

Ricarda Pätzold, Franciska Frölich von Bodelschwingh,
Arno Bunzel

Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik

Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von
Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021)



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen



Ricarda Pätzold
Franciska Frölich von Bodelschwingh
Arno Bunzel

Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik

Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen
in 16 Fallstudienstädten (2021)

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de <https://difu.de/>

Autorinnen und Autoren:

Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Franciska Frölich von Bodelschwingh, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Prof. Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Im Auftrag von:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31 – 37 53179 Bonn
Gefördert im Rahmen des Forschungsprogramms
Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des BMWSB/BBSR.

Redaktion:

Patrick Diekelmann

Layout:

Christina Bloedorn | Jessika Sahr-Pluth

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Bildnachweis (Umschlag):

1. v. oben: Busso Grabow | 2., 3., 4. v. oben: Wolf-Christian Strauss

Erscheinungsjahr:

2023

Schriftenreihe:

Difu Impulse 3/2023 ISSN 1863-7728

ISBN print 978-3-910624-22-1 | DOI 10.34744/difu-impulse_2023-3



Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Zitierempfehlung (APA7):

Pätzold, R., Frölich von Bodelschwingh, F., Bunzel, A. (2023). *Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik* (Difu Impulse 3/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-3

Inhalt

Kurzfassung	7
1. Einleitung	10
1.1 Unterstützungsangebote der Länder	10
1.2 Methodik	12
1.2.1 Kommunalbefragung	12
1.2.2 Datenbank kommunaler Beschlüsse und Konzepte	14
1.2.3 Fallstudienuntersuchung	15
2. Aktuelle Herausforderungen	17
2.1 Von Wachstumsglück und Wachstumsschmerz	18
Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten	19
2.2 Anstieg der Baulandpreise und Flächenverfügbarkeit	20
Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten	23
3. Bodenpolitische Strategien zur Baulandmobilisierung	29
3.1 Baulandbeschlüsse oder Baulandstrategien	31
Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten	35
3.2 Kommunaler Bodenankauf und Bodenbevorratung	39
3.3 Vergabe kommunaler Liegenschaften	46
3.4 Kommunale Gesellschaften	54
3.5 Kooperative Baulandmodelle	58
4. Instrumentenanwendung in der Praxis des Wohnungsneubaus	70
4.1 Schaffung von Baurecht für den Wohnungsbau	71
4.2 Aktuelle Quartiersentwicklungen in Fallstudienkommunen	75
4.2.1 Gewerbliche und militärische Konversionsflächen	76
4.2.2 Außenbereich	82
4.3 Innenentwicklung als Schwerpunktaufgabe	87
5. Schlussfolgerungen	97
5.1 Lessons learned – zentrale Erkenntnisse	97
5.2 Was wird gebraucht?	101
6. Literatur	103
7. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	109
Anhang	111
Steckbriefe „Bodenpolitik“ der 16 Kommunen	111
Fragebogen	127

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Grundgesamtheit und Rücklauf der Befragung nach Einwohnergrößenklassen	13
Abb. 2:	Rücklauf nach Einwohnergrößenklassen	14
Abb. 3:	Vorhandene und in Bearbeitung befindliche Planungsgrundlagen und Konzepte	15
Abb. 4:	Untersuchte Fallstudien	16
Abb. 5:	Einwohnerentwicklung 2008–2018	18
Abb. 6:	Erwartete Einwohnerentwicklung in den kommenden 10 Jahren nach Größenklassen	19
Abb. 7:	Entwicklung der Preise für baureifes Land nach Stadtgröße (Indexreihe 2009–2021)	20
Abb. 8:	Entwicklung der Bodenrichtwerte für baureifes Land in den letzten zehn Jahren	21
Abb. 9:	Einschätzung der mittelfristigen räumlichen Entwicklungsperspektiven	22
Abb. 10:	Datengrundlagen zur Erfassung der Baulandverfügbarkeit und der bodenpolitischen Situation	23
Abb. 11:	Frankfurt am Main: Mögliche Anzahl der Wohneinheiten nach dem Jahr der Baulandbereitstellung	24
Abb. 12:	Wohnbauflächen der Stadt Würzburg in zeitlicher und räumlicher Perspektive	27
Abb. 13:	Einordnung der bodenpolitischen Strategie in das Instrumentarium	31
Abb. 14:	Kommunen mit Baulandbeschlüssen nach Größenklassen, Prosperität und Lage	32
Abb. 15:	Form des Baulandbeschlusses	32
Abb. 16:	Jahr des Baulandbeschlusses/der Verabschiedung der Baulandstrategie	33
Abb. 17:	Programmatistische Ziele und Grundsätze der Baulandbeschlüsse	34
Abb. 18:	Ziele und Grundsätze der Baulandbeschlüsse nach Beschlussjahr	34
Abb. 19:	Bausteine des Baulandbeschluss/der Baulandstrategie	35
Abb. 20:	Bodenbevorratung in den Kommunen	39
Abb. 21:	Einschätzung der Häufigkeit des kommunalen Bodenerwerbs ab 2015	40
Abb. 22:	Umsetzung des kommunalen Flächenerwerbs	41
Abb. 23:	Instrumente zur Ausweitung kommunaler Flächenbestände	42
Abb. 24:	Ankaufsprinzip in den Stadtdörfern	43
Abb. 25:	Liegenschaftsfonds – Verfahren des Grundstückankaufs	45
Abb. 26:	Nutzung der kommunalen Liegenschaftspolitik als Instrument der Stadtentwicklung	46
Abb. 27:	Qualitative Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke	47
Abb. 28:	Vorgaben zur Vergabe von kommunalen Grundstücken nach Stadtgröße	48

Abb. 29:	Bedingungen für die Vergabe kommunaler Erbbaurechte	48
Abb. 30:	Verbreitung kommunaler Gesellschaften in den Kommunen	54
Abb. 31:	Rolle der städtischen Gesellschaften in der Baulandentwicklung	55
Abb. 32:	Flächenentwicklungen der Leopoldshöher Liegenschafts- und Immobilienverwaltung (LIL) seit 1997	56
Abb. 33:	Vorhandensein eines Kooperativen Baulandmodells und Beschlussjahr	59
Abb. 34:	Kooperative Baulandmodelle in den Kommunen (differenzierte Auswertung nach Strukturmerkmalen)	60
Abb. 35:	Im Baulandmodell enthaltene Regelungen zur Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten	60
Abb. 36:	Steuerungsbereiche kommunaler Baulandmodelle	62
Abb. 37:	Ausstellung „Form folgt Paragraph“ 2017 im Architekturzentrum Wien	70
Abb. 38:	Anteil der Baugenehmigungen, die nach § 34 BauGB erteilt wurden (im Mittel der letzten fünf Jahre)	72
Abb. 39:	Baugenehmigungen und Baufertigstellungen (Wohnungen in Wohngebäuden) in den Fallstudienstädten	73
Abb. 40:	Anwendungserfahrungen mit den Instrumenten im Kontext der Schaffung von Wohnbauland	73
Abb. 41:	Fertiggestellte Wohneinheiten je 1.000 Einwohner (Mittelwert) in Mehrfamilienhäusern sowie Ein- und Zweifamilienhäusern in den Zeiträumen 2009–2013 und 2014–2018	74
Abb. 42:	Wohnungsbautätigkeit nach verschiedenen Merkmalen 2016–2020	75
Abb. 43:	Veränderung der Aufteilung nach Art der Nutzung (in m ² GF)	77
Abb. 44:	Nutzungsverteilung MD-Areal Dachau	78
Abb. 45:	Afraberg – Visualisierung der möglichen Bebauung seitens des Investors	79
Abb. 46:	Quartier Am Weinberg (Simulation)	80
Abb. 47:	Vermarktungsplan Hubland (Stand Januar 2022)	81
Abb. 48:	Siegerentwurf des städtebaulichen Wettbewerbs Leopoldshöhe	83
Abb. 49:	Städtebauliches Konzept der zukünftigen „Krifteler Höfe“	84
Abb. 50:	Luftbild und Entwurf des neuen Wohnquartiers Hasenkopf	85
Abb. 51:	Leitbild Kreuzfeld der Stadt Köln	87
Abb. 52:	Siedlungswachstum in der Region Rhein-Main 1850–2020	88
Abb. 53:	Herkunft der Flächen für den Wohnungsbau in Vergangenheit und Zukunft	89
Abb. 54:	Ausschnitt Baulückenkataster Leopoldshöhe	94
Abb. 55:	Interaktive Bauflächensuche für unbebaute Bauflächenpotenziale (Kriftel)	95
Abb. 56:	Stadt-schema Obsolete Stadt – Darstellung von Nutzungen, die Risiken unterliegen	97
Abb. 57:	Szenarien zur Entwicklung des Wohnungsmarktes – Würzburg	99

Abb. 58: Übersicht Instrumente und deren Eignung bzw. Umsetzung in der Stadt Würzburg	100
Abb. 59: Einschätzung der Wirksamkeit der bodenpolitischen Instrumente	101

Index der Fallstudienkommunen

Aachen	29, 52, 53, 61, 62, 89
Bielefeld	19, 25, 36, 44, 51, 52, 63
Dachau	26, 63, 76, 77, 78, 92
Dresden	25, 28, 41, 42, 64, 96
Frankfurt am Main	19, 24, 45, 52, 58, 64, 90
Kaufbeuren	19, 28, 44, 65, 78, 98
Köln	19, 28, 53, 61, 65, 86, 87
Kriftel	23, 61, 83, 95
Landau in der Pfalz	25, 37, 42, 50, 66, 93
Leopoldshöhe	23, 44, 56, 61, 82, 83, 94
Marburg	27, 30, 57, 61, 67, 84
Oranienburg	19, 25, 38, 44, 61, 67, 95
Pirna	19, 25, 57, 61, 92
Überlingen	19, 28, 44, 45, 58, 68
Ulm	24, 37, 42, 51, 68, 75, 79, 80
Würzburg	26, 27, 36, 37, 69, 94, 99, 100

Kurzfassung

Angesichts vielerorts angespannter Wohnungsmärkte und des dringenden Bedarfs, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sind die Schaffung von deutlich mehr Bauland und die Mobilisierung vorhandener Baurechte als Basis für den Wohnungsneubau unabdingbar. Eine aktive kommunale Bodenpolitik ist hier gefragt. Auch mit Blick auf Ziele wie die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, die Konzentration auf die Innenentwicklung sowie die Anpassung von Städten und Gemeinden an den Klimawandel nehmen Bedeutung und Stellenwert kommunaler Bodenpolitik seit Jahren zu. Mit der vorliegenden Werkschau kommunaler Bodenpolitik werden die Verbreitung von „Baulandstrategien“ und „Baulandmodellen“ sowie die Anwendungsintensität verschiedener bodenpolitischer Instrumente in Kommunen auf einer bundesweiten Ebene sowie mit Fokus auf ausgewählte Fallstudienstädte betrachtet.

Im Rahmen einer flächendeckenden und repräsentativen schriftlichen Kommunalbefragung aller Städte ab 20.000 Einwohner sowie einer Stichprobe von Städten zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern wurden Aspekte der Baulandmobilisierung und -ausweitung ebenso beleuchtet wie die bodenpolitischen Strategien von Städten und Gemeinden, deren vorrangige Herausforderung weniger in der Entwicklung neuen Baulands als vielmehr in der Weiterentwicklung und dem Umbau bestehender Siedlungsstrukturen liegt. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Befragung relevante Beschlüsse und Konzepte, die für die Ausgestaltung kommunaler Bodenpolitik relevant sind, erhoben und in einer Datenbank zusammengestellt, die inzwischen über 800 Dokumente zu Baulandbeschlüssen und Baulandmodellen, Wohnbauland- und Wohnungsmarktkonzepten sowie Innenentwicklungs- und Nachverdichtungskonzepten enthält. Ergänzend wurden auch Verweise auf Grundstücksvergaben im Erbaurecht oder als Konzeptvergaben in die Sammlung aufgenommen.

Zu den zentralen Ergebnissen der Befragung gehört, dass die kommunale Liegenschaftspolitik von fast zwei Drittel der Kommunen als Instrument der Stadt- und Wohnungsbauentwicklung genutzt wird. Diese Kommunen betreiben auch oft eine langfristige Bodenbevorratung bzw. kaufen Flächen im Zwischenerwerb. Eigene, kommunale Flächen werden zu einem hohen Anteil nach qualitativen Vorgaben bzw. Konzepten vergeben. Über 40 % der Kommunen können mittlerweile einen Baulandbeschluss oder eine Baulandstrategie vorweisen. Ein Baustein davon ist ein Kooperatives Baulandmodell für die Schaffung von Baurecht auf privaten Flächen, das in einem Drittel der Kommunen angewendet wird.

Der Wohnungsbau findet vor allem in der Innenentwicklung und zu erheblichen Teilen in § 34-Gebieten statt. Darüber hinaus unternehmen die Kommunen erhebliche Anstrengungen zur Schaffung von Baurecht. So wurden zwischen 2016 und 2020 in 282 Kommunen 2.674 B-Pläne rechtskräftig verabschiedet, davon 1.247 als „Innenentwicklungsbebauungsplan“ (§ 13a). Damit wurde Baurecht für insgesamt 180.250 Wohnungen geschaffen. 2020 waren in 266 Kommunen 1.990 B-Pläne im Verfahren, mit denen in den nächsten Jahren Baurecht für 183.680 Wohnungen geschaffen wird. Die Ergebnisse spiegeln somit die Ausweitung der Aktivitäten der Kommunen bei der Baulandentwicklung wider.

Auf Grundlage der Befragungsergebnisse und ergänzender Recherchen erfolgte die Auswahl von 16 Fallstudienstädten und -gemeinden, die im zweiten großen Projektbaustein eingehender untersucht wurden. Anspruch war es, mit

den Fallstudienkommunen eine möglichst breite Verteilung über die Bundesländer zu gewährleisten sowie unterschiedliche Größenklassen und Lagen in Verdichtungsräumen abzubilden. Hinsichtlich der bodenpolitischen Aktivitäten sollten sowohl Kommunen mit einer etablierten bodenpolitischen Praxis vertreten sein als auch „Neueinsteiger“ – ein für alle verbindliches Auswahlkriterium war dabei die Existenz eines Baulandbeschlusses und/oder Baulandmodells. Ziel der Fallstudienuntersuchung in den Kommunen war eine vertiefte Betrachtung der jeweiligen Konstellationen hinsichtlich der Anwendung und Verknüpfung verschiedener bodenrelevanter Instrumente. Im Mittelpunkt stand dabei die Untersuchung des Beitrags der bodenpolitischen Strategien und Instrumente zur Erreichung der jeweiligen stadt- und wohnungspolitischen Ziele der Städte. Aufbauend auf den Ergebnissen der Kommunalbefragung erfolgte damit eine intensivere Vertiefung der Reichweite und Relevanz sowie absehbarer Wirkungen der wichtigsten Instrumente.

Die Erkenntnisse aus der Kommunalbefragung und den 16 Fallstudien wurden bei der Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse miteinander verschnitten. Der Blick auf die aktuellen Herausforderungen in den Städten und Gemeinden verdeutlicht den Handlungsdruck, der sich aus Einwohnerzuwachs und steigenden Preisen für Boden- und Wohneigentumserwerb sowie Neuvermietungsflächen auf der einen Seite und abnehmenden räumlichen Entwicklungsperspektiven andererseits ergibt. In den Fallstudien wurden dabei unterschiedliche Ausgangssituationen deutlich: Auf der einen Seite stehen Städte und Gemeinden, die bereits seit Jahren kontinuierlich wachsen, auf der anderen Kommunen, die nach einer längeren Phase der Stagnation oder auch Schrumpfung Zuwächse erleben.

Mit Blick auf die Baulandmobilisierung wurden insbesondere Baulandbeschlüsse und Baulandstrategien in den Fokus genommen, der kommunale Bodenankauf und die Bodenbevorratung in den Kommunen thematisiert sowie die Vergabe kommunaler Liegenschaften betrachtet. Der Handlungsdruck in den Städten und Gemeinden wird u.a. daran deutlich, dass alle genannten Instrumente in der jüngeren Vergangenheit eine zunehmende Verbreitung erfahren haben. Als Bestandteil des städtischen Instrumentenportfolios wurde auch das Vorhandensein und die Rolle kommunaler Gesellschaften in der Bodenpolitik betrachtet. Zentrales Ergebnis sind auch hier die Vielfalt der gewachsenen Praxis und die aktiven Schnittstellen zwischen kommunalen Liegenschaftsämtern sowie Grundstücksgesellschaften. Für das oft geforderte Instrument des städtischen „Bodenfonds“ finden sich dagegen kaum Referenzen in der Praxis.

Neben den Strategien zur Baulandmobilisierung stand die Instrumentenanwendung in der Praxis des Wohnungsneubaus im Fokus der Untersuchung. Aufbauend auf den Befragungsergebnissen zu den Erfahrungen mit dem städtebaurechtlichen Instrumentarium, die eine breite Anwendung und positive Bewertungen deutlich machen, wurden aktuelle Wohnungsbauvorhaben in den Fallstudienkommunen detailliert betrachtet. In der Ergebnisaufbereitung werden Projekte auf Konversionsflächen und Entwicklungen im Außenbereich beschrieben. Darüber hinaus werden unterschiedliche strategische Ansätze der Fallstudien für die Innenentwicklung erläutert, die in der Kommunalbefragung als wichtigste Flächenressource für zukünftige Wohnungsbauvorhaben bewertet wurde.

Die Ergebnisse der Publikation verdeutlichen eine große Bandbreite und vielfältige Verknüpfungen bei der Anwendung bodenpolitischer Instrumente in den Städten und Gemeinden. Neben den ausgeprägten – und häufig gut dokumentierten – Aktivitäten in großen und stark prosperierenden Städten wurde dabei auch in vielen kleineren Kommunen eine Neuausrichtung der Bodenpolitik und Wohnungsbauentwicklung deutlich. Insbesondere Ansätze

zur Diversifizierung des Wohnraumangebots und baulichen Verdichtung wurden hier mehrfach beschrieben. Es zeigt sich, dass es sich für die Kommunen lohnt, sich proaktiv mit der Veränderung von Nutzungen und Stadtstrukturen auseinanderzusetzen, denn es ist deutlich schwieriger, langwieriger und auch unsicherer, kommunalen Zielen auf den Flächen privater Akteure Geltung und langfristig Geltung zu verschaffen. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse auch, wie weit mittlerweile in umfassende Strategien eingebettete Modelle der Beteiligung privater Grundstückseigentümer*innen an der Baulandentwicklung über liegenschaftliche Partizipation und bei der Schaffung von Baurechten auf privaten Flächen etabliert sind.

Eine aktive Bodenpolitik bedarf der fundierten und datenbasierten Vorbereitung, um innerhalb der Verwaltungsressorts und im politischen Raum einen tragfähigen Konsens über das Vorgehen herzustellen. Darauf aufbauend gilt es, einen lokal passenden Handlungsrahmen für den Instrumenteneinsatz abzuleiten: Da es in den Kommunen jeweils eigene Traditionen im Umgang mit Boden gibt, müssen kommunale Strategien der Bodenpolitik auch vor dem Hintergrund der spezifischen lokalen Konstellationen entwickelt werden. In Bezug auf die Umsetzung sind Zuständigkeiten zu klären sowie Zusammenarbeitsstrukturen und Abläufe zu vereinbaren. Und schließlich sind ein begleitendes Monitoring und regelmäßige Evaluationen unerlässlich, um Korrekturbedarfe innerhalb des Prozesses bemerken oder potenzielle Stolpersteine identifizieren zu können.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben werden von den Städten und Gemeinden keine grundlegend neuen Instrumente gewünscht, sondern eher Anpassungen des bestehenden Werkzeugkastens als notwendig erachtet. Während viele Kommunen aufgrund der sehr guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohne Weiteres ihre aktive Baulandentwicklung finanzieren können, fehlen anderen Kommunen vor allem die finanziellen Voraussetzungen für die Anwendung des Instrumentariums. Die personellen Kapazitäten für die Baulandentwicklung sind ebenfalls derzeit eng begrenzt. Neben dem Wunsch nach einer besseren Ausstattung der Kommunalhaushalte wurden weitergehende Unterstützungsmaßnahmen durch Bund und Länder genannt. Hierzu zählen als wichtigste die finanzielle Unterstützung des Bodenankaufs – auch im Zwischenerwerb – sowie die Schaffung fördernder Rahmenbedingungen für die Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke.

1. Einleitung

Die kommunale Bodenpolitik gewinnt im aktuellen Stadtentwicklungsdiskurs wieder an Bedeutung. Insbesondere in wachsenden Städten zeichnen sich ein zunehmender bodenpolitischer Handlungsbedarf und zugleich auch ein erhebliches Vollzugsdefizit ab. Im Fokus der gegenwärtigen bodenpolitisch relevanten Zukunftsaufgaben und Herausforderungen stehen (Drixler et al., 2014, S. 9):

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

Zunehmender bodenpolitischer Handlungsbedarf – nicht nur in wachsenden Ballungsräumen

Über diese allgemein anerkannten Aufgaben hinaus besteht in vielen wachsenden Städten und Gemeinden die zentrale Herausforderung darin, das Angebot an Bauland deutlich auszuweiten und Baurechte für mehr Wohnungsbau zu schaffen, als es bislang der Fall war. Das BBSR hat daher nach Abschluss der Kommission Nachhaltige Baulandentwicklung und Bodenpolitik (Baulandkommission) im Sommer 2019 gemeinsam zunächst mit dem damaligen BMI und dann mit dem BMWSB im Rahmen einer Zuwendungsmaßnahme an das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) ein Forschungsvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) auf den Weg gebracht. Hintergrund war, dass es bislang keinen aktuellen, bundesweiten Überblick über Instrumentenanwendung gab, auch wenn zu einzelnen Instrumenten bereits aktuelle Studien vorliegen (u.a. zu Erbbaurechten oder zu Konzeptvergaben) und unter anderem im Rahmen eines Difu-Kooperationsprojektes (vgl. Adrian et al., 2021) bereits anhand von 14 Städten eine Aufbereitung der kommunalen Bodenpolitik vorliegt.

Bundesweiter Überblick zur Praxis der Anwendung des Instrumentariums der Baulandmobilisierung fehlte

Mit der vorliegenden Studie werden nun die Verbreitung von „Baulandstrategien“ und „Baulandmodellen“ sowie die Anwendungsintensität der verschiedenen Instrumente der Bodenpolitik auf einer bundesweiten Betrachtungsebene sowie mit Fokus auf ausgewählte Fallstudienstädte betrachtet. In der aktuellen Situation (Wohnungsknappheit in den Agglomerationsräumen) liegt der Fokus meist auf der Baulandmobilisierung, im Zuge einer flächendeckenden und repräsentativen Kommunalbefragung wurden aber auch die bodenpolitischen Strategien der Städte und Gemeinden erfasst, deren vorrangige Herausforderung weniger in der Baulandentwicklung als vielmehr in der Weiterentwicklung und dem Umbau bestehender Siedlungsstrukturen liegt. Dies stellt einen wesentlichen Mehrwert dar, denn so können die Relevanz unterschiedlicher bodenpolitischer Strategien und Instrumente sowie die Anwendungserfahrungen damit auf einer breiten Grundlage beschrieben werden.

Verbreiterung der Wissensgrundlagen

1.1 Unterstützungsangebote der Länder

Ergänzend zur Erhebung der Verbreitung und Anwendung von Instrumenten zur Baulandbereitstellung und Bodenpolitik in den Kommunen wurden die Bundesländer ebenfalls zu diesem Thema befragt. Die Länder bestimmen einerseits maßgeblich die Rahmensetzungen der kommunalen Bauland- und

Bodenpolitik, die unter anderem für den An- und Verkauf von Flächen relevant sind. Andererseits unterstützen die Länder mit verschiedenen Programmen und Initiativen alle Phasen der Baulandentwicklung.

Dieser Baustein des ExWoSt-Forschungsvorhabens wurde federführend vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV) bearbeitet. Die Untersuchungsergebnisse zu den Länderaktivitäten zur Unterstützung der kommunalen Bauland- und Bodenpolitik sowie zu ausgewählten regionalen Ansätzen wurden in einem eigenständigen Bericht aufbereitet (vgl. DV, 2022). An dieser Stelle werden lediglich die Kernaussagen aufgegriffen, um sie in den Gesamtzusammenhang der Projektergebnisse zu integrieren.

Die Länder verfolgen in Abhängigkeit von landesspezifischen Ausgangssituationen, Handlungsbedarfen und Organisationskulturen unterschiedliche Strategien und bieten ein unterschiedlich breit aufgefächertes Spektrum an Unterstützungsleistungen für die kommunale Baulandbereitstellung und Bodenpolitik an. Weit verbreitet ist den Ergebnissen des DV zufolge die landesseitige Unterstützung der kommunalen Baulandentwicklung durch vorbereitende analytische Grundlagen wie Flächenmonitoring und Liegenschaftskataster sowie unterschiedliche Informations- und Dialogangebote wie beispielsweise Handreichungen und Fachveranstaltungen. Darüber hinaus werden gezielte Beratungen für die Kommunen sowie vorbereitende konzeptionelle Leistungen angeboten. Seltener sind den Untersuchungsergebnissen zufolge dagegen eine weitergehende operative Unterstützung der Kommunen bei der Baulandmobilisierung sowie eine gemeinsame Grundstücksentwicklung schwer zu mobilisierender Flächen mit Risikoteilung zwischen Kommune und Land.

Zusammenschau der Aktivitäten der Länder zur Unterstützung der kommunalen Bodenpolitik

Demgegenüber stellt der DV in seinem Bericht heraus, dass viele Länder Möglichkeiten zur verbilligten Abgabe landeseigener Liegenschaften geschaffen sowie in den Gemeindeordnungen festgeschrieben haben, dass kommunale Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau verbilligt abgegeben werden können. Einige Länder unterstützen die Kommunen bei der Flächenentwicklung auch finanziell: beispielsweise im Rahmen der Wohnraumförderung, vereinzelt auch über die Städtebauförderung, EFRE-Förderung oder gezielte Investitionsprogramme. Der Einsatz von Grundstücks- bzw. Liegenschaftsfonds für den Zwischenerwerb oder die Bodenbevorratung erfolgt hingegen nur vereinzelt. In manchen Ländern werden Landesentwicklungsgesellschaften bei der Baulandentwicklung für die Mobilisierung schwierig zu entwickelnder Grundstücke tätig.

Weichenstellung für die verbilligte Abgabe von landeseigenen Liegenschaften sowie für kommunale Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau

Bei Entwicklungshemmnissen im Innenbereich, die sich durch schwierig zu entwickelnde Flächen, Blockaden aufgrund mangelnder Bereitschaft der Eigentümer*innen zu einer Flächenentwicklung oder Finanzschwäche der Kommunen ergeben, beschreibt der DV in seinem Ergebnisbericht in Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgangssituation den Bedarf einer nicht-investiven Förderung – z.B. durch vorbereitende Planungs- und Beratungsleistungen – oder einer investiven Förderung beispielsweise in Form einer externen Unterstützung beim Flächenerwerb und bei der -entwicklung zur Entlastung des kommunalen Haushalts – z.B. Zwischenerwerb durch eine landeseigene Gesellschaft – oder einer Risikoübernahme durch eine Landesgesellschaft. Eine derartige finanzielle Unterstützung der Kommunen könnte (auch flankierend) durch die Landeswohnraum- und Städtebauförderung erfolgen.

Landeseigene Gesellschaften bekommen die Aufgabe, die Kommunen zu unterstützen

Ohne zu viel vorwegzugreifen: Die Erkenntnisse des DV werden durch die Ergebnisse der Difu-Untersuchung, die im vorliegenden Bericht erläutert werden, gestützt. Die beschriebenen Aktivitäten der Länder werden von den schriftlich befragten Kommunen und den untersuchten Fallstudien ebenfalls benannt, aber auch weitere landesseitige Unterstützungsbedarfe bei der kommunalen Bauland- und Bodenpolitik formuliert – wie zum Beispiel die finanzielle Unterstützung der Baulandentwicklung durch Zwischenerwerb oder die vergünstigte Abgabe von Landesliegenschaften. Großer Handlungsbedarf wurde darüber hinaus insbesondere im Hinblick auf eine bessere finanzielle sowie personelle Ausstattung der Kommunen beschrieben, um den bodenpolitischen Aufgaben nachkommen zu können.

1.2 Methodik

Für die Werkschau kommunaler Bodenpolitik wurden zwei aufeinander aufbauende methodische Zugänge gewählt. Im ersten Schritt wurde eine bundesweite Kommunalbefragung durchgeführt, die die Instrumente der Baulandbereitstellung und Bodenpolitik in den Fokus genommen hat, die in den Kommunen zum Einsatz kommen. Aus dem Teilnehmerkreis dieser Befragung wurden im zweiten Schritt 16 Städte und Gemeinden ausgewählt, deren bodenpolitische Herangehensweise im Zuge einer Fallstudienuntersuchung eingehender betrachtet und analysiert wurde.

1.2.1 Kommunalbefragung

Durchführung der Befragung

Um einen fundierten Überblick über die liegenschafts- und bodenpolitischen Instrumente zu gewinnen, die in den Kommunen zum Einsatz kommen, sowie Aussagen zu deren Verbreitung treffen zu können, wurde eine bundesweite, schriftliche Befragung aller Städte ab einer Größe von 20.000 Einwohnern sowie einer Stichprobe der Städte zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern durchgeführt. Durch die Befragung der Stichprobe von Städten unterhalb von 20.000 Einwohnern wurde sichergestellt, dass auch liegenschafts- und bodenpolitische Strategien kleinerer Städte und von Städten im suburbanen Raum in wachsenden Regionen Berücksichtigung finden, die in der Fachdiskussion bisher kaum wahrgenommen werden.

Schriftliche Befragung
von Kommunen ab
10.000 Einwohnern

Der durch einen Pre-Test mit Kommunalvertreter*innen erprobte Fragebogen wurde im Februar 2020 postalisch an 1.130 Kommunen versandt¹. Die ursprünglich vorgesehene Bearbeitungsfrist von sechs Wochen wurde Ende März um weitere vier Wochen verlängert, da der erste Corona-Lockdown die Abläufe in den Kommunalverwaltungen stark beeinflusste und die Bearbeitung der Kommunalbefragung erschwerte. Ende April wurden die Information über eine weitere Fristverlängerung und eine nochmalige Erinnerung an die Umfrage verschickt. Ergänzend erhielten die Baudezernent*innen der Städte mit über 100.000 Einwohner*innen, die noch keinen Fragebogen zurückgeschickt hatten, ein Erinnerungsschreiben per E-Mail. Der letzte Fragebogen ging schließlich am 20. Mai 2020 ein.

¹ Neben dem handschriftlichen Ausfüllen des verschickten Papierbogens bestand die Möglichkeit, eine PDF-Version am Rechner auszufüllen und per E-Mail zurückzuschicken.

Rücklauf und Auswertung der Befragung

Insgesamt antworteten 308 der insgesamt angeschriebenen 1.130 Kommunen. Das entspricht 27,3 % (vgl. Abb. 1). Dieser Wert ist – auf Basis unserer Erfahrungen – als sehr gut einzuschätzen, handelte es sich doch zum einen um eine anspruchsvolle Umfrage (Komplexität des Themas), die zum anderen unter sehr herausfordernden Rahmenbedingungen stattfand.

Abb. 1:
Grundgesamtheit und
Rücklauf der Befragung
nach Einwohnergrößen-
klassen

	Grundgesamtheit		Rücklauf		
	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	Quote in %
Größenklasse 1 (500.000 und mehr)	14	1,2	12	3,9	85,7
Größenklasse 2 (100.000 bis unter 500.000)	66	5,8	35	11,4	53,0
Größenklasse 3 (50.000 bis unter 100.000)	110	9,7	34	11,0	30,9
Städte über 50.000 EW	190	16,8	81	26,3	42,6
Größenklasse 4 (20.000 bis unter 50.000)	505	44,7	134	43,5	26,5
Größenklasse 5 (10.000 bis unter 20.000)	435	38,5	93	30,2	21,4
Alle	1.130	100,0	308	100	Ø 27,3

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Die differenzierte Auswertung der Rücklaufquoten nach Größenklassen der Kommunen (vgl. Abb. 1) zeigt eine typische Verteilung: Die Teilnahmequote der größeren Städte ist wesentlich höher als die der kleinen Kommunen, und mit zunehmender Einwohnerzahl steigt auch die Rücklaufquote. Das liegt zum einen an der größeren Präsenz des Themas und zum anderen an den verfügbaren Personalressourcen der Verwaltungen. Der Blick auf die räumliche Verteilung (vgl. Abb. 2) zeigt auf, dass die antwortenden Kommunen im Schwerpunkt in den Agglomerationsräumen, d.h. um die wachsenden Zentren, verortet waren.

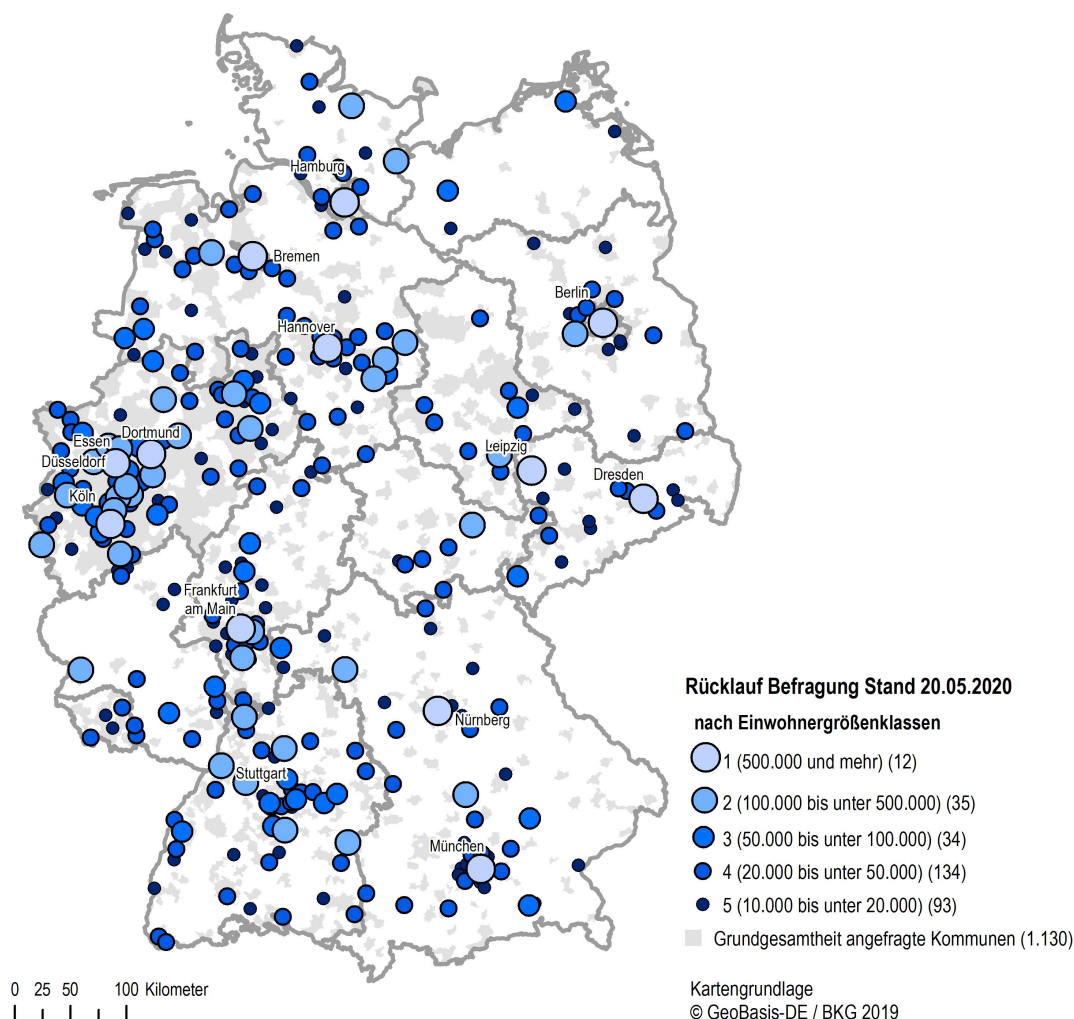
Unterschiede in der
Rücklaufquote nach
den Gemeindegrößen-
klassen

An die Grundausswertung der einzelnen Fragen schlossen sich differenzierte Analysen an. Zum einen wurden damit Querbezüge zwischen den Fragen herausgearbeitet und zum anderen die Antworten der Kommunen nach ergänzenden Kontextindikatoren differenziert. Diese detaillierten Auswertungen erfolgten hinsichtlich:

- des BBSR-Indikators „Wachsende/schrumpfende Gemeinden“, der die Prosperität in Bezug auf Einwohnerzahl und wirtschaftliche Entwicklung beschreibt, sowie
- des BBSR-Indikators „Großstadtreionen“, der die Lage in Großstadtreionen anhand der Pendler*innenverflechtungen beschreibt.

Darüber hinaus wurden die Antworten der Kommunen nach Gemeindegrößenklassen differenziert.

Abb. 2:
Rücklauf nach
Einwohnergrößen-
klassen



Quelle: Eigene Darstellung.

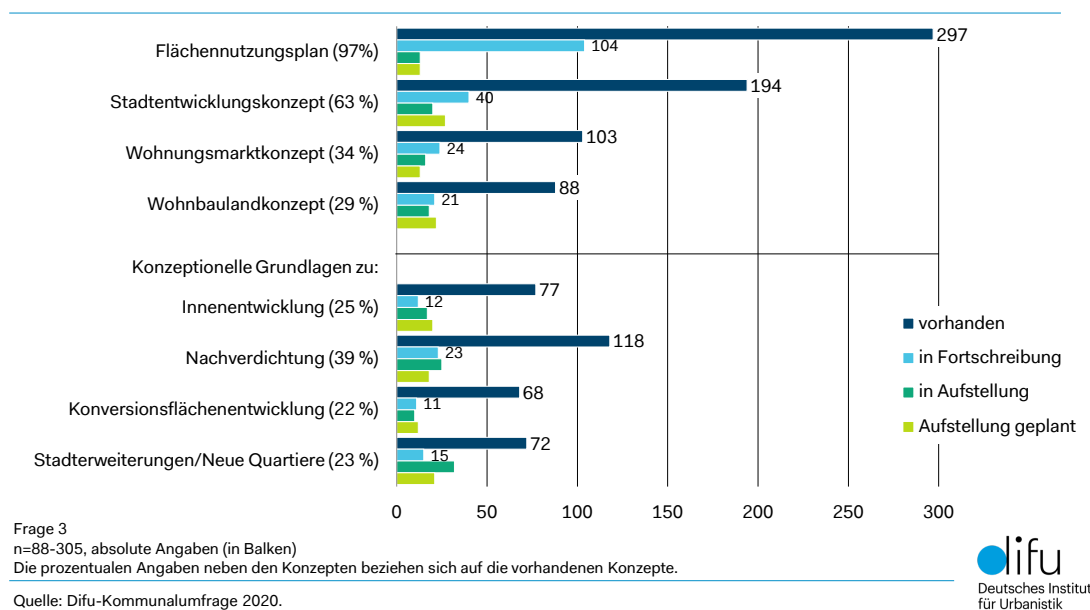
1.2.2 Datenbank kommunaler Beschlüsse und Konzepte

Die Städte und Gemeinden wurden im Zuge der Kommunalbefragung gebeten, relevante Beschlüsse – wie Baulandbeschluss oder Baulandmodell – sowie die für die Ausgestaltung der kommunalen Bodenpolitik einschlägigen Konzepte mitzuschicken (bzw. den Link dazu). Auf Grundlage der in den Fragebögen zahlreich genannten Konzepte und Beschlüsse (vgl. Abb. 3) wurde gezielt nachrecherchiert, so dass im Ergebnis eine umfangreiche Citavi-Datenbank mit über 600 Dokumenten zu Baulandbeschlüssen und Baulandmodellen, Wohnbauland- und Wohnungsmarktkonzepten sowie Innenentwicklungs- und Nachverdichtungskonzepten² entstanden ist. Darüber hinaus wurden weitere Konzepte und Dokumente beispielsweise zu Grundstücksvergaben, Erbbaurechten oder Konzeptvergaben aufgenommen.

Umfangreiche Dokumentensammlung kommunaler Konzepte und Beschlüsse

² Bei der Recherche zeigte sich, dass eine Reihe der konzeptionellen Themen (Konversion, Innenentwicklung, Stadterweiterung) oft nicht in eigenständigen Konzepten, sondern als Teil von integrierten Stadtentwicklungskonzepten bearbeitet wird. Zudem sind Konzepte bzw. Konzeptbausteine häufig Anlagen von Stadtratsbeschlüssen und werden nicht immer (zusätzlich) auf den kommunalen Websites (z.B. Rubrik „Planen und Bauen“) veröffentlicht.

Abb. 3:
Vorhandene und in
Bearbeitung befindliche
Planungsgrundlagen
und Konzepte



1.2.3 Fallstudienuntersuchung

Auswahl der Fallstudienkommunen

Auf Grundlage der Befragungsergebnisse und ergänzender Recherchen erfolgte die Auswahl der Fallstudienstädte und -gemeinden, die im zweiten großen Projektbaustein eingehender untersucht wurden. Dazu wurden mehrere Auswahlfilter gesetzt: Im ersten Schritt wurde die zwingende Voraussetzung formuliert, dass die Bereitschaft zur Mitwirkung als Fallstudienstadt im Fragebogen angegeben wurde sowie dass es einen Baulandbeschluss und/oder ein Baulandmodell gibt. Für die infrage kommenden Kommunen wurde eine Vielzahl struktureller Merkmale wie Größenklasse, räumliche Lage, Prosperität, Flächenverfügbarkeit und Preisentwicklung, Planungsgrundlagen und Konzepte, bodenpolitische Instrumente und Handlungsfelder tabellarisch aufbereitet. Anspruch war es, mit den Fallstudienkommunen eine möglichst breite Verteilung über die Bundesländer sowie unterschiedliche Größenklassen und Lagen in Verdichtungsräumen abzubilden. Hinsichtlich der bodenpolitischen Aktivitäten sollten sowohl Kommunen mit langen, kontinuierlichen Erfahrungen vertreten sein als auch „Neueinsteiger“. Darüber hinaus wurde bei der Auswahl das Ziel verfolgt, auch Kommunen zu untersuchen, deren bodenpolitische Strategien und Modelle noch nicht breit dokumentiert und publiziert waren.

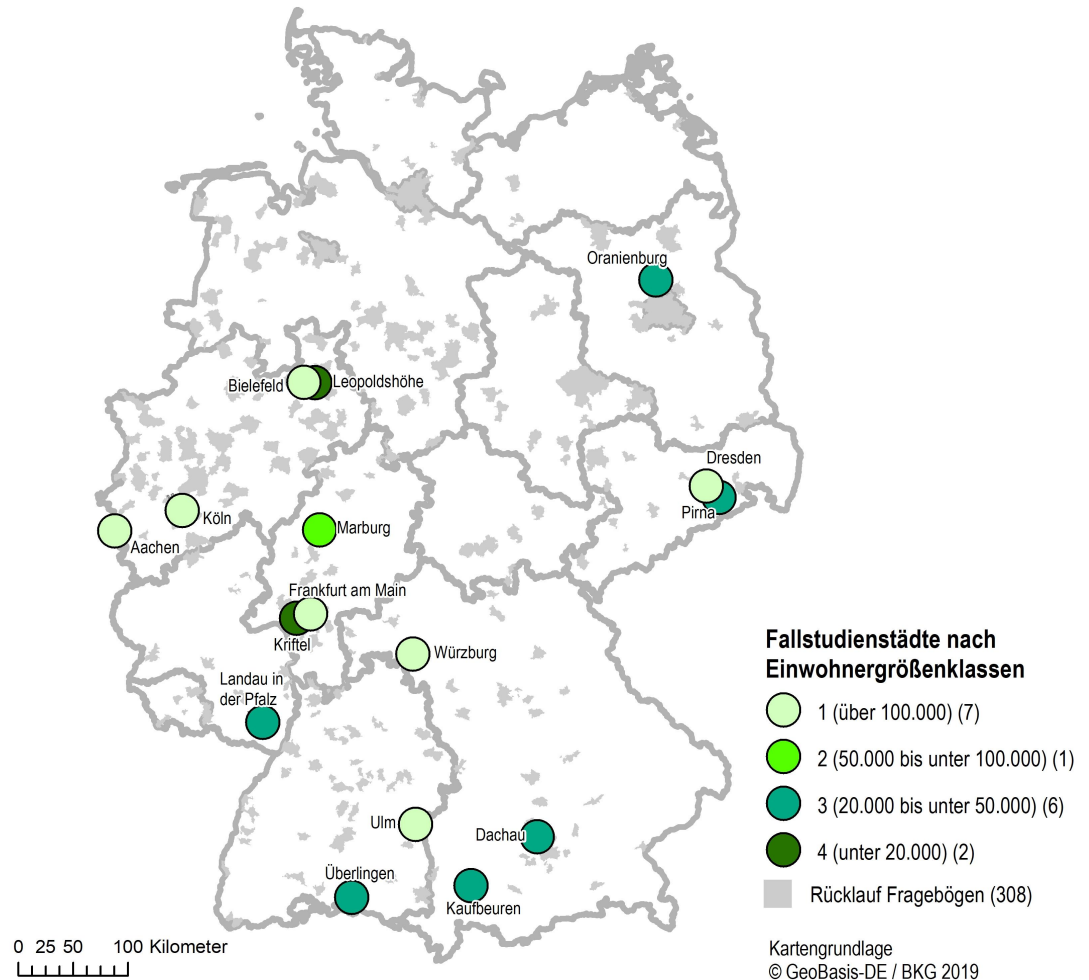
Auswahl von 16 Fallstudien für vertiefende Untersuchungen

Für eine Vorauswahl von 35 Städten und Gemeinden wurden Steckbriefe erarbeitet, in denen die genannten Merkmale und Kriterien kompakt dargestellt und durch qualitative Merkmale – aus den Dokumentenanalysen zu bodenpolitischen Strategien, Konzepten und Instrumenten – ergänzt wurden. Die Kommunen wurden vier Hauptclustern zugeordnet, für die unterschiedliche bodenpolitische Herausforderungen und Herangehensweisen angenommen wurden:

- Kernstädte und deren Umlandkommunen in Agglomerationsräumen,
- dezentral gelegene Städte (sog. „Inselphänomene“),
- Großstädte der „2. Reihe“ und
- große Mittelstädte.

Auf der Grundlage der Steckbriefe wurde die finale Auswahl von 16 Fallstudien (vgl. Abb. 4) getroffen, die alle vier Cluster und die Vielfalt der bodenpolitischen Aufgaben und Aktivitäten abbilden. Steckbriefe zu den Fallstudienkommune finden sich im Anhang.

Abb. 4:
Untersuchte Fallstudien



Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Untersuchungsansatz der Fallstudien

Ziel der Fallstudienuntersuchung war eine vertiefende „neutrale“ Betrachtung der jeweiligen Konstellationen in den Kommunen hinsichtlich der Anwendung und Verknüpfung verschiedener bodenrelevanter Instrumente. Im Mittelpunkt stand dabei die Untersuchung des Beitrags der bodenpolitischen Strategien und Instrumente (einzeln oder auch gruppiert) zur Umsetzung der wichtigsten stadt- und wohnungspolitischen Aufgaben der Städte.

Auf den Ergebnissen der Kommunalbefragung aufbauend konnte damit eine intensivere Vertiefung der Reichweite und Relevanz sowie absehbarer Wirkungen der wichtigsten Instrumente erfolgen. Untersuchungsleitende Fragen hierfür waren unter anderem:

- Wie werden die Dynamik und die Einbettung der bodenpolitischen Aktivitäten in den zurückliegenden Jahren beschrieben? Wer und was sind Treiber der Entwicklungen?

- Welche Rolle spielen die kommunalen Liegenschaften mit Blick auf den Wohnungsneubau?
- Welche Maßnahmen werden zur Ausweitung des Baulandangebots umgesetzt?
- Welche bodenpolitischen Beschlüsse bzw. Verfahren wie Kooperative Baulandmodelle und Konzeptverfahren wurden getroffen und welche Ergebnisse wurden in der Anwendung erreicht?
- Welche Erfahrungen haben die Kommunen mit einzelnen Instrumenten (z.B. Vorkaufsrecht, Erbbaurecht, SEM) bei der Wohnbaulandentwicklung?
- Wie viele Baulücken und kleinteilige Potenziale wurden in den letzten Jahren mobilisiert?
- Welche Rolle spielen die Konversionsgebiete im Verhältnis zu anderen Gebieten (z.B. ehemaliger Außenbereich/FNP-Flächen) in der Baulandentwicklung?
- Welches sind die wichtigsten Standorte für neue Quartiere/Stadterweiterungen, welches Baulandmodell findet dort Anwendung und welchen quantitativen Beitrag leisten diese im Verhältnis zu anderen Handlungsräumen und Modellen?

Die Bearbeitung der Fallstudien umfasste die Sichtung von Materialien wie Konzepten, Beschlüssen und weiteren Dokumenten, die Durchführung von Interviews und die Bereisung der Fallstudien. Für die Gespräche mit Kommunalvertreter*innen aus den Bereichen Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung und Liegenschaften, Kommunalpolitiker*innen und Gesprächspartner*innen aus kommunalen Betrieben wie beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften wurde ein Interviewleitfaden erstellt und den Gesprächspartner*innen zur Vorbereitung zugeschickt. Die Vor-Ort-Termine konnten gleichzeitig dazu genutzt werden, um Baugebiete der jüngeren Vergangenheit und aktuelle Projekte der Baulandentwicklung zu besichtigen und zu dokumentieren.

2. Aktuelle Herausforderungen

Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung – die Folgen der Wanderungsbewegungen prägen seit Jahrzehnten die räumliche Entwicklung. In der Folge sieht sich ein Teil der Kommunen mit stetig steigenden Miet- und Kaufpreisen konfrontiert, während andernorts der Umgang mit Leerständen nach wie vor ein bestimmendes Thema ist. Die Kommunalbefragung fand zu Beginn der Corona-Pandemie statt, weshalb mögliche Veränderungen des Wanderungsverhaltens oder der Wanderungsziele (noch) keine Rolle spielten. In den Interviews mit den Akteuren aus den Fallstudienkommunen wurden mögliche Tendenzen einer neuen „Stadtflucht“ thematisiert, die nach wie vor intensiv diskutiert werden (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung & Wüstenrot Stiftung, 2022).

Für die Kommunen sind die Entwicklungen der Einwohner- und der Haushaltszahlen die entscheidenden Taktgeber der Wohnungsbauentwicklung. In wachsenden Städten erhalten quantitative Wohnungsbauziele und die Ausweisung von Wohnbauflächen deshalb in der Regel ein viel größeres Gewicht. Das bedeutet nicht, dass der Wohnungsneubau in Kommunen mit schrumpfenden oder stagnierenden Einwohnerzahlen keine Bedeutung hätte³, doch sind die

Auswirkungen der Corona-Pandemie sind immer noch unscharf in den Konturen

Unterschiedliche Vorzeichen des Wohnungsneubaus

³ Eine Studie des IW aus dem Jahr 2019 kommt zu dem Ergebnis, dass die Bautätigkeit in strukturschwachen Städten und Landkreisen teilweise deutlich über dem Bedarf liegt: „In insgesamt 69 der 401 kreisfreien Städte und Landkreise wurden im Zeitraum

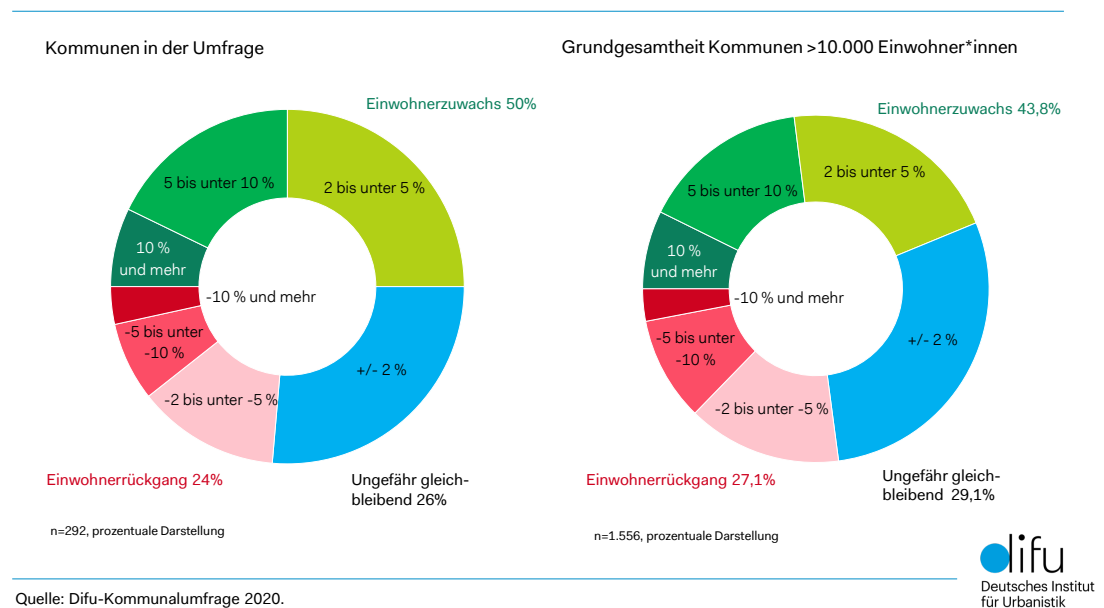
Ziele eher qualitativ ausgerichtet, z.B. die Umsetzung von Wohnformen für Ältere oder die Ausweisung von Bauplätzen für junge Familien.

2.1 Von Wachstumsglück und Wachstumsschmerz

Die Kommunen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, bilden hinsichtlich der Einwohnerentwicklung einen repräsentativen Ausschnitt der Grundgesamtheit ab (vgl. Abb. 5). Die Hälfte der an der Befragung beteiligten Kommunen ist gemäß den Angaben in der Regionaldatenbank von Bund und Ländern im Zeitraum 2008–2018 gewachsen. In einem guten Viertel der Kommunen ist über den betrachteten Zeitraum die Einwohnerzahl in etwa gleich groß geblieben (Entwicklung bis unter $\pm 2\%$), und in insgesamt 69 Kommunen ist die Einwohnerzahl in unterschiedlichem Maße gesunken.

Befragung bildet repräsentativen Ausschnitt ab

Abb. 5:
Einwohnerentwicklung
2008–2018

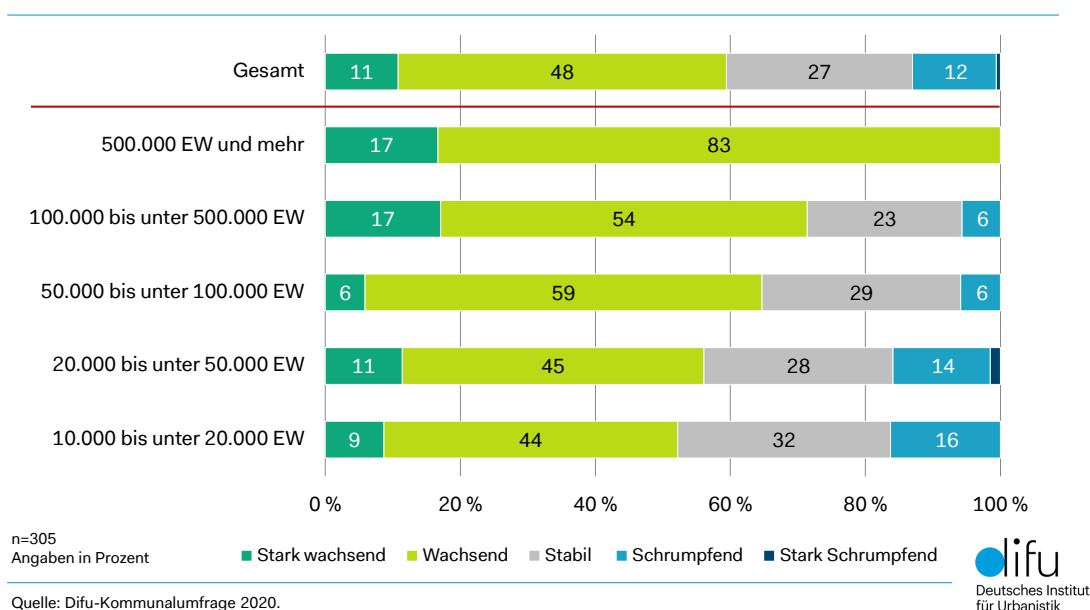


Ein vergleichbares Bild ergibt die Auswertung der ersten Frage im Fragebogen, in der um eine Einschätzung der erwarteten Einwohnerentwicklung in den kommenden zehn Jahren gebeten wurde. Interessant sind dabei die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen, die in Abb. 6 im Vergleich zur Gesamtauswertung dargestellt sind: Je größer die befragten Kommunen sind, desto häufiger wird eine wachsende Einwohnerzahl erwartet. Die zwölf beteiligten Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern erwarten ausnahmslos eine zunehmende Einwohnerzahl. Ein ähnliches Bild zeigt sich in Bezug auf die erwartete Wirtschaftsentwicklung: Während die großen Städte mit deutlicher Mehrheit Wachstum erwarten, verschiebt sich diese Einschätzung mit abnehmender Stadtgröße zur überwiegenden Erwartung einer „stabilen Entwicklung“. Schrumpfung wird in allen Größenklassen von weniger als vier Prozent der befragten Kommunen erwartet, starke Schrumpfung gar nicht.

Wachstumserwartungen dominieren

2016 bis 2018 über 50 Prozent mehr Wohnungen gebaut, als der Wohnungsbedarf bis 2020 angibt. In 31 Landkreisen liegt die Quote sogar über 200 Prozent.“ (Henger und Voigtländer (2019, S. 22). In den prosperierenden Kommunen werden hingegen zu wenige Wohnungen gebaut.

Abb. 6:
Erwartete Einwohner-
entwicklung in den
kommenden 10 Jahren
nach Größenklassen



Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten

Die Einschätzungen der Interviewpartner*innen bildeten ein breites Spektrum an Einschätzungen zur Einwohnerentwicklung ab. So ist Wachstum in einigen Städten (z.B. Oranienburg oder Pirna) erklärtes Ziel – allerdings haben diese in den vorherigen Dekaden teilweise deutliche Bevölkerungsverluste erlebt. Andere beschrieben eine längere Phase entspannter Wohnungsmärkte (z.B. Bielefeld oder Kaufbeuren) und verzeichneten erst ab ca. 2015 wieder signifikante Einwohnergewinne. Die dritte Gruppe bilden die prosperierenden Zuzugsregionen, in denen die Nachfrage schon länger über dem Angebot lag (z.B. Überlingen, Frankfurt am Main, Landau, Köln). Eine wesentliche Zielgruppe stellen junge Familien dar, die in den Städten gehalten respektive als neue Einwohner*innen gewonnen werden sollen. Mit dem Angebot familienfreundlichen Wohnraums – immer noch oft übersetzt in die Wohnform des Einfamilienhauses – entsteht oft eine Konkurrenzsituation zwischen Kernstädten und Umlandkommunen. Doch zeigt u.a. die wachsende Verbreitung von Einheimischenmodellen (vgl. Kap. 3.3), dass die wachstumsinduzierte Preisentwicklung auch zu Verdrängungsprozessen der angestammten Bevölkerung führen kann.

Diese Entwicklung hat ihr Spiegelbild in dem vielerorts wachsenden Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen. Deutlich wird überdies, dass die „Komfortzone“ des Wachstumsglücks relativ eng ist. Der Zuzug löst nicht nur Bedarfe im Wohnungsneubau, sondern auch bei der sozialen und verkehrlichen Infrastruktur aus. Dies mündet vermehrt in Diskussionen um die Grenzen des Wachstums. So stellte die FDP-Fraktion im Dachauer Stadtrat 2019 einen Antrag zum „maßvollen Bevölkerungswachstum“, nach dem eine Obergrenze von maximal 0,5 % angesetzt werden sollte (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2021a). Der Antrag fand im Stadtrat keine Mehrheit, wenngleich das Ziel eines verträglichen Wachstums Konsens ist (vgl. Hartmann, 2020). Die Städte müssen individuelle Wege im Umgang mit ihren „Wachstumsschmerzen“ finden, „denn auch ein Verzicht auf Neubautätigkeit verspricht angesichts dramatisch steigender Mieten und Immobilienpreise keine erfolgreiche und an die Stadtgesellschaft vermittelbare Stadtentwicklung“ (Bertram & Altmann, 2021, S. 7).

Zwischen Wachstums-
zielen und Begrenzung
des Wachstums

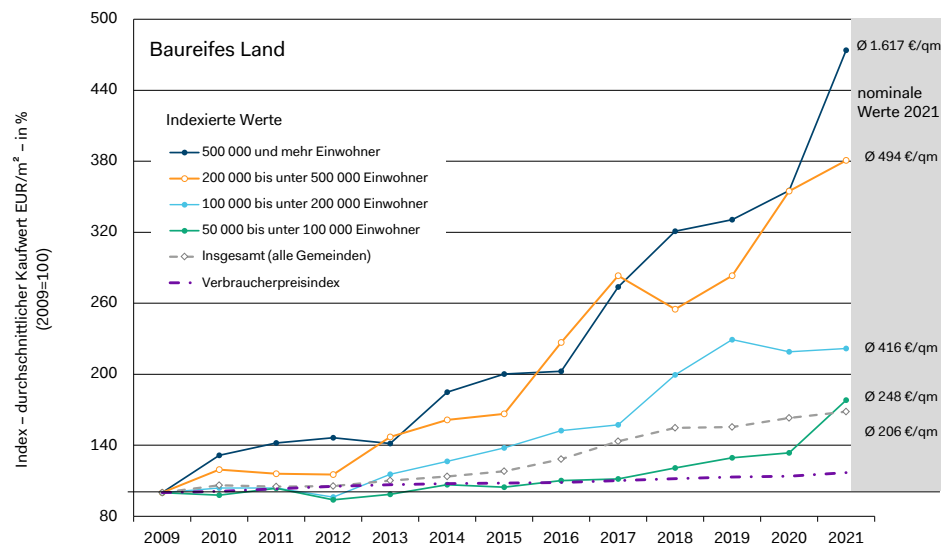
Mit Blick auf die fernere Zukunft erwarten die Interviewpartner*innen zumeist ein Abebben des Wachstumsdrucks: „Es wird kein Wachstum, kein unendliches Wachstum geben können, in Landau genauso wenig wie überall anders im Land auch“ (Interview am 02.11.2021). Diese Einschätzungen prägen nicht zuletzt Fragen der langfristigen Flächenbedarfe und der Flächenverfügbarkeit.

2.2 Anstieg der Baulandpreise und Flächenverfügbarkeit

Die wesentlichen limitierenden Faktoren des Wohnungsneubaus sind die Verfügbarkeit von Bauland und die Bodenpreise. Die Bodenpreise entwickelten sich in zurückliegenden Jahren sehr dynamisch (Abb. 7). Die jährlichen Steigerungsraten – über alle Gemeindegrößenklassen⁴ – liegen seit 2016 über dem Verbraucherpreisindex. In den Großstädten mit über 200.000 Einwohnern betrug die Steigerungsrate in den letzten zehn Jahren über 200 %.

Wohnungsneubau wird durch Bodenpreisanstieg und Baulandverfügbarkeit limitiert

Abb. 7:
Entwicklung der Preise für baureifes Land nach Stadtgröße (Indexreihe 2009–2021)



Quelle: Darstellung nach Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022.

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Um die Entwicklungsdynamik von Preisen und Flächen beschreiben zu können, wurde im Rahmen der Kommunalumfrage (2020) nach der Entwicklung von Neuvermietungsmieten, Kaufpreisen für Wohneigentum und Bodenrichtwerten für baureifes Land in den vergangenen zehn Jahren gefragt sowie um eine Beurteilung der mittelfristigen räumlichen Entwicklungsperspektiven der Kommunen gebeten. Die Ergebnisse der Frage zur Preisentwicklung spiegeln deutlich die vielerorts thematisierte zunehmende Marktanspannung wider. Besonders interessant ist dabei, dass dieses Phänomen nicht nur in wenigen, stark prosperierenden Großstädten zu beobachten ist, sondern weiträumigen Niederschlag findet. Zwar verschiebt sich mit sinkender Einwohnerzahl und zunehmender Entfernung von der Kernstadt einer Großstadtreion die Bewertung von stark steigend zu steigend, gleichbleibende oder gar sinkende Preise werden jedoch auch in dezentralen oder kleinen Orten eher selten angegeben. Abb. 8 illustriert diese Einschätzungen am Beispiel der Bodenrichtwerte für baureifes Land.

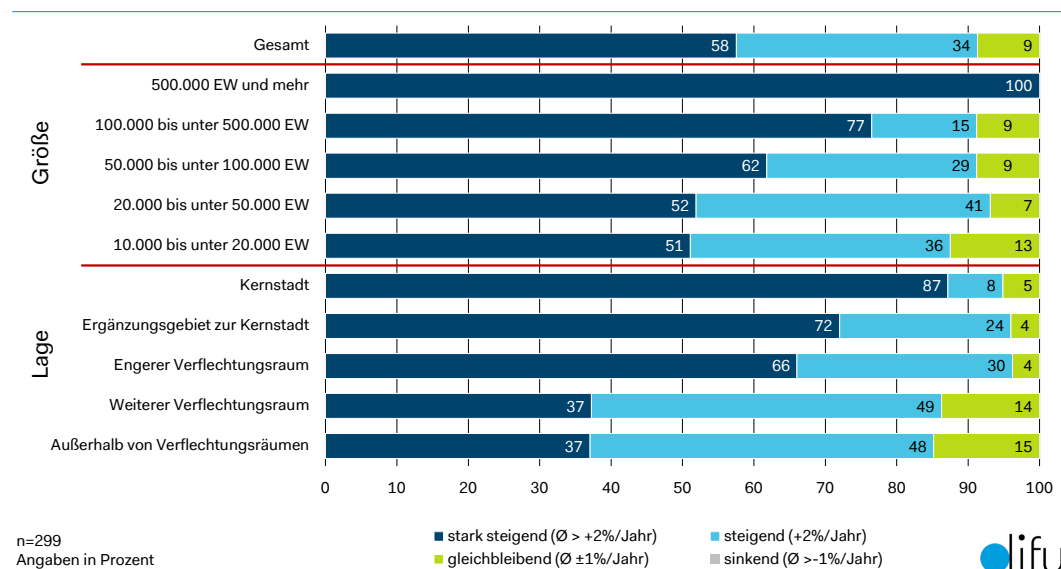
Dynamik der Preisentwicklung hat auch die Ränder der Ballungsräume erreicht

⁴ Die Daten werden nur für die kreisfreien Städte und Kreise zur Verfügung gestellt.

Mit Blick auf die Zukunft zeichnet sich bei einer Vielzahl von Kommunen ein Flächenengpass ab, die Differenzierung von Wohnungsbauflächen, Gewerbeflächen, eigenen kommunalen Flächen und Ausgleichsflächen macht aber auch unterschiedliche Ausprägungen dieser Erwartung deutlich (vgl. Abb. 9). Eine Knappheit wird insbesondere hinsichtlich eigener, kommunaler Flächen gesehen: 71 % bewerten diese als knapp und 16 % geben an, dass keine kommunalen Flächen (mehr) vorhanden sind. Vielfach wurden diese in den zurückliegenden Jahren, als nur ein geringer Entwicklungsbedarf bestand, verkauft – auch um die kommunalen Haushalte auszugleichen. Kommunen, die den Bestand an eigenen Flächen als ausreichend bewerten, sind mit 13 % eindeutig in der Minderzahl, im Einzelfall gibt es sogar mehr als genug dieser Flächen. Etwas höher ist der Anteil an Kommunen, die angeben, ausreichende räumliche Entwicklungsperspektiven für Gewerbeflächen oder Ausgleichsflächen zu haben: Inklusive der wenigen Angaben, dass es mehr als genug gibt, handelt es sich jeweils etwa um ein Viertel der befragten Gemeinden. Am besten werden schließlich die Entwicklungsperspektiven in Bezug auf Wohnungsbauflächen eingeschätzt: 38 % der befragten Kommunen bewerten diese als ausreichend und 4 % als noch besser; die Einschätzung, dass keine Potenziale bestehen, stellt dagegen den Einzelfall dar. Eventuell können diese vergleichsweise besseren Aussichten für die Entwicklung von Wohnungsbauflächen schon als erster Erfolg der jüngsten Aktivitäten zur Baulandmobilisierung gelesen werden?

Flächenknappheit als bestimmendes Phänomen

Abb. 8:
Entwicklung der
Bodenrichtwerte für
baureifes Land in den
letzten zehn Jahren



n=299

Angaben in Prozent

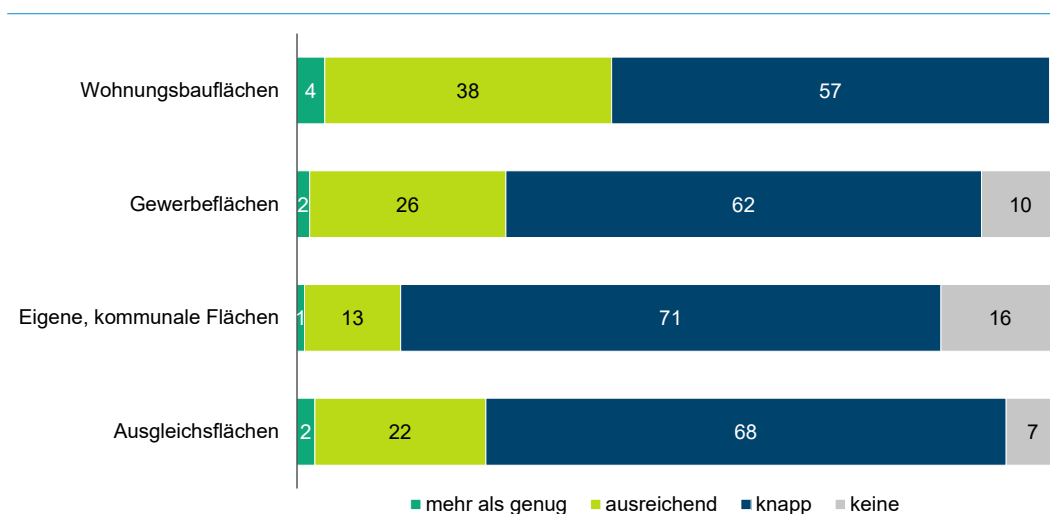
Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Die differenzierte Auswertung dieser Frage nach Gemeindegrößenklassen und der räumlichen Lage der antwortenden Kommunen ergab keine wesentlichen Abweichungen in Bezug auf die Wohnungsbauflächen, jedoch einen deutlich höheren Anteil von Großstädten bzw. Kernstädten der Verflechtungsräume, die die eigenen, kommunalen Flächen als knapp bezeichnen (über 80 %). Lediglich 6,5 % dieser Kommunen bezeichnen die eigenen Flächen als ausreichend. Die Auswertung der in der Vergangenheit entwickelten Flächentypen und der perspektivisch zur Verfügung stehenden Flächenressourcen (Frage 5) verdeutlicht den hohen Stellenwert, den die Innenentwicklung in den Städten hat – Flächenknappheit und Entwicklungsdruck wird nicht zwangsläufig mit der Entwicklung von Außenbereichsflächen begegnet. Die Entwicklung von Konversionsflächen (Bahn, Gewerbe, Militär) spielt daher – insbesondere in den Kernstädten der Verflechtungsräume bzw. den großen Großstädten – eine wichtige Rolle.

Den Kommunen fehlen vor allem eigene Flächen

Abb. 9:
Einschätzung der
mittelfristigen räum-
lichen Entwicklungs-
perspektiven



Frage 2b
n=303 | 303 | 302 | 299 | Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

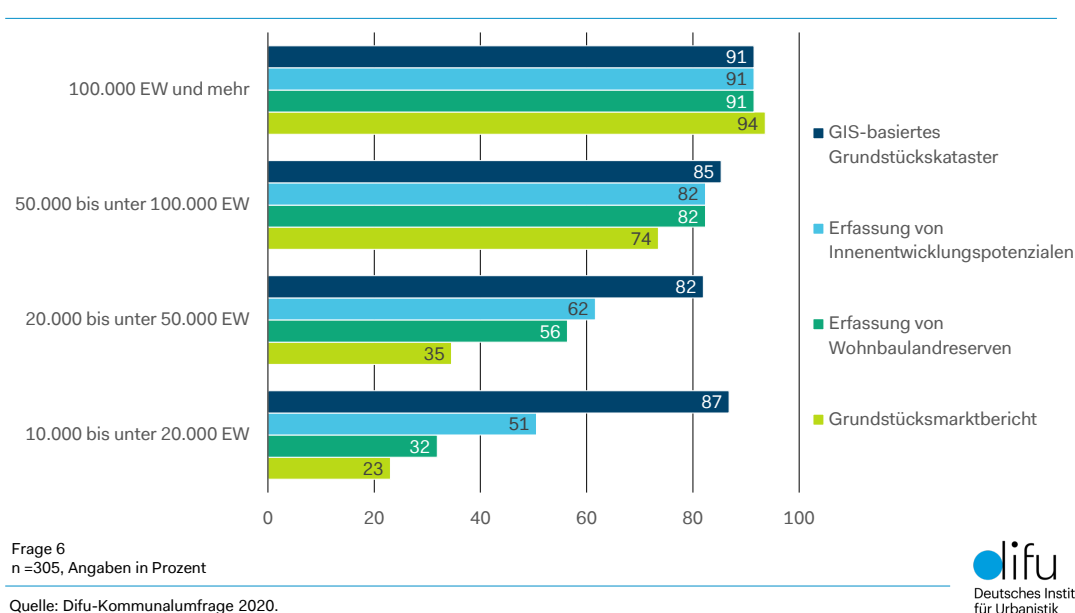
difu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Eine wichtige Voraussetzung für kommunale Bodenpolitik liegt damit auch in dem Wissen über Flächenpotenziale und Preise und der kontinuierlichen Pflege dieses Wissens. In der Kommunalbefragung zeigte sich, dass GIS-basierte Grundstückskataster inzwischen nahezu Standard sind (vgl. Abb. 10). In diesem Bereich gibt es keine Unterschiede zwischen den Kommunen verschiedener Größe. Die 48 Kommunen, die nicht über ein solches Kataster verfügen, verteilen sich auf alle Bundesländer – es bietet sich keine strukturelle Erklärung an⁵.

GIS-basierte Grund-
stückskataster sind
Standard

⁵ Eine Zusammenstellung der Aktivitäten der Länder zur Unterstützung der Bauland(potenzial)erfassung auf kommunaler Ebene findet sich in Blum et al. (2022, 25 ff.): „Insgesamt stehen in elf von 16 Bundesländern Datenbanksysteme zur Verfügung, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren. Die Datenbanken sind dabei Bestandteil eines Flächenmanagements, welches als Handlungsprinzip der Planung, eine aktive, bedarfsorientierte, strategische und ressourcenschonende Bodennutzung und Steuerung der Siedlungsentwicklung anstrebt“ (ebd. 24).

Abb. 10:
Datengrundlagen zur
Erfassung der Bauland-
verfügbarkeit und der
bodenpolitischen
Situation



In 65 % der antwortenden Kommunen findet eine systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen statt, 58 Kommunen davon führen ein Baulückenkataster nach § 200 Abs. 3 BauGB. Die Wohnbaulandreserven (ohne Baurecht) erfassen 57 % der Kommunen, wobei hier deutliche Unterschiede nach der Gemeindegröße zu Tage treten. In den kleineren Kommunen ersetzt z.T. Erfahrungswissen die systematische Beobachtung, auch weil die Situation als „überschaubar“ eingeschätzt wird. Grundstücksmarktberichte haben nur bei den Städten über 50.000 Einwohnern eine hohe Verbreitung. Das kann auch an der Zuständigkeit und Organisation der Gutachterausschüsse liegen⁶. In NRW sind die Grundstücksmarktberichte – für die kreisfreien Städte und Kreise – alle kostenfrei unter BORISplus.NRW zu finden (OGA-NRW 2022).

Erfassung von Innen-
entwicklungspotenzia-
len auf hohem Niveau

Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten

Wie lange reicht das Bauland? Mit dieser Frage beschäftigen sich alle Fallstudienkommunen – mehr oder weniger kontinuierlich bzw. systematisch⁷. Im Vergleich lassen sich verschiedene Ansätze der Betrachtung von Baulandreserven ableiten. Diese sind auch vom Wachstumsdruck, von der Stadtgröße und von den verfolgten bodenpolitischen Strategien abhängig. Interessant ist, dass die Bodenpreisentwicklung bei der Betrachtung der Baulandpotenziale kaum thematisiert wird. Darüber hinaus fällt auf, dass nur einige Städte ihre Baulandpotenziale in Flächen mit und ohne Baurecht differenzieren. Das stellt aber – unter strategischen Gesichtspunkten – eine besonders wertvolle Information dar (siehe unten u.a. Stadt Bielefeld).

Verschiedene Ansätze
der Betrachtung von
Baulandreserven

⁶ „Die Festlegung der Zuständigkeitsbereiche der Gutachterausschüsse und die Einrichtung von Oberen Gutachterausschüssen oder Zentralen Geschäftsstellen gehört nach § 199 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) zu den Aufgaben der Länder. Die entsprechenden Regelungen zur Struktur und Organisation der Gutachterausschüsse und deren Geschäftsstellen finden sich in Gutachterausschuss- oder Durchführungsverordnungen der Länder zum BauGB.“ (AK OGA (2019, S. 7))

⁷ Lediglich in den beiden kleinsten Fallstudienkommunen Kriftel und Leopoldshöhe findet keine Bilanzierung der Baulandpotenziale statt. In Leopoldshöhe ist die kommunale Grundstücksentwicklungsgesellschaft (vgl. Kap. 6.3) für die kontinuierliche Bereitstellung von Bauland verantwortlich. In Kriftel wird die Umsetzung des Ortsentwicklungskonzeptes beobachtet.

Städte mit kontinuierlichem Wohnbauland-Monitoring

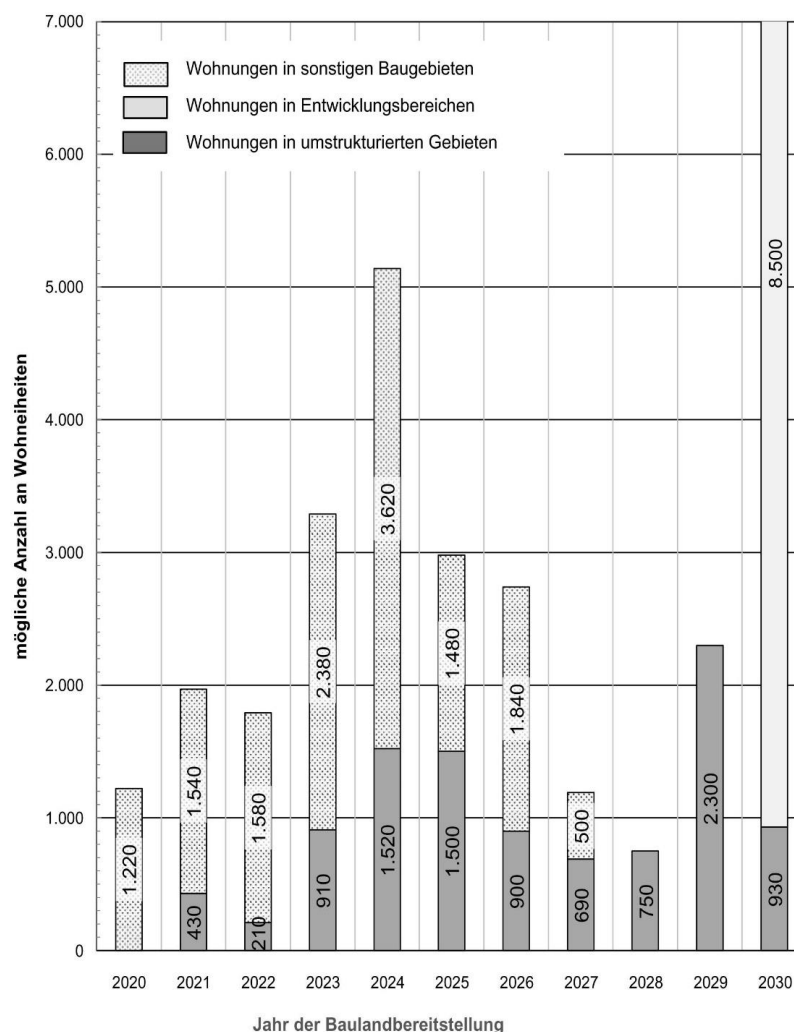
Die Stadt Ulm arbeitet mit einer Wohnbaulandbilanzierung, bei der der Entwicklungsstand der im FNP ausgewiesenen Flächen im Verhältnis zu den berechneten Wohnbedarfen betrachtet wird. Von den ca. 300 ha der 2002 im FNP ausgewiesenen Flächen wurden bis 2018 knapp 45 % aufgesiedelt. Parallel wurde das Innenentwicklungspotenzial detaillierter bestimmt (85 ha). Die Stadt kommt daher zu dem Schluss, dass in den nächsten 10–15 Jahren kein weiterer Flächenbedarf über die derzeit im gültigen Flächennutzungsplan ausgewiesenen Wohnbauflächen hinaus besteht (vgl. Stadt Ulm, 2019b, 18 f.; Stadt Ulm, 2022d, S. 15).

