen Standort für Wohnen und Arbeiten sind äußerst günstige Chancen für die Investoren gegeben, ihre Immobilien zu vermarkten.

Konzeptvergaben – Ansätze zur Umsetzung von Gemeinwohlbelangen in der Stadtentwicklung

Der Zwischenerwerb der Grundstücke im Entwicklungsbereich bietet der Kommune die Möglichkeit, Konzeptvergaben im Rahmen der obligatorischen Reprivatisierung der kommunalen Grundstücke durchzuführen. Damit lassen sich erfahrungsgemäß städtebauliche, soziale, wohnungspolitische, ökologische etc. Ziele umsetzen, die zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Für Investoren eröffnet sie Chancen, sich durch kreative, innovative und nachhaltige Konzepte von Mitbewerbern um die Grundstücke abzuheben und an attraktiven Stadtentwicklungsprojekten teilzunehmen. Diese Vergabemethode trägt – wie nachfolgend dargestellt – zu einer Win-Win-Situation bei, bei der sowohl städtebauliche Qualität als auch wirtschaftlicher Erfolg gefördert werden.

Vorteile für die Kommune

- **Umsetzung wohnungspolitischer Ziele:** Eine wesentliche aktuelle Herausforderung in zahlreichen Kommunen ist die Schaffung eines quantitativ ausreichenden und vor allem bezahlbaren Wohnungsangebots. Mit der Konzeptvergabe können grundstücksbezogen entsprechende Ziele zum Wohnungsmix, zur Anfangsmiete, zu Wohnmodellen etc. umgesetzt werden.
- **Kreativität und Innovation:** Grundlage für die Grundstücksvergabe bildet eine Ausschreibung mit definierten Anforderungen und Qualitätskriterien der Kommune, die angesichts der begrenzten Anzahl der Grundstücke eine Wettbewerbssituation für die Bewerber schafft. Dabei wird der Angebotspreis regelmäßig nur eine untergeordnete Rolle spielen, während die qualitativen Kriterien, wie Nutzungskonzept, Wohnungsmix, Mietpreise, Gestaltung, Energieversorgung etc., im Vordergrund stehen. Dadurch kann die Kommune eine höhere Umsetzungsqualität und eine qualitativ hochwertige Gesamtentwicklung des Quartiers sicherstellen.
- **Sozialgerechte Bodennutzung:** Die Konzeptvergabe ermöglicht es der Kommune auch, innovative soziale Projekte und neue experimentelle Wohnmodelle zu etablieren. Weil nicht der Preis als Vergabekriterium dominiert, erhalten auch nicht finanzstarke Unternehmen, Genossenschaften oder gemeinschaftliche Baugruppen Chancen auf ein Grundstück. Es können beispielsweise Gruppen und Personenkreise bei der Vergabe einbezogen werden, die ansonsten kaum einen Zugang zu Baugrundstücken bekommen würden. Dies führt zu einer breiteren und vielfältigeren Entwicklung des neuen Quartiers.
- **Qualitätssicherung:** Durch die verbindlichen Regelungen in Grundstückskauf- oder Erbbaurechtsverträgen können die vereinbarten Qualitätsziele gesichert werden. Es empfiehlt sich zudem, die architektonischen Entwürfe der Investoren als Anlage zum Vertrag aufzunehmen.

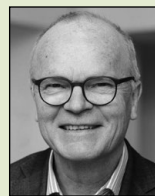
- **Transparenz der Grundstücksvergabe:** Das Vergabeverfahren sichert durch klare Vergabekriterien und deren Gewichtung ein unabhängiges Entscheidungsgremium sowie einen festgelegten Vergabeprozess hinsichtlich der erforderlichen Transparenz und Gleichbehandlung der Bewerber.
- **Nachhaltige Quartiersentwicklung:** Durch die Zertifizierung der eingereichten Konzepte nach DGMB-Kriterien auf der Ebene des Städtebaus und durch ESG-Kriterien beim Wohnungsbau kann die Kommune die einschlägigen Nachhaltigkeitsziele mit dem Dreiklang von ökologischer Verantwortung, ökonomischem Erfolg und sozialer Verantwortung umsetzen und damit günstige Voraussetzungen für eine wertbeständige Quartiersentwicklung schaffen.

Vorteile für Investoren

- **Wettbewerbsvorteil für innovative Unternehmen:** Grundstücksbewerber, die im Sinne der Ausschreibung innovative oder qualitativ hochwertige Konzepte vorlegen, haben die Möglichkeit, Grundstücke zu erhalten, auch wenn sie nicht die höchsten finanziellen Gebote abgeben können. Dies begünstigt Bestandshalter mit kreativen und langfristig tragfähigen Konzepten.
- **Planungs- und Umsetzungssicherheit:** Mit dem Zuschlag für ein Grundstück auf Basis des eingereichten Konzepts, das dem Kaufvertrag als Anlage beigelegt wird, haben Investoren eine hohe Sicherheit für die Planung und deren Umsetzung im weiteren Prozess mit Baugenehmigungsverfahren und Baurealisierung.
- **Nachhaltige Wertentwicklung:** Vor allem Bestandshalter, die an langfristigen, nachhaltigen Entwicklungen interessiert sind, profitieren von einem Quartier, das nach den anerkannten Kriterien der DGNB und der ESG zertifiziert wurde. Diese sichern eine hohe Qualität für Wohn- und Arbeitsstätten bei attraktiven Lebensbedingungen, die sich erfahrungsgemäß auf die Immobilienwerte positiv auswirken.
- **Qualifizierung und Vernetzung:** Die Ausschreibung zur Konzeptvergabe beispielsweise für moderne, urbane, funktional und sozial gemischte Quartiere mit einem Mix aus Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeitangeboten stellt erhöhte Anforderungen an die Bewerber. Die geforderte Nutzungsvielfalt und Qualität führen zur Zusammenstellung und Qualifizierung entsprechender Teams aus Investoren und Planern, die sich neue Märkte erschließen und ihr bestehendes Portfolio diversifizieren können.
- **Kooperation mit der Kommune:** Die enge Zusammenarbeit von Investoren und Kommunen im Zuge des Konzeptverfahrens eröffnet die Chancen, Vertrauen und langfristige Partnerschaften aufzubauen, die sich bei zukünftigen Projekten als vorteilhaft erweisen können.

