



Theo Kötter

Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle?



Ein intelligentes Flächenmanagement spielt zur Bewältigung der sich verschärfenden Mengen-, Qualitäts- und Preisprobleme auf dem Wohnungsmarkt eine zentrale Rolle. Angesichts der rasant steigenden Bodenpreise, des anhaltenden Zuzugs in die Städte und des niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus spitzt sich die Situation weiter zu. Zugleich führen die aktuellen Markteinflüsse zu einer sinkenden Herstellungsrate im Sozialen Wohnbau. Offensichtlich reichen die bestehenden Handhaben des Bodenrechts nicht aus, um die signifikanten Versorgungsengpässe auf dem Boden- und Wohnungsmarkt zu bewältigen. Da sich keine grundlegende Reform im Bodenrecht auf Bundesebene abzeichnet, sind die Kommunen gefordert, effiziente Strategien der kommunalen Bodenpolitik zu entwickeln.

Betroffen sind nicht nur die großen Großstädte, sondern auch die Städte und Gemeinden in den Stadtreionen. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben inzwischen bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse nach dem Vorbild des Münchener Modells der sozialgerechten Bodennutzung gefasst und in der Praxis etabliert. Angesichts der in diese Modelle gesetzten hohen Erwartungen stellt sich die Frage, was sie für die Baulandentwicklung und für Wohnraumversorgung zu leisten vermögen. Können die bodenpolitischen Ansätze tatsächlich den Anteil an bezahlbarem Wohnraum signifikant steigern, zu sozial ausgewogenen Stadtquartieren beitragen und den kommunalen Haushalt von den Kosten der erforderlichen städtebaulichen Infrastruktur entlasten? Im vorliegenden Beitrag wird die Bedeutung der kommunalen Baulandmodelle im Hinblick auf diese und andere Zielsetzungen erörtert und diskutiert.

Angespannte Bauland- und Wohnungsmärkte

Die Bauland- und Bodenmärkte sind in Deutschland seit Jahren unter Druck. Ursachen sind die entgegen der ursprünglichen Prognosen wachsende Bevölkerung aufgrund der Außenwanderungen (2011–2017: + 2,5 Mio.)¹, eine Wanderung in die attraktiven Großstädte (Bevölkerungszuwachs 2012–2030: + 15%) sowie eine insgesamt zu geringe Neubautätigkeit seit 2009, so dass ein Defizit von rd. 1 Mio. Wohnungen besteht. Die nähere Analyse zeigt, dass die Verfügbarkeit von Bauland einen wesentlichen Engpassfaktor für Wohnimmobilien darstellt. Dabei ist festzustellen, dass seit 2000 die Durchschnittspreise je m² Bauland um immerhin 46% gestiegen sind (vgl. Abb. 1), für Mehrfamilienhäuser um bis zu 56%

und für Wohnimmobilien um gut 25% (vgl. BBSR 2017, S. 3; AK OGA 2017, S. 178). Die jährliche Preissteigerungsrate bei Bauland lag zwischen 2011 und 2016 mit ca. 5% ebenfalls über dem Anstieg der Preise für Wohnimmobilien mit gut 4%. Es ist inzwischen daher zu einer Preiskopplung der beiden Märkte gekommen.

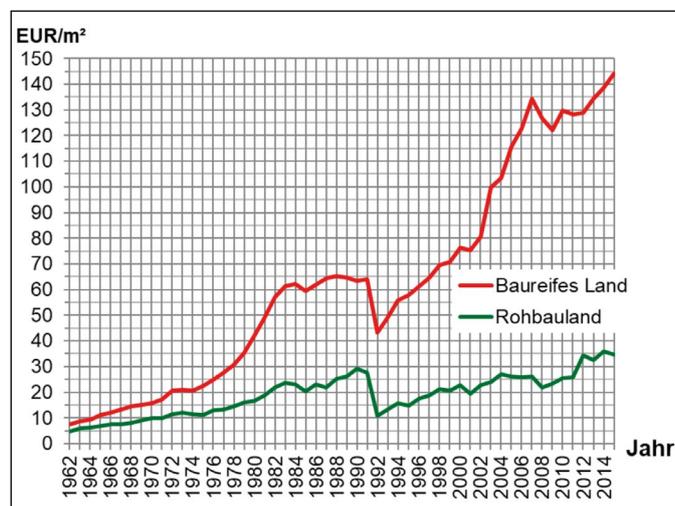


Abb. 1: Kaufwerte für baureifes Land und Rohbauland (früheres Bundesgebiet ohne Hamburg bis 1991; ab 1992 Deutschland bis einschließlich 2004 ohne Hamburg) (Datenquelle destatis) (© Kötter)

Besonders betroffen ist der Soziale Wohnungsbau, unter dem Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen subsumiert werden sollen. Bereits zwischen 2013 und 2016 sind etwa 276.000 Wohnungen aus der Bindung herausgefallen sind und pro Jahr verringert sich die Anzahl voraussichtlich um weitere 50.000 Wohnungen. Bundesweit müssten jährlich mittelfristig rd. 80.000 Sozialwohnungen neu errichtet werden, um den Bestand von 1,6 Mio. Wohnungen zu halten, indessen wurden beispielsweise 2016 lediglich 25.000 Woh-

¹ Vgl. <https://www.destatis.de>



nungen gebaut, was einem Anteil von nur 31% entspricht, so dass der Abgang an Sozialwohnungen nicht kompensiert und die Bedarfsdeckung nicht erreicht wird (vgl. Prognos 2017, S. 33 ff.). Das Pestel-Institut geht sogar von einem Defizit von insgesamt 4 Mio. Wohnungen aus.² Die relativ zu geringe Neubaurate im Sozialen Wohnungsbau resultiert auch aus dem historisch niedrigen Zinsniveau, das kaum Anreize für die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für den geförderten Wohnungsbau bietet sowie den gleichzeitig guten Renditen im freifinanzierten Wohnungsbau.

m² sind Bodenanteile in derselben Höhe je m² Wohnfläche in sehr guten Wohnlagen der Großstädte realistisch. Das quantitativ und qualitativ unzureichende Bauflächenangebot ist daher als ein wesentlicher Faktor für die neuen Knappheiten auf den Wohnungsmärkten anzusehen. Eine kurzfristige Entspannung auf dem Wohnungsmarkt ist angesichts der langen Planungs- und Entwicklungszeiten für Bauland nicht zu erwarten. Wegen der langen Vorlaufzeiten ist eine strategische kommunale Baulandpolitik erforderlich, die Schwankungen in der Baulandnachfrage als normalen konjunkturellen Effekt mit einbezieht.

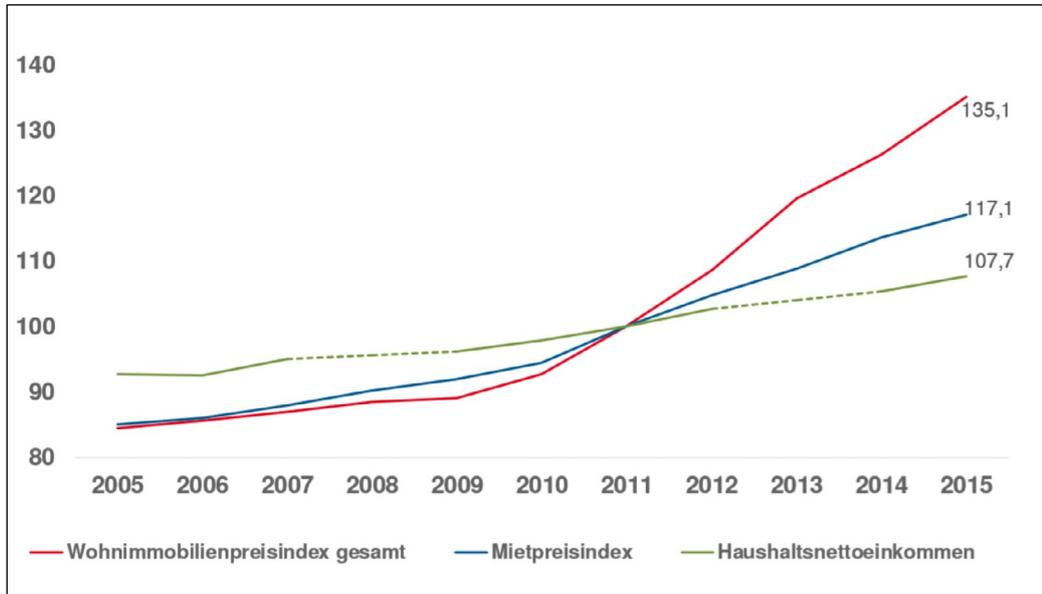


Abb. 2: Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen sowie der Kauf- und Mietpreise in den Top-7-Städten (Index 2011=100) (Quelle: Prognos 2017)

Die Entwicklung verschärft die Unterversorgungen für die Zielgruppen Familien hinsichtlich Größe und Zuschnitt sowie „mittlere Einkommen“ (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013 S. 4). Während die Einkommen in den Top-7-Städten in den letzten fünf Jahren im Schnitt um knapp 8% zugelegt haben, sind die Mieten im Durchschnitt um 17% gestiegen. Angesichts der unterdurchschnittlichen Einkommenszuwächse in den unteren Einkommensgruppen wird es für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen immer schwieriger, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Zu befürchten sind daher eine fortschreitende Gentrifizierung, sozialräumliche Fragmentierung der Städte, erhebliche soziale Problemlagen und Missstände in einzelnen Stadtquartieren.

Die Wohnungsmärkte entwickeln sich dynamisch und regional äußerst differenziert (vgl. Pfeiffer 2013, S. 114) und sind naturgemäß eng mit dem vorgelagerten Bodenmarkt verbunden, der vergleichbare raumzeitliche Muster aufweist. Der rasante Anstieg der Preise für Wohnimmobilien unterstreicht (vgl. Abb. 2), dass der Bodenmarkt ein wesentlicher Treiber für die Miet- und Kaufpreisentwicklung ist. Bei Baukosten von 2.500 Euro/

Die Baulandentwicklung darf indessen nicht auf die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum in wachsenden Städten und Ballungszentren verengt werden, denn es bestehen zahlreiche weitere bodenpolitische Herausforderungen (vgl. BBSR 2011; Dohnke et al. 2012). Dazu gehören die städtebauliche Innenentwicklung (Mobilisierung von Brachflächen, Baulücken, Nachverdichtungspotenzialen und leerstehenden Gebäuden), die Vermeidung einer weiteren sozialen Entmischung und die Förderung der sozialen Integration und Kohäsion in den Stadtquartieren, die Transformation der Städte und Gemeinden in Zeiten tiefgreifender demografischer und wirtschaftlicher Veränderungen sowie die Beiträge zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel. Diese vielfältigen Anforderungen einer integrierten Baulandentwicklung sind auch bei den Baulandmodellen zu berücksichtigen.

Zum Begriff und zu den Steuerungsansätzen kommunaler Baulandmodelle

Mit einem Baulandmodell legen die Gemeinden eine grundsätzliche Strategie für die kommunale Baulandentwicklung und für das Flächenmanagement fest. Baulandmodelle bilden das Regelwerk für den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Steuerung der Bodennutzung, zur Refinanzierung der Siedlungsentwicklung und zur Umsetzung von Qualitätszielen der Stadtentwicklung. Sie ersetzen „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“ unter Beachtung der einzelfallspezifischen Anforderungen, werden durch einen kommunalen Beschluss des Stadt- bzw. Gemeinderates abgesichert und bieten damit einen Rahmen für das baulandpolitische Handeln der Verwaltung (vgl. BMWV 2001, S. 12.). Zahlreiche Städte und Gemeinden haben ange-

² Vgl. Pestel-Institut, <https://www.pestel-institut.de/themenbereiche/wohnungsmarkt/>; Zugriff 19.5.2018.



sichts der aktuellen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt die bereits seit über 25 Jahren bestehenden und in der Praxis erprobten Baulandmodelle weiterentwickelt.

ren eine soziale und auch funktionale Mischung, was insbesondere in Innenstadtbereichen und bei monofunktionalen Büro- und Einzelhandelsstandorten zur Revitalisierung beiträgt. (Vgl. Fricke 2013, S. 149) Als Nachteil einer Quote ist zu erwarten,

dass die Einnahmeverluste im Sozialen Wohnungsbau durch höhere Mieten im freifinanzierten Wohnungsbau kompensiert werden.



Abb. 3: Steuerungsbereiche kommunaler Baulandmodelle (©Kötter)

Die aktuellen kommunalen Baulandmodelle adressieren im Wesentlichen drei Steuerungsbereiche (vgl. Abb. 3):

Wohnungspolitische Steuerung

Im Fokus der Baulandmodelle steht derzeit die kommunale Wohnungspolitik mit dem Schwerpunkt, das Angebot an bezahlbarem Wohnraum zu verbessern. Dazu wird bei neu geschaffenem Baurecht eine Mindestquote von z.B. 30% für Sozialen Wohnungsbau für die Planungsbegünstigten verpflichtend vorgegeben. Im Rahmen von Neubaumaßnahmen, Nachverdichtungen oder Umstrukturierungen von ehemaligen Gewerbe- oder Konversionsstandorten sollen so sozial durchmischte Quartiere geschaffen werden. Eine Ablösung der Verpflichtung ist bei den meisten Modellen nicht zulässig, ggf. eine räumliche Verlagerung in einem begrenzten Radius oder die Übertragung der preisreduzierten Grundstücke an ein geeignetes Wohnungsbauunternehmen, das die Bindungen für den Sozialen Wohnungsbau eingeht.

Dieser normative Ansatz verfolgt eine soziale Stabilisierung durch gezielte Vergabe der Wohnungen in den Stadtteilen. Die Einheitlichkeit der Quote vereinfacht zwar die Anwendung in der Praxis, berücksichtigt indessen nicht die vorhandenen unterschiedlichen Sozialstrukturen in den jeweiligen Stadtteilen. Eine Anpassung an die lokalen Rahmenbedingungen (Anteil des preiswerteren Wohnraums) erfolgt durch Kombination von verschiedenen Förderwegen differenziert nach Einkommensgruppen der Haushalte bzw. Zielgruppen (Köln: Förderwege A und B; Stuttgart: preiswertes Wohneigentum, Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher und Sozialmietwohnungen). Als weiteren Vorteil schaffen derartige Quoten in allen Quartie-

ren eine soziale und auch funktionale Mischung, was insbesondere in Innenstadtbereichen und bei monofunktionalen Büro- und Einzelhandelsstandorten zur Revitalisierung beiträgt. (Vgl. Fricke 2013, S. 149) Als Nachteil einer Quote ist zu erwarten, dass die Einnahmeverluste im Sozialen Wohnungsbau durch höhere Mieten im freifinanzierten Wohnungsbau kompensiert werden.

Ein wesentliches kommunalpolitisches Ziel ist es, die Kosten der Stadt- und Infrastrukturentwicklung möglichst vollständig zu refinanzieren. Daher werden die Entwicklungs- und Folgekosten von neuen Baugebieten auf die Planungsbegünstigten überwältzt, um kommunale Haushalte durch eine verursachergerechte Kostenzuordnung zu entlasten. Der Rahmen wird durch städtebauliche Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB aufgespannt, der eine Übertragung aller Aufwendungen der Vorbereitung und Durchführung der Baulandentwicklung sowie der Infrastrukturkosten auf die Planungsbegünstigten erlaubt. Wenngleich in der kommunalen Praxis häufig mit Pauschalen gearbeitet wird, die unter den tatsächlichen Kosten zurückbleiben, so lassen sich im Unterschied zum Beitragsrecht nach § 127 Abs. 2 BauGB und nach dem Kommunalen Abgabengesetz theoretisch 100% der Kosten überwälzen. Hinzukommen die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur als nicht beitragsfähige Anlagen, wie Einrichtungen Kita und Grundschulen. Bei der Kostenüberwälzung sind die Grenzen der städtebaulichen Verträge hinsichtlich Kausalität, Koppelungsverbot und Angemessenheit strikt zu beachten.

Städtebauliche Steuerung

Die Städte und Gemeinden nutzen Baulandmodelle auch zur Umsetzung von Qualitätszielen der Stadtentwicklung. Stadtgestalt und Baukultur sind als öffentliche Belange zentrale Qualitätsziele, die sich immer mehr zu einem wichtigen Standortfaktor für Kommunen entwickeln. Deswegen werden diese Belange in Baulandmodelle bei Neubaugebieten z.B. durch obligatorische städtebauliche Wettbewerbe integriert. Mit Baulandmodellen können die Gemeinden eine umsetzungsorientierte Baulandentwicklung verfolgen. Dafür werden vertraglich Bauverpflichtungen begründet, damit die Baurechte tatsächlich zeitnah genutzt, die vorhandene Infrastruktur ausgelastet sowie dem erheblichen Bedarf, z.B. an Wohnraum, Rechnung getragen wird.