Stadt Ulm: Wohnbaulandbilanzierung

Die Stadt Frankfurt am Main arbeitet mit einem Wohnbauland-Entwicklungsprogramm, das regelmäßig (2011, 2015, 2019) fortgeschrieben wird (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2020b). Es wird der Bearbeitungsstand der planerischen Vorbereitung von Wohnbauflächen dargestellt. Erfasst werden Wohnbaupotenziale, die mehr als 50 Wohneinheiten aufweisen und bei denen zur Realisierung des Potenzials Planungsrecht geschaffen werden muss. Für alle Flächen wird der zeitliche Ablauf der Baulandbereitstellung, d.h. der Zeitpunkt der Baugenehmigungsfähigkeit einzelner Wohnungsbauvorhaben, prognostiziert (vgl. Abb. 11).

Stadt Frankfurt am Main: Wohnbauland-Entwicklungsprogramm

Abb. 11:
Frankfurt am Main:
Mögliche Anzahl der
Wohneinheiten nach
dem Jahr der Bauland-
bereitstellung



Quelle: Stadt Frankfurt am Main, 2020b, S. 11.

In der Landeshauptstadt Dresden wird auf Grundlage der Bevölkerungs- und Haushalteprognose nach Bedarf, mindestens jedoch alle 5 Jahre, eine Wohnbauflächenprognose⁸ beauftragt. Die Prognose enthält Aussagen zum Wohnungsneubaubedarf sowie eine Gegenüberstellung des vorhandenen Wohnbauflächenpotenzials und des prognostizierten Wohnbauflächenbedarfs, aus der Schlussfolgerungen für die Flächenausweisung gezogen werden können (Landeshauptstadt Dresden, 2019c, S. 21). Dresden verfügt generell über ausreichend Entwicklungspotenziale bei den Wohnbauflächen. So weist die Gegenüberstellung von Flächenbedarf und -angebot der Flächenpotenziale im FNP für Ein- und Zweifamilienhäuser einen Deckungsgrad von 137 % und für Mehrfamilienhäuser von 121 % auf (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2019b, 89 f.).

Landeshauptstadt
Dresden: Wohnbauflächenprognose

Monitoring der Baulandpotenziale als Initial der Neujustierung der Bodenpolitik

Die Stadt Bielefeld hat eine gesamtstädtische Angebotsanalyse der Flächenreserven für das Wohnen auf Ebene von FNP und Regionalplan vorgenommen, um die Flächenpotenziale für den Wohnungs- und Eigenheimbau zu bewerten. Des Weiteren ging es um eine Analyse möglicher Aktivierungs- oder sonstiger Hemmnisse und Restriktionen bei der Mobilisierung geeigneter Wohnsiedlungsflächen (vgl. Stadt Bielefeld, 2019b, S. 5).

Stadt Bielefeld: Analyse der Flächenreserven

Die Stadt Landau in der Pfalz hat im Rahmen der Wohnraumstrategie einen Bedarf von ca. 2.500 WE bis 2030 ermittelt. Die 2015 vorhandenen Baulandreserven reichten aber für maximal 1.000 Wohnungen (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2016c, 89 f.). Aufbauend auf einem Baulandkataster und einer bereits 2010 beschlossenen Baulandstrategie wurde das gesamte Gemeindegebiet nach Baulandreserven im Innen- und Außenbereich untersucht. Im Ergebnis sollen 1.000 Wohnungen im Innenbereich und 1.500 Wohnungen im Außenbereich entwickelt werden. Der Baulandbedarf soll zu 20 % in den Stadtdörfern und zu 80 % in der Kernstadt gedeckt werden (vgl. (Kamplade, 2019).

Stadt Landau in der Pfalz: Erhebung der Baulandreserven

Wohnbaulandpotenziale bei Umlandkommunen

Die Stadt Oranienburg hat im Rahmen der Erarbeitung der Wohnbaulandstrategie die Wohnbaulandpotenziale identifiziert und deren Zeithorizont für die Realisierung abgeschätzt. Die Untersuchung beziffert Flächen für ca. 6.400 WE und zusätzlich 2.200 WE Potenziale in Baulücken. Mit Blick auf die Umsetzung wird aber festgestellt, dass die momentan kurz- bis mittelfristig (in den nächsten fünf Jahren) aktivierbaren Wohneinheiten nicht ausreichen würden, um den prognostizierten Bedarf zu decken. Mit Blick auf die Wachstumsziele bedeutet das, dass es in kurzer und mittlerer Frist zu Engpässen am Wohnbaulandmarkt kommen kann und die Stadt Oranienburg Einwohnerpotenziale „verschenken“ würde (vgl. Stadt Oranienburg, 2018, 48 ff.).

Stadt Oranienburg: Erhebung Wohnbaulandpotenziale

Die Stadt Pirna hat mit der Strategie 40.000+ ein Wachstumsziel formuliert. Dazu leistet die Baulandentwicklung einen Beitrag, indem Angebote für Zuziehende geschaffen werden – etwa ein Drittel der Bauherren von Ein- und Zweifamilienhäusern stammt aus Dresden. Neben der Nutzung des hohen Potenzials an Baulücken ist es notwendig, auch neue Wohnbaustandorte zu generieren. Entsprechende Planungen wurden durch die Wohnbaulandprognose der Erlebnisregion Dresden konzeptionell vorbereitet (vgl. Erlebnisregion Dresden, 2015; Stadt Pirna, 2017b, 2021b).

Stadt Pirna: Baulandentwicklung als Teil der Wachstumsstrategie

⁸ Die Ergebnisse der Wohnbauflächenprognose sind nicht öffentlich zugänglich.

Im Unterschied dazu versucht die Große Kreisstadt Dachau das richtige Maß des Wachstums zu finden. In diesem Zusammenhang wurden die Prognosen zur Siedlungsentwicklung in Szenarien betrachtet, um den wohnungsbaubedingten Nettozuzug zu bewerten. Die Flächenressourcen im Siedlungsbestand (Baulücken und geringfügig bebaute Flächen) belaufen sich auf ca. 89,2 ha und die der Siedlungserweiterungsflächen auf weitere ca. 48,3 ha. Von diesen werden bis zum Jahr 2037 ca. 29 % (26,0 ha) im Siedlungsbestand und zwischen 23 % und 36 % auf den Siedlungserweiterungsflächen umgesetzt werden. Das bedeutet einen Zuzug von 550 oder 605 Personen pro Jahr (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2021a, S. 3). Trotz der umfangreichen Entwicklungspotenziale wird festgestellt, dass es in Dachau – bis auf wenige Einzelgrundstücke – keine kommunalen Grundstücke mehr gibt, die sich für eine Siedlungsentwicklung und für die dazu erforderliche soziale und technische Infrastruktur eignen (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2022c).

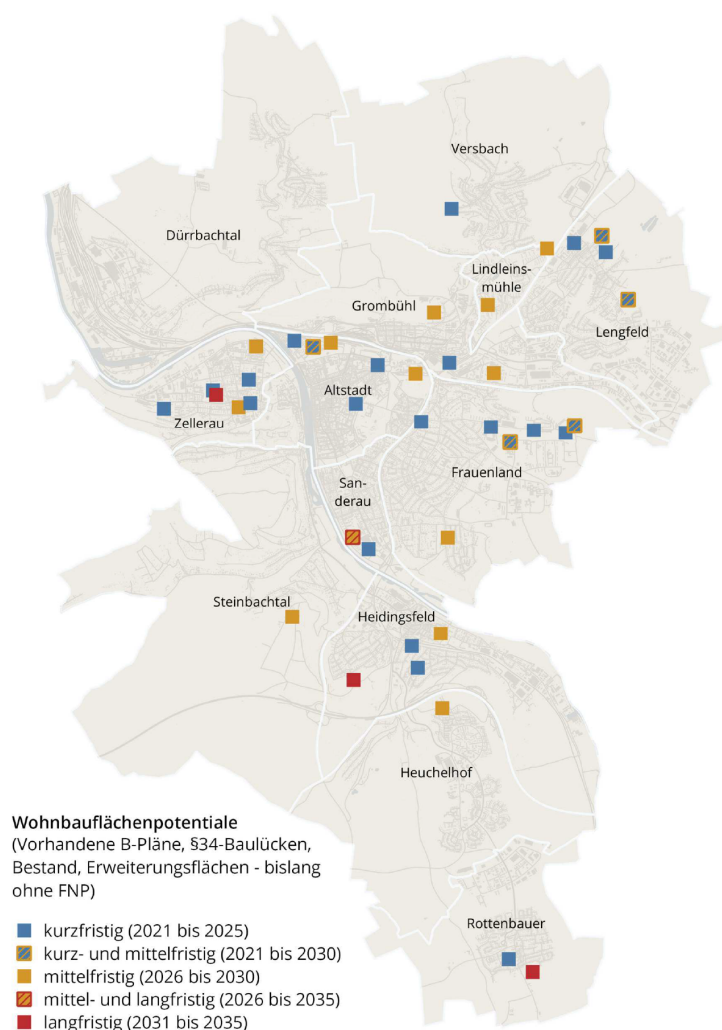
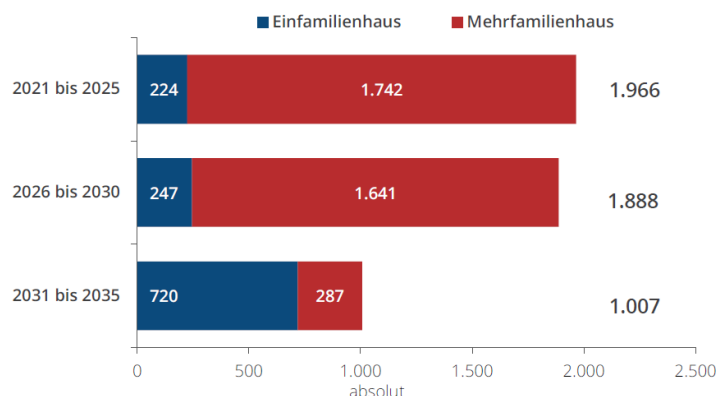
Große Kreisstadt
Dachau: Bewertung des
wohnungsbaubeding-
ten Nettozuzugs

Erhebung von Wohnbaulandpotenzialen im Kontext von Stadtentwicklungskonzepten

Für die Stadt Würzburg wurde im Rahmen der Erstellung des Handlungskonzepts Wohnen (2015) eine Erfassung der Flächenpotenziale, d.h. Baulücken, Nachverdichtungs- und Umnutzungspotenziale, vorgenommen. Auf den identifizierten Flächen (375 Flächen, über 100 ha) können bis zu 5.000 WE errichtet und so der Bedarf bis 2030 gedeckt werden. Einschränkend wird allerdings erwähnt, dass der größte Teil der erfassten Flächen (ca. 330) sich nicht im Besitz der Stadt Würzburg oder eines kommunalen Unternehmens befindet und dass damit die direkten Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Flächen als vergleichsweise gering eingeschätzt werden. In den meisten Fällen ist daher nicht absehbar, ob die Flächen tatsächlich für den Wohnungsbau genutzt werden (vgl. Stadt Würzburg, 2015, 62 ff.). Die Überprüfung der Wohnbaulandpotenziale 2022 (vgl. Stadt Würzburg, 2022a, S. 41) führte zum Ergebnis, dass bis 2035 ca. 4.900 Wohnungen auf den Markt kommen könnten, darunter 1.200 Wohnungen in Einfamilienhäusern und rund 3.700 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Etwa zwei Drittel der Potenziale liegen im Innenbereich (vgl. Abb. 12). Dennoch wird nicht erwartet, dass im Rahmen der Neuaufstellung des FNP (erwarteter Abschluss 2025) in erheblichem Umfang neue Entwicklungsflächen ausgewiesen werden. Daher wird die Stadtentwicklung stärker auf die Qualifizierung des Gebäudebestandes auch mit Blick auf die Freiflächen hin adressiert (Interview am 09.11.2021).

Stadt Würzburg: Erfas-
sung der Flächenpoten-
ziale

Abb. 12:
Wohnbauflächen der
Stadt Würzburg in zeit-
licher und räumlicher
Perspektive



Quelle: Stadt Würzburg, 2022a, 41, 148.

Für die Universitätsstadt Marburg wurde in der Wohnungsmarktanalyse (2014) festgestellt, dass das Flächenpotenzial grundsätzlich ausreicht, um die Wohnungsbedarfe bis zum Jahr 2020 zu realisieren – sofern alle seinerzeit vorhandenen Potenzialflächen bebaut werden. 2015 wurden die Flächenpotentiale im Wohnraumversorgungskonzept überprüft und es wurden ein kurzfristiges Baulandpotenzial von ca. 3.500 WE sowie mittel- und längerfristige Baulandpotentiale in der Größenordnung von ca. 2.000 WE festgestellt (vgl. Universitätsstadt Marburg, 2014, S. 74, 2015, 4 ff.).

Universitätsstadt Marburg: Bewertung des Flächenpotenzials

Die Stadt Köln hat im Rahmen der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans Wohnen (2014) aus der Abschätzung der Wohnungsnachfrage den Neubaubedarf abgeleitet. Dieser wurde mit den Wohnungsbaupotenzialen abgeglichen. Im Ergebnis wurde eine Bedarfsdeckung in Bezug auf die Bereitstellung von Bauflächen für den Ein- und Zweifamilienhausbau festgestellt, während im Mehrfamilienhaus-Segment Baupotenziale für ca. 13.250 WE (Deckung 69 %) fehlten. Empfohlen wurden die Überprüfung und gegebenenfalls Neuformulierung der planerischen Zielsetzungen sämtlicher im aktuellen Wohnungsbauprogramm enthaltenen Flächen zugunsten höherer Dichten, aber auch die Neuausweisung von Flächen und die Beschleunigung der Baureifmachung (vgl. Stadt Köln, 2014a, 14 ff.). Seither konnte die Stadt Köln mit großen Stadtentwicklungsgebieten wie dem Deutzer Hafen und der Parkstadt Süd aus dem Wohnungsbauprogramm aktivieren. Derzeit wird im Rahmen des strategischen Flächenmanagements das Baulandpotenzial (Einbeziehung von Flächen der Innenentwicklung) unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten überprüft (Interview am 25.08.2021).

Stadt Köln: Betrachtung der Wohnungsbaupotenziale im Kontext der Wohnungsnachfrage

Die Stadt Überlingen hat 2018 die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs für den Zeithorizont 2030 im Rahmen der Erstellung einer Wohnungsbedarfsanalyse und eines Handlungskonzepts Wohnen beauftragt. Es wurde festgestellt, dass die aktuellen Entwicklungsflächen im Flächennutzungsplan sowie die zusätzlichen Außenbereichsflächen, die nach § 13b BauGB entwickelt werden können, ausreichen, um den benötigten Bedarf bis zum Zieljahr 2030 abzudecken (vgl. Stadt Überlingen, 2020, 2 f.).

Stadt Überlingen: Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs

Die Stadt Kaufbeuren führt seit vielen Jahren ein Bauflächenkataster, in dem Grundstücke erfasst werden, auf denen Nachverdichtungs- und Stadterweiterungsprojekte größeren Umfangs denkbar sind. Nach aktuellem Stand stehen im Stadtgebiet 34 ha Bauflächen für Einzel-, Doppel- und Reihenhaushausbauungen und 31 ha Bauflächen für Geschosswohnungsbauten zur Verfügung. Dies ergibt ein rein statistisches Ausbaupotenzial von 680 Wohneinheiten im Einzelhausbereich für 1.360 Personen und 3.100 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau für 6.200 Personen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Nachverdichtungsmöglichkeiten kleineren Umfangs durch Schließung von Baulücken, Teilung von Grundstücken, Aufstockungen und ähnliche vergleichsweise kleinteilige Maßnahmen. Das hier schlummernde Potenzial lässt sich aufgrund der vorhandenen Unterlagen und Analysen nur erahnen, dürfte aber sehr groß sein (vgl. Stadt Kaufbeuren, 2017, 90 f.).

Stadt Kaufbeuren: Kleinteilige Erfassung von Baupotenzialen

Im Rahmen der Betrachtung der Baulandpotenziale werden die kommunalen Flächenreserven nicht regelhaft analysiert. In den Fallstudien-Interviews nahmen diese aber durchaus einen großen Raum ein – eingeleitet wurde zumeist mit dem Satz: „Die Stadt hat kaum mehr eigene Flächen“. Auch die Begründungen ähnelten sich, es wurden zumeist die Flächenveräußerungen in den zurückliegenden Jahren sowie mangelnde Aktivität und Investitionen im Flächenankauf beklagt. Dennoch schreiben insbesondere die Kommunen, in denen der Wohnungsmarkt lange Zeit entspannt war oder in denen Konversionsflächen die Entwicklung bestimmten, der Bestandsaufnahme eine Schlüsselrolle zu. Die Einsicht, dass die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten ohne Flächenbesitz sehr eingeschränkt sind, ist oft Anstoß für Überlegungen zu Baulandbeschlüssen, Baulandmodellen oder Ankaufsstrategien.

Verfügbarkeit kommunaler Flächen

In der Landeshauptstadt Dresden sind von dem kommunalen Grundstücksbestand ca. 79 % (4.244 ha) für Zwecke der Daseinsvorsorge, d.h. zur Erfüllung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben, gebunden. Lediglich 20 % des kommunalen Grundstücksbestandes, d.h. 1.100 ha, sind dem Finanzvermögen zuzurechnen, wovon wiederum fast die Hälfte auf Landwirtschaftsflächen entfällt (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2022b, 8 ff.). Im Zuge der Neugründung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft WiD (Wohnen in

Landeshauptstadt Dresden: Strategisches Flächenerwerbs- und Entwicklungskonzept

Dresden GmbH & Co. KG) wurden – in einer ersten Phase – 580 unbebaute Flurstücke geprüft. Davon waren aber lediglich 39 Flurstücke geeignet, so dass sich ein Potenzial für 19 Standorte mit einer Fläche von 6,8 ha ergab (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2017, 2018). Mittlerweile wurden im Rahmen eines weiteren Grundstückspakets noch einmal sieben unbebaute Grundstücke in die WiD eingelegt (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2021). Die Stadt sieht sich nun vor der Herausforderung, weitere geeignete Flächen zu finden. Um die Dimension der Bedarfe abzuschätzen – und auch die Höhe der notwendigen Investitionen – wurde ein Strategisches Flächenerwerbs- und Entwicklungskonzept erarbeitet (vgl. Kap. 3.2).

Eine Überraschung erlebte hingegen die Stadt Aachen: Auch hier war man davon ausgegangen, dass es kaum noch kommunale Grundstücke gibt. Die systematische Sichtung und Bewertung der im kommunalen Eigentum stehenden Liegenschaften auf zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten bestätigte das aber nicht. Von über 12.000 Flurstücken sind die meisten zwar bebaut oder durch öffentliche Nutzungen gebunden. Es wurde allerdings zu Recht davon ausgegangen, dass nicht alle städtischen Grundstücke effizient genutzt werden (vgl. Stadt Aachen, 2019d). Ziel der Untersuchung war zum einen die Identifizierung möglicher Entwicklungs- und Nachverdichtungspotenziale und zum anderen die Beantwortung der Frage, inwieweit über die Entwicklung städtischer Grundstücke der Stadtentwicklung neue Impulse gegeben werden können. Auf diese Weise konnten auf den städtischen Grundstücken in erheblichem Umfang Potenziale für den Wohnungsneubau identifiziert werden. Demnach können kurzfristig auf städtischen Grundstücken relativ kurzfristig ca. 440 Wohneinheiten und mittelfristig, d.h. in den nächsten 2–4 Jahren, weitere 2.200 Wohneinheiten errichtet werden.

Stadt Aachen: Systematische Identifizierung von Nachverdichtungspotenzialen

3. Bodenpolitische Strategien zur Baulandmobilisierung

In der aktuellen Situation – (Post-)Corona, Krieg in der Ukraine, Inflation, Kostensteigerungen und Knappheit bei Baustoffen, Fachkräftemangel, um nur einige Faktoren zu nennen – scheint das im Koalitionsvertrag verankerte Neubauziel von 400.000 Wohnungen pro Jahr kaum erreichbar. Schwer wiegt zudem, dass die Boden- und Immobilienmärkte durch die anhaltenden Unsicherheiten weiter im Zentrum von Anlagestrategien internationaler Investoren stehen. Das erweist sich als Hypothek, denn der Baulandmarkt ist und bleibt dem Wohnungsmarkt vorgelagert. Teures Bauland verteuert das Wohnen, erschwert die Wohneigentumsbildung und heizt die Bodenspekulationen weiter an. Auf den ersten Blick scheint deshalb die Forderung plausibel, dass „Badewannen statt Waschbecken voller Bauland ausgewiesen werden müssen, damit Grundstücke deutlich billiger werden“ (Braun, 2017). Doch einerseits ist die Knappheit des Bodens systemimmanent – insofern trägt das „30 ha-Ziel“ der Unvermehrbarkeit und Unverzichtbarkeit des Bodens (vgl. Vogel, 2019) lediglich Rechnung. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass gerade in den wachsenden und schon stark verdichteten Agglomerationsräumen die Planungsprozesse – von der Ausweisung des Baulands bis zur Baureife – durchaus anspruchsvoll sind. Generell lässt sich insbesondere für Kommunen, die nicht einem kontinuierlichen Wachstumsdruck unterliegen, feststellen, dass eine Verstetigung des Baulandangebotes erst wieder erreicht werden muss. Für diese Ausweitung des Baulandangebots sind sowohl auf kommunalen Liegenschaften als auch auf privaten Flächen in großem Umfang neue Baurechte zu schaffen, und die bestehenden Baurechte

Teures Bauland verteuert das Wohnen

im unbeplanten Innenbereich sind entsprechend zu mobilisieren. Alle diese Handlungsfelder gehören zu einer aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik.

Insofern ist es richtig, dass „das Baulandangebot in einem erheblichen Maße durch die kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik präjudiziert“ (Forum Baulandmanagement NRW, 2017, S. 7) wird. In einem Positionspapier des Deutschen Städtetages (2014, S. 6) wurde das Ziel formuliert, dass an die Stelle der noch immer weit verbreiteten klassischen „passiven“ Angebotsplanung⁹ zunehmend eine „aktive“ bedarfsorientierte strategische Steuerung tritt. Eine weitere Weichenstellung erfolgte in dem Positionspapier von 2017, in dem es hieß: „der Schlüssel zu einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Liegenschafts-, Boden- und Wohnungspolitik liegt in einem weitergehenden, eher langfristig umsetzbaren Paradigmenwechsel, weg von einer rein fiskalisch orientierten Flächenpolitik. In diesem Sinne muss sich der Umgang der öffentlichen Hände mit ihrem Grundstücks- und Wohnungseigentum grundlegend ändern“ (DST, 2017, S. 5). Und nicht zuletzt schrieb die Baulandkommission (BMI, 2019) den Kommunen – sowie den Ländern und dem Bund – ins Pflichtenheft, konsequent weiter daran zu arbeiten, die eigene Liegenschaftspolitik nachhaltig ausrichten.

Bedarfsorientierte strategische Steuerung des Baulandangebots

Eine Passage aus dem Marburger Grundsatzbeschluss zur Baulandentwicklung von 2005 zeigt allerdings auf, dass sich viele Städte schon lange vorher auf den Weg gemacht hatten: „Die Abkehr vom Prinzip der reinen Angebotsplanung hin zu einer strategischen Baulandentwicklung ist eine grundsätzliche Entscheidung und sollte keineswegs einzelfallbezogen angewendet werden. Im Sinne der Gleichbehandlung der Eigentümer*innen und als Signal für Bauwillige in den Stadtteilen¹⁰ bedarf es einer langfristigen Perspektive, damit vertraglichen Regelungen weder der Beigeschmack von Willkür noch der Beliebigkeit anhaftet. Ein entsprechender Grundsatzbeschluss ist aber auch Ausdruck eines neuen, aktiveren Rollenverständnisses der Stadt im Prozess der Baulandbereitstellung. Zudem benötigt die Verwaltung einen von einer breiten politischen Mehrheit getragenen Grundsatzbeschluss, um bei Verhandlungen mit den beteiligten Akteuren/Eigentümer*innen eine aussichtsreiche Verhandlungsbasis zu haben“ (Universitätsstadt Marburg, 2005, S. 2).

Marburger Grundsatzbeschluss zur Baulandentwicklung von 2005

Mit der vorliegenden Untersuchung geben wir einen Überblick darüber, inwieweit die genannten Forderungen nach einer aktiven kommunalen Bodenpolitik umgesetzt werden und wurden. Dazu beleuchten wir die Themen: Baulandbeschlüsse, den kommunalen Flächenankauf und die -vergabe sowie Baulandmodelle. Ergänzt werden die quantitativen Daten jeweils durch die Erkenntnisse aus den Fallstudienkommunen.

⁹ Ein Ergebnis der Umfrage von Blum et al. (2022, 95 f.) ist, dass die Kommunen „insbesondere der klassischen Angebotsplanung große Bedeutung zuschreiben“. Definiert wurde Angebotsplanung durch die Verfahrensschritte: Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung. In der Difu-Kommunalarfrage wurde der Begriff dagegen nicht verwendet. Die Hauptkritik besteht darin, dass die Gemeinde keinen Einfluss auf die Nutzung bzw. Vermarktung der baureifen Flächen hat und damit auch nicht auf die nachhaltige Nutzung des Bodens.

¹⁰ Der Bezug auf die Außenstadtteile (15) rührt daher, dass in den 1990er-Jahren dort der Schwerpunkt der Baulandausweisungen lag. Die erschlossenen Flächen wurden nur teilweise bebaut, und „die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Bauland – ist auch durch den Umstand, dass u. a. Planungskosten und Erschließungsanteile auf die Allgemeinheit abgewälzt werden – ein lukratives Geschäft, ohne dass dafür vom Einzelnen besondere Leistungen abverlangt werden“ (Marburg, 2005).

3.1 Baulandbeschlüsse oder Baulandstrategien

Der Begriff „Baulandbeschluss“ oder „Baulandstrategie“ ist nicht abschließend definiert. So wird in der Anwendungspraxis „Baulandstrategie“ zum Teil auch synonym für „Baulandmodell“ verwendet (vgl. z.B. Forum Baulandmanagement NRW, 2017). Wir verstehen dagegen unter einem „Baulandmodell“ die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den durch die kommunale Bauleitplanung verursachten Kosten und Lasten (vgl. Kap. 3.5) und sehen das als mögliche Teilmenge eines Baulandbeschlusses an. In der Kommunalbefragung (vgl. Fragebogen im Anhang) wurde folgendes Begriffsverständnis erläutert: „In einem kommunalen Baulandbeschluss werden der grundsätzliche strategische Rahmen (Baulandstrategie), die Verfahrensweise und die Kombination von Instrumenten zur kommunalen Baulandentwicklung festgelegt“. Die Kommunen wurden zudem gebeten, die Fragen auch dann zu beantworten, wenn es bei ihnen vor Ort keinen dezidierten Baulandbeschluss gibt, sondern mit einer sonstigen (z.B. verwaltungsintern festgelegten oder auf Tradition beruhenden) Baulandstrategie gearbeitet wird oder diese ein Bestandteil von anderen umfassenden Konzepten ist (z.B. Handlungsprogramm Wohnen oder Integriertes Stadtentwicklungskonzept).

Baulandbeschluss als grundsätzlicher strategischer Rahmen der kommunalen Bodenpolitik

Abb. 13:
Einordnung der bodenpolitischen Strategie in das Instrumentarium



Quelle: Adrian et al., 2021, S. 22

Eine bodenpolitische Strategie kann damit ganz unterschiedlich aussehen, auch weil jede Stadt aus der bisherigen Verwaltungspraxis eine spezifische Ausgangslage und ein spezifisches bodenpolitisches Vorgehen mitbringt. Sie trägt aber der Einschätzung Rechnung, dass ein strategisches Vorgehen in der Bodenpolitik eine konzeptionelle Grundlage sowie die Rückbindung zu den Zielen der Stadtentwicklung erfordert (vgl. Abb. 13). Ein bodenpolitisches Konzept kann zudem hilfreich sein, um die Rückendeckung bzw. das Mandat der politischen Entscheidungsorgane in der Gemeinde zu erhalten.

Bodenpolitische Strategien rekurren auf die jeweilige Situation

Insgesamt bejahten 43 % der antwortenden Kommunen das Vorhandensein eines Baulandbeschlusses. Abb. 14 zeigt, dass es jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen unterschiedlicher Größe und Prosperität sowie in unterschiedlichen stadtreionalen Lagen gibt. Mit zunehmender

43 % der Kommunen haben einen Baulandbeschluss

Nähe zum Zentrum der Verflechtungsräume, steigender Prosperität und höherer Einwohnerzahl steigt jeweils der Anteil der Kommunen, die entsprechende Beschlüsse gefasst haben. Dass große, überdurchschnittlich wachsende und zentrale Städte diese Frage mehrheitlich bejahen, lässt den Handlungsbedarf durchscheinen, der vielerorts besteht. Gleichzeitig wird jedoch auch hier deutlich, dass dieser nicht nur in den großen Ballungszentren besteht, da auch die Kommunen in der kleinsten Gemeindegrößenklasse und außerhalb von Verflechtungsräumen sowie schrumpfende Städte und Gemeinden zu jeweils einem Drittel entsprechende Beschlüsse angeben.

Abb. 14:
Kommunen mit
Baulandbeschlüssen
nach Größenklassen,
Prosperität und Lage

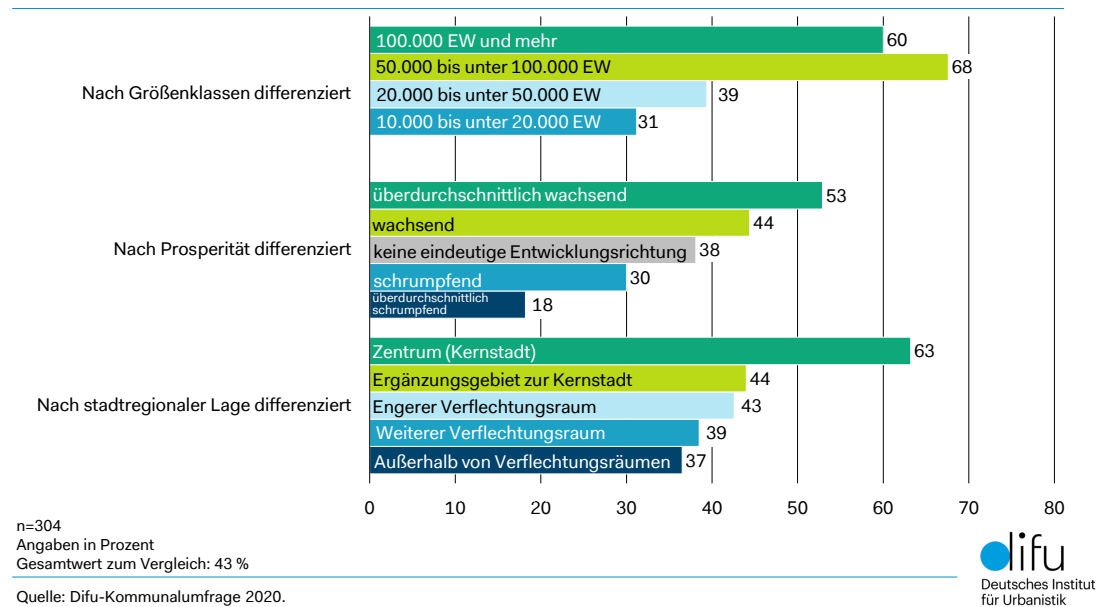
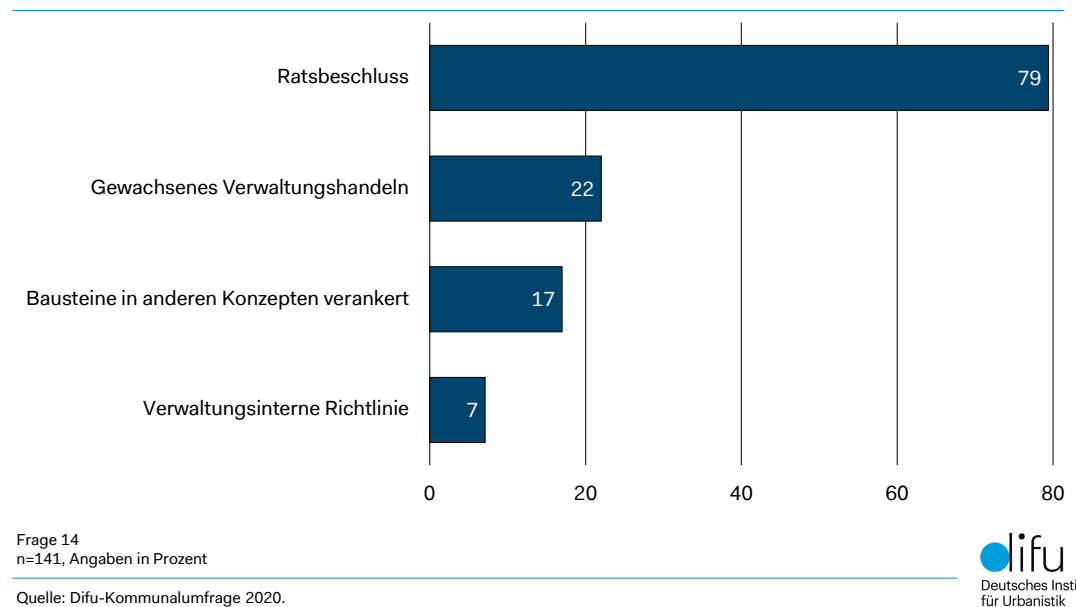


Abb. 15:
Form des Bauland-
beschlusses



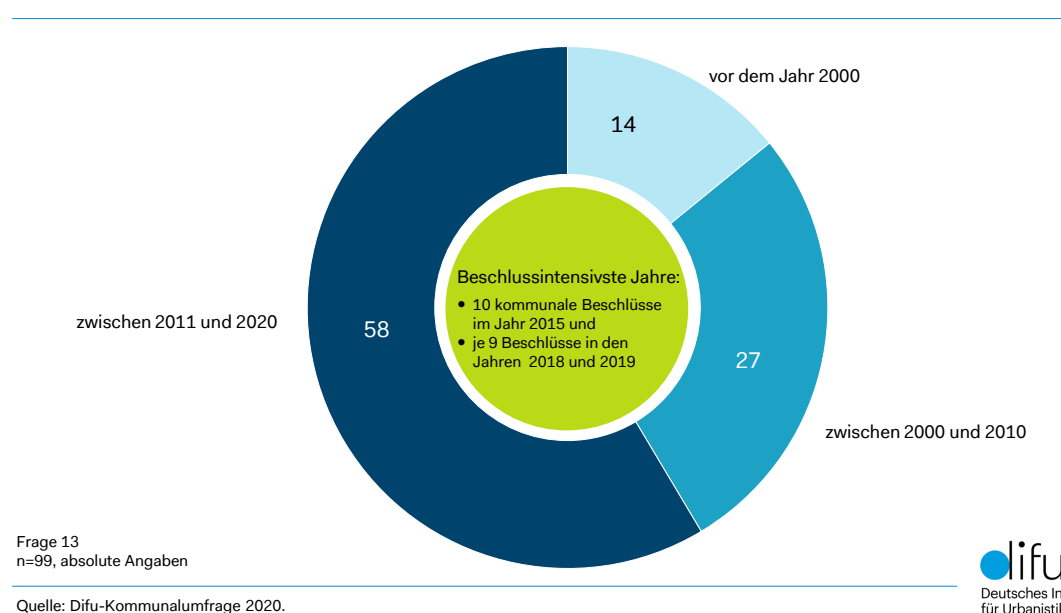
Von den insgesamt 131 Kommunen, in denen ein Baulandbeschluss oder eine Baulandstrategie vorhanden ist, haben 99 das Beschlussjahr bzw. das Jahr der Verabschiedung angegeben (vgl. Abb. 16). Die Gruppierung dieser Angaben zeigt den deutlichen Zuwachs und die gestiegene Bedeutung entsprechender Beschlüsse in der jüngsten Vergangenheit. Ein Beschlussjahr vor 2000 wurde von 14 Kommunen angegeben, im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 wurden in 27 Kommunen Beschlüsse gefasst. Die Mehrheit der Beschlüsse datiert ab 2011 bis 58 der 99 Kommunen. Die Spitzenreiter sind die Jahre 2015 mit 10 Beschlüssen sowie 2018 und 2019 mit jeweils 9 Beschlüssen.

Zunahme der Zahl der Baulandbeschlüsse in den letzten Jahren

108 Kommunen gaben an, dass der Baulandbeschluss in Form eines Ratsbeschlusses gefasst wurde. Allein auf gewachsenem Verwaltungshandeln beruht die Baulandstrategie nur in sieben Kommunen. Die höhere Zahl an Nennungen (vgl. Abb. 15) ist darauf zurückzuführen, dass von manchen Kommunen mehrere Formen angegeben wurden.

Baulandbeschlüsse werden überwiegend im Rat gefasst

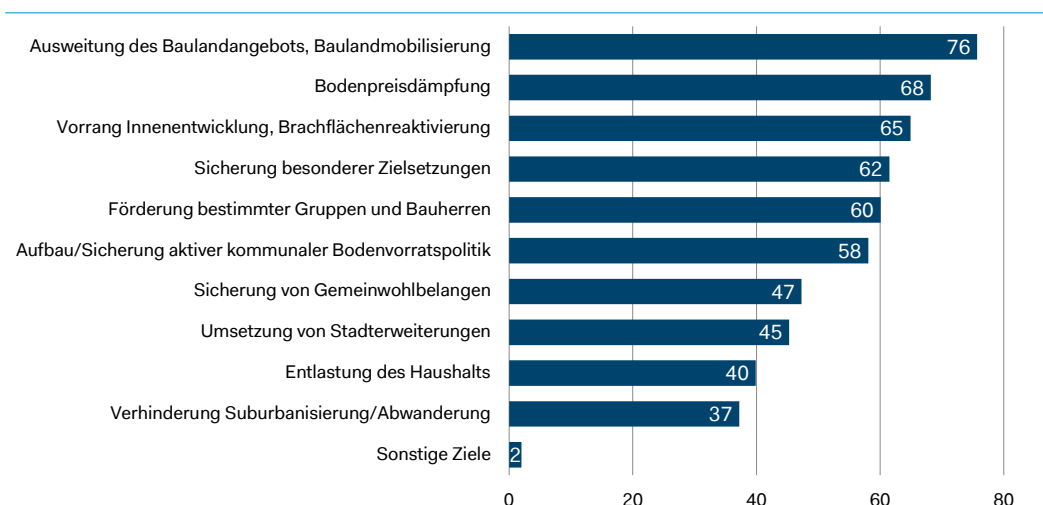
Abb. 16:
Jahr des Bauland-
beschlusses/der
Verabschiedung der
Baulandstrategie



Das Hauptziel, das mit den Baulandbeschlüssen verfolgt wird, ist die Baulandmobilisierung bzw. die Ausweitung des Baulandangebots (Abb. 17) – auch in Form der Innenentwicklung/Brachflächenreaktivierung. Mehr als die Hälfte der Kommunen strebt zudem eine Bodenpreisdämpfung an, um die Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau zu verbessern. Die Baulandbeschlüsse dienen zudem dazu, – neben den sozialen – auch baukulturelle, städtebauliche und ökologische Zielsetzungen abzusichern, bestimmte Bauherren zu fördern und eine aktive kommunale Bodenpolitik zu unterstützen.

Baulandmobilisierung ist das Hauptziel von Baulandbeschlüssen

Abb. 17:
Programmatische Ziele
und Grundsätze der
Baulandbeschlüsse



Frage 15
n=148, Angaben in Prozent

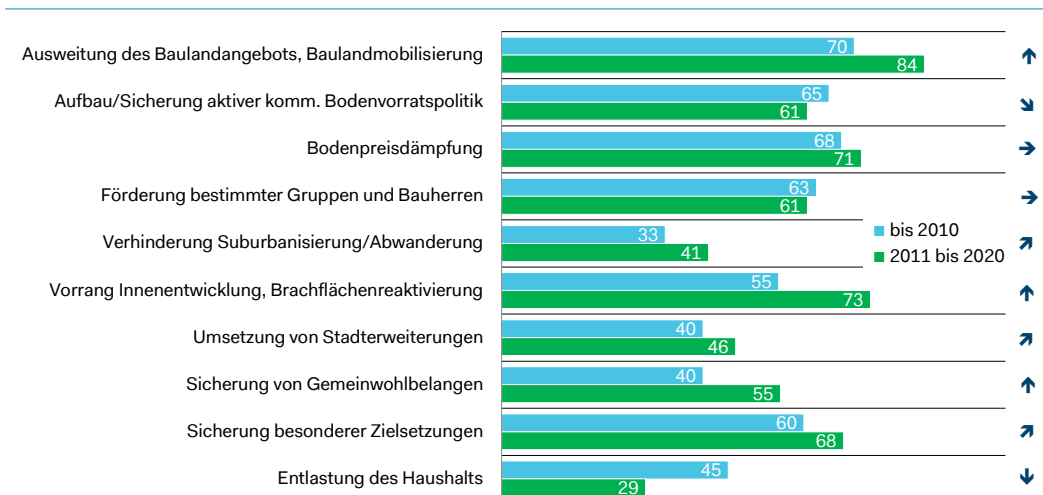
Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

difu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Die Zunahme der Baulandbeschlüsse (vgl. Abb. 16) kann als eine Konsequenz der aktuellen Dynamik an den Bodenmärkten gelesen werden. Um die sich daraus ergebende Frage zu beantworten, ob sich diese auch in veränderten Zielen und Grundsätzen der Beschlüsse niederschlägt, wurden für eine differenzierte Auswertung Baulandbeschlüsse unterschieden, die bis zum Jahr 2010 gefasst wurden, und solche die zwischen 2011 und 2020 beschlossen wurde. Deutliche Veränderungen zeigen sich bei der Baulandmobilisierung, der Innenentwicklung und der Entlastung des Haushalts (vgl. Abb. 18).

Fiskalische Bedeutung
der Liegenschaften
nimmt ab

Abb. 18:
Ziele und Grundsätze
der Baulandbeschlüsse
nach Beschlussjahr



Frage 15
n=96, Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

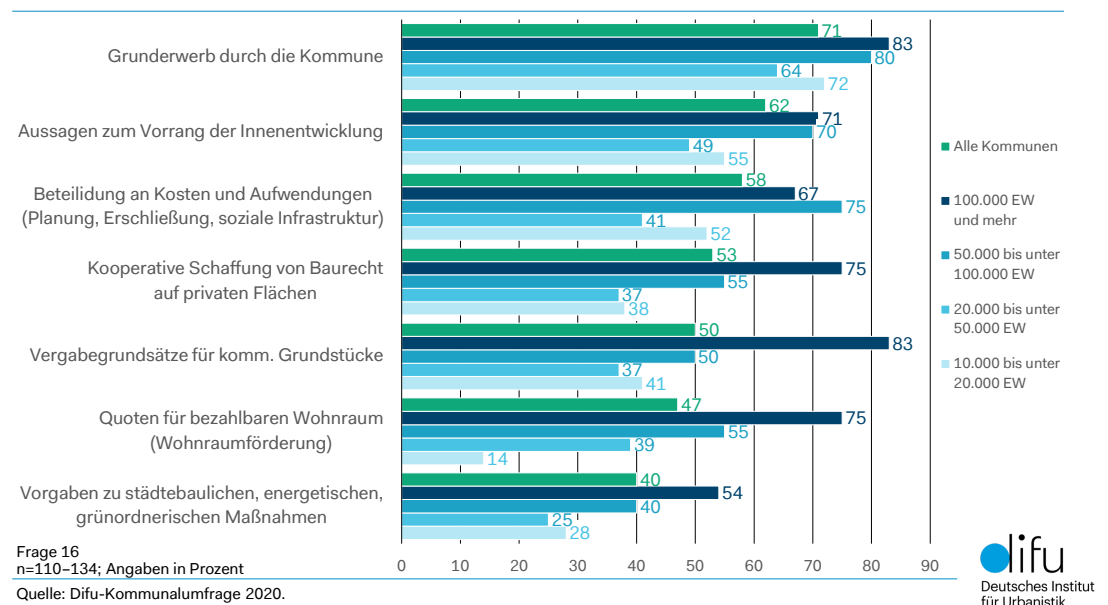
difu
Deutsches Institut
für Urbanistik

In der abschließenden Frage zu diesem Themenfeld wurden einzelne, mögliche Bausteine der Baulandbeschlüsse in den Blick genommen (vgl. Abb. 19). Am häufigsten – und über alle Größenklassen hinweg – enthalten die Baulandbeschlüsse Aussagen zum kommunalen Bodenerwerb. In über der Hälfte der antwortenden Kommunen ist auch der Vorrang der Innenentwicklung Teil des Baulandbeschlusses, allerdings mit deutlicher Mehrheit in den

Kommunaler Grunderwerb
als Baustein von
Baulandbeschlüssen

größeren Städten. Auch weitere abgefragte Bausteine der Baulandbeschlüsse kommen insbesondere in den Großstädten intensiv zum Einsatz: 71 % der Großstädte geben den Vorrang der Innenentwicklung als einen Baustein an, 75 % nennen Quoten für bezahlbaren Wohnraum und Modelle für die kooperative Schaffung von Baurecht auf privaten Flächen und jeweils 83 % geben den Grunderwerb durch die Kommune sowie Vergabegrundsätze für kommunale Grundstücke als Bausteine des Baulandbeschlusses an. Während der Grunderwerb durch die Kommune, Aussagen zum Vorrang der Innenentwicklung sowie die Beteiligung an Kosten und Aufwendungen in allen Gemeindegrößenklassen einen hohen Stellenwert haben, nimmt der Anteil der Beschlüsse, die Quoten für bezahlbaren Wohnraum beinhalten, mit zunehmender Stadtgröße deutlich zu.

Abb. 19:
Bausteine des
Baulandbeschluss/der
Baulandstrategie



Erkenntnisse aus den Fallstudienstädten

In der Theorie mag die Vorstellung von den Inhalten einer bodenpolitischen Strategie oder eines Baulandbeschlusses eindeutig sein... in der Praxis sind dagegen höchst unterschiedliche Formen zu finden. Die Bandbreite reicht von dem geteilten bodenpolitischen Verständnis über knappe Beschlussvorlagen bis zu umfangreichen Analysen. Mit acht Kommunen weist die Hälfte der Fallstudien einen Baulandbeschluss auf. Auf dieser Basis stellen sich – im Sinne einer Arbeitsdefinition – folgende Punkte als Gemeinsamkeiten dar: Ein Baulandbeschluss

Arbeitsdefinition kommunaler Baulandbeschlüsse

- wird als Wendepunkt/Zäsur zu der bisherigen Praxis der Baulandbereitstellung begriffen oder
- bündelt (vorangegangene) Einzelbeschlüsse und stellt einen Zusammenhang (konsistentes Handeln) her;
- verknüpft mehrere bodenpolitische Ansätze (vgl. Abb. 19);
- definiert bodenpolitische Aufgaben und Ziele für die Kommune und
- bietet politischen Rückhalt für das Verwaltungshandeln;
- begründet bzw. bewertet die Notwendigkeit von organisatorischen und personellen Maßnahmen.

Im Folgenden werden Hintergrund und Inhalte von Baulandbeschlüssen der betrachteten Kommunen ausschnittartig vorgestellt.

Die Stadt Bielefeld hatte sich ab Ende der 1990er-Jahren aus der gestalten- den Bodenpolitik zurückgezogen. Die Kommune war in der Haushaltssiche- rung, und die Folgen der Sparrunden hatten nicht nur Veräußerungen von städtischen Flächen zur Folge, sondern es wurden auch Personal abgebaut und damit die Kompetenzen der Verwaltung u.a. in der Bauleitplanung be- schnitten. Durch die kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung wurden ab Anfang der 2010er-Jahre eine sukzessive Anspannung des Wohnungs- marktes sowie das Abschmelzen des gebundenen Segments festgestellt. Daraufhin wurden im Update des Masterplans Wohnen die „Festlegung eines Anteils öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus, wenn stadteigene geeig- nete Baugrundstücke verkauft oder wenn die Stadt für Dritte Baurecht für den Geschosswohnungsbau schafft auf Flächen, die bisher anderweitig ge- nutzt wurden“ (Stadt Bielefeld, 2015a, S. 10) empfohlen und 2016 per Be- schluss dieser Anteil auf 25 % der WE festgesetzt. Eingebettet in eine Reihe weiterer Beschlüsse¹¹ wurde 2019 der Grundsatzbeschluss „Bielefelder Bau- landstrategie“ im Rat angenommen (Stadt Bielefeld, 2019a). Dieser liegt fol- gender Zielkatalog zugrunde:

- Dämpfung der Wohnbaulandpreise,
- bedarfsgerechte Förderung der gewerblichen Wirtschaft mit verfügba- rem Bauland,
- Refinanzierung der Baulandproduktionskosten unter Teilverzicht auf Bo- denwertsteigerungen bei Eigentümer*innen und Investoren zur Unter- stützung einer auskömmlichen, wirtschaftlichen Baulandentwicklung,
- Mobilisierung der bestehenden und perspektivischen Wohn- und Gewer- bebaulandpotenziale.

Die Umsetzung der Bielefelder Baulandstrategie beruht auf den Bausteinen:

- liegenschaftliche Partizipation durch kommunalen Zwischenerwerb und Bodenvorratspolitik,
- transparente Baulandkalkulation,
- kostenneutrale Baulandentwicklung,
- Festlegung von Vergabekriterien (projektbezogen),
- Einrichtung eines revolvingenden Bodenfonds.

Die Baulandstrategie wurde im Vorfeld des Beschlusses mit Vertreter*innen der Fraktionen und Gruppen im Rat, mit Akteuren des Wohnungsmarktes so- wie der Landwirtschaft diskutiert. Die Auswirkungen der Umsteuerung der Bodenpolitik – die auch noch weiter mit Inhalt und Personal gefüllt werden muss – auf den Wohnungsmarkt werden nach Einschätzung der Inter- viewpartner*innen erst mittelfristig eintreten (Interview am 09.09.2021).

Die Stadt Würzburg hat 2020 einen Baulandbeschluss zu Zielen und Grunds- ätzen bei der Aktivierung von Wohnbaulandflächen gefasst. Dem voran gingen Beschlüsse zu einer Quote im geförderten Wohnungsbau und zur Kostenbe- teiligung Privater an der sozialen Infrastruktur. Die festgelegten Verfahrens- grundsätze¹² belegen einen bodenpolitischen Gestaltungsanspruch, der zu Teilen auf die Erfahrungen mit der Konversionsfläche Hubland zurückgeht. Als wesentliches Element der Grundstückspolitik wird die langfristige Bodenvor- ratspolitik bezeichnet, die es ermöglicht, die kommunale Planungshoheit selbstbewusst, aktiv und steuernd wahrzunehmen. Dazu gehören die Haltung

Stadt Bielefeld: Neu- start mit dem Grund- satzbeschluss „Bielefel- der Baulandstrategie“ 2019

Stadt Würzburg: Be- schluss von Zielen und Grundsätzen bei der Aktivierung von Wohn- baulandflächen 2020

¹¹ Planungsrecht für jährlich 2.500 WE schaffen, Wohnraumbedarf für 2020/2035 ermit- teln, Wohnbauflächen aktivieren, Perspektivplan Wohnen 2020/2035 erstellen, Woh- nungswirtschaft ansprechen und zu größeren Aktivitäten motivieren, lokales Bündnis für bezahlbares Wohnen entwickeln (vgl. Stadt Bielefeld (2020a, S. 13)).

¹² Diese gelten bei der Neuausweisung oder bei einer wesentlichen Erhöhung der bauli- chen Ausnutzung in einem Plangebiet oder im Innenbereich, die einer planungsrechtli- chen Neuordnung durch eine Bauleitplanung bedarf.

und stetige Ausweitung eines Grundstocks von Wohnungen und bebaubaren Grundstücken im städtischen Eigentum oder dem der Stadtbau Würzburg GmbH. Um in das Eigentum von Grundstücken zu kommen, ist ein Zwischenerwerbsmodell vorgesehen: Bebauungspläne werden erst dann aufgestellt, wenn die Stadt Würzburg mindestens 70 % der Grundstücke im Planungsgebiet erworben hat. Für den Fall, dass keine Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer*innen besteht, entscheidet der Stadtrat über eine Einstellung der Planung oder Verkleinerung des Gebietes¹³. Zudem wurden Regelungen zur Veräußerung festgelegt, in denen dem kommunalen Wohnungsunternehmen sowie anderen gemeinwohlorientierten Wohnungsmarktakteuren eine besondere Stellung eingeräumt wird (vgl. Stadt Würzburg, 2020).

Die Stadt Landau in der Pfalz beschloss 2013 eine „Baulandstrategie zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Stadt und ihrer Stadtteile“, in der eine klare Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen vorgegeben wurde. Für die Nutzung von Arrondierungs- und Außenentwicklungsflächen wurde der städtische Flächenankauf als Entwicklungsvoraussetzung definiert (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2013). Trotz der theoretischen Möglichkeit fand faktisch „Innenentwicklung statt Außenentwicklung“ statt. In Reaktion auf die zunehmende Anspannung des Wohnungsmarktes wurde 2016 die Initiative „Landau baut Zukunft“ mit dem Auftrag der Baulandaktivierung ins Leben gerufen (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2016d). Ziel ist es, dem Wohnraumbedarf der verschiedenen Gruppen gerecht zu werden und einen stärkeren Einfluss auf die Wohnungsbauentwicklung auszuüben. Zu den beschlossenen Maßnahmen gehört u.a. die Umsetzung einer aktiven Liegenschafts- und Baulandpolitik, die auf vier Säulen ruht:

Stadt Landau in der Pfalz: Vier Säulen einer aktiven Liegenschafts- und Baulandpolitik

- Baulandstrategie für die Stadtdörfer (Baulandmodell),
- Konversionsflächenentwicklung in der Kernstadt,
- Quotierungsrichtlinie für den geförderten Wohnungsbau (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2017c) und
- Konzeptvergabe von städtischen Grundstücken mit Bauverpflichtung (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2016b, 2019a).

Mit der Nachjustierung der Baulandstrategie waren damit – in begrenztem Umfang – Baugebietsentwicklungen im Außenbereich der Stadtdörfer verbunden. Flankierend wurden die Vorgaben der städtischen Flächenvergabe sowie für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums von Privaten und der Stadt angepasst. Für die Interviewpartner*innen ist der Kern der Strategie der 100-prozentige städtische Flächenerwerb, über den die nachhaltige Flächennutzung gesichert werden kann (Interview am 2.11.2021).

Die Stadt Ulm hat mit ihrer konsequenten Baulandstrategie, nach der in Neubaugebieten nur dann Bebauungspläne aufgestellt werden, wenn die Stadt alle Grundstücke besitzt, eine bundesweit gültige Referenz geschaffen. Trotz der Erfolge war es auch in Ulm notwendig, die boden- und wohnungspolitischen Strategien an sich verändernde Herausforderungen anzupassen¹⁴. Die eine Flanke bestand in der Erweiterung des Modells auf die Innenentwicklung. Die Stadt strebt an, auch im bebauten Bereich ins Eigentum zu kommen, um auch dort Entwicklungen aktiv steuern und lenken zu können. Des Weiteren hat der Gemeinderat zunächst 2011 (vgl. Stadt Ulm, 2011) danach 2017 (vgl. Stadt

Stadt Ulm: Erweiterung des „Ulmer Modells“ auf die Innenentwicklung

¹³ Ab einem Flächenanteil von 50 % des Plangebiets im Eigentum der Stadt Würzburg wird die Durchführung einer vereinbarten amtlichen Umlegung nach § 56 Abs. 2 BauGB geprüft.

¹⁴ Sinnvoll ist deshalb eine regelmäßige Überprüfung der Zielerreichung von gefassten Beschlüssen. Dazu werden in vielen Städten mit dem Beschluss Termine für Evaluationsberichte festgesetzt.

Ulm, 2017) eine Neuausrichtung der Ulmer Wohnungspolitik beraten und beschlossen. Die darin gefassten Ziele wurden zwischenzeitlich aufgrund der sich zuspitzenden Herausforderungen am Wohnungsmarkt nachgeschärft (vgl. Stadt Ulm, 2019a). Angestrebt wurden insbesondere eine Verdoppelung der Baufertigstellungszahlen von 350 auf jährlich 700 Wohneinheiten sowie eine Schwerpunktverlagerung auf den Geschosswohnungsbau, wobei es dabei überwiegend um Projekte der Innenentwicklung geht. Die Zielvorgabe liegt bei mindestens 80 % Geschosswohnungsbau. Zwar sollen auch weiterhin Bauplätze für Einfamilienhäuser bereitgestellt werden, die Zielvorgabe wurde jedoch von 70 auf 50 Bauplätze reduziert (Interview Ulm am 5.08.2021). Zudem wurden die Ulmer „Richtlinien für die Errichtung von preisgünstigem Wohnraum zur Miete“ neu gefasst und die Quote öffentlich geförderter Wohnungen bei städtischen Grundstücken auf mindestens 30 % der Wohnungen erhöht (vgl. Stadt Ulm, 2022d). Zielvorgaben gibt es auch für den Anteil großer 4-Zimmer-Wohnungen und barrierefreier Wohnungen. Weitere Ziele sind u.a. der Mindestanteil von 20 % für Wohnungen in Büro- und Geschäftsgebäuden in der Kernstadt, die Reservierung von Bauplätzen für genossenschaftliches Bauen und Baugruppen in den städtischen Neubaugebieten sowie die Ausweitung des kommunalen Förderprogramms „Preisgünstiger Wohnraum zur Miete“ (vgl. Stadt Ulm, 2019a).

Am Beispiel der Stadt Oranienburg wird deutlich, dass ambitionierte Grundsatzbeschlüsse teilweise korrigiert werden. 2019 wurden die Grundsätze der Baulandentwicklung durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Die Grundsätze regeln u.a. die Voraussetzungen, unter denen die Stadt Oranienburg zukünftig neue städtebauliche Planungen zur Schaffung von Bauland für den Bau neuer Wohnungen einleiten wird. Zentrales Element ist die Verpflichtung des Vorhabenträgers, einen festgelegten Anteil des neugeschaffenen Mietwohnraums als geförderten Wohnraum zu errichten. Der Baulandbeschluss beinhaltet weiterhin den Auftrag, Vergaberichtlinien (soziale Kriterien, Bewerberauswahl) für städtische Einfamilienhausgrundstücke sowie bei der privaten Baulandentwicklung für den Einfamilienhausbereich zu erarbeiten. Die erforderlichen Verfahrensgrundsätze sollten im Anschluss erarbeitet und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen werden. Bei der Ausarbeitung der Verfahrensgrundsätze zur Anwendung des Baulandbeschlusses stellten sich jedoch Schwierigkeiten heraus. So blieb in Ermangelung geeigneter Daten unklar, wie groß der Bedarf für geförderte Wohnungen tatsächlich ist und inwiefern die Notwendigkeit zur Bevorzugung Einheimischer bei der Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke besteht. Neben Unklarheiten bei der praktischen Umsetzung zeigten sich auch rechtliche Unsicherheiten, denn der Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Eigentumsrecht und die Bevorzugung Einheimischer bei der Grundstücksvergabe bedarf einer rechtssicheren Begründung. 2020 wurde per Beschluss die Anwendung des Zwischenerwerbsmodells sowie des Einheimischenmodells¹⁵ ausgesetzt (vgl. Stadt Oranienburg, 2020a). Die Verwaltung wurde damit beauftragt, ein Wohnungsmarktkonzept zu erstellen (vgl. GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, 2021). 2022 wurde der Stadtverordnetenversammlung der Vorschlag vorgelegt, den Baulandbeschluss von 2019 aufzuheben. Die Verwaltung sollte beauftragt werden, ein Wohnungsmarktmonitoring einzurichten. Es soll die Verpflichtung bestehen bleiben, auf kommunalen Grundstücken geförderten Wohnungsbau umzusetzen (vgl. Kap. 3.5). Für die Vergabe von städtischen

Stadt Oranienburg:
Grundsätze der Baulandentwicklung von 2019 auf dem Prüfstand

¹⁵ Die Anwendung des Einheimischenmodells wurde nicht wegen der Binnenmarkt-konformen Ausgestaltung (vgl. Bayerische Staatsregierung 2017) ausgesetzt, sondern weil untersucht werden soll, inwiefern überhaupt eine Notwendigkeit (im Sinne einer Benachteiligung) zur Bevorzugung Einheimischer bei der Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke besteht.

Grundstücken, die zur Errichtung selbst genutzten Wohneigentums (Ein- und Zweifamilienhäuser) geeignet sind, soll ein Vergabeverfahren erarbeitet werden. Diese Grundstücke können dann in Einzelfällen auch im Rahmen einer Konzeptvergabe zur Förderung sozialer Zwecke vergeben werden (vgl. Stadt Oranienburg, 2022).

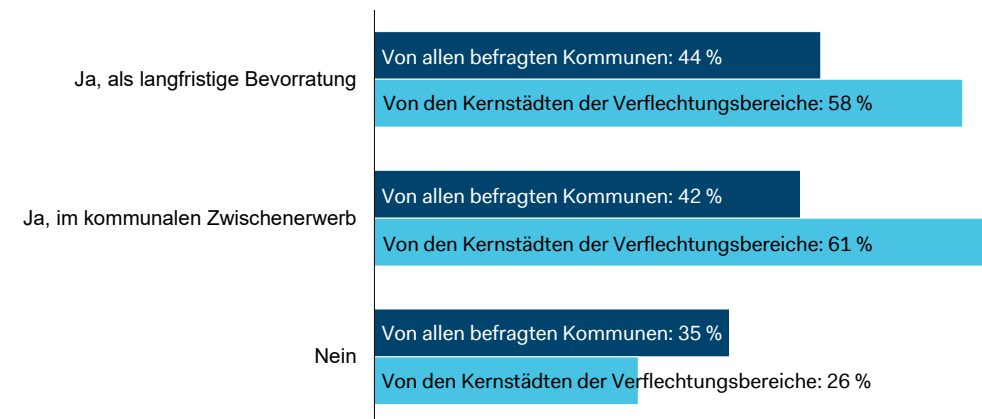
3.2 Kommunalen Bodenankauf und Bodenbevorratung

Die Erkenntnis hat sich durchgesetzt: Die Potenziale der städtischen Liegenschaftspolitik für eine nachhaltige Stadtentwicklung hängen grundlegend davon ab, ob eine Stadt über aktivierbare, d.h. nicht zweckgebundene, Liegenschaften in ihrem Eigentum verfügt. Ohne den systematischen Ankauf von Grundstücken verlieren die Kommunen nach und nach Gestaltungsoptionen, wenn etwa städtische Liegenschaften für bestimmte Nutzungen aktiviert oder auch verkauft werden. Der Mangel an verfügbaren kommunalen Flächen (vgl. Abb. 9, S. 22) führt vielerorts zur Notwendigkeit, neue Strategien für den Flächenankauf zu entwickeln – das belegt auch die Kommunalbefragung, in der eine deutliche Mehrheit der antwortenden Kommunen angab, eine aktive Bodenbevorratung zu betreiben (vgl. Abb. 20). 134 Kommunen betreiben eine langfristige Bodenbevorratung für zukünftige Stadtentwicklungsaufgaben und 128 Kommunen sind aktiv, im kommunalen Zwischenerwerb mit kurz- oder mittelfristiger Weitergabe Boden zu erwerben. 63 dieser Kommunen haben beide Formen des Bodenankaufs genannt.

Ohne einen systematischen Ankauf von Grundstücken verlieren die Kommunen nach und nach Gestaltungsoptionen

Abb. 20:
Bodenbevorratung in
den Kommunen

Die Kommune betreibt eine aktive Bodenbevorratung – als Gesamtstrategie oder im Einzelfall



Frage 7a
n (alle Befragten)=305, n (Kernstädte)=38,
Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Die differenzierte Auswertung nach der räumlichen Lage der befragten Städte ergibt, dass die Kernstädte der Verflechtungsbereiche die Frage nach einer aktiven Bodenbevorratung deutlich häufiger bejahen als die Gesamtheit der befragten Kommunen. 58 % der Kernstädte betreiben eine langfristige Bevorratung für zukünftige Stadtentwicklungsaufgaben, und 60 % geben an, im kommunalen Zwischenerwerb mit kurz- oder mittelfristiger Weitergabe zu bevorraten. Der Anteil der Kernstädte, die die Frage verneint, liegt etwa bei einem Viertel (insgesamt sind es 35 %). Nahezu identisch sind die Zustimmungquoten der Städte, die einen Baulandbeschluss gefasst haben.

Nur 35 % der Kommunen verzichten auf eine aktive Bodenbevorratung

Die Frage nach einer aktiven Bodenbevorratung wird von wachsenden und insbesondere von überdurchschnittlich wachsenden Städten anteilig deutlich häufiger bejaht als von schrumpfenden oder überdurchschnittlich schrumpfenden Städten. Mehr als die Hälfte (52 %) der befragten Kommunen, die überdurchschnittlich wachsen, betreibt eine langfristige Bodenbevorratung, bei den schrumpfenden und überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen ist es dagegen weniger als ein Drittel der Kommunen (30 % bzw. 27 %).

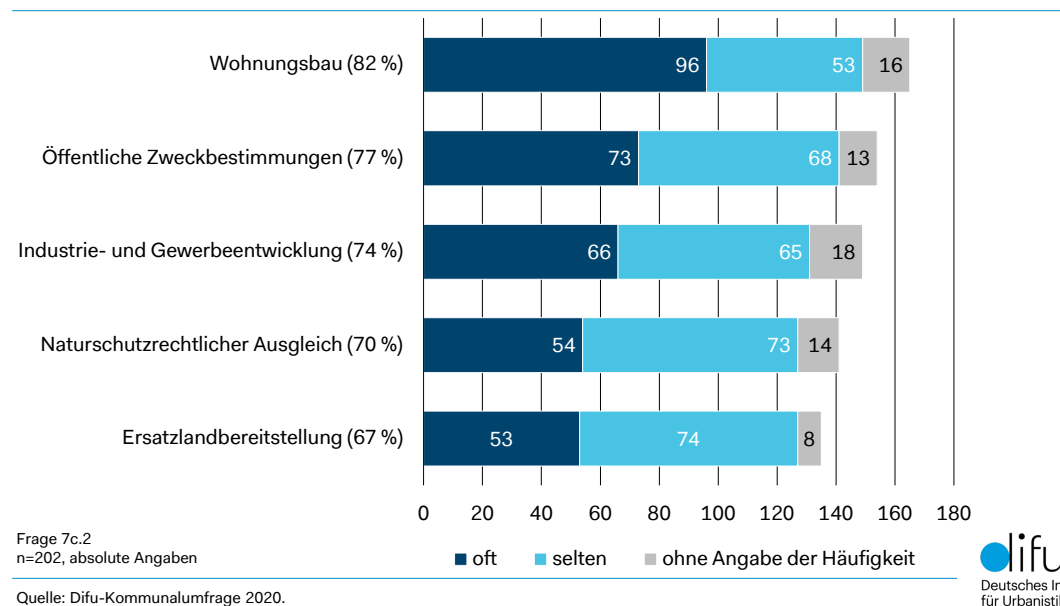
Auf die Frage, ob beim Flächenankauf ohne direkte Verwendungsabsicht räumliche oder inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden, sind die drei – mit Abstand – am häufigsten genannten Aspekte der Ankauf langfristiger, planerisch noch nicht ausgewiesener Potenzialflächen (73 % von insgesamt 160 Antwortenden), der Ankauf von Flächen, die im Stadtentwicklungskonzept als Entwicklungsräume betrachtet werden (70 %), sowie die strategische Lage (69 %).

Bodenankauf mit dem Ziel der langfristigen Entwicklung

Der von den Kommunen meistgenannte Anlass für den kommunalen Bodenerwerb ab 2015 ist der Wohnungsbau, gefolgt von Ankäufen für öffentliche Zweckbestimmungen sowie für Industrie- und Gewerbeansiedlungen (vgl. Abb. 21). Der dringende Bedarf, Wohnbauflächen zu entwickeln, lässt sich nicht nur an der Gesamtzahl der Nennungen ablesen, sondern auch an dem hohen Anteil von Kommunen innerhalb dieser Gruppe, in denen der Flächenerwerb zur kurz- oder mittelfristigen Verwendung für den Wohnungsbau ein häufiger Anlass war.

Ankauf von Flächen für den Wohnungsbau und städtische Infrastrukturen dominieren

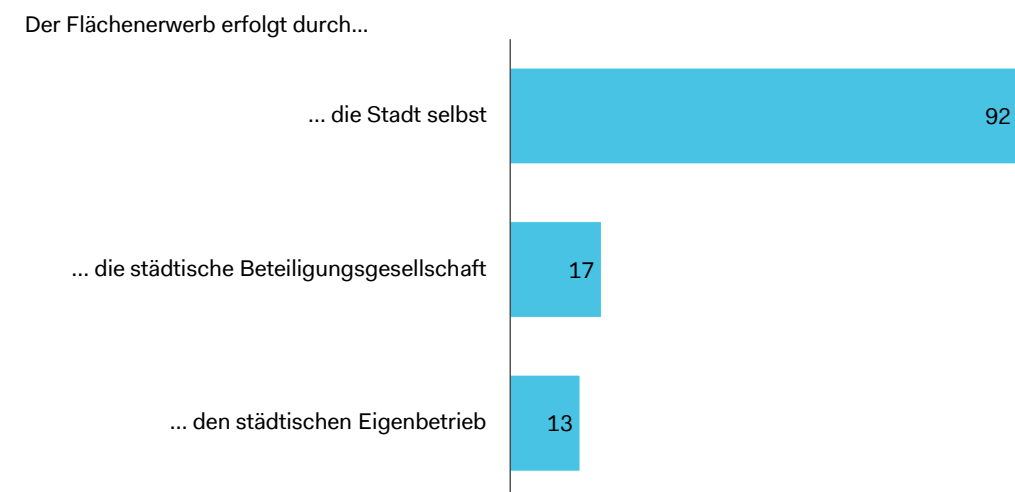
Abb. 21:
Einschätzung der Häufigkeit des kommunalen Bodenerwerbs ab 2015



Auf die Frage, wer die Flächen kauft (vgl. Abb. 22), wird weit überwiegend die Kommune selbst angegeben, städtische Beteiligungsgesellschaften oder Eigenbetriebe spielen hingegen in der Gesamtauswertung aller Befragten eine eher nachgeordnete Rolle. Die differenzierte Auswertung nach Stadtgrößen zeigt hingegen ein anderes Bild: Großstädte geben seltener „die Stadt selbst“ an (79 % anstelle von 92 %), aber dafür deutlich häufiger einen „städtischen Eigenbetrieb“ (25 % anstelle von 13 %) oder eine „städtische Beteiligungsgesellschaft“ (39 % anstelle von 17 %).

Die Kommunen erwerben selbst die Flächen

Abb. 22:
Umsetzung des
kommunalen
Flächenerwerbs



Frage 7b.3
n=157, Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Erkenntnisse aus den Fallstudien

Der Ankauf von Flächen fällt in den Aufgabenbereich der städtischen Liegenschaftsämter. Diese erwerben einerseits Flächen für die angemeldeten Bedarfe aus den Fachämtern (Flächen für soziale Infrastruktur, Sport, Bildung etc.) – so keine vorhandene städtische Liegenschaft in Frage kommt –, die dann i.d.R. in das Fachvermögen des jeweiligen Ressorts übergehen. Wenn keine Grundstücksgesellschaft oder Ähnliches vorhanden ist, wickeln die Liegenschaftsämter auch den Flächenerwerb für Wohnungsbauprojekte etc. ab, wohingegen der Erwerb von potenziellen Gewerbeflächen oft von der Wirtschaftsförderung selbst getätigt wird. Während in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem der „Ausverkauf“ des kommunalen Grundvermögens thematisiert wurde und wird, berichteten viele Kommunen von parallel stattfindenden kontinuierlichen Aktivitäten im Flächenankauf – vor allem von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken (als Tauschflächen) und von potenziellen Entwicklungsflächen.

Schlüsselrolle der städtischen Liegenschaftsämter beim Flächenankauf

Sehr große Unterschiede bestehen dahingehend, welche finanziellen Ressourcen in den einzelnen Kommunen für den Flächenankauf zur Verfügung stehen. Diese Budgets werden nur zum Teil auf Grundlage der Notwendigkeit festgelegt – oft bestimmt der finanzielle Spielraum den Etat. Um den Bedarf an Flächen und Investitionsmitteln abzuschätzen, hat die Landeshauptstadt Dresden ein Strategisches Flächenerwerbs- und Entwicklungskonzept erarbeitet. Dazu wurden städtische Konzepte und Planungen mit Grundstücksbezug (Auswertung des INSEK und der Fachbedarfs- und Zielkonzepte) ausgewertet und in Rückkopplung mit den Ämtern die jeweiligen Bedarfe an Bauflächen ermittelt. Dazu gehören Flächen zur:

Landeshauptstadt Dresden: Schätzung der jährlich erforderlichen Mittel für den Flächenerwerb: 24 Mio. Euro

- Deckung des kommunalen Eigenbedarfs – Daseinsvorsorge,
- Deckung städtebaulich-politischer Zielsetzungen, insbesondere Wohnungsbau,
- weiteren Aufwertung Dresdens als Kultur- und Wissenschaftsstandort und
- Stärkung der Angebote Dresdens als Gewerbe- und Forschungsstandort.

Anschließend wurde geprüft, inwieweit das kommunale Immobilienportfolio geeignet ist, die ermittelten Bedarfe zu decken. Die Analyse kam zu dem

Schluss, dass die Flächen – insbesondere für im kurzfristigen Bereich liegende Anforderungen – nicht vorhanden sind, da sich der Bestand hierfür entweder nicht eignet oder erst im Rahmen längerer Prozesse hierfür entwickelt werden muss. Die erforderlichen Mittel für den Flächenerwerb werden auf jährlich 24 Mio. Euro geschätzt (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2022b, S. 47). In dem Konzept fand zudem eine systematische Auseinandersetzung mit den Zugangsmöglichkeiten zu Flächen statt (Abb. 23).

Abb. 23:
Instrumente zur
Ausweitung
kommunaler
Flächenbestände

	Ausweitung des Liegenschaftsbestandes im Rahmen	
	...des fiskalischen Handelns	... des hoheitlichen Handelns
Zwischenerwerbsmodelle	Aktive Möglichkeiten	
	• freihändiger Erwerb (Privat, BlmA) • Tauschverträge • Beteiligung an Zwangsversteigerungsverfahren und Auktionen	• Bodenordnung/Umlegungsverfahren • Flurbereinigungsverfahren (ländliche Strukturen) • Kooperative Baulandentwicklung (soziale Infrastruktur, gebundener Wohnraum) • Öffentlich-rechtliche Verträge – Grundstücksübertragungen (öffentliche Flächen)
	Passive Möglichkeiten	
	• Privatrechtlich vereinbarte Vorkaufsrechte • Erbschaften und Schenkungen	• Ausübung von gesetzlichen Vorkaufsrechten

Quelle: Darstellung des Difu nach Landeshauptstadt Dresden, 2022b, S. 36 ff.

Gemessen an der Zahl der Einwohner hat die Stadt Ulm – mit 16 Mio. Euro – das zweieinhalbfache Budget der von Dresden ermittelten Summe im Topf für den Grundstücksankauf. Dieses steht jährlich für den Erwerb von Grundstücken einschließlich Erschließungskosten etc. zur Verfügung (Interview am 5.08.2021). Allerdings hat der Flächenankauf (wie auch die Veräußerung) hier eine lange Tradition. Ausgehend von einem historisch begründeten relativ umfangreichen Grundbesitz (heute etwa 4.500 ha) verfolgt Ulm über mittlerweile weit mehr als 100 Jahre eine konsequente Ankaufsstrategie. In Neubaugebieten werden nur dann Bebauungspläne aufgestellt, wenn die Stadt alle Grundstücke vorlaufend erwerben konnte. Eine lange Tradition hat auch das so genannte Ulmer Wiederkaufsrecht. Mit der Veräußerung von Bauplätzen wird zugleich ein solches Wiederkaufsrecht vereinbart, mit dem sichergestellt wird, dass unbebaute, ehemals stadteigene Flächen nicht an Private weiterverkauft werden können. Der spekulativen Weiterveräußerung von Baugrundstücken wird so ein Riegel vorgeschoben. Das Wiederkaufsrecht wird durch Auflassungsvormerkung zugunsten der Stadt Ulm im Grundbuch gesichert und erst dann gelöscht, wenn durch den privaten Grundstückserwerber der verfolgte Zweck verwirklicht ist, also z. B. ein Wohnhaus bezugsfertig errichtet und über die Dauer von zehn Jahren selbst genutzt wurde (vgl. Stadt Ulm, 2015). Der umfangreiche Grundbesitz erlaubt es der Stadt auch, die für Bebauungspläne erforderlichen Ausgleichsflächen bereitzustellen. Auch wird der Ankauf von Flächen erleichtert, da die Stadt Ersatzland für landwirtschaftliche Nutzer*innen im städtischen Grundbesitz hat. Im Ergebnis sind die Preissteigerungen für Baugrundstücke in Ulm im Verhältnis zu vergleichbaren Städten deutlich geringer und das Preisniveau ist deutlich moderater. Die städtische Bodenvorratspolitik hat damit einen preisdämpfenden Einfluss auf den Bodenmarkt.

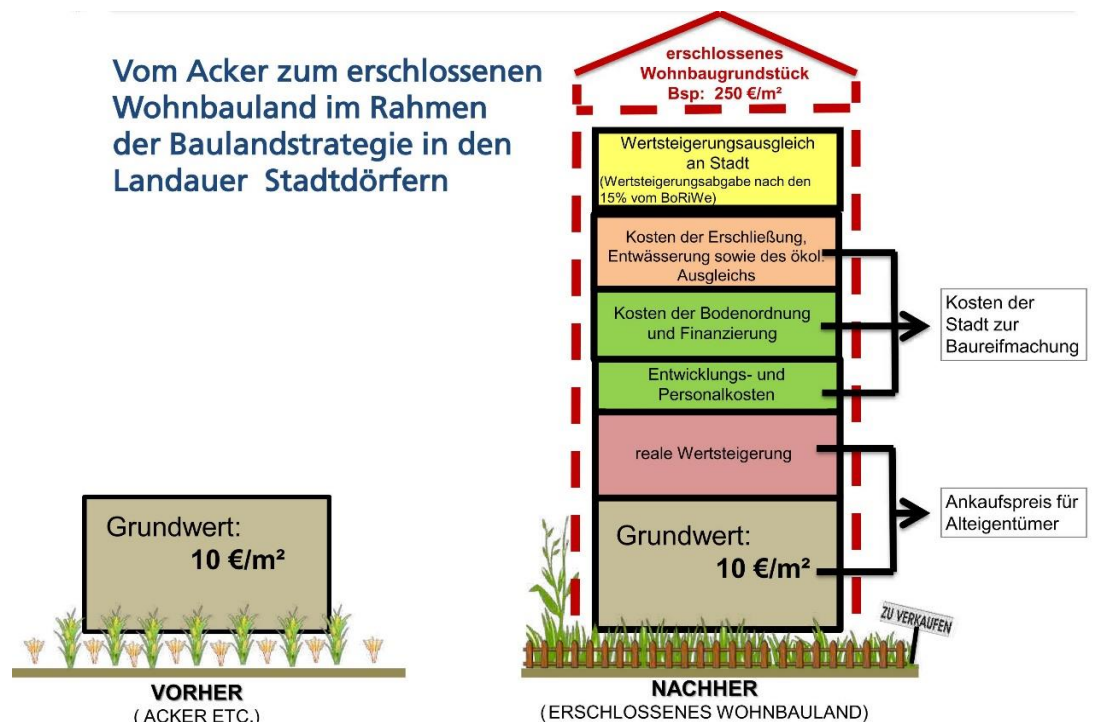
Stadt Ulm: Seit 100 Jahren wird eine konsequente Ankaufsstrategie verfolgt

Den Einstieg in eine offensivere Zwischenerwerbsstrategie eröffneten in Landau in der Pfalz die Erfahrungen mit der Entwicklung von Konversionsflächen. Nach dem Abzug der französischen Alliierten in den 1990er-Jahren wurden für die Kasernenareale Entwicklungssatzungen beschlossen, um die Bodenpreise einzufrieren. Die letzte der Flächen wurde erst 2008 von der

Stadt Landau in der Pfalz: Ein Teil der Bodenwertsteigerung wird für die Innenentwicklung eingesetzt

BlmA erworben. Parallel wurden in den Stadtdörfern Baugebiete im Umlenungsverfahren entwickelt. Die Eigentümer*innen warteten dort zum Teil sehr lange, bevor die Entwicklung begann. Im Gegensatz dazu gab es in den städtischen Entwicklungsgebieten keine Baulücken – auch da in den Kaufverträgen Entwicklungsfristen vereinbart wurden. Durch diese Anschauungsbeispiele war es naheliegend, weitere Entwicklungen im kommunalen Durchgangserwerb anzustoßen (vgl. Kap. 3.2), damit die Flächen zeitnah genutzt werden konnten. Nach Maßgabe der Kommunalaufsicht darf für den städtischen Haushalt dadurch keine Belastung entstehen. Deshalb müssen die Kredite für den Ankauf relativ rasch mit dem Abverkauf der Grundstücke getilgt werden. Der Zwischenfinanzierungsbedarf wird insgesamt (Stadtdörfer und Kernstadt) auf 20 Mio. Euro geschätzt. Durch die Art der Finanzierung ist die Vergabe von Erbbaurechten kein Thema (Interview am 2.11.2021). Ein Teil der Bodenwertsteigerung im Außenbereich (Verkaufserlöse der Stadt minus Kosten für Ankauf, Finanzierung, Entwicklung und Erschließung) wird für die Innenentwicklung genutzt, indem ein Wertsteigerungsausgleich von 15 % des durchschnittlichen planungsbedingