



Prof. Dr. Benjamin Davy

Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik

Keine Stadt ist vollendet. Städtebau war und ist immer auch Stadtumbau. Doch neuerdings wird es als Stadtumbau bezeichnet, wenn der Abriss von Baulichkeiten in Ost und West mit öffentlichen Geldern gefördert wird und Kommunen Stadtumbauverträge (§ 171c BauGB) mit Grundstückseigentümern abschließen. Die Bodenpolitik des urbanen *downsizing* rechtfertigt solche Maßnahmen: „Schrumpfung“ verursacht Grundstückswertverlust, Rückbau beseitigt das dauerhafte Überangebot an baulichen Anlagen, kooperierende Eigentümer werden subventioniert, Stadtumbau macht sich bezahlt. Die Rechtfertigung erscheint fragwürdig. Wem eigentlich dient die Bodenpolitik des urbanen *downsizing*?

Bodenpolitik des urbanen *downsizing*?

Die Bodenpolitik des urbanen *downsizing* nimmt an, das „Schrumpfen“ deutscher Städte und Regionen verursache einen Verfall der Grundstückswerte. Mitunter wird diese Annahme ausdrücklich als Ausgangspunkt des Stadtumbaus festgehalten, etwa in der Stadt Gelsenkirchen (Wittke 2004: 136). Aber auch in anderen Städten rechnet der Stadtumbau mit Wertverlusten privater Grundstückseigentümer. Was liegt näher, als den Wertverlust als Argument für Stadtumbau heranzuziehen? In diesem Sinn bietet Wertverlust eine Motivationshilfe: Grundstückseigentümer, die Angst vor Wertverlusten verspüren, werden zur Mitwirkung am Stadtumbau motiviert. Womöglich bildet Wertverlust aber auch eine Finanzierungsquelle: Grundstückseigentümer leisten einen finanziellen Beitrag zum Stadtumbau, der die Differenz zwischen dem Grundstückswert vor und nach den Maßnahmen (Umbau, Rückbau) widerspiegelt.

Gewiss rechnet die Bodenpolitik immer damit, veränderte Grundstückswerte zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen zu können. Auf diesem Gedanken beruht die Baulandumlegung (§§ 45 ff BauGB) ebenso wie die städtebauliche Sanierung (§§ 136 ff BauGB). Demgegenüber wird die Rechnung einer Bodenpolitik des urbanen *downsizing* nicht aufgehen. Sie beruht, vereinfachend gesprochen, auf folgenden Annahmen über Grundstückswerte und Stadtumbau:

- Die „Schrumpfung“ deutscher Städte und Regionen führt zu Grundstückswertverlusten, der Stadtumbau zur Aufwertung.
- Leerstände und niedrige Verkaufshäufigkeit bei Immobilien sind ein sicheres Zeichen für Grundstückswertverluste, der Stadtumbau belebt den Bodenmarkt.

- Vor dem Rückbau sind Grundstückswerte geringer als nachher, der Stadtumbau kann die Differenz als Finanzierungsquelle nutzen.
- Eigentümer haben überzogene Vorstellungen über den Wert ihrer Grundstücke, der Stadtumbau leistet Aufklärung und motiviert dadurch zur Kooperation.

Die Prämissen der Bodenpolitik des urbanen *downsizing* sind falsch. Daraus folgt nicht, dass die Aufmerksamkeit für sozio-ökonomischen Wandel falsch ist; problematisch wäre allerdings, den Stadtumbau in Ost und West auf bodenpolitische Fehleinschätzungen zu stützen.

Bodenpolitische Fehleinschätzungen

„Schrumpfung“ und gefühlter Wertverlust

Seit David Ricardo den Zusammenhang zwischen Grundrente und Bevölkerungszuwachs dargestellt hat (Ricardo 1821, 2. Kapitel), beruft sich die Bodenpolitik auf die demographische Beeinflussung des Bodenwerts. Der Zusammenhang scheint plausibel: Wächst die Zahl der Bevölkerung, wird es wohl auch mehr Nachfragende auf den Bodenmärkten und – bei steigender Nachfrage – höhere Preise geben. Trotz ihrer scheinbaren Plausibilität kann die These Ricardos nicht verallgemeinert werden. Man kann die These jedenfalls nicht umdrehen und behaupten, eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung verursache sinkende Bodenpreise. Dies zeigt die jüngste Entwicklung der Bevölkerung und Baulandpreise. So lebten in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1996 rund 81,9 Millionen und im Jahr 2002 rund 82,5 Millionen Menschen; das entspricht einer Zunahme von unter einem Prozent. Die Kaufpreise für baureifes Land stiegen im selben Zeitraum von durchschnittlich 62 auf 80 Euro/qm an, somit um über 31 Prozent (Statistisches Bundesamt 2004: 26 und 568).

