



Dietrich Schwarz

Baulandpolitik in Ballungsgebieten

Ein Plädoyer für den maßvollen Umgang mit Städtebaulichen Verträgen in der Praxis



Die Entwicklung von werdendem Bauland bis zur Baureife wird immer teurer – die Preise für unbebautes Bauland als Teil der Anschaffungskosten für Neubauten steigen, in den Ballungsgebieten nimmt der Anteil der Grundstückskosten an den Anschaffungskosten einer Wohnimmobilie stärker zu als die darin enthaltenen Baukosten. Die Baulandpreise lenken damit die Nachfrage nach Bauland in eine bestimmte stadträumliche Richtung. Das beschriebene Phänomen hat Auswirkungen vor allem in Wachstumsregionen mit hoher Zuwanderung von privaten Haushalten. Bei tendenziellem Rückgang der Bevölkerungszahlen in Deutschland konzentrieren sich Siedlungserweiterungen und Flächenkonversionen auf die Verdichtungsräume mit ohnehin überdurchschnittlichem Preisniveau.

Bauland ist dort knapp und die Schnittmengen für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Erweiterungs- oder Konversionsmaßnahmen werden wegen der sich verschärfenden Anforderungen an Gebiete mit schutzbedürftigen baulichen Nutzungen, wie Wohngebiete es gemeinhin sind, obendrein zunehmend kleiner. Diese Entwicklung wirkt sich auf die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung und die Sozialstruktur einer Stadt aus:

- Da sich die Immobilienpreise und die kaufkräftige Nachfrage unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in den Ballungsgebieten nicht parallel entwickeln, sondern tendenziell auseinanderlaufen, kann einerseits eine Konzentration bestimmter Wohnbevölkerungsgruppen auf die Kernstädte konstatiert werden, andererseits schreitet der Prozess der Suburbanisierung fort – mit allen damit verbundenen sattem bekannten negativen Folgen für Verkehrsströme, Zeitmanagement, Stress usw.

Entwicklung der Baulandpreise als Spiegelbild der Sozialstruktur

Vereinfacht dargestellt, lässt sich die Wohnbevölkerung der Ballungsräume in drei Gruppen¹ aufteilen: Erstens eine Gruppe mit hoher Kaufkraft und hohem Einkommensniveau, die ihre Wohnbedürfnisse auch in den bevorzugten Lagen der Kernstädte mit hohem Preisniveau befriedigen kann; zweitens eine Gruppe mit geringer Kaufkraft zur Befriedigung ihres Wohnungsbedarfs, die jedenfalls dann, wenn sie zur Deckung ihrer Wohnungskosten auf staatliche Transferleistungen angewiesen ist, ebenfalls in den Kernstädten bleibt, wo sie preiswerten Wohnraum noch in nicht modernisierten Altbaubeständen oder in preissubventionierten Wohnungsbeständen unter kommunaler Kontrolle findet. Die dritte Gruppe

besteht aus Haushalten mit mittleren Einkommen, aber ohne große eigene Vermögenswerte, die aufgrund eines gesicherten und ausreichenden Erwerbseinkommens finanziell dazu in der Lage ist, sich ihre Wohnungswünsche, häufig in der Form eines Einfamilienhauses, zu erfüllen, aber in den Kernstädten nicht immer auf ein ausreichendes Immobilienangebot stößt und deshalb darauf angewiesen ist, in das Umland der Kernstädte auszuweichen. Bei dieser dritten Bevölkerungsgruppe handelt es sich meistens um Familien im mittleren Alter mit kleinen Kindern und vergleichsweise überdurchschnittlichem Ausbildungsniveau.

Zunahme des Wohnungskostenanteils an den Lebenshaltungskosten

Interessant ist, in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Anteils der Ausgaben für Wohnungskosten am verfügbaren Gesamthaushaltseinkommen zu analysieren. Der prozentuale Anteil der Wohnungskosten an den Lebenshaltungskosten der privaten Haushalte ist bekanntlich stark abhängig von ihrer Größe und dem verfügbaren Haushaltseinkommen. Bei Einpersonenhaushalten fällt – unabhängig von ihrer Kaufkraft – schon wegen des vergleichsweise höheren Wohnflächenverbrauchs die Belastung mit Wohnungskosten proportional höher aus als bei Mehrpersonenhaushalten, also vor allem bei Familien mit Kindern. Einpersonenhaushalte, die in den Großstädten inzwischen die relative Mehrheit der Haushaltstypen stellen², können es sich finanziell meistens eher leisten, in den Kernstädten zu bleiben und haben dort je nach ihrer Kaufkraft die Wahl zwischen guten und weniger guten Wohnlagen.

² Nach Angaben des Stat. Bundesamts (> destatis.de, Haushalte & Familien) ist die Zahl der Einpersonenhaushalte in Deutschland im Zeitraum 2005 – 2012 von 14,7 Mio. auf 16,8 Mio. Haushalte gestiegen und macht einen Anteil von 40,5% an der Gesamtzahl aller Haushalte aus. In Ballungsräumen liegt der Anteil erfahrungsgemäß noch höher.

¹ Von dieser Dreiteilung der Stadtgesellschaft gehen bereits Häußermann und Siebel in *Neue Urbanität*, 1987, S. 139 aus.