In Baulandmodelle können ebenfalls stadtökologische Ziele aufgenommen werden. Im Hinblick auf das zentrale Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung kann eine flächensparende und damit freiraumschonende Entwicklung durch vertraglich vereinbarte städtebauliche Dichtewerte realisiert werden. Eine qualitativ hochwertige grüne Infrastruktur kann durch Regelungen zur Gestaltung von Grün- und Freiflächen systematisch auf- und ausgebaut werden. Als weitere wichtige qualitative Ziele sind der Klimaschutz und die Klimaanpassung mit Maßnahmen der Energieeinsparung und -effizienz in privaten Haushalten, Gewerbe und Straßenverkehr zur Verminderung des CO₂-Ausstoßes sowie die Anpassung an Extremwetterereignisse zu nennen. Da diesbezügliche imperative Steuerungsmöglichkeiten durch die Bauleitpläne sehr begrenzt sind, bedarf es vertraglicher Regelungen, z.B. zur Energienutzung im Rahmen der Baulandmodelle.

Rechtliche Grenzen der Baulandmodelle

Die vorgenannten Steuerungsansätze unterliegen indessen aufgrund der Tatsache, dass Baulandmodelle auf öffentlich-rechtlichen Verträgen beruhen, strikten rechtlichen Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Inzwischen sind die Anwendungsvoraussetzungen des § 11 BauGB weitgehend gerichtlich geklärt und es müssen die nachfolgend erläuterten Anforderungen erfüllt werden (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 7; Krautzbeger in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg: BauGB § 11, Rn. 156).

Koppelungsverbot

Eine Vereinbarung der Leistung eines Planungsbegünstigten (z.B. Kostenübernahme für einen Kinderspielplatz) ist unzulässig, wenn dieser auch ohne diese Leistung einen Anspruch auf die Gegenleistung einer Stadt hat (z.B. Erteilung einer Baugenehmigung).³ In der Praxis wird gelegentlich Kritik an den Regelungszusammenhängen eines Baulandmodells geübt, die eine grundsätzliche Zustimmung der betroffenen Grundstückseigentümer zum Modell voraussetzen, bevor die Gemeinde das formelle Bebauungsplanverfahren durch einen Aufstellungsbeschluss einleitet. In Frage steht dabei die Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, der den Gemeinden vorschreibt, Bauleitpläne dann und nur dann aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Der Zeitpunkt und der räumliche Umfang der Bauleitplanung richten sich indessen nach § 2 Abs. 3 BauGB, wonach alle Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten sind. Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass eine Gemeinde ihre städtebaulichen Ziele im Rahmen der Baulandentwicklung erreichen und die Finanzierung der Folgekosten sichern kann. Es handelt sich daher um wesentliche Belange in der Abwägung und insoweit sind derartige Regelungen nicht zu beanstanden.

³ Vgl. BVerwG Urt. v. 16.05.2000 – 4 C 4.99.

Diese Grundsatzfrage hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits in seinem Grundsatzurteil zur Zulässigkeit des sogenannten Weilheimer Modells 1993 geklärt. In dem zugrundeliegenden Fall hatte die Gemeinde einen Bebauungsplan erst dann beschlossen, als alle Grundstückseigentümer im Plangebiet sich bereit erklärt hatten, Grundstücke im bestimmten Umfang nur an „Einheimische“ zu veräußern. Zur Begründung hat das BVerwG auf die Regelung des § 1 Abs. 5 BauGB sowie auf § 89 Abs. 2 Wohnungsbaugesetz verwiesen, die den Gemeinden die Beschaffung „für den Wohnungsbau namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen, geeigneter Grundstücke“ vorschreibt.⁴

Demzufolge können die Kommunen ihre kommunale Planungshoheit zur Verwirklichung einer bestimmten städtebaulichen Bodennutzung einsetzen. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft und Zustimmung der Eigentümer erfolgen. Eine solche Mitwirkungsbereitschaft kann auch eine angemessene Beteiligung an den städtebaulichen Folgekosten umfassen. In jedem Fall muss es sich um städtebaulich begründete Ziele handeln, die mit einer solchen Vorgehensweise verfolgt werden: „Mit dem Abschluss solcher Verträge bewegen sich die Gemeinden im Bereich der ihnen durch das Städtebaurecht ... zugewiesenen Aufgaben.“⁵

Kausalität

Die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen können Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sein. Dies setzt voraus, dass der Gemeinde diese Kosten entstehen oder entstanden sind und die Kosten und Aufwendungen Voraussetzung oder Folge eines Baugebietes sind. Dabei muss ein kausaler, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den vereinbarten Leistungen der Planungsbegünstigten und der städtebaulichen Maßnahme bestehen (Bunzel et al. 2013, S. 9 ff.). Unstreitig können dazu Kindergärten und Schulen gehören, die in dem Baugebiet zusätzlich erforderlich werden, um die künftige Bevölkerung zu versorgen, ferner auch die Bereitstellung von Grundstücken für die Erschließung und für den Sozialen Wohnungsbau. Durch Rechtsprechung sind folgende Anwendungsvoraussetzungen städtebaulicher Verträge eindeutig geklärt⁶:

- Die städtebaulichen Maßnahmen und Einrichtungen müssen durch ein Vorhaben nach einem planerischen Konzept der Gemeinde ganz oder teilweise verursacht worden sein. Aufgrund stadtstruktureller und betriebswirtschaftlicher Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen werden kommunale Folgeeinrichtungen nicht zwangsläufig in den Baugebieten selbst und nicht immer zugleich mit

⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 – NJW 1993, 2695.

⁵ Vgl. BayVGH, Urt. v. 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480.

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07, BVerwG, Urt. v. 23.3.2011 – 4 C 11/10, OVG Lüneburg, Urt. v. 19.5.2011 – 1 LC 86/09.

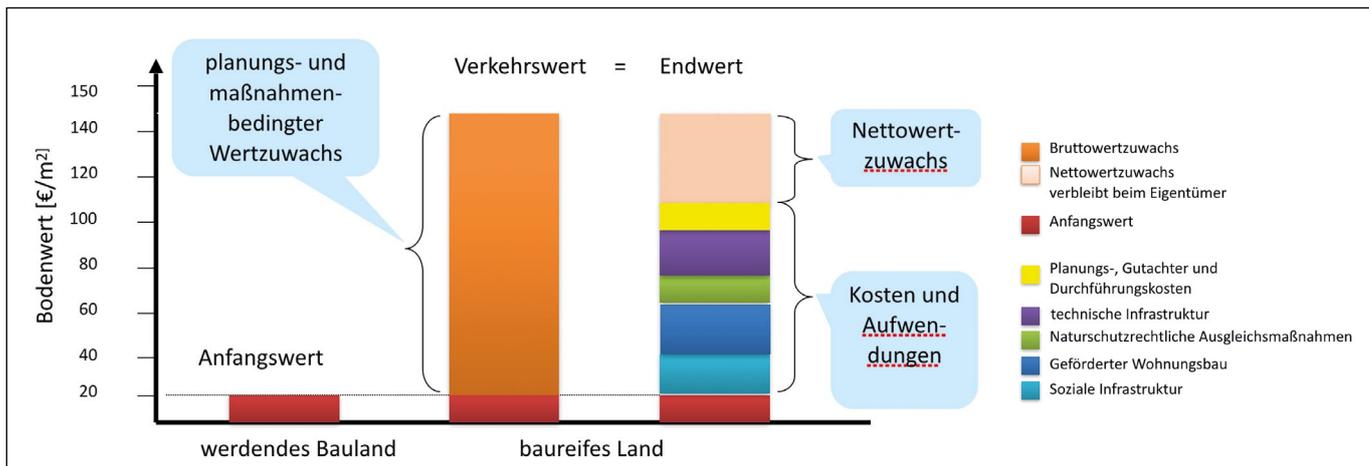


Abb. 4: Zusammenhang zwischen Bodenwert und Baulandproduktionskosten (©Kötter)

deren Entwicklung errichtet. Vielfach werden die Standorte nach übergeordneten Gesichtspunkten im Stadtgebiet gewählt und die Einrichtungen möglicherweise mit zeitlichem Abstand verwirklicht. Eine kausale Verknüpfung ist bei gebietsübergreifenden Infrastrukturmaßnahmen durch ein Gesamtkonzept zu belegen.

- Das Kausalitätsprinzip erfordert eine Zuordnung von Bauflächen und notwendigen Infrastruktureinrichtungen auch in zeitlicher Hinsicht. Zwischen der Infrastrukturmaßnahme und der Aufstellung des ursächlichen Bebauungsplans muss ein überschaubarer zeitlicher Zusammenhang bestehen. Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Folgeeinrichtungen den Bewohnern eines neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, so dass sie daraus auch einen entsprechenden Nutzen ziehen können.
- Kosten für bereits vorhandene Infrastruktureinrichtungen können nicht übertragen werden. Eine abstrakte Zahlungspflicht der Planungsbegünstigten pro Wohneinheit wäre als Infrastrukturabgabe unzulässig (vgl. Bunzel et al. 2013, S. 41 ff.).
- Im Hinblick auf den demografischen Wandel und die Veränderungen der Bedarfslagen für die soziale und technische Infrastruktur müssen die Nutzungszyklen berücksichtigt werden. Unter Kausalitätsgesichtspunkten kann die temporäre (z.B. 10 Jahre) Nutzung eines Gebäudes für eine Kindergartengruppe sachgerecht sein, wenn danach aus heutiger Sicht kein weiterer Bedarf mehr für eine solche Einrichtung besteht.
- Nach dem Gleichbehandlungsgebot sind die entstehenden Aufwendungen den Planungsbegünstigten entsprechend ihrer individuellen Vorteile aufgrund des geschaffenen Planungsrechts nach geeigneten Maßstäben gerecht zuzuordnen. Abweichend von den Maßstäben des Erschließungsbeitragsrechts kann dies anhand der Anzahl der Wohneinheiten oder der Nutzfläche sachgerecht erfolgen
- Betriebskosten sind keine städtebaulichen Maßnahmen und können nicht vereinbart werden.

Angemessenheit

Die Kostenbeteiligungen und kostenrelevanten Maßnahmen der Planungsbegünstigten müssen den gesamten Umständen nach in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die aus dem von der Gemeinde geschaffenen Planungsrecht resultieren.⁷ Als ein Maßstab kann die planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerung herangezogen werden. Allerdings sind bei der Angemessenheit die Gesamtumstände zu berücksichtigen, also können grundsätzlich auch die Erträge eines Bauträgers aus den Hochbaumaßnahmen in die Angemessenheitsprüfung einbezogen werden.

Der Begriff der Angemessenheit hat 1993 die von der Rechtsprechung geforderte Kongruenz von Hoheitsrecht und Vertragsrecht ersetzt. Demnach herrscht in den Grenzen der Angemessenheit eine Vertragsfreiheit. So hat der Gesetzgeber zugleich klargestellt, dass etwa die Übernahme nicht beitragsfähiger Kosten und auch des 10%igen Eigenanteils bei der Erschließung nicht grundsätzlich unangemessen sind (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2005). Die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten haben den Charakter von Abgaben und dienen dem Aufwendungsersatz der Gemeinden für die ihnen tatsächlich entstandenen Kosten, die sie anderweitig nicht decken können.⁸ Eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen ohne Bezug zu den Kosten ist demnach nicht zulässig (vgl. Bunzel et al. 2012, S. 20). Zu berücksichtigen sind

- der Gesamtumfang und Rentabilität der Investitionen des Planungsbegünstigten sowie die
- planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen.

Insofern können die planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen zu 100% abgeschöpft werden, wenn das Baugebiet in derselben Höhe kausale Folgekosten verursacht. In der kommunalen Praxis haben sich vielmehr

⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07; – Bunzel et al. (2013) S. 45 ff. und 208 ff.

⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009 – 4 C 15/07.



Kappungsgrenzen z.B. bei 1/3 der Nettobodenwertsteigerung bewährt, um die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zu sichern. Diese Kappungsgrenzen berücksichtigen zugleich Unsicherheiten der Ermittlung der Anfangs- und Endwerte und stoßen in der Praxis auf hohe Akzeptanz.

Die zwingende Beachtung des Angemessenheitsprinzips führt bei vorgenutzten Flächen mit einem vergleichsweise hohen Anfangswert zu einer lediglich geringen Bodenwertsteigerung. Eine Überwälzung der Kosten ist daher nur sehr begrenzt möglich. In diesen Fällen ist zu diskutieren, ob und inwieweit auch ein Teil der Erträge des Hochbaus abgeschöpft werden kann, sofern die Bodenwertsteigerung zur Refinanzierung der Kosten nicht ausreicht. Dieser grundsätzlich zulässige Ansatz wirft indessen noch einige methodische Fragen auf.

Baulandmodelle im Kontext der weiteren bodenpolitischen Instrumente

Baulandmodelle stellen lediglich einen Teil des bodenpolitisch relevanten Handelns von Staat und Kommunen dar, deren Beurteilung daher einer Betrachtung im Kontext weiterer Instrumente bedarf (vgl. Tab. 1). Dabei handelt es sich zum einen um Instrumente und Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnungsangebotes und zum anderen um Regulierungsansätze für den Wohnungsmarkt durch rechtliche Instrumente und fiskalische Anreize.

Seit 2015 ist die Mietpreisbremse in Kraft, nach der bei einem Mieterwechsel die Miete maximal 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Bisher haben ca. 330 von 11.000 Städten und Gemeinden das Instrument eingeführt. Die Wirkungen werden kontrovers beurteilt. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) von 2016 belegt indessen eine geringe „Bremswirkung“. Kritiker sehen darin ein Investitionshemmnis für den Wohnungsbau, da Renditen gemindert und Anreize für Neubau gemindert würden (vgl. Pfeiffer 2013, S. 114).

Die Bedeutung von Baulandmodellen liegt in der räumlichen Steuerungsmöglichkeit und in der Umsetzungsorientierung. Die Städte können durch Festlegung einer Wohnraumförderquote und Förderwege sowohl quantitative als auch qualitative Ziele der Wohnraumversorgung verfolgen. Durch vertragliche Regelungen in Verbindung mit Bebauungsplänen können das Wohnungsangebot in einzelnen Stadtquartieren und die Zusammensetzung der Bevölkerung gesteuert werden, sofern die Planungsbegünstigten mitwirkungsbereit sind. Derartige räumliche Steuerungen lassen sich allein mit Wohnungsbauförderungsprogrammen nicht erreichen. Deshalb empfiehlt sich die Flankierung von staatlichen und kommunalen Wohnbauprogrammen durch Baulandmodelle.

Ein Kernproblem der Baulandmodelle besteht darin, dass diese lediglich bei neu geschaffenen Planungsrechten anwendbar sind. In der aktuellen Praxis dominieren die Innenentwicklung und die Erstellung von Bauvorhaben in Gebieten bestehender Bebauungspläne (vgl. BBSR 2017b, S. 9 und 29 ff.). Bei grober Abschätzung befindet sich lediglich ein Anteil von etwa 10% der neuen Bauvorhaben im Bereich neuer Bebauungspläne und ausschließlich bei diesen kann ein Baulandmodell überhaupt greifen.

Erfolgsfaktoren von Baulandmodellen

Die systematische Analyse von Baulandmodellen fördert folgende Erfolgsfaktoren sowie einige rechtliche, praktische und organisatorische Aspekte ihrer Umsetzung zu Tage, die deren Wirksamkeit beeinflusst:

Transparenz und Klarheit

Baulandmodelle müssen transparent und nachvollziehbar sein, damit sie von den Akteuren des Wohnungsmarktes akzeptiert werden. Dies bedingt zugleich, dass Ziele und Grundsätze intensiv kommuniziert werden. Der Immobilienmarkt muss sich auf die Bedingungen und Regelungen einstellen können. Transparenz und Klarheit der Regelungen sind zwingende Voraussetzungen für die Berechenbarkeit des Modells

und schaffen die notwendige Sicherheit bei der Kalkulation der Kosten. Der Kritik, Baulandmodelle mit festen Wohnbauförderquoten würden zu einer Steigerung der Bodenpreise und Mieten im freifinanzierten Wohnbau führen, bedarf noch sorgfältiger Evaluierungen des Wohnungsmarktes.

Gleichbehandlung der Betroffenen

Ein Baulandmodell schafft einen gemeinsamen Rahmen für alle Fälle der Baulandentwicklung. An die Stelle von aufwendigen individuellen städtebaulichen Vertragswerken für jeden Einzel-

Instrumente zur Angebotsausweitung	Regulierungsansätze und fiskalische Anreize
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Kommunale Angebotsstrategie (Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung nach dem BauGB) <input type="checkbox"/> Baulandentwicklung durch Dritte per Vertrag (§ 11 BauGB) <input type="checkbox"/> Entwicklung von Bauland durch kommunalen Zwischenerwerb <input type="checkbox"/> Langfristige kommunale Bodenvorratspolitik mit revolvierendem Bodenfonds <input type="checkbox"/> Innenentwicklung durch Mobilisierung von Baulücken, Brachflächen und Leerstandsgebäuden sowie durch Nachverdichtung <input type="checkbox"/> Vergabe von Erbbaurechten 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) mit Festsetzung von Mietobergrenzen und Genehmigungsvorbehalt für Umwandlung in Wohneigentum <input type="checkbox"/> Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB <input type="checkbox"/> Mietpreisbremse <input type="checkbox"/> Wohngeld <input type="checkbox"/> Wohnungsbauförderungsprogramme von Kommunen und Bundesländern <input type="checkbox"/> Zweckentfremdungssatzung <input type="checkbox"/> Steuern: <input type="checkbox"/> Grundsteuer <input type="checkbox"/> Grunderwerbsteuer

Tab. 1: Instrumente zur Steuerung des Baulandmarktes



fall tritt eine Richtlinie, die bestimmte Standards und Prozesse vorgibt. Die konsequente Anwendung und damit auch die Gleichbehandlung aller Akteure auf dem Baulandmarkt sind gewährleistet und führen dazu, dass es zu einer hohen Akzeptanz und der erforderlichen Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen kommt. Die Planungsbegünstigten müssen auf eine Gleichbehandlung seitens der Stadt vertrauen können. Darüber hinaus ist es nach den kommunalen Erfahrungen bedeutsam, dass der Vollzug auch überwacht und die Einhaltung aller vertraglichen Vereinbarungen mit den Betroffenen tatsächlich sichergestellt wird.

Flankierung von Wohnungsbauprogrammen

Staatliche und kommunale Wohnungsbauprogramme entfalten angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus und der fehlenden räumlichen und quantitativen Steuerungswirkung nicht die erwarteten Effekte für den Neubau von Sozialwohnungen. Deshalb ist die Kombination mit einem Baulandmodell für den Mitteleinsatz und die gezielte räumliche und sozialverträgliche Verwendung zweckmäßig.

Umfassender Konsens

Als wesentlicher Erfolgsfaktor ist der erforderliche breite Konsens zwischen Politik und Verwaltung hervorzuheben. Einigkeit beim Beschluss und ebenso in der Umsetzung ist die Voraussetzung, um einen weitreichenden Rahmen für die Baulandentwicklung und die Bodennutzung dauerhaft erfolgreich zu etablieren. Baulandmodelle müssen sich auf einen Konsens über möglichst alle Parteigrenzen hinweg stützen können, damit sie nicht zum Spielball kurzfristiger kommunalpolitischer Kalküle werden. Es geht nicht nur um projektbezogene Kosten und deren Überwälzung auf die Planungsbegünstigten, sondern auch um langfristig in die Zukunft wirkende städtebauliche, sozialpolitische und ökologische Ziele, die nur auf Grundlage umfassender Zustimmung dauerhaft verwirklicht werden können.

Langfristigkeit

Der Baulandmarkt ist ein dem Wohnungs- und Gewerbeimmobilienmarkt vorgelagerter Markt. Dieser Zusammenhang erfordert es, dass die Bedingungen für die Baulandentwicklung langfristig und verlässlich formuliert sowie beschlossen werden müssen. Bei Immobilien mit ihren langen Entwicklungszeiträumen wirken sich kurzfristige Änderungen der kommunalen Bodenpolitik oft ungünstig aus. Die Befürchtungen, dass Baulandmodelle mit Kostenbeteiligungen für die Planungsbegünstigten zu einem Ansteigen des Preisniveaus in den Kommunen führen und die Baulandmobilisierung und damit auch die Wohnraumversorgung eher erschweren könnten, haben sich in der Praxis der Kommunen bisher nicht bestätigt. Im Gegenteil können Baulandmodelle sogar zu einer Dämpfung des Bodenpreinsniveaus gezielt eingesetzt werden. Investoren stellen sich auf Kostenbeteiligungen ein, und dies führt offensichtlich zu einer Reduzierung der Ankaufpreise für werdendes Bauland und nicht zu einer Preissteigerung für das baureife, voll erschlossene Land.

Effizienz

Baulandmodelle entlasten die Verwaltung von wiederkehrenden langwierigen Routineaufgaben bei der Baulandentwicklung. Eindeutige inhaltliche Regelungen und Vorgaben statt zeitintensiver Einzelfallverhandlungen sowie standardisierte Abläufe verkürzen zudem die Entwicklungszeiträume bis zur Baurechtschaffung und deren Umsetzung.

Regionale Abstimmung

Bei Baulandmodellen gilt es, durch frühzeitige regionale Abstimmungen Konkurrenzsituationen zu vermeiden bzw. aufzulösen. Es ist sinnvoll, eine regionale Abstimmung mit den Kommunen in der Region in der Entwicklungsphase vor der Einführung von Baulandmodellen vorzunehmen. Dass die Investoren und Bauwilligen das Stadtgebiet auf Grund des Baulandbeschlusses verlassen und sich in einer Umlandgemeinde angesiedelt haben, ist durch die Praxis bisher nicht belegt. Eine abschreckende Wirkung hat sich offenbar nicht eingestellt. Das Beispiel Dortmund zeigt, dass frühzeitige regionale Abstimmung auch die Nachbarkommunen veranlassen kann, Baulandmodelle in ähnlicher oder sogar gleicher Weise zu entwickeln und einzuführen.

Baulandkommission

Die effiziente Umsetzung kommunaler Baulandmodelle wird durch die Einrichtung einer ämterübergreifenden „Baulandkommission“ befördert. Dadurch kann das erforderliche Zusammenwirken der Bereiche Stadtplanung, Bodenordnung, Bauwesen, Liegenschaften und Finanzen erreicht werden. Zudem bedarf es effektiverer Formen der Kommunikation und Kooperation zwischen den mit der kommunalen Bodenpolitik befassten Stellen einer Stadt mit dem Ziel, unterschiedliche fachliche Aspekte und Zuständigkeiten zu bündeln und zum Teil konkurrierende Interessenlagen zu koordinieren. Weiterhin ist die intensive Abstimmung mit den politischen Gremien von zentraler Bedeutung. Es hat sich als sehr zweckmäßig erwiesen, wenn die Kompetenzen und Informationen an einer Stelle in der Verwaltung zusammengeführt werden, um eine Anlaufstelle für Investoren und Bauwillige zu schaffen und um die erforderliche Synchronisation der verschiedenen städtebaulichen Verträge zu erreichen. Bewährt hat sich eine „Baulandkommission“ als ämterübergreifender interdisziplinärer Ansatz für eine zügige Verwirklichung von neuen Projekten im Rahmen eines Baulandmodells.

Lokale Lösungen

Es gibt nicht das Baulandmodell, denn die Ausgestaltung des Modells hängt von lokalen Problemlagen und Prioritätensetzungen einer Stadt ab. Unterschiedliche Rahmenbedingungen – insbesondere Bodenpreinsniveau, Logiken der Akteure auf dem Bodenmarkt und Zielsetzungen in den Städten und Gemeinden – erfordern örtliche Ausgestaltungen der Modelle. Vor diesem Hintergrund erklärt sich das Spektrum der inzwischen angewendeten Baulandmodelle. Bei allen Grundsät-



zen und Prinzipien muss in der praktischen Handhabung den spezifischen Erfordernissen und Bedingungen des Einzelfalls Rechnung getragen werden. In der Praxis ist daher eine flexible Anwendung notwendig, ohne die Grundsätze zu verlassen. Darüber hinaus bedürfen solche Modelle im Laufe der Zeit natürlich aufgrund der Änderungen von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der behutsamen inhaltlichen Anpassung.

Steuerung durch die kommunale Planungshoheit

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

Fazit

Baulandmodelle allein können die lokalen Bauland-, Wohnungsmarkt- und Finanzierungsprobleme der kommunalen Infrastruktur nicht bewältigen. Dieses Instrument der lokalen Bodenpolitik wirkt nur auf einen begrenzten Teil des Wohnungsbaus. So lässt sich damit lediglich der Neubau von Wohnungen und nicht der Bestand steuern. Zudem greifen die Ansätze nur bei neuem Planungsrecht und sofern die Mindestgrenzen für die Anwendung erreicht werden. Der quantitative Effekt wird daher lediglich in denjenigen Städten und Gemeinden signifikant sein, die entweder großflächige Konversionen von Brachflächen oder umfassende neue Außenentwicklungen für den Wohnungsbau in Angriff nehmen.

Die ungelösten bodenpolitischen Probleme vor allem auf kommunaler Ebene im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung und eine langfristige Lösung der dringenden Baulandfragen erfordern weitgehende bodenpolitische Reformen.⁹ Zentral ist es, den Zugriff auf benötigte Grundstücke und die Flächenverfügbarkeit durch die Gemeinden für eine sozialgerechte und gemeinwohlorientierte Bodennutzung u.a. für den Sozialen Wohnungsbau zu erweitern. Dazu ist eine grund-

legende Reform des Bodenrechts auf der Ebene des Bundes dringend erforderlich.

Quellen:

- Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) (2017): Immobilienmarktbericht Deutschland 2017 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Oldenburg.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte. Eine Studie von T. Heyn, R. Braun und J. Grade (empirica AG). Gütersloh.
- Birk, H.-J. (2013): Städtebauliche Verträge. Inhalte und Leistungsstörungen, 5. vollständig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) (2017a): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum, Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. Verfasser: M. Waltersbacher, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) (2017b): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Verfasser Quaestio Forschung & Beratung, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse – Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise. Bearbeitet von R. Schäfer et al.; Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse. Forschungsgruppe Stadt + Dorf, R. Schäfer, Berlin.
- Bunzel, A./Coulmas, D./Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. 4. Auflage, Difu-Schriftenreihe, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403, 18. Wahlperiode 08.03.2017, Berlin.
- Dohnke, J./Seidel-Schulze, A./Häußermann, H. (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007–2009, Difu-Impulse Band 4/2012.
- Fricke, A. (2012): Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM). In: fub, H. 4_2012, S. 145–154.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS) (Hrsg.) (2003): Bausteine zum Baulandbeschluss. Bearbeitung: E. Dransfeld, J. Freckmann, B. Joeres, P. Pfeiffer, Auftraggeber: FORUM Baulandmanagement NRW und Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW, Dortmund.
- Kötter, Th. (2014): Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme? fub 3/2014, S. 98–106.
- Kötter, Th./Friesecke, F. (2013): Modelle und Strategien kommunaler Bodenpolitik. In: Kummer/Frankenberger/Kötter (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, Themenschwerpunkt 2014: Stadtentwicklung und Städtebau, Stadterneuerung und Stadtbau, Flächenmanagement und Bodenordnung, Immobilienmärkte und Grundstückswertermittlung, Verlag Wichmann, S. 373–419, Berlin 2013.
- Kötter, Th. (2001): Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. In: fub, H. 4/2001, S. 145–166.
- Pfeiffer, U. (2013): Keine wohnungspolitischen Wirmnisse, sondern empirisch fundierte Strategien. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2013, S. 114–118.
- Prognos (2017): Studie Wohnungsbautag 2017 Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Stuttgart.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: IZr H. 9/10_2005, S. 649–656.
- Stadt Köln (2013): Kooperative Baulandmodell Köln, Abschluss städtebaulicher Verträge bei Bebauungsplanverfahren auf der Grundlage einer standardisierten Verfahrensweise. Amtsblatt der Stadt Köln vom 24.2.2014.
- Stadt München (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung – Der Münchner Weg. Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat, München.

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
Professur für Städtebau und Bodenordnung,
Universität Bonn

⁹ Vgl. dazu die Bodenpolitische Agenda 2020-2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen <https://difu.de/presse/2017-10-16/sozial-gerechte-wohnraumversorgung-erfordert-neue.html>; Zugriff 22.5.2018.