	Bevölkerung	Grundstückswert
1996	81.896.000	61,37
2002	82.482.000	80,44
relative Veränderung	+0,72%	+31,16%

Tabelle: Bevölkerung und Grundstückswert



Gewiss müssten die Zahlen des Beispiels, wollte man Ricardos These für Zwecke städtischer Bodenmarktpolitik gezielt nutzen, durch eine Korrelationsanalyse geprüft und durch regionale und lokale Faktoren verfeinert werden. Immerhin lässt das Beispiel aber vermuten, dass die Steigerung durchschnittlicher Kaufpreise für baureifes Land andere Ursachen als die Bevölkerungsentwicklung hat: Suburbanisierung, relative Baulandknappheit, steigender individueller Wohnflächenbedarf, kaufkräftige Nachfrage. Daher ist Vorsicht geboten, bevor man aus demographischen Prognosen, die eine abnehmende Bevölkerungszahl vorhersagen, den Umkehrschluss zieht, die Grundstückswerte würden ebenso abnehmen (Göschel 2004: 248). Solange Bodenwerte von anderen Ursachen als Veränderungen der Bevölkerungszahl bestimmt werden, rechtfertigt eine „schrumpfende“ Bevölkerung kaum den Anfangsverdacht, Deutschland stünde vor einer erheblichen Abwertung seiner Grundstücksmärkte.

Gleichwohl bildet das „Schrumpfen“ ein wichtiges Element in einer Politik gefühlter Wertlosigkeit. Erklärt nicht „Schrumpfen“ am besten, was wir uns beim Streifzug durch Gebiete mit städtebaulichen Funktionsverlusten denken? Selbstverständlich kann man in Sachsen oder im Ruhrgebiet durch manchen Stadtteil wandern und das Gefühl eines Wertverlustes empfinden. Wahrnehmbare Leerstände der Wohnungen und Geschäftslokale, der Anblick desolater Gebäude oder die regelmäßigen Berichte über eine geringe Zahl an Kauffällen erwecken das Gefühl, die betroffenen Grundstücke würden an Wert verlieren (Dransfeld 2004). Derartige Gefühle sind aber schlechte Ratgeber für kommunale Bodenpolitik:

- Erstens verdeckt die Erklärung durch „Schrumpfen“, welche *anderen* Ursachen für städtebauliche Funktionsverluste in Frage kommen (Franz 2004; Göschel 2004: 247). Solche Ursachen variieren im Einzelfall. Vermutlich haben in Ostdeutschland die Planungsfehler bei der Transformation zur Marktwirtschaft, die „Suburbanisierungseuphorie“ und unverhältnismäßig hohe Subventionen in den ersten Jahren nach der Wende mindestens ebenso zu Funktionsverlusten innerstädtischer Lagen beigetragen wie die „Schrumpfung“. In Westdeutschland dürften städtebauliche Funktionsverluste häufig durch wirtschaftlichen Strukturwandel und zurückhaltende Investitionen der Immobilieneigentümer verursacht worden sein. Keiner der genannten Verursachungsbeiträge kann allein durch öffentlich finanzierten Stadtumbau wettgemacht werden.
- Zweitens sind Grundstückswerte stets eine Folge langfristiger Erwartungen. Nun sind Prognosen über die Konsequenzen abnehmender Geburtenzahlen seit langem bekannt, die „kontinuierlichen Bevölkerungsverluste der Großstädte begannen schon Mitte der sechziger Jahre“ (Häußermann/Siebel 1987: 27). Weshalb sollten Bodenmärkte, nur weil die Städtebauförderung die „Schrumpfung“ als Thema entdeckt hat, plötzlich mit Wertminderung reagieren? Das bedeutet weder, dass stabile Preissteigerungen auf städtischen Grundstücksmärkten gesichert sind, noch dass bodenpolitische Handlungsstrategien aufatmen

könnten. Allerdings sollte die Aufmerksamkeit eher auf robuste Erwartungen als auf gefühlte Wertverluste gestützt werden. Und zu diesen Erwartungen zählt die Gewissheit, öffentliche Gelder würden auch künftig zur städtebaulichen Krisenbewältigung eingesetzt werden. Kein Grund also, um ernsthaft an Immobilienwerten zu zweifeln.