Während die Entwicklung des Anteils der Wohnungskosten an den Lebenshaltungskosten der privaten Haushalte insgesamt eher stagniert, nimmt dieser Anteil in den Ballungsgebieten – trotz des höheren Einkommensniveaus der dort lebenden Haushalte – stetig zu.³ Es verwundert nicht, dass diese Entwicklung für die räumliche Verteilung der Sozialstruktur der Stadtbevölkerung eine als Gentrifizierung bezeichnete selektive Wirkung entfaltet. Bevor gefragt wird, wie die Kommunen in Ballungsgebieten mit diesem Tatbestand umgehen und welche Konsequenzen sie aus dieser Entwicklung für ihre Bauland- und Wohnungspolitik ziehen, sollen die Gründe näher beleuchtet werden, die zu einer offenbar preistreibenden Steigerung der Grundstückskosten als wesentlichem Bestandteil der Wohnungskosten in den Verdichtungsräumen geführt haben.

Je höher die Bevölkerungsdichte, desto höher ist der Regelungsbedarf für das Zusammenleben der Menschen. Das gilt auch für die Ausweisung von neuen Baugebieten. Je höher – wie bei Wohngebieten – die Anforderungen an die Schutzbedürftigkeit baulicher Nutzungen ist, desto differenzierter fallen die häufig miteinander konfligierenden Regulierungen aus, desto kleiner werden die Schnittmengen und damit das Angebot an Flächen, auf denen überhaupt noch gebaut werden darf, und desto höher ist natürlich auch der Konfliktlösungsbedarf. Insofern ist Bauleitplanung in Verdichtungsräumen ein zunehmend anspruchsvoller, häufig konfliktbelasteter, mit den Risiken des Scheiterns belasteter und deshalb langwieriger Prozess. Und dieser Prozess kostet Geld, er erfordert einen Aufwand, der sich zuerst auf die Grundstückskosten niederschlägt.

Der Gesetzgeber als Kostentreiber

Dafür sind vor allem gesetzgeberische Maßnahmen verantwortlich. Die verschiedenen Novellierungen des Baugesetzbuchs seit dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes im Jahr 1960 laufen, was die Flächeninanspruchnahme für bauliche Zwecke betrifft, insgesamt darauf hinaus, dass die für eine Bebauung verfügbaren Flächen immer weiter eingeschränkt worden sind (zuletzt z. B. durch Einführung des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen nach § 1 Abs. 5 BauGB) und dass gleichzeitig innerhalb der Baugebiete der Umfang der für bestimmte Zwecke frei zu haltenden Flächen erweitert wurde (z. B. als Ausgleichsflächen für Eingriffe in den Naturhaushalt, für Zwecke des Klimaschutzes, des Lärmschutzes oder für die Versickerung und Sammlung von Niederschlagswasser). Die damit einhergehende Verengung des Flächenangebots für bauliche Nutzungen hat zunächst nur eine Erhöhung der Kosten der Baulandentwicklung in Form von steigenden Grundstückskosten zur Folge. Sie führen in der Praxis bei der bauleitplaneri-

schen Festlegung der Höhe des Flächenabzugs⁴ für öffentliche Flächen unterschiedlicher Art innerhalb der Baugebiete häufig zu kontroversen Diskussionen, weil dadurch im Wege der Umlage die Kosten der Baugrundstücke belastet werden und davon der wirtschaftliche Erfolg eines Projekts entscheidend abhängen kann.

Alle diese vor allem mit Rücksicht auf die Umweltbedingungen in Verdichtungsräumen erlassenen Vorschriften haben aber meistens auch konkrete Baumaßnahmen zur Folge, in Form von Lärmschutzanlagen, Anlagen zur Sammlung und Versickerung von Niederschlagswasser, der Bepflanzung von Ausgleichsflächen o. Ä., die in gleicher Weise auf die Kosten der dadurch erschlossenen Baugrundstücke umgelegt werden.

Bei Flächenkonversionen, d.h. der Umwandlung von ehemaligen Militärfeldern, aufgelassenen Verkehrsflächen oder Industriebrachen, verschärft sich die Kostensituation, weil dort häufig kostenintensive Maßnahmen zur Entsiegelung und Dekontaminierung von belasteten Böden notwendig sind und im Fall der Nachbarschaft zu Industriebetrieben oder zu lärminintensiven Verkehrseinrichtungen besondere Aufwendungen für Maßnahmen des Lärmschutzes oder des Störfallschutzes zusätzlich anfallen. Deswegen bereitet die Umsetzung der Forderung nach der Revitalisierung von Flächenreserven im Innenbereich in der Praxis nicht nur wegen gegensätzlicher planerischer Interessen, sondern wegen der Belastungen mit erhöhten Grundstückskosten häufig unüberwindliche Schwierigkeiten.

Die damit verbundenen Planungsprozesse verteuern zusätzlich die Verfahrens- und Transaktionskosten; sie sind ohne eine zentrale Instanz der Projektentwicklung, die damit beschäftigt ist, vorhersehbare Konflikte auszuräumen, bevor sie entstanden sind, kaum noch erfolgreich zu bestehen. Die Kommunen sind deshalb schon in der Vergangenheit dazu übergegangen, die Aufgaben der Planung und der Projektentwicklung privaten Grundstückseigentümern, Vorhabenträgern oder gewerblich tätigen Projektentwicklern zu übertragen, natürlich mit dem Ziel, die Kosten für die Baulandentwicklung auf sie abzuwälzen. Wer aber einem anderen das Risiko für das Gelingen eines Projekts überträgt, muss ihm nach marktwirtschaftlicher Logik auch den Lohn für erfolgreiches Handeln lassen.