Erfahrungen und Erkenntnisse – was ist auf andere Projekte übertragbar?

Das komplexe Projekt Deutzer Hafen befindet sich zwar in der Umsetzung, gleichwohl lassen sich drei Faktoren für den bisherigen gelingenden Start und Prozessverlauf benennen: Zum Ersten hat es sich gezeigt, dass die städtische Entwicklungsgesellschaft moderne stadt aufgrund ihrer Struktur eine wichtige Mittlerrolle wahrnehmen kann. Als Bindeglied zwischen der Stadt mit Politik und Verwaltung einerseits sowie den privaten Eigentümern und Investoren andererseits ist es gelungen, die unterschiedlichen Entwicklungsinteressen im engen Kontakt mit den öffentlichen und privaten Akteuren zu erfassen, zum Ausgleich zu bringen und bei der Gesamtentwicklung einzubeziehen. Zum Zweiten konnte die Position der modernen stadt und damit die der Stadt Köln in allen Verhandlungen mit den übrigen Grundstückseigentümern vor allem durch die Tatsache maßgeblich gestärkt werden, dass im Vorfeld der Maßnahme ein umfangreicher Flächenerwerb im Entwicklungsbereich durchgeführt werden konnte. Zugleich eröffnet die Flächenverfügbarkeit eine durchgreifende Steuerungsmöglichkeit für den Prozess und für die künftige Qualität des Gebiets. Als dritter Erfolgsfaktor ist das Instrumentarium der förmlichen SEM als integrierte Gesamtmaßnahme mit einem Bündel aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen zu nennen, das zum einen eine umfassende Bewältigung der schwierigen Entwicklungsaufgaben im Gebiet Deutzer Hafen ermöglicht und zum anderen für alle Akteure einen festen Verfahrensablauf vorgibt sowie klare rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen für die rechtssichere und verlässliche Durchführung schafft. Diese drei Faktoren bieten für vergleichbare umfangreiche und hochkomplexe Projekte, wie die Revitalisierung und Umnutzung eines industriell vorgenutzten Areals, günstige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung mit einer Balance zwischen öffentlichen und privaten Interessen.



Prof. Dr. Theo Kötter

Professur für Städtebau und Bodenordnung,
Universität Bonn



Andreas Röhrig

Geschäftsführer moderne stadt – Gesellschaft zur Förderung des Städtebaus und der Gemeindeentwicklung mbH, Köln



Rita Schneider, Martin Brockhorst

Zwischen Chorgesang und Hochzeitsglocken

Einblicke in die Bad Honnefer Beitragstage des vhw

Erstmals im Jahr 1991 führte der seinerzeitige Landesverband Nordrhein-Westfalen des Deutschen Volksheimstättenwerks e. V. (des jetzigen vhw-Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) einen dreitägigen Fortbildungslehrgang zu aktuellen Fragen aus dem Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht durch, und zwar mit Referenten aus verschiedenen Bundesländern, die alle einen länderübergreifend guten Ruf hatten. Infolge der großen Nachfrage wurden entsprechende Veranstaltungen in den nächsten Jahren u. a. in Rheine, in Schmallenberg und in Bonn-Röttgen angeboten. Weil die Zahl der Teilnehmer jeweils zwischen 150 und 200 lag, kamen als Lehrgangsorte ausschließlich Kommunen in Betracht, die über entsprechende Räumlichkeiten verfügten.

Bad Honnef als „Mekka des Beitragsrechts“

Im Jahr 1996 verabredeten die beiden Landesverbände Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz des vhw, dieses Fortbildungsseminar zum Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht gemeinsam in beiden Bundesländern anzubieten, und wählten für ein solch gemeinsames Seminar einen Ort aus, der günstig auch für die Teilnehmenden aus Rheinland-Pfalz zu erreichen ist. Aus diesem Grunde fiel die Entscheidung auf Bad Honnef mit seinem sehr schön an einem Park gelegenen Hotel Seminaris. Im Jahr danach wurde aus dem gleichen Grund der gemeinsame Fortbildungslehrgang in der Stadthalle in Bonn-Bad-Godesberg durchgeführt. Auf Wunsch der Teilnehmenden und der Referenten wurden ab dem Jahr 1998 die „Wanderjahre“ der beitragsrechtlichen Großveranstaltung beendet. Von diesem Jahr an fanden die entsprechenden Lehrgänge ständig in Bad Honnef unter der Bezeichnung „Bad Honnefer Beitragstage“ statt. Sie werden seither – grundsätzlich – durch ein Grußwort eines führenden Repräsentanten der Stadt Bad Honnef eingeleitet.

Allerdings hat die Coronapandemie für die Bad Honnefer Beitragstage – ebenso wie für viele andere in Präsenz durchgeführte Fortbildungsveranstaltungen – einen schwerwiegenden Einbruch begründet: In den Jahren 2020 und 2021 mussten sie als Präsenzlehrgänge ausfallen und durch Webinare ersetzt werden. Erst seit 2022 konnten sie wieder als Präsenzseminar durchgeführt werden. Doch haben sie ihren Charakter als Großveranstaltung seither verloren, weil nicht alle Interessenten wiedergewonnen werden konnten, sondern aus verschiedenen Gründen bei den aus pädagogischer Sicht jedenfalls nicht gleichwertigen Webinarformaten blieben. Der vhw, der vor der Coronapandemie 100 Prozent seiner zahlreichen Seminare als Präsenzveranstaltungen angeboten hat, musste dieser Entwicklung Rechnung tragen; er führt inzwischen 90 Prozent seiner

Fortbildungslehrgänge als Webinare und nur noch 10 Prozent als Präsenzveranstaltungen durch. Zu diesen wenigen Präsenzveranstaltungen, die als „Leuchttürme“ bezeichnet werden, zählen die Bad Honnefer Beitragstage, jedoch in sozusagen „abgespeckter“ Form: Sie finden nur noch an jeweils zwei Tagen statt und erreichen im Durchschnitt lediglich etwa 70 bis 80 Teilnehmer.