Sobald eine Bodenpolitik des urbanen *downsizing* mit nachweisbaren Grundstückswertverlusten rechnet, lässt sie sich vom eigenen Stimmungsbild in die Irre leiten. Während Staat und Kommunen erwarten, dass private Grundstückseigentümer auf öffentliche Hilfe gegen drohende Wertverluste hoffen, warten die Eigentümer gelassen auf die nächste Subvention.

Verkürztes Bodenmarktverständnis

Urbanes *downsizing* vertraut auf die Unterstützung durch Grundstückseigentümer, die Wertverluste ihrer Immobilien befürchten. Gerade das neue Instrument des Stadtumbauvertrages (§ 171c BauGB) setzt auf die Bereitschaft der Eigentümer, am Stadtumbau mitzuwirken (Runkel 2004: 179-180). Gewiss wäre es rational, wenn Eigentümer mit der Kommune zusammenarbeiten, um Grundstückswertverluste abzuwenden. Doch werden solche Verluste auf dem Bodenmarkt überhaupt erlitten?

Leerstände und niedrige Verkaufshäufigkeit bei Immobilien lassen zwar auf Unternutzung und einen stagnierenden Verkaufsmarkt, nicht jedoch auf sinkende Grundstückswerte schließen. Insofern die Gutachterausschüsse ihre Bodenrichtwerte auf Grund der Kaufpreissammlung erstellen (§ 196 BauGB), verursacht eine niedrige Verkaufshäufigkeit ein Informationsdefizit. Mangels dokumentierter Kauffälle können die Bodenrichtwerte nicht anhand der Kaufpreissammlung fortgeschrieben werden. Dieses Informationsdefizit ist nicht dasselbe wie sinkende Grundstückswerte. Im Gegenteil, wären die Eigentümer zu Preisnachlässen bereit, würde womöglich die Transaktionshäufigkeit steigen. Daher ruft die Situation in vielen deutschen Städten in Erinnerung, dass der Bodenmarkt eben nicht nur im Verhalten der Verkäufer und Käufer von Grundstücken besteht (Bodenmarkt als Verkaufsmarkt). Der Bodenmarkt als Inbegriff wirtschaftlichen Verhaltens gegenüber Grundstücken umfasst ja auch das Verhalten jener Bodeneigentümer, die ihre Grundstücke innehaben und nutzen (Bodenmarkt als Vermögensnutzung).

Ist ein örtlicher oder regionaler Bodenmarkt durch Leerstände und niedrige Verkaufshäufigkeit gekennzeichnet, muss die Grundstückswertermittlung das Innehabungs- und Nutzungsverhalten der Bodeneigentümer aufmerksamer betrachten. Verschenken oder verlassen die Eigentümer ihre Grundstücke, weil die Kosten der Innehabung ihren Nutzen übersteigen? Werden Wohnungen oder Geschäftslokale zu einem Preis unterhalb der Bewirtschaftungskosten (§ 18 WertV) angeboten? Würde ein solches Verhalten beobachtet, wären Wertverluste anzunehmen. Doch solange Eigentümer bloß abwarten, den Leerstand ertragen und auf eine höhere Nachfrage hoffen, liegen kaum Wertverluste vor. Dies gilt sogar im Extremfall, in dem ein Rendite-



objekt (z. B. ein Wohnhaus) überhaupt nicht mehr vermietbar ist. Nichtvermietung ist kein sicheres Zeichen für Wertlosigkeit. Solange die Eigentümerin ihr Grundstück nicht aufgibt (Dereliktion: § 928 Abs. 1 BGB), bildet das Wohnhaus ein Vermögensgut, dessen Wert durch den Bodenwert und die Herstellungskosten bestimmt ist. Da die Innehabung eines Grundstücks in Deutschland mit relativ geringen laufenden Kosten verbunden ist, würden Eigentümer irrational handeln, wenn sie bei Leerstand vorschnell mit Verkauf reagierten und auf ihre Belohnung des Wartens verzichteten.

Schließen bodenpolitische Handlungsträger aus Leerständen und niedriger Verkaufshäufigkeit bei Immobilien auf Wertverluste, ignorieren sie die Lage des wartenden Eigentümers. Daraus folgt rasch das Missverständnis, die Eigentümer müssten angesichts des Wertverfalls am Stadtumbau interessiert, ja sogar zur Übernahme der Kosten und Lasten bereit sein. Angst vor Wertverlusten verspüren freilich nur Eigentümer in außergewöhnlichen persönlichen Verhältnissen (z. B. drohender Konkurs), nicht aber im Regelfall des rationalen Warteverhaltens. Das bedeutet nicht, dass Leerstände der Wohnungen und Geschäftslokale für Grundstückseigentümer unproblematisch wären. Das Problem besteht aber nicht darin, dass Eigentümer denselben Wertverlust wie Stadtplanungsämter fühlen. Das Problem besteht eher darin, dass die Eigentümer mit guten Gründen nicht das Gefühl der Stadtplanung teilen, Stadtumbau wäre wichtig, um Grundstückswertverluste zu mindern.

Flüchtige Wertunterschiede

Eine eher handwerkliche, bei der praktischen Durchführung des Stadtumbaus aber wichtige Frage betrifft die mögliche Abschöpfung maßnahmenbedingter Wertsteigerungen durch die Kommune. Angenommen, in einem Stadtumbaugebiet wäre infolge städtebaulicher Funktionsverluste ein erheblicher Wertverlust der Grundstücke eingetreten. Des weiteren sei angenommen, durch Maßnahmen des Stadtumbaus würden die Grundstückswerte gesteigert oder zumindest der Wertverlust gedämpft (Dransfeld 2004: 16-17). Dürfte eine Kommune damit rechnen, die Wertdifferenz abschöpfen und zur Finanzierung des Stadtumbaus verwenden zu können?

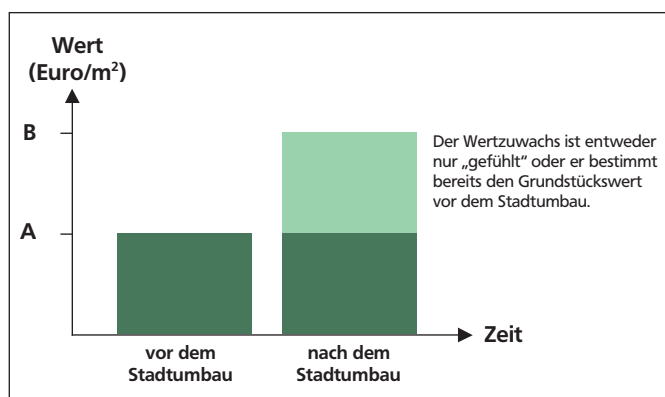


Abb. 1: Wertzuwachs als Finanzierungsquelle?

Die Differenz zwischen Anfangswert und Endwert ist wesentliches Element in der Berechnung der Ausgleichsbeiträge, die von den Grundstückseigentümern in einem Sanierungsgebiet erhoben werden dürfen (§ 154 Abs. 2 BauGB). Zwar ermächtigen die neuen Regelungen des Stadtumbaus nicht zur hoheitlichen Vorschreibung von Ausgleichsbeiträgen. Immerhin könnte aber eine Wertdifferenz im Stadtumbaugebiet, so lautet die Logik einer Bodenpolitik des urbanen *downsizing*, in einem Stadtumbauvertrag zur Berechnung des Lastenausgleichs zwischen den beteiligten Eigentümern (§ 171c Nr. 3 BauGB) genutzt werden.

In Abbildung 1 besteht diese Differenz zwischen den Grundstückswerten A und B. Allerdings kann diese Differenz nicht genutzt, sie kann nicht einmal objektiv festgestellt werden. §§ 171a bis 171d BauGB enthalten nämlich keine Regelung, die § 154 Abs. 2 BauGB entspräche. Verkehrswerte im Stadtumbaugebiet sind daher nach den allgemeinen Wertermittlungsvorschriften (§§ 192 ff BauGB, WertV, WertR) zu ermitteln. Danach hat jedes Grundstück nur *einen* Verkehrswert. Dieser Verkehrswert darf mangels gesetzlicher Ermächtigung nicht mittels hypothetischer Zusatzannahmen verfälscht werden: Wie viel wäre das Grundstück wert, wenn es nicht zum Stadtumbau kommt? Wie hoch wäre der Verkehrswert, wenn die Maßnahmen des Stadtumbaus erfolgreich sind? Gewiss hätte der Gesetzgeber für den Stadtumbau die gesonderte Ermittlung hypothetischer Anfangs- und Endwerte vorschreiben können; er hat eine solche Regelung aber nicht getroffen. Aus diesem Grund können von einer Kommune „gefühlte“ Wertdifferenzen jedenfalls nicht durch das Gutachten eines Gutachterausschusses oder einer Sachverständigen für Grundstückswertermittlung festgestellt werden (so aber Wittke 2004: 136).

Wertermittlungsgutachten müssen in Stadtumbaugebieten schwierige Prognosefragen beantworten. Wird der Bodenmarkt auf die Behebung städtebaulicher Funktionsverluste positiv reagieren? Werden bevorstehende Wertverluste durch Rückbau und Umbau abgewendet oder doch gedämpft? Je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, wird der ermittelte Verkehrswert einzelner Grundstücke den Erfolg oder Misserfolg des Stadtumbaus spiegeln. Allerdings darf dieser Verkehrswert nicht mit anderen, ebenfalls als Verkehrswert ermittelten Werten (vor oder nach dem Stadtumbau) verglichen werden. Spekulationen über Wertveränderungen mag eine Kommune so wie jeder andere Akteur auf dem Bodenmarkt anstellen. Solche Spekulationen dürfen aber, mangels spezialgesetzlicher Ermächtigung, nicht als Ergebnis fachgerechter Grundstückswertermittlung ausgegeben werden. Wertdifferenzen beim Stadtumbau sind somit flüchtig: Kaum ist Stadtumbau effektiv, werden seine Wirkungen vom Grundstücksmarkt aufgenommen und sind im Verkehrswertgutachten festzuhalten. Hält der Markt den Stadtumbau jedoch nicht für eine Quelle der Wertsteigerung, ändert daran die gegenteilige Vermutung des Stadtplanungsamtes wenig. Ein Verkehrswertgutachten darf diese Vermutung nämlich nicht den allgemeinen Verhältnissen auf dem Grundstücksmarkt (§ 3 Abs. 3 WertV) zurechnen. Daher gilt für die Verkehrswertermittlung: Vor dem Stadtumbau ist nach dem Stadtumbau!

Abbruchstimmung

Die Bodenpolitik des urbanen *downsizing* verbreitet Abbruchstimmung. Womöglich sind ja die Klagen berechtigt, Politik, Verwaltung und Immobilienwirtschaft hätten allzu lange die Augen vor krisenhaften Entwicklungen verschlossen. Eine Koordination und Begleitförderung des „Schrumpfens“ wird diese Entwicklungen aber kaum umkehren.

Die Abbruchstimmung weist zwei Seiten auf. Zum einen entmutigt sie die Menschen, die an Stadtumbaugebiete durch Bodeneigentum oder als ihren Lebensmittelpunkt gebunden sind. Umbau, Rückbau, die Anpassung der Siedlungsstruktur wecken weder Mut noch Initiative. Der Wortschwindel des Stadtumbaus ist durchschaubar. Bevor öffentlich finanzierte Maßnahmen durchgeführt werden, werden die Grundstückswerte schlecht geredet. Die Angst der Bewohner vor *gentrification* wird durch Studien über Erfordernisse der Anpassung der Siedlungsstruktur an Bevölkerungsschwund und Wirtschaftsschwäche relativiert. Doch die Entwertung durch Abbruchstimmung ist keine Vorstufe zur Aufwertung, sie ist eine mentale Sackgasse, weil „schrumpfenden“ Städten und Regionen ein „schrumpfendes Selbstwertgefühl“ aufgedrängt wird (Dangschat 2004: 243).

Zum anderen verfolgt die Abbruchstimmung aber auch einen weiteren Zweck. Die Bodenpolitik des urbanen *downsizing* rechtfertigt ein erhebliches Investitionsvolumen, das neben den Kommunen vor allem der Immobilien- und Bauwirtschaft zugute kommt. Damit dieses Kunststück gelingt, wird die immobilienwirtschaftliche Risikominderung als öffentliche Aufgabe ausgegeben: „Stadtumbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit“ (§ 171a Abs. 1 BauGB). Das ist nur die halbe Wahrheit. Durch Stadtumbau sollen nicht mehr nachfragegerechte Wohnungen und Geschäftslokale vom Markt genommen werden. Die „städtebaulichen Funktionsverluste“, die durch Stadtumbau ausgeglichen werden sollen, sind ja vor allem „ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen ... für Wohnzwecke“ (§ 171a Abs. 2 BauGB). Die Klage über „schrumpfende“ Städte verbreitet Abbruchstimmung und lässt einen Handlungsbedarf vermuten (Freitag 2004), den der Befund eines nicht mehr nachfragegerechten Bestands kaum legitimiert. Dadurch wird verschleiert, dass viele Marktteilnehmer (Bodeneigentümer, Investoren, Wohnbaugesellschaften) den Stadtumbau und die damit verbundene Marktanpassung nicht allein finanzieren wollen (Franz 2004: 87; Freise und Ulbrich 2004: 273; Nordalm 2004: 61-62; Stubbe 2004: 68). Doch warum sollte ein Anpassungsprozess subventioniert werden, der den Angebotsbestand zur besseren Ausbeutung einer schwindenden Nachfrage verknappert? Schließlich ist die öffentliche Hand nicht für die Verluste aus privater Immobilienverwertung verantwortlich. Oder wie das Bundesverfassungsgericht in einem anderen Zusammenhang zutreffend betonte: Der Staat kann „beim Sacheigentum nur die Verfügungsfreiheit des anbietenden Eigentümers, nicht aber die Bereitschaft des Nachfragers gewährleisten“ (BVerfGE 97, 350 [371] – Währungsunion).

Kooperation braucht Krallen!

Für Kommunen ist Stadtumbau ein Steuerungsproblem. Stadtumbau ist nicht allein mittels herkömmlicher Umsetzungsinstrumente (z. B. Bauleitpläne, Vorkaufsrechte, Bodenordnung) möglich. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber die Planumsetzung für den Stadtumbau nach dem Leitbild eines „aktivierenden Staates“ ergänzt (Runkel 2004: 179). Die jüngst in Kraft gesetzten Bestimmungen der §§ 171a bis 171d BauGB ordnen Stadtumbaumaßnahmen einem kooperativen Steuerungsmodell zu (Bundesregierung 2003: 83 und 170). Das städtebauliche Entwicklungskonzept für ein Stadtumbaugebiet (§ 171b Abs. 1 BauGB) wird vor allem durch einen Stadtumbauvertrag mit den beteiligten Eigentümern (§ 171c BauGB) umgesetzt. Dabei stehen konsensuale Prozesse und Vereinbarungen im Vordergrund: „Die Umsetzung des Stadtumbaus gelingt nur dort, wo die Akteure von öffentlicher und privater Seite kooperieren“ (Schmidt-Eichstaedt 2004: 190).

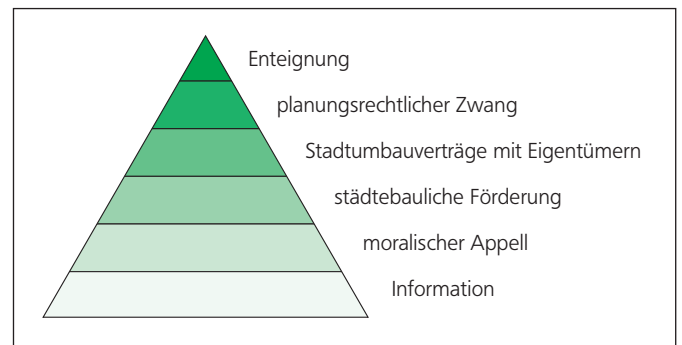


Abb. 2: Die Umsetzungspyramide des responsiven Stadtumbaus (nach Ayres und Braithwaite 1992: 35).

Wengleich partnerschaftliches Einvernehmen zwischen Stadt und Eigentümern den Stadtumbau voranbringen kann, darf Stadtumbau nicht automatisch mit Kooperation gleichgesetzt werden. Vielmehr werden beim Stadtumbau *alle* Instrumente der Bauleitplanung und ihrer Umsetzung benötigt. §§ 171a bis 171d BauGB ergänzen, sie ersetzen nicht den Bebauungsplan, die Umlegung, die Enteignung, die Städtebauförderung. Falls der Stadtumbau nämlich nicht auch auf andere Mittel als das der Kooperation zurückgreift, wird er als Kooperation „ohne Krallen“ scheitern. Eine Vielzahl verschiedener Instrumente ist nötig, um auf die Unterschiedlichkeit der Interessen und Sichtweisen jener Akteure zu antworten, von deren Verhalten der Erfolg oder die Umsetzung eines öffentlichen Programms abhängt (Ayres und Braithwaite 1992). Erst durch eine solche Vielzahl an Instrumenten wird Kooperation „mit Krallen“ möglich, was als responsive Kooperation (Davy 2004: 217) oder responsive Bodenpolitik (Davy 2005) bezeichnet werden kann.

Responsive Bodenpolitik inszeniert die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Beteiligten bei der Stadtentwicklung. Zum „antwortenden“ Charakter dieser Inszenierung gehört auch die Umsetzungspyramide (Abbildung 2). Die Umsetzungspyramide berücksichtigt, dass die Beteiligten womöglich unterschiedliche Interessen und Sichtweisen aufweisen. Manche Eigentümer sind



zur freiwilligen Mitwirkung an einem Stadtumbauprojekt bereit, andere wollen erst mitwirken, wenn sie dazu verpflichtet sind. Manche Eigentümer wollen mit der Stadt und den anderen Eigentümern kooperieren, einige Eigentümer sehen ihre Chance gerade im „Schwarzfahren“ auf Kosten der übrigen. Enthielte der Werkzeugkasten des Stadtumbaus bloß ein Instrument, wäre dies unzweckmäßig. Entweder handelt es sich um ein sehr schwaches Instrument (z. B. Information), das nur jene motiviert, die freiwillig beim Stadtumbau mitmachen. Oder es handelt sich um ein eingriffsintensives Instrument (z. B. vollstreckbare Umbauverfügung), dessen Exekution gegenüber einer großen Zahl an Beteiligten zu aufwendig ist. Die abgestuften Instrumente der Umsetzungspyramide geben unterschiedlichen Akteuren daher unterschiedliche Antworten.

Abbildung 2 veranschaulicht, dass der Bundesgesetzgeber die Umsetzungspyramide des Stadtumbaus um eine wichtige Ebene ergänzt hat. Nunmehr dürfen, um die Eigentümer im Stadtumbaugebiet zu mobilisieren, Vereinbarungen und Fördermittel kombiniert werden (Schmidt-Eichstaedt 2004: 191-192). Verhandlungslösungen haben den Vorteil, gleichzeitig strittige Sachverhalte zu klären, Interessen zu bündeln und Vereinbarungen vorzubereiten, die von wechselseitigem Vorteil sind (Davy 2000). Im Lichte der Wechselbeziehung zwischen Bodenwert und Stadtumbau ist die Verhandlungslösung der responsiven Bodenpolitik überaus nützlich, weil sie viele der eingangs angesprochenen Fehleinschätzungen vermeidet. Die Verhandlungslösung macht Spekulationen der Stadtplanung unnötig, ob bei den Eigentümern irgendwelche Verluste durch städtebauliche Funktionsverluste eingetreten sind; die Verhandlungslösung erspart der Stadtplanung auch das Ratespiel, welche Wertsteigerungen durch Stadtumbau bei den Eigentümern abgeschöpft werden können. Vielmehr überlässt responsive Bodenpolitik solche Einschätzungen den Verhandlungen.

Die knappe Darstellung der Umsetzungspyramide verdeutlicht, dass §§ 171a bis 171d BauGB einerseits als Chance für Verhandlungslösungen angesehen werden können, dass aber andererseits der Stadtumbau nicht auf Kooperation beschränkt werden darf. Die Spieltheorie unterstreicht zwei Merkmale erfolgreicher Kooperation, nämlich die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit (mit kooperationsbereiten Beteiligten) sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Bestrafung (weniger kooperationsbereiter Beteiligter). Doch gerade für die „Bestrafung“ kooperationsfeindlicher Eigentümer fehlt den Kommunen ein wirksames Druckmittel. Bedauerlicherweise sind die Umsetzungsinstrumente des BauGB stumpf geworden. Wollen Eigentümer am Stadtumbau nicht mitwirken, können Städte nur in sehr eingeschränktem Ausmaß in Eigentumsrechte eingreifen (Speer 2005). Die Städte verfügen zwar über das Recht zur städtebaulichen Enteignung (§§ 85 ff BauGB). Allerdings müssen nach geltendem Recht alle enteigneten Eigentümer in Höhe des Verkehrswerts entschädigt werden (§ 95 BauGB). Angesichts der eingeschränkten kommunalen Finanzmittel hebt die Entschädigungspflicht *de facto* die Befugnis zur Enteignung auf. Fällt aber die Spitze der Umsetzungspyramide weg, so erklärt die Theorie

der responsiven Bodenpolitik, kann auch nicht länger mit der Kooperationsbereitschaft anderer Eigentümer gerechnet werden: Da der kooperationsfeindliche Hauseigentümer, der seine Immobilie aus Spekulationsgründen dem Stadtumbau vorenthält, nicht die harte „Spitze“ der Umsetzungspyramide zu spüren bekommt, wird der kooperationswillige Hauseigentümer enttäuscht und entmutigt. Kooperation funktioniert nur im Rahmen von Spielregeln, die für *alle* Beteiligten gleichermaßen gelten. Und der unkooperative Hauseigentümer, der trotz seines Verhaltens nicht enteignet wird, ist dann nicht die Ausnahme, sondern das Vorbild für alle anderen.

Fazit

Ich schließe daher nicht mit einem Aufruf zu mehr Verhandlungs- und Kooperationsbereitschaft, sondern mit dem Appell an den Bundesgesetzgeber, die Umsetzbarkeit des Städtebaurechts (wieder) herzustellen. Artikel 14 GG bietet einen rechtspolitischen Spielraum, um die Höhe der Entschädigungen enteigneter Eigentümer zu reduzieren. Verfassungsrechtlich ist eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts nämlich nicht zwingend (BVerfGE 24, 367 [421] – Deichordnung), der Gesetzgeber hat die Höhe der Entschädigung „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“ (Art. 14 Abs. 3 GG). Eine Gleichbehandlung kooperationswilliger und kooperationsfeindlicher Grundstückseigentümer ist verfassungsrechtlich nicht geboten, sie ist fragwürdig. Daher sollte das BauGB festlegen, dass Grundstückseigentümer, die sich nicht an der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beteiligen, gegen eine Entschädigung unterhalb des Verkehrswertes enteignet werden dürfen.

Prof. Dr. Benjamin Davy

Lehrstuhl für Bodenpolitik, Bodenmanagement und
kommunales Vermessungswesen der Fakultät
Raumplanung, Universität Dortmund

Literatur

- Ayres, I.; Braithwaite, J. (1992): Responsive Regulation, New York und Oxford.
- Bundesregierung (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien, Bundesratsdrucksache 756/03.
- Dangschat, J. (2004): Wenn der Raum weit wird ... In: vhw Forum Wohneigentum 5/2004: 241-245.
- Davy, B. (2000): Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin: S. 61-78.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030, Wuppertal.
- Davy, B. (2005): Stichwort Bodenpolitik. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung (im Druck).



Dransfeld, E. (2004): Immobilien- und Grundstückswerte im Wandel – vor dem Preisverfall? Vortrag am 4.11.2004 (www.stadtumbau.com).

Franz, P. (2004): Wechselwirkungen zwischen Bevölkerungsrückgang und regionaler Ökonomie – Konsequenzen für den Stadtumbauprozess. In: vhw Forum Wohneigentum 2/2004: S. 84-88.

Freise, D. C.; Ulbrich, R. (2004): Gute Entscheidungen benötigen eine valide Datengrundlage – zur Leerstandsberechnung mit dem Mikrozensus. In: vhw Forum Wohneigentum 5/2004: S. 272-273.

Freitag, L. (2004): Der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland erfordert und rechtfertigt die Beteiligung des Staates beim Stadtumbau Ost. In: vhw Forum Wohneigentum 4/2004: S. 217-219.

Göschel, A. (2004): Sozialräumliche Konsequenzen der Schrumpfung aus Sicht der Kommunen. In: vhw Forum Wohneigentum 5/2004: S. 247-250.

Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität, Frankfurt am Main.

Nordalm, V. (2004): Stadtumbau West: Tragfähige Strategie oder Verteilungskampf? In: vhw Forum Wohneigentum 2/2004: S. 59-62.

Ricardo, D. (1821): Principles of Political Economy, 3. Auflage.

Runkel, P. (2004): Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ im Stadtumbauprozess. In: vhw Forum Wohneigentum 4/2004: S. 176-180.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2004): Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses. In: vhw Forum Wohneigentum 4/2004: S. 190-193.

Speer, A. (2005): Wir altern im wachsenden Schatten von Riesen. In: FAZ 23.2.2005, Nr. 45: S. 39.

Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Stubbe, P. (2004): Perspektiven des Stadtumbaus aus Sicht der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. In: vhw Forum Wohneigentum 2/2004: S. 65-68.

Witke, O. (2004): Stadtumbau in Gelsenkirchen – ein Überblick. In: vhw Forum Wohneigentum 3/2004: S. 134-136.



vhw-Fortbildung

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:

<http://www.vhw-online.de/seminar>