Städtebaulicher Vertrag als Hilfe aus der Finanzklemme für die Kommunen

Das war die Geburtsstunde des Städtebaulichen Vertrags, den das Baugesetzbuch in Deutschland seit dem Jahr 1998 für die Kommunen als Instrument der Baulandpolitik bereithält, um mit gewerblichen Bauträgern die Ziele einer Gebietsentwicklung und die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung vertraglich zu

³ Die durchschnittliche Belastung aller privaten Haushalte mit Wohnungskosten einschließlich aller Nebenkosten lag gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen nach Berechnungen des Stat. Bundesamts (> destatis.de) im Jahr 2012 in Deutschland bei knapp 28% – mit starken Variationsbreiten gemessen am Einkommen und der Haushaltsgröße. Es ist davon auszugehen, dass sie in Ballungsgebieten sehr viel höher ist und über den Werten liegt, die in einer Studie des IVD veröffentlicht wurden.

⁴ Die Höhe des Flächenabzugs beträgt in der Regel zwischen 25 und 30% des Bruttobaulands. Einige Kommunen machen die Ausweisung neuer Baugebiete davon abhängig, dass die Grundstückseigentümer höhere Flächenabzüge von 40 bis 50% akzeptieren. Dadurch werden die Kommunen nicht nur dazu in die Lage versetzt, öffentliche Erschließungsflächen unentgeltlich zu erwerben, sondern auch Baugrundstücke, über deren Verkauf sie sich später für die Kosten von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen refinanzieren können.



vereinbaren. Die Gemeinden behalten mit der Anwendung dieses Instruments zwar die Zuständigkeit für die Festsetzung des Inhalts eines Bebauungsplans (Planungshoheit), können sich aber der Verantwortung für die Umsetzung dieser Ziele zunächst entziehen, weil sie für die anfallenden Kosten nicht mehr selbst einstehen müssen.

Dennoch stellt der Städtebauliche Vertrag eine sehr sinnvolle Ergänzung des den Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumentariums bei der Entwicklung neuer Baugebiete dar. Er kann durch seinen kooperativen Ansatz dazu beitragen, die notwendige Flexibilität in der Umsetzung von Planungszielen zu erhöhen, Abstimmungsprozesse zu straffen und in zeitlicher Hinsicht manchen kostenwirksamen Umweg bei der Erfüllung der Planungsaufgabe zu vermeiden.

Unter Finanzierungsgesichtspunkten ist der Städtebauliche Vertrag aus der Planungspraxis der Kommunen nicht mehr wegzudenken. Das wirtschaftliche Prinzip dieses Konstrukts, das als öffentlich-rechtlicher Vertrag dem Komplex der öffentlichen – privaten Partnerschaft (PPP) zugeordnet werden kann, besteht darin, dass die Gemeinde durch die Schaffung von Baurecht, d.h. durch die Aufstellung eines Bebauungsplans für die davon erfassten Grundstücke einen Mehrwert erzeugt, den der Grundstücksmarkt in Form von höheren Preisen für Bauland aufnimmt. Der Projektentwickler wiederum, der auf die Gemeinde für die Schaffung von Baurecht angewiesen ist, kann die sich ihm bietende Chance für die profitable Realisierung eines Bau- oder Siedlungsprojekts nutzen und wird dadurch in die Lage versetzt, einen Großteil der mit dem Projekt verbundenen direkten und indirekten Kosten über die Bodenpreissteigerung der von ihm erworbenen Grundstücke zu refinanzieren. Dieses Prinzip wird in der angelsächsischen Literatur als „Value Capture Finance“⁵ bezeichnet: Auch wenn sich der Wert des Bodens an sich als eine notwendige Ressource für die Errichtung von Gebäuden nicht verändert, kann der private Entwickler für das entwickelte Bauland einen höheren Preis erzielen, der ihn unter günstigen Voraussetzungen finanziell in die Lage versetzt, die Kosten für seine Entwicklung zu übernehmen. Dieses Ergebnis wird als Gewinn für beide Seiten angesehen: Der öffentliche Sektor zieht aus dem Vertrag den Vorteil der erstmaligen Erstellung oder Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, der private Sektor kann – nach Abzug der Kosten für die Gebietsentwicklung – aus dem Projekt für sich wirtschaftliche Vorteile ziehen. Idealtypisch können Gewinnerzielungsabsicht des Projektentwicklers und städtebauliche Ziele der Kommunen damit gewissermaßen koexistieren, ohne sich gegenseitig zu stören. Die beiden Seiten haben sich über die Aufteilung des Mehrwerts verständigt und handeln danach (Value Capture).

⁵ Siehe z.B. Joe Huxley, Value Capture Finance – Making urban development pay its way, Urban Land Institute (ULI) 2009

Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen oder Kostenersatz?