Ziele der Bad Honnefer Beitragstage

Die Ziele der Bad Honnefer Beitragstage sind in all den Jahren unverändert geblieben, und zwar sowohl was die sachlichen Ziele betrifft als auch hinsichtlich der zwischenmenschlichen Kontakte.

Besonderheiten der sachlichen Ziele

Die Bad Honnefer Beitragstage sind ausgerichtet auf alle mit dem Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht befassten Personengruppen, vor allem auf Beitragssachbearbeiter, Rechtsanwälte und Verwaltungsrichter. Für alle diese Gruppen soll das Verständnis für das Beitragsrecht der nichtleitungsgebundenen öffentlichen Anlagen geweckt werden, sie alle sollen die unterschiedlichen Betrachtungsweisen der Mitglieder der verschiedenen Gruppen kennenlernen. Alle Teilnehmenden – und spätestens hier beginnt die Unterscheidung von sozusagen üblichen Fortbildungsveranstaltungen – werden in die Ausrichtung der Beitragstage eingebunden und zum Mitdenken im beitragsrechtlichen System angehalten. Das geht schon los mit der inhaltlichen Gestaltung des Seminars: Im Rahmen eines eigenen Tagesordnungspunkts wird das Programm der Bad Honnefer Beitragstage des kommenden Jahres ausführlich diskutiert, und die Vorstellungen der Teilnehmenden werden in die Themenstellungen eingebunden; schließlich sind sie es, die aus ihrer täglichen Arbeit am besten wissen, welche Themen und warum in der Praxis eine bedeutende Rolle spielen und deshalb in Vorträgen aufbereitet werden soll-

ten. Es wird jeweils versucht, aus reinen Konsumenten von Fortbildungsveranstaltungen möglichst viele mitwirkende Beteiligte zu machen. Dazu trägt u. a. auch die seit mehreren Jahren bestehende Vortragsreihe „Aus der Praxis für die Praxis“ bei, in der erfahrenen Teilnehmenden die Gelegenheit geboten wird, die jüngeren Kollegen mit Fragen und Problemen aus der Praxis vertraut zu machen und praxisorientierte Lösungen aufzuzeigen. Einen weiteren Schwerpunkt der Beitragstage bildet das Bemühen der Referenten, den Teilnehmenden deutlich zu machen, dass bei der Behandlung beitragsrechtlicher Fallgestaltungen nicht die Suche nach einem Ergebnis im Vordergrund steht, sondern das Aufzeigen des Weges, der Begründung, der bzw. die zu einem Ergebnis führt. Denn nur derjenige, der nach dem beitragsrechtlichen System den richtigen Weg erkennt, hat Aussicht darauf, das richtige Ziel (Ergebnis) zu finden.

Vor diesem Hintergrund war und ist den Teilnehmenden immer wieder die Bedeutung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Beitragsachen deutlich zu machen, d. h. in Anfechtungsprozessen gegen Beitragsbescheide. Um das Ergebnis vorweg zu nehmen: Sie ist relativ gering. Denn eine solche Entscheidung entfaltet grundsätzlich eine Bindungswirkung ausschließlich zwischen den beiden Parteien; sie löst also im Verhältnis zu unbeteiligten Dritten – seien es Gerichte oder Gemeinden – keine Bindung aus. Hinzu kommt, dass in Fachzeitschriften von abgedruckten Gerichtsentscheidungen regelmäßig nur die Gründe wiedergegeben werden. Mangels Abdrucks des Sachverhalts ist dem Leser die Möglichkeit versperrt, zu prüfen, ob die gerichtlichen Aussagen etwas zur Lösung eines von ihm gerade zu bearbeitenden Sachverhalts beitragen können. Selbst wenn etwa einem Sachbearbeiter einmal eine Entscheidung in vollem Wortlaut, also mit der Sachverhaltsangabe, zur Verfügung steht, hilft ihm das häufig nicht weiter, weil eine solche Sachverhaltsdarstellung nicht selten nicht oder kaum verständlich ist.

Worin liegt denn überhaupt die Bedeutung von Gerichtsentscheidungen im Beitragsprozess? Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in einem Beschluss aus dem Jahr 2015 ausgeführt: Es sei selbst die höchstrichterliche Rechtsprechung in einem solchen Prozess kein Gesetzesrecht und sie erzeuge keine damit vergleichbare Rechtsbindung. „Die über den Einzelfall hinausreichende Geltung fachgerichtlicher Gesetzesauslegung beruht allein auf der Überzeugungskraft ihrer Gründe.“ Es geht – mit anderen Worten – nicht in erster Linie um ein vom Gericht gefundenes Ergebnis, sondern um die von ihm gegebene Begründung oder genauer: um die Überzeugungskraft dieser Begründung. Das sachliche Ziel der Bad Honnefer Beitragstage ist deshalb u. a., den Teilnehmenden klar zu machen, dass es ihre Aufgabe ist, eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung daraufhin zu prüfen, ob die jeweilige Begründung zu überzeugen vermag; sollte das nicht zutreffen, sollte sie

unbeachtet bleiben. Die in diesem Zusammenhang maßgebende Frage lautet also nicht, welches Verwaltungsgericht hat wie entschieden, sondern sie muss lauten, warum hat dieses Gericht so entschieden, wie es entschieden hat, und vermögen die für seine Entscheidung angegebenen Gründe zu überzeugen. An diesem Maßstab muss sich jede Entscheidung eines Gerichts messen lassen, gleichgültig, welcher Instanz.

Zwischenmenschliche Kontakte – beitragsrechtliche Familie

Besonderes Gewicht wurde nach der Konzeption der Bad Honnefer Beitragstage von Anfang an auf die Kontakte der Teilnehmenden einschließlich der Referenten untereinander gelegt. Schon früh entstand die Idee, ein Seminar mit einem gemeinsamen Gesang zu beenden, also „ausklingen“ zu lassen. Für diesen Zweck wurde die letzte halbe Stunde eines Fortbildungslehrgangs für einen Chorgesang freigehalten. Es wurde im Laufe des Seminars ein Teilnehmender ausgesucht, der – in welchem Kreis auch immer – Erfahrung als Chorleiter gesammelt, jedenfalls aber als geübter Sänger nicht nur einen Chor leiten, sondern zuvor auch einen entsprechenden Text auszuarbeiten in der Lage ist. Als in hervorragender Weise geeignet für diese Aufgabe stellte sich im Laufe der Jahre eine Teilnehmerin heraus, die nicht nur einen nach der Melodie „Froh zu sein bedarf es wenig, denn wer froh ist, ist ein König“ zu singenden Kanon mit folgendem Text entwarf: „Beitragsrecht ist einfach klasse, es macht Spaß und füllt die Kasse“, sondern überdies die Teilnehmenden als Chor in großartiger Weise führte. Das bezeichnete Lied entwickelte sich im Laufe der Zeit zur anerkannten Hymne des Beitragsrechts und erhob das Beitragsrecht zum einzigen Rechtsgebiet, dem eine eigene Hymne gewidmet ist.

Angelehnt an den Begriff des Forums im allgemeinen Sinne als Ort, wo Fragen gestellt und beantwortet werden und Menschen miteinander Ideen und Meinungen austauschen können, hat der vhw bereits frühzeitig entschieden, den ersten Tag der Bad Honnefer Beitragstage mit einem Abendforum abzuschließen, das (Fach-)Gesprächen zwischen den Teilnehmenden sowie zwischen ihnen und den Referenten beim Bad Honnefer Buffet vorbehalten ist. Ziel dieses Forums sollte es in erster Linie sein, Teilnehmenden aus kleineren Kommunen, in denen sie die einzigen Beitragsbearbeiter sind und folglich keinen adäquaten Gesprächspartner haben, die Gelegenheit zu eröffnen, Kollegen kennen- und schätzen zu lernen, an die sie sich bei Fragen und Problemen in ihrer täglichen Praxis wenden können, also ein Vertrauensverhältnis zu Kollegen aufzubauen. Im Lauf der Jahre ist dieses Ziel in vorzüglicher Weise erreicht worden. Die Kontakte zwischen vielen Teilnehmenden haben sich ausgeweitet, in verschiedenen Regionen wurden von ihnen Arbeitsgemeinschaften gebildet,



die sich in regelmäßigen oder unregelmäßigen Zeitabständen treffen und beitragsrechtliche Probleme diskutieren. Nicht nur das: In einem Einzelfall hat sich das im Rahmen der Bad Honnefer Beitragstage entwickelte Vertrauensverhältnis zwischen einer Teilnehmerin und einem Teilnehmer derart verdichtet, dass sie sich entschlossen, ihren zukünftigen Lebensweg gemeinsam zu gehen und diese Entscheidung durch ihre Hochzeit zu dokumentieren.

Schriftliche Äußerungen eines ehemaligen Teilnehmers

In einem zweiseitigen handschriftlichen Brief hat sich ein ehemaliger Teilnehmer wie folgt geäußert: Er habe von 2004 bis 2021 für seine Stadt Beiträge abgerechnet und seit 2005 die Beitragstage besucht. Er sei noch heute beeindruckt von dem Bemühen der Referenten, die Teilnehmenden „mitzunehmen auf den Weg, der Systematik folgende Lösungen zu erarbeiten anstatt fertige Lösungen zu präsentieren“. Er habe spüren können, „dass das Vermitteln der Zusammenhänge, das Verhelfen zu eigenen Erkenntnissen“ der Teilnehmenden, für die Referenten im Mittelpunkt gestanden habe. Und weiter: „Aber nicht nur fachlich haben die Beitragstage mich sehr bereichert und einen tiefen Eindruck hinterlassen. Das Miteinander war für mich ebenso wohlthuend wie inspirierend, und ich habe mich bald als Teil der Beitragsfamilie gefühlt. Ich selbst lebe seit zwei Jahren in Schweden und habe seither beruflich nichts mehr mit dem Beitragsrecht zu tun. Ich werde meine Zeit in der Beitragsfamilie in guter Erinnerung behalten.“

Beitragsrechtliche Familie im Einzelnen

Die „aktuellen“ Bad Honnefer Beitragstage beginnen damit, dass viele Teilnehmende bereits am Vorabend der Tagung anreisen, um den – im besten Fall sonnigen – Juniabend bei einem erfrischenden Kölsch im Kreis ihrer Kollegen in einem der Biergärten der Bad Honnefer Altstadt oder auf der pittoresken Insel Grafenwerth zu genießen. Ganz unverkennbar sind diese Begegnungen von großer Herzlichkeit und Wiedersehensfreude geprägt, und es wird schnell deutlich, dass jeder sich hier als Teil einer gewachsenen Gemeinschaft, eben der beitragsrechtlichen Familie, begreift. Als deren Mitglied ist man häufig langjährig beruflich, zuweilen sogar privat, verbunden und kann sich offen und unverstellt, also auf Augenhöhe von Mensch zu Mensch begegnen.

Das Besondere besteht nun darin, dass diese Grundstimmung spürbar fortwirkt, wenn das Tagungsprogramm am nächsten Morgen beginnt und sich im weiteren Verlauf der Veranstaltung nicht ändern wird. Nicht wenige Teilnehmende nutzen ganz ohne Scheu die nach den Vorträgen der Referenten stattfindenden Aussprachen, um beitragsrechtliche Fragestellungen, mit denen sie in ihrer beruflichen Praxis befasst sind, mit ihren Kollegen und den Referenten zu diskutieren. Diese Unbefangenheit trägt enorm zur Lebendigkeit des Tagungsablaufs bei und mag auch dem

Umstand geschuldet sein, dass entsprechend der oben beschriebenen sachlichen Konzeption der Bad Honnefer Beitragstage die eigene Gedankenführung eines jeden – ganz gleich ob Teilnehmender oder Referent – den Ausgangspunkt für den sachlichen und fachlichen Diskurs bilden soll. Das führt ganz automatisch dazu, dass angeregte und interessierte Debatten aufkommen, in denen Widerspruch stets willkommen ist. Dabei soll – auch wenn das Beitragsrecht auf den ersten Blick nicht unbedingt dazu angetan zu sein scheint – eines nicht unerwähnt bleiben: Es wird sehr viel gelacht.

Das trifft selbstverständlich nicht nur während des fachlichen Teils des Tagungsprogramms zu, sondern insbesondere nach der Überleitung zum mehr geselligen Teil des Tages. Am Abend des ersten Veranstaltungstags gegen 18.00 Uhr versammelt sich die Beitragsfamilie im Garten des Seminaris Hotels, wo im Rahmen des Abendforums das traditionelle Bad Honnefer Grillbuffet mit einer reichhaltigen und vielfältigen Auswahl von Grillspezialitäten und Salaten angerichtet ist und frisch gezapftes Kölsch auf die Teilnehmenden und Referenten wartet. Hiervon gestärkt, wird im weiteren Verlauf des Abends in kleinen und größeren Gruppen munter und im Wechsel Berufliches und Privates ausgetauscht, wobei selbstverständlich die Referenten miteingebunden sind. Unter ihnen ist der Tagungsleiter und gewissermaßen der Vater der beitragsrechtlichen Familie hervorzuheben, der allen Anwesenden – auch den immer willkommenen Neuankömmlingen – mit großem Interesse und viel Menschlichkeit begegnet.

Nachdem der Abend üblicherweise bei einem letzten Kölsch in der Hotelbar ausgeklungen ist, geht es am nächsten Morgen – zumeist bei bemerkenswert geringem Teilnehmerschwund – in die zweite Runde des fachlichen Teils der Bad Honnefer Beitragstage. Wenn sich die Mitglieder der beitragsrechtlichen Familie nach deren Abschluss voneinander verabschieden, ist dies nicht selten mit der festen Verabredung eines Wiedersehens auf den im darauffolgenden Jahr stattfindenden Bad Honnefer Beitragstagen verbunden.

Rita Schneider, Euskirchen

Martin Brockhorst, Ahlen

Die Verfasserin und der Verfasser nehmen schon seit vielen Jahren an den Bad Honnefer Beitragstagen des vhw teil.

Neues aus dem vhw



© Robert Kneschke_AdobeStock

vhw nimmt Stellung zur BauGB-Novelle

Mit der geplanten Novellierung des Baugesetzbuchs sollen die Grundlage für Vereinfachungen und Erleichterungen in der Bauleitplanung zugunsten des Wohnungsbaus geschaffen, der geförderte Wohnungsbau gestärkt und zugleich Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Städtebaurecht betont werden. Der vhw hat im Rahmen der Verbändebeteiligung zur vorgeschlagenen BauGB-Novelle Stellung genommen. Er unterstützt die angedachten Gesetzesanpassungen grundsätzlich. Gleichzeitig thematisiert er weiteren Reformbedarf, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Die Stellungnahme finden Sie unter

<https://www.vhw.de/publikationen/vhw-debatte/>.

Impulspapier zum „Bauturbo“

Die zunehmend kleinteiligen Innenentwicklungsaufgaben binden in den Kommunen vor allem durch aufwendige Bebauungsplanverfahren viele Ka-

pazitäten. Insofern enthält der von der Bundesregierung vorgeschlagene und anschließend kontrovers diskutierte „Bauturbo“ implizit einen spannenden Kern: Er ermöglicht es Kommunen, selbst zu entscheiden, ob ein bis dato nicht genehmigungsfähiges Wohnungsbauvorhaben einen

aufwendigen Planungsprozess rechtfertigt oder über den vorgeschlagenen Genehmigungsweg nach § 246e BauGB umgesetzt werden kann. Mit der Frage, wie die Regelung zur Unterstützung der Innenentwicklung optimiert werden sollte, befasst sich die Ausgabe Nr. 4 der vhw debatte.

<https://www.vhw.de/publikationen/vhw-debatte/>

Erfolgreiche Teilnahme an der Messe Kommunal

Die Messe Kommunal, die am 28. und 29. August 2024 in der Weser-Ems-Halle in Oldenburg stattfand und die Mitgliederversammlung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds begleitete, bot zahlreiche Möglichkeiten, mit kommunalen Entscheidungsträgern in den Austausch zu gehen und die vhw-Fortbildung bekannt zu machen. Die vhw-Fortbildung war dort mit einem Ausstellungsstand vertreten, der reges Interesse beim Publikum fand. Mit dem Claim „Wir nehmen Ihre Fortbildung persönlich“ als Schlüsselbotschaft konnten wir unser Leistungsversprechen unterstreichen,

Fortbildungsformate für jeden Lerntyp und jeden Bedarf zu bieten, um besonders flexibles Lernen zu praxisrelevantem Wissen zu ermöglichen.



Das vhw-Team auf der Messe Kommunal in Oldenburg

Starke Resonanz auf die WebinarSOMMER-Kampagne

Die Zeit der Sommerferien war in der Fortbildung bislang immer Sauregurkenzeit. Aber warum eigentlich? Nicht in allen Bundesländern sind gleichzeitig Ferien, und so mancher Lernende nutzt gern die ruhigen Sommermonate, um sein Wissen zu erweitern und sich beruflich weiterzuentwickeln. Deshalb haben wir in diesem Jahr verstärkt Veranstaltungen in den Sommermonaten geplant und mit einer Werbekampagne begleitet. Für unsere WebinarSOMMER-Kampagne haben wir eine spezielle Kampagnenseite auf unserer Website entwickelt und Onlineanzeigen in Entscheidermedien und unseren zentralen hauseigenen Printformaten geschaltet. Ein Gewinnspiel rundete die Kampagne ab. Der Erfolg gibt uns recht. Rund 30 Prozent mehr Teilnahmen konnten wir in den Monaten Juli und August verzeichnen.



WebinarSOMMER beim vhw

Grundlagenwissen für Ratsmitglieder

Ende September startet unser neuer E-Learning-Kurs „Grundlagenwissen für Ratsmitglieder“. In fünf Einheiten lernen Ratsmitglieder aller kommunalen Gremien darin ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten kennen. Sie entwickeln ein gutes Verständnis darüber, was eine Kommune ausmacht, welche Aufgaben diese hat und welche Struktur innerhalb der Staatsorganisation. Die Rolle des Bürgermeisters/des Landrats als Hauptverwaltungsbeamter wird aufgezeigt, die Arbeit in Ausschüssen und Fraktionen sowie die Grundlagen der Gemeindefinanzierung und des kommunalen Haushaltrechts werden verständlich und ausführlich dargestellt.

www.vhw.de/VA/EL130

Neues aus der vhw-Forschung

Podcast STADTANSICHTEN: Perspektiven auf Wohnen und Stadtentwicklung gestartet!

Im Podcast der vhw-Forschung sprechen wir mit Menschen, die über die Stadt der Zukunft nachdenken: mit Wissenschaftlern und Praktikern aus den Kommunen sowie Akteuren aus der Zivilgesellschaft. Wie muss eine Stadt aussehen, die den sozialen Zusammenhalt stärkt? Wie schützen wir uns vor dem Klimawandel oder helfen, ihn einzugrenzen? Welche Fragen stellt die Forschung zum Thema Wohnen oder Mitbestimmung in den Kom-

munen? Jede Staffel beschäftigt sich mit einem Thema. Jede Folge zeigt mindestens eine Perspektive auf, stellt die ihr eigenen Fragen und deutet vielleicht eine Lösung an. In Folge 1 geht es um „Begriffe, Antworten, Lösungen – Einblicke in die Diskussion um die Zukunft des Wohnens“. Jetzt anhören unter vhw.de/forschung/podcast/



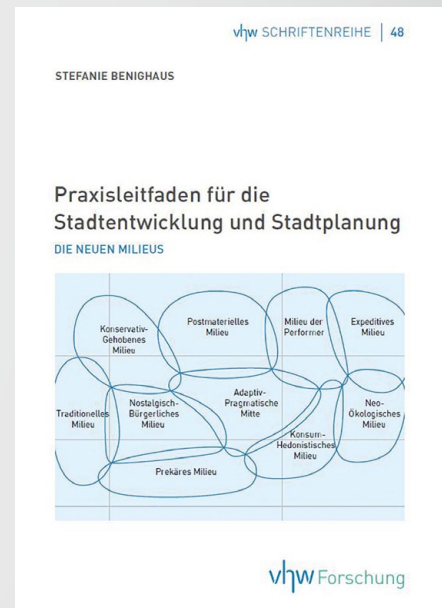
Podcast Forschung

Praxisleitfaden für die Stadtentwicklung und Stadtplanung: die neuen Milieus

Der in der vhw-Schriftenreihe veröffentlichte Praxisleitfaden versteht sich in erster Linie als eine praktische Handreichung für Mitarbeitende der kommunalen Verwaltung, aber auch für Stadtplaner, Kommunalpolitiker und Bürgermeister. Oder kurz: Er richtet sich an alle, die in ihrem alltäglichen Berufsleben mit Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt stehen oder in Kontakt treten wollen. Wie das vhw-Kommunikationshandbuch und der letzte Praxisleitfaden (2021) soll auch das vorliegende Heft die Leserinnen und Leser auf Basis der aktuellen Sinus-Milieus für die Vielfalt in der Stadtgesellschaft sensibilisieren und zeigen, wie unterschiedliche Lebensstile, Wertvorstellungen und Einstellungen aussehen können und was das für die tägliche Arbeit bedeuten kann.

60 Seiten | Berlin, Mai 2024 | ISBN: 978-3-87941-853-4 | Download kostenfrei

Diese und weitere Schriftenreihen stehen Ihnen zum kostenfreien Download zur Verfügung unter: vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/



Cover Schriftenreihe 48

Informationen direkt in die Mailbox?

Melden Sie sich zum Forschungsnewsletter an.

Newsletter der vhw-Forschung sechsmal jährlich mit Informationen zu Projekten, Publikationen und Veranstaltungen. Einfach hier anmelden (<https://www.vhw.de/forschung/newsletter/>) oder den QR-Code scannen.



„WohnWissen: 100 Begriffe des Wohnens“ – Buchvorstellung mit rund 140 Gästen

Am 6. September 2024 fand im TON 1 in den Atelier Gardens in Berlin-Tempelhof der Book Launch von „WohnWissen: 100 Begriffe des Wohnens“ mit rund 140 Teilnehmenden statt. Neben künstlerischen Installationen, die einen innovativen Zugang zum Buch vermittelten, gab es ein Podium zum Prozess des Buchmachens und ein Gespräch zwischen Autorinnen und



Buchvorstellung WohnWissen (Foto: Carolin Weinkopf, www.carolinweinkopf.de)

Autoren. Wir freuen uns über weiteren Austausch zum Glossar, das im Juli 2024 im JOVIS Verlag erschienen ist.

Carolin Genz, Olaf Schnur, Jürgen Aring (Hrsg.)

WohnWissen: 100 Begriffe des Wohnens

Broschur, 17 × 24 cm, 336 Seiten, 80 farb. Abb., JOVIS Verlag, Berlin 2024
ISBN 978-3-98612-038-2

38,00 Euro

Auch als E-Book erhältlich

Exkursion von vhw-Forschung und Forum nach Wien

Im Mittelpunkt der Exkursion vom 1. bis 4. September 2024 standen die besondere Wohnungspolitik und die großen Neubauquartiere der Stadt Wien. Dabei boten Vor-Ort-Termine in den neuen Stadtentwicklungsgebieten die Gelegenheit, sich selbst einen Ein-

druck zu verschaffen und mit Akteuren vor Ort ins Gespräch zu kommen. Berücksichtigt wurde u. a. die viel beachtete Seestadt Aspern, die nach ihrer Fertigstellung Wohnraum für rund 20.000 Menschen und 20.000 Arbeitsplätze bieten soll. Abgerundet wurde die Ex-

kursion durch eine intensive Diskussion mit Prof. Rudolf Scheuvs (TU Wien) zum Verhältnis zwischen Politik und Planung insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus.

Neues aus dem vhw Verlag

Stephan Gatz, Thomas Tyczewski, Anja Baars

Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis

420 Seiten, DIN-A-5, 4. Auflage, Berlin 2024 | ISBN: 978-3-87941-845-9 | Softcover: 49,50 Euro zzgl. Versand
ISBN: 978-3-87941-846-6 | E-Book als pdf: 42,50 Euro

Der Gesetzgeber will den erneuerbaren Energien, namentlich der Windenergie, einen deutlichen Schub verleihen. Schwerpunkte seines dafür geschnürten sogenannten Osterpakets sind die Novellierung des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien – Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) –, des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und des Windenergie-auf-See-Gesetzes sowie die Bereitstellung eines Gesetzes zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergien an Land – Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG). Die 4. Auflage zeichnet die neuen Regelungen und ihre Bedeutung für die Erreichung der gesetzgeberischen Zielsetzungen nach. Sie wendet sich in erster Linie an die Träger der Raum- und Bauleitplanung sowie an die Genehmigungsbehörden, aber auch an derzeitige und zukünftige Anlagenbetreiber. Die 4. Auflage erweitert die Voraufgabe um jeweils ein Kapitel zur Photovoltaik und zu Biogasanlagen.



Bestellungen:

Mail: verlag@vhw.de

Telefon: 0228/72599-40

Fax: 0228/72599-95



Peter Kurz

Gute Politik

Was wir dafür brauchen

112 Seiten, S. FISCHER Verlag GmbH, Frankfurt am Main 2024

ISBN 978-3-10-397663-2
20,00 Euro

In dem Buch reiben sich langjährige Verwaltungserfahrungen, Gedanken aus vielen Gesprächen und Erlebnisse aus der Alltagspraxis eines Stadtoberhauptes und Praktikers mit dem festen Wunsch, gute Politik zu machen. Denn es sind die Städte und Kommunen, wo die Gesetze aus Berlin auf die Realität prallen und auf die Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung stoßen. Vor Ort lassen sich Erfahrungen machen, was funktioniert und was nicht, welche politische Idee wirklich Gewinn bringt und welche nicht. All die großen Themen dieser Zeit spielen auf die kommunale Ebene, hier werden sie umgesetzt, gut, weniger gut oder sogar gegen Widerstände.

Fern von Ideologie und Parteipolitik zeigt Peter Kurz, worauf es ankommt und wie der notwendige Wandel eine Chance bekommt. „Es liegt an uns“, so endet das Buch auf Seite 110.



Agnes Förster, Cordula Kropp,
Sabine Kuhlmann, Frank Lohrberg,
Christopher Neuwirth, Jan Polívka,
Christa Reicher (Hrsg.)

Transformation von Mittelstädten

Über neue Kulturen des Stadtmachens

288 Seiten, transcript Verlag, Bielefeld 2024

ISBN 978-3-8376-7304-3
39,00 Euro

Open Access

Mittelstädte haben eine besondere Relevanz für die Entwicklung von robusten, krisenfesten und nachhaltigen Raumstrukturen in Deutschland. Zugleich stehen sie vor fundamentalen Zukunftsaufgaben, wie Klimawandel, demografischem Wandel und Strukturwandel – und zwar etwas anders als Großstädte. Die Beiträge zeigen, wie im Rahmen des Graduiertenkollegs „Mittelstadt als Mitmachstadt“ Stadtforschung und Mittelstadtpraxis zusammenwirken, um gemeinsam Impulse für die Transformation kleiner Mittelstädte zu entwickeln. Besonderes Innovationspotenzial machen sie in der verbesserten Verknüpfung von Raum-, Governance- und Prozessgestaltung aus, an deren Schnittstellen sich neue Perspektiven für eine nachhaltige Zukunft eröffnen.



Bernd Belina, Matthias Naumann,
Anke Strüver (Hrsg.)

Handbuch Kritische Stadtgeographie

6. vollständig überarbeitete Auflage,
430 Seiten, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2024

ISBN 978-3-89691-955-7
48,00 Euro

Auch als E-Book-Campuslizenz:
ISBN 978-3-98634-099-5

Nach fünf Auflagen in den letzten zehn Jahren präsentiert sich das Handbuch Kritische Stadtgeographie komplett aktualisiert und erweitert. Die 72 Einträge zu Theorien, Methoden und Themen Kritischer Stadtgeographie, verfasst von ausgewiesenen Autoren, sind teils ganz neu geschrieben, teils grundlegend überarbeitet worden. Urbane Phänomene, Konflikte und Kämpfe wandeln sich mit der Entwicklung von Städten. Die Kritische Stadtgeographie trägt dazu bei, diese zu benennen, zu erklären sowie progressive Lösungsansätze zu formulieren. Auch hilft sie, zu verstehen, welche Interessen, Koalitionen und Strukturen emanzipatorische Initiativen unterstützen, in viel zu vielen Fällen aber auch blockieren oder verunmöglichen. Neben Einführungen in relevante Theorien, Methoden und Begriffe finden sich auch zahlreiche Einträge, in denen aktuelle Themen politischer Praxis in Städten diskutiert werden. Das Handbuch hilft Studierenden ab dem ersten Semester sowie Menschen jenseits von Lehre und Forschung dabei, sich der Kritischen Stadtgeographie zu nähern.

Robert Kretschmann

Privates Wohneigentum aus regionaler Perspektive

Die selbst bewohnte Immobilie gilt als eines der Zukunftsziele in Deutschland. Dabei liegt die Quote für Wohneinheiten als selbst bewohntes Wohneigentum in Deutschland mit 41,35 Prozent deutlich unter den Werten der europäischen Nachbarn. Die Zensusdatenbank 2022 ermöglicht nun den Zugang zu Kennwerten in Bezug zu Einwohnern und Wohnungen im kleinräumigen Kontext (Gemeindeebene). Die Erkenntnisse zum Wohnungsmarkt sind nicht neu. In den großen Städten dominiert der Mietwohnungsmarkt kommunaler und privater Wohnungsunternehmen, während kleine Gemeinden und Städte überwiegend von privatem Wohneigentum geprägt sind. Wer urban lebt, wohnt also tendenziell eher zur Miete (vgl. Abb. 1). Die höchsten Anteile an selbst bewohnten Wohneinheiten finden sich in Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Im Vergleich dazu sind die Anteile in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen deutlich geringer.

Bei der Untersuchung der Bevölkerungsanteile, die in selbst genutztem Wohneigentum leben, sind es bundesweit immerhin knapp über 50 Prozent. So gesehen, sind es die personestärkeren Haushalte, die eine eigene Immobilie bewohnen. Insbesondere in den ostdeutschen Städten, wie beispielsweise Leipzig, Rostock oder Berlin mit jeweils unter 20 Prozent, ist der Anteil an Personen in selbst bewohntem Wohneigentum besonders gering. Die höchsten Anteile finden sich in kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz und Thüringen.

Aber längst nicht jede Immobilie in Privatbesitz wird auch vom Eigentümer oder der Eigentümerin selbst bewohnt. Deutschlandweit liegt hier der Anteil bei knapp 16,5 Prozent. Diese Wohnungen sind in der Obhut von Privatpersonen und dennoch ein Teil des für die Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Wohnungsmarkts. Regional betrachtet, sind diese Kapazitäten unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Abb. 2). Insbesondere in weiten Teilen Baden-Württembergs, Thüringens oder in Städten, wie München, Wolfsburg oder Neubrandenburg, liegen die Anteile weit unterhalb des Bundesdurchschnitts. Die höchsten Werte sind dagegen fast ausschließlich in kleineren Gemeinden, insbesondere in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, vorhanden. Das hat insofern Sinn, weil dort keine privaten oder kommunalen Wohnungsunternehmen existieren und der Mietwohnungsmarkt durch Privatwohnungen abgedeckt werden kann.

Quellen:

<https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online>; Zensusdatenbank 2022; © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2024. Stand: 02.09.2024.

<https://www-genesis.destatis.de>; Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutschland, 2024.

Kartengrundlage: VG250 (Bundesländer), 31.12.2022 © GeoBasis-DE/BKG, eigene Darstellung.

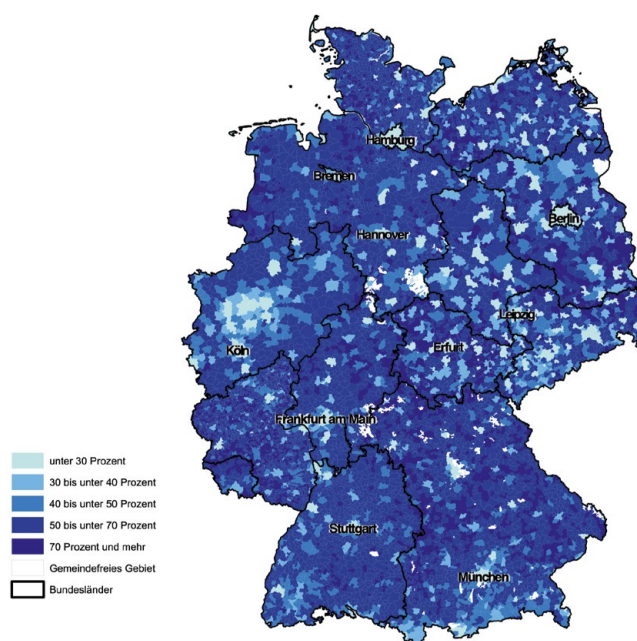


Abb. 1: Anteil selbst bewohntes Wohneigentum an allen Wohnungen je Gemeinde 2022

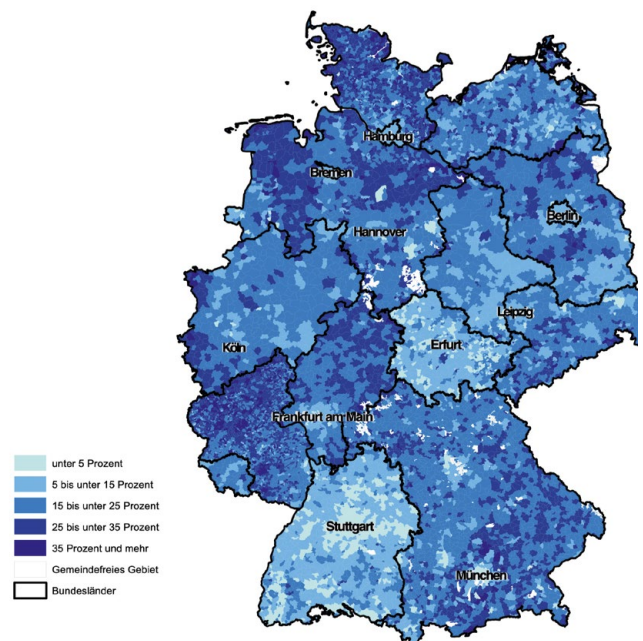


Abb. 2: Anteil nicht selbst bewohnte Wohnungen an allen Wohnungen privater Eigentümer je Gemeinde 2022

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 6 November/Dezember 2024

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Urbane Resilienz

- Resilienz in der nachhaltigen Stadtentwicklung
- Resiliente Quartiere – die Rolle sozialer Stadtteilreinrichtungen
- Verankerung der Klimaresilienz in der Verwaltung
- (Krisen-)Kommunikation, Partizipation und kommunale Resilienz
- Resilienz in der Smart City

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandszeitschrift des vhw e. V.
16. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Ständige Mitarbeiter

Sebastian Beck, Dr. Diana Coulmas,
Christian Höcke, Dr. Olaf Schnur,
Dr. Walter Metscher

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, *innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierung des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK&DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Auflage: 3100 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: bonn@vhw.de
Der Bezug für Mitglieder des vhw e. V. ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen von Abonnements nur sechs Wochen vor Halbjahresschluss. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildung Titelseite: Stadt Gelsenkirchen;
Büro Molestina; Frank Jost; Constantin Meyer