Aus der Sicht der Kommunen handelt es sich bei dem Abschluss Städtebaulicher Verträge, verbunden mit der Überwälzung von Kosten auf den Vorhabenträger bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise im Prinzip um die Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen für öffentliche Zwecke. Genau dies lässt § 11 BauGB als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für städtebauliche Verträge aber nicht zu. Er erlaubt nur Vereinbarungen, aufgrund derer sich der Vorhabenträger verpflichtet, Kosten der Gemeinde als Aufwendungsersatz zu übernehmen. Dennoch sprechen die Gemeinden im politischen Raum vor Abschluss von solchen Kostenübernahmevereinbarungen – entgegen den Ratschlägen wohlmeinender Rechtsberater⁶ – gerne von „Abschöpfung“ und haben dabei die häufig enormen Preisdifferenzen zwischen Bauerwartungsland und erschlossenem Bauland im Auge, die es erlauben, manche Wunschträume für die infrastrukturelle Ausstattung neuer Wohngebiete als realisierbar erscheinen zu lassen und die kommunalen Haushalte von kostspieligen Infrastrukturinvestitionen entlasten zu können. In Wirklichkeit ist es aber der Investor, dem der Abschluss des städtebaulichen Vertrags durch die vertragliche Übernahme kommunaler Kosten erlaubt, die durch seine eigenen Investitionen bewirkte Wertsteigerung des Bodens abzuschöpfen.

Eine Reihe von Kommunen ist inzwischen dazu übergegangen, dem Beispiel von München⁷ folgend, aufgrund von Gemeinderatsbeschlüssen Regeln über die Anwendung Städtebaulicher Verträge in der Verhandlungspraxis bei der Baulandausweisung aufzustellen.⁸ Diese Praxis greift auf die Bodenreformdiskussionen der siebziger Jahre zurück. Der Städtebauliche Vertrag ist aber nicht das Ergebnis von gesetzgeberischen Bodenreforminitiativen, sondern in erster Linie ein fiskalisches Mittel zur finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte und zur Beschleunigung von Planungsprozessen.⁹ Die Gesetzmäßigkeiten des Grundstücksmarkts setzt er nicht außer Kraft.

Der Städtebauliche Vertrag – ein später Planungswertausgleich?

Weithin vergessen ist, dass für Sanierungs- und Entwicklungsgebiete nach dem Städtebauförderungsgesetz ein Ausgleichsbetrag für sanierungs- und entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerungen bereits in den siebziger Jahren eingeführt wurde, der nach der Integration des besonderen Städtebaurechts in das Baugesetzbuch nach § 154 BauGB auch heute noch fortgilt. Danach hat der Eigentümer eines Grundstücks

⁶ Siehe Bunzel in Untersuchungen der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen, difu-Rechtsgutachten für die Stadt Potsdam, 2012, S. 19 ff., download: www.potsdam.de

⁷ Die Sozialgerechte Bodenordnung (SoBoN), Landeshauptstadt München, download: muenchen.de

⁸ Siehe Bunzel, difu-Rechtsgutachten a.a.O. S. 25 ff. mit ausführlicher Darstellung der Konzepte in München, Stuttgart, Freiburg und anderen Städten

⁹ Vgl. Lohr in BKL, Baugesetzbuch, a.a.O., § 11, Rd.-Nr. 1 ff.



zur Finanzierung der Sanierung an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag zu zahlen, der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht. Die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts besteht danach in dem Unterschied zwischen dem Bodenwert ohne Aussicht auf Durchführung der Sanierung (Anfangswert) und dem Bodenwert aufgrund der durchgeführten Sanierung (Endwert). Diese Regelung gilt für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 ff. BauGB entsprechend.

Für Baulandausweisungen außerhalb der genannten Gebiete hat der Gesetzgeber des Baugesetzbuchs einen allgemeinen Planungswertausgleich nicht in das Gesetz aufgenommen. Das ändert nichts daran, dass der öffentliche Mittelaufwand bei manchen Konversionsmaßnahmen heute ähnlich hoch wie in Sanierungsgebieten wäre, wenn es inzwischen nicht das Instrument des Städtebaulichen Vertrags gäbe, wonach der Projektentwickler die Kommunen von diesen Kosten entlastet und die Grundstückskosten damit belastet.

Die Entwicklung der Bodenpreise wurde in den bodenpolitischen Diskussionen der siebziger Jahre zu Recht als Hemmschuh für eine geordnete städtebauliche Entwicklung gesehen, bei der private Eigentümer „unverdiente“ Wertzuwächse für sich einstreichen könnten. An diesem Befund hat sich im Prinzip nichts geändert. Besonders die Kommunen in Ballungsräumen beklagen sich verständlicherweise immer noch darüber, dass die Bodenpreise steigen und mit ihnen die Kosten der Baulandentwicklung. Manchmal lassen sie dabei außer Acht, dass sie durch eine restriktive Baulandpolitik selbst zur Verknappung von Baugrundstücken und damit zu den gestiegenen Preisen beigetragen haben.

Der Bodenwert wird durch den Preis bestimmt, der im Geschäftsverkehr zu erzielen ist. Dieses in § 194 Baugesetzbuch (BauGB) verankerte Prinzip ist Grundbedingung jeder Baulandpolitik der Gemeinden. Ihr Instrument ist die Bauleitplanung, die sie so einsetzen soll, dass eine „dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozial gerechte Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) gewährleistet ist.

Das Münchner Modell – kein Vorbild für alle Städte

München ist nicht nur die Stadt mit dem höchsten Immobilienpreisniveau in der Bundesrepublik, sie ist auch die erste Stadt, die nach dem Programmsatz des § 1 Abs. 5 BauGB bereits 1994 ein System der „Sozialgerechten Bodennutzung“¹⁰ eingeführt und dabei dem aus dem Städtebaurecht abgeleiteten Prinzip der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch Erhebung von Ausgleichsbeträgen folgt, mit dem Unterschied, dass der Ausgleichsbetrag für Bodenwertsteigerungen nicht als Abgabe erhoben, sondern als Aufwendersatz im Rahmen eines Städtebaulichen Vertrags vereinbart wird.

Sicher ist der Druck zur Baulandausweisung in einer Stadt mit

hohen Zuwanderungszahlen und steigendem Preisniveau besonders groß und überfordern die Kosten für die Sicherstellung der notwendigen Infrastruktur mitunter die finanzielle Leistungsfähigkeit einer solchen Kommune; die vertragliche Abwälzung dieser Kosten auf private Eigentümer und Projektentwickler in einem Umfang, wie er in München praktiziert wird, ist aber nur in einer Stadt mit sehr hohem Preisniveau, d.h. mit sehr hohen Wertsteigerungspotenzialen von Grundstücken wie in München möglich. In Gemeinden mit geringeren Preisunterschieden zwischen Bauerwartungsland und erschlossenem Bauland reichen die Preissprünge oftmals nicht aus, die klassischen Erschließungskosten für Baugrundstücke zu decken, geschweige denn über die Preisdifferenz z. B. den Bau von Kindertagesstätten zu finanzieren.

Um die Zusammenhänge besser zu verstehen, wird ein Rechenbeispiel gebildet, in dem bestimmte Annahmen zu Kostenansätzen und Preisverhältnissen getroffen und anschließend für zwei Städte mit unterschiedlichen Bodenpreisniveaus gegenübergestellt werden. Die in eine Grafik umgewandelte tabellarische Darstellung zeigt, dass bei Annahme eines gleichen Flächenabzugs für öffentliche Flächen von 25% (als Differenz zwischen Brutto- und Nettobauland) und eines gleichen Selbstbehalts von einem Drittel der Bodenwertsteigerung für den Projektentwickler in Städten mit hohem Bodenpreisniveau wegen des in absoluten Zahlen höheren Bodenwertzuwachses aus der Refinanzierungsmasse z.B. mehr Mittel für den Bau von sozialen Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stehen als in Städten mit niedrigerem Bodenpreisniveau. Daraus könnten diese Städte den Schluss ziehen, dass es sich für sie rechnet, ebenfalls ein höheres Bodenpreisniveau zu erreichen, um einen höheren Anteil der Entwicklungskosten aus der Bodenpreissteigerung des Projekts refinanzieren zu können oder Baulandausweisungen nur in Stadtteilen mit höherem Bodenpreisniveau vorzunehmen. Daran wäre auch der Projektentwickler wirtschaftlich interessiert, weil der bei ihm verbleibende Anteil am Bodenwertzuwachs in absoluten Zahlen ebenfalls höher ausfiele.

In dem Rechenbeispiel liegt das Bodenpreisniveau der Stadt B mit 500 Euro/m² erschlossenem Bauland um 25% über dem Bodenpreisniveau der Stadt A mit 400 Euro/m² erschlossenem Bauland. Entsprechend liegen die Preise für Bauerwartungsland in der Stadt A bei 100 Euro/m² und in der Stadt B bei 125 Euro/m². Das Bruttobauland hat jeweils eine Größe von 100.000 m². Der Flächenabzug für öffentliche Flächen liegt jeweils bei 25%, so dass das Nettobauland jeweils eine Größe von 75.000 m² hat. Es wird angenommen, dass die Kosten für die städtebauliche Planung jeweils gleichermaßen bei 500.000 Euro und die Kosten für die Erschließung des Gebiets einschließlich Straßen, Ver- und Entsorgungsleitungen, öffentlichen Grünflächen und Ausgleichsflächen zusammen bei 100 Euro/m² Nettobauland liegen. Um eine Quote für den Entwickler von jeweils 1/3 des Bruttowertzuwachses zu sichern, stehen in der Stadt A zur Refinanzierung der sozia-

¹⁰ SoBoN München, a.a.O.



		Stadt A m ²	Stadt A €/m ² 1	Stadt A T€ 1	Stadt B m ²	Stadt B €/m ² 1,25	Stadt B T€ 1,25
A.	Bauland	75.000	400	30.000	75.000	500	37.500
B.	Bauerwartungsland	100.000	100	10.000	100.000	125	12.500
A. - B.	Brutto-Wertzuwachs			20.000			25.000
C.	Entwicklungskosten			13.400			16.700
C.1.	städtebaul. Planung			500			500
C.2.	Erschließung	75.000	100	7.500	75.000	100	7.500
C.3.	Schule / Kita			5.400			8.700
A. - B. - C.	Deckungsbeitrag		33%	6.600		33%	8.300

Tab. 1: Modellrechnung mit unterschiedlichem Bodenpreisniveau

len Infrastruktur aus dem Wertzuwachs des Bodens 5,4 Mio. Euro und in der Stadt B sogar 8,7 Mio. Euro zur Verfügung. Aus dem Deckungsbeitrag von jeweils 33% bezahlt der Projektentwickler seine eigenen Kosten sowie Vermarktungs- und Finanzierungskosten für das Projekt.

In München und in anderen Wachstumsregionen mit hoher Kaufkraft und hohem Immobilienpreisniveau mag der eingeschlagene Weg gangbar sein. Für mittlere Städte in Ballungsräumen kann er gefährlich werden, wenn das angewandte Prinzip zum unkontrollierten Selbstläufer wird und erst durch seinen Einsatz die Bodenpreise in die Höhe schnellen. Der Städtebauliche Vertrag ist aber kein Freibrief zur Erfüllung kommunaler Wünsche, die sich die Gemeinden ohne den Einsatz dieses Instruments nicht leisten könnten, und auch keine günstige Gelegenheit, maximale Qualitätsstandards durchzusetzen, die sonst nicht erreichbar wären oder dem Zweck ihrer Anwendung entsprechend nicht mehr angemessen sind.

Innenentwicklung vor Außenentwicklung – das kostet

Vor allem bei Gebietsentwicklungen auf Konversionsflächen geht an dem Weg über den Städtebaulichen Vertrag kaum etwas vorbei. Im Gegensatz zu Gebietsentwicklungen auf der „grünen Wiese“ hat der Boden auf Konversionsflächen meistens schon einen Wert, der weit über dem Wert von Ackerland liegt und meistens schon dem Wert von Bauerwartungsland für vergleichbare Grundstücke im Außenbereich entspricht. Der Eigentümer wird von der Gemeinde deshalb zumeist einen Preis verlangen, der über diesem Wert liegt. Die Wertsteigerungsspanne zwischen Bauerwartungsland als der Summe der Grundstücke mit Aussicht auf eine veränderte bauliche Nutzung und den im Sinne der geänderten Nutzung baureifen Grundstücken fällt im Prinzip niedriger aus als bei Baulandentwicklungen auf der „grünen Wiese“. Dadurch vermindert sich dann auch das Refinanzierungspotenzial für die Entwicklungskosten der Flächenkonversion, wie in Tabelle 2 gezeigt wird.

In dem Rechenbeispiel werden die gleichen Annahmen zu Flächen, Flächenabzug und Entwicklungskosten getroffen wie in Tabelle 1. Gegenübergestellt wird bei einem gleichen Bodenpreisniveau für erschlossenes Bauland von 400 Euro/m²

der höhere Bodenwertzuwachs bei Siedlungsvorhaben im Außenbereich dem niedrigeren Bodenwertzuwachs bei Konversionsmaßnahmen, der aus dem höheren Anfangswert der Grundstücke auf Konversionsflächen resultiert. In dem um 25% höheren Anfangswert von Konversionsflächen sind bereits Abzüge für die Herrichtung der Grundstücke, wie z.B. Abbruchkosten und Kosten der Altlastensanierung, verrechnet.

Legt man den als Differenz zwischen dem Wert von Bauerwartungsland und baureifem Land ermittelten Bruttowertzuwachs einer Fläche zugrunde, stellt sich die Frage, welche

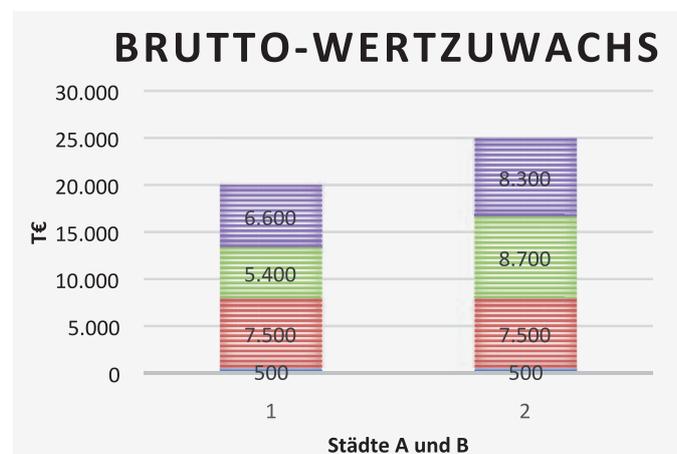


Abb. 1: Bruttowertzuwächse in den Städten „A“ und „B“

Kosten der Entwicklung einer Konversionsfläche in die Ermittlung des Anfangswerts von Bauerwartungsland eingehen und welche Kosten im Rahmen der Wertsteigerung finanziell abgefangen werden müssen. Bei Konversionsmaßnahmen stellen die Kosten für die Beseitigung der für die Folgenutzung nicht mehr brauchbaren Anlagen (vorhandene Gebäude, versiegelte Flächen usw.) in der Regel einen nicht zu vernachlässigenden Kostenfaktor dar. Hinzu kommen u.U. Kosten für die Dekontaminierung von verunreinigten Böden (Altlasten) und für die Beseitigung von Abfällen im Erdreich, die im Zuge des Erdaushubs für Neubauvorhaben entsorgt werden müssen. Diese Kosten können nach den Bestimmungen der Im-



		Außenbereich			Konversion		
		m ²	€/m ² 1	T€ 1	m ²	€/m ² 1	T€ 1
A.	Bauland	75.000	400	30.000	75.000	400	30.000
B.	Konversionsfläche	100.000	100	10.000	100.000	125	12.500
A. - B.	Brutto-Wertzuwachs			20.000			17.500
C.	Entwicklungskosten			13.500			11.800
C.1.	städtebaul. Planung			500			500
C.2.	Erschließung	75.000	100	7.500	75.000	100	7.500
C.3.	Schule / Kita			5.500			3.800
A. - B. - C.	Deckungsbeitrag		33%	6.500		33%	5.700

Tab. 2: Modellrechnung in Außenbereich und Konversionsfläche

mobilienermittlungsvorschrift auf den Anfangswert der Konversionsfläche angerechnet werden¹¹, schmälern also den für die Refinanzierung von neuen Infrastrukturmaßnahmen heranzuziehenden Bruttowertzuwachs der Konversionsfläche nicht.

Hinzukommen können aber vor allem bei der Konversion von Industriebrachen, wenn sie sich in sog. Gemengelagen befinden, aufwendige Maßnahmen des Lärmschutzes oder des Störfallschutzes. Werden solche Maßnahmen notwendig, um dem sog. Trennungsgrundsatz¹² zwischen baulichen Nutzungen geringerer und höherer Schutzbedürftigkeit Rechnung zu tragen, können die Kosten einer Flächenkonversion leicht mit weiteren Kosten, die bei Projekten auf der „grünen Wiese“ nicht entstehen, belastet werden. Dabei geht es nicht nur um die Kosten von aktiven Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Störfällen in benachbarten Störfallbetrieben oder zur Reduzierung von Lärmimmissionen, sondern auch um Ergebnisminderungen infolge vorgeschriebener Freihaltung von Abstandsflächen gegenüber emittierenden Gewerbebetrieben für sonst zulässige bauliche Nutzungen.

Im Ergebnis steht bei Flächenkonversionen also in der Regel nur ein geringeres Wertsteigerungspotenzial zur Finanzierung von Infrastrukturkosten zur Verfügung. Gerade bei Flächenkonversionen ist es aber wegen der Komplexität der planerischen Aufgaben und der umsetzungstechnischen Verzahnung der einzelnen Arbeitsschritte zwingend erforderlich, diese Aufgabe der Projektentwicklung in die Hand eines Vorhabenträgers zu geben, der auch – schon im eigenen Interesse – zur Verminderung der Wartezeit zur Refinanzierung seiner Kosten für die zügige Realisierung der geplanten Folgenutzung einzustehen hat. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass noch genügend Refinanzierungsmittel für die Errichtung der künftigen Infrastruktur der umgewandelten Konversionsfläche zur Verfügung stehen. Selbstverständlich erfordern die besonderen Anforderungen von Flächenkonversionen im Rahmen des Abschlusses von Städtebaulichen Verträgen von den Kommunen andere Antworten als bei

Entwicklungsmaßnahmen auf der „grünen Wiese“. Diese Besonderheiten können durch einheitliche Regelwerke für den Abschluss Städtebaulicher Verträge nicht erfasst werden, weil es unzulässig ist, Äpfel mit Birnen zu vergleichen.

Was will die Kommune erreichen?

Wenn die Gemeinde etwas für mittlere Einkommensgruppen tun will, um deren Abwanderung ins Umland zu verhindern, darf sie die Kostenlasten für den Projektentwickler nicht überziehen. Vereinbarungen über die Bereitstellung von Grundstücken für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau sollten nur dort getroffen werden, wo die Baulandpreise für Grundstücke moderat sind. Die Städte müssen nicht alles vorschreiben. Die notwendige Dosierung im Einsatz finanzieller Mittel entzieht sich meistens detaillierter vertraglicher Regelungen.

Schließlich bleibt den Kommunen noch ein anderer Ausweg. Sie können Gebietsentwicklungen auch von ihnen gegründeten Eigenunternehmen übertragen, die in Privatrechtsform tätig werden und damit Inhouse-Geschäfte für die Kommunen

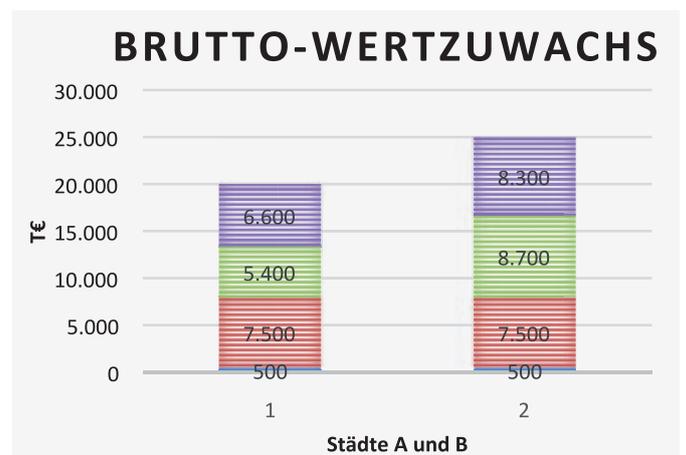


Abb. 2: Bruttowertzuwächse in Außenbereich und Konversionsfläche

als deren Gesellschafterinnen betreiben. Dagegen bestehen wettbewerbsrechtlich keine Bedenken, weil die kommunalen Unternehmen im Bereich der Baulandentwicklung typisch kommunale Aufgaben wahrnehmen und das für die Gründung öffentlicher Unternehmen geltende Subsidiaritätsprin-

¹¹ siehe §§ 4 Abs.3, 6 Abs.5 ImmoWertV

¹² Vgl. Krautzberger in BKL, BauGB, a.a.O., § 1, Rd.-Nr. 110 ff.



zip damit nicht verletzt würde. Solche kommunalen Entwicklungsgesellschaften gibt es inzwischen in vielen Städten. Auch sie müssen zwar wirtschaftlich ergebnisorientiert handeln und mit Wagnis und Gewinn kalkulieren. Beschreiten die Kommunen diesen Weg, können sie aber auf Regelwerke zur „sozialgerechten Bodenordnung“ getrost verzichten und die Margen einzelfallbezogen mit ihrer Gesellschaft aushandeln.

Fazit

Die Baulandpreise steigen in Ballungsgebieten inzwischen schneller als die Baupreise. Sie werden damit zu einem zunehmend bedeutenderen Kostenfaktor für den Erwerb oder die Anmietung einer Wohnimmobilie. Der Anteil der Wohnungskosten an den Lebenshaltungskosten privater Haushalte nimmt auch dadurch bedingt in Verdichtungsräumen weiter zu. Die zahlungsfähige Nachfrage nach ausreichendem Wohnraum hält dieser Preisentwicklung in Gebieten mit weiterhin steigendem Wohnungsbedarf nicht stand. Dies führt dazu, dass in Ballungsgebieten der Prozess der Suburbanisierung fortschreitet und sich die sozial selektive Wirkung des Wohnungsmarkts verstärkt.

Zu dieser Preisentwicklung und ihren stadträumlichen Folgen tragen gesetzgeberische Verschärfungen des Planungsrechts und die Baulandpolitik der Kommunen wesentlich bei. Einerseits führt eine restriktive Baulandpolitik wegen der Verknappung von Baugrundstücken zu steigenden Baulandpreisen. Andererseits verteuert eine exzessive Handhabung des Instruments des Städtebaulichen Vertrags die Grundstückskosten im Rahmen von Gebietsentwicklungen. Entgegen ihrem erklärten Willen betätigen sich die Kommunen damit als Preistreiber und verstärken Verdrängungsprozesse.

Kommunen, die – wie die Stadt München schon vor zwanzig Jahren – Regelwerke für den Abschluss Städtebaulicher Verträge zur Refinanzierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen aufstellen, missverstehen das Instrument des Städtebaulichen Vertrags als Mittel der Erfüllung unvollendeter Bodenreformansätze. Der Städtebauliche Vertrag setzt die Gesetzmäßigkeiten des Grundstücksmarkts nicht außer Kraft. Er erlaubt es nicht vermeintlich den Kommunen, sondern dem privaten Projektentwickler, die durch seine Investitionen bewirkte Wertsteigerung des Bodens abzuschöpfen.

Die Kommunen haben – ohne sich dessen immer bewusst zu sein – mit dem Städtebaulichen Vertrag ein wirksames Lenkungsinstrument zur Steuerung von Sozialstrukturen der Stadtbevölkerung in der Hand. Gerade wenn sie bei Abschluss Städtebaulicher Verträge dem Vertragspartner als Anreiz für die Übernahme kommunaler Kosten einen Selbstbehalt als bei ihm verbleibende Quote der Bodenwertsteigerung belassen, besteht die Gefahr, dass die Baulandpreise in Form eines sich selbst beschleunigenden Prozesses nach oben schnellen, zum Nachteil der Bevölkerungsgruppen, die die Kommunen durch

den Einsatz des Instruments vermeintlich schützen wollen.

Die schematische Anwendung von Quoten für den Sozialen Wohnungsbau oder die Vereinbarung von Preisnachlässen für den Erwerb von Wohnungseigentum als Auflagen für eine Gebietsentwicklung nutzt den Begünstigten wenig, erhöht aber die Kosten des Baulands und damit den Subventionsbedarf der öffentlichen Hand. Solche Regeln sind dazu geeignet, den Wettbewerb um Baulandflächen und Bodenpreise anzuhetzen. Es handelt sich dabei um einen verfehlten Ansatz zur Bereitstellung preiswerten Wohnraums.

Wer beim Abschluss Städtebaulicher Verträge für Gebietsentwicklungen auf der „grünen Wiese“ und auf Konversionsflächen im Innenbereich gleiche Maßstäbe anwendet, verwechselt Äpfel mit Birnen. Die Wertsteigerungspotenziale sind unterschiedlich und lassen deshalb nicht die gleichen Spielräume zur Refinanzierung von Infrastrukturkosten zu.

Zum Instrument des Städtebaulichen Vertrags gibt es – außer einer vorausschauenden kommunalen Bodenbevorratung – in der Baulandpolitik der Kommunen keine brauchbare Alternative. Bei sachgerechter Anwendung liefert er im Gegensatz zur traditionellen Angebotsplanung eher Planungs- und Kostensicherheit und ist ein flexibles Mittel, kommunale Planungen zielgenau umzusetzen. Welche Ziele die Kommune mit einer Gebietsentwicklung erreichen will, sollte sie sich aber vor Abschluss des Vertrags gut überlegen, damit sich die getroffenen Vereinbarungen nicht kontraproduktiv auswirken. Kommunen haben die Möglichkeit, kommunale Eigengesellschaften mit Gebietsentwicklungen zu beauftragen. Wenn sie diese mit der Übernahme von Infrastrukturkosten zugunsten kommunaler Haushalte übermäßig belasten, haben sie später die Konsequenzen ihres Handelns selbst zu tragen.

Dietrich Schwarz, Rechtsanwalt, Mainz

Langjähriger Geschäftsführer der SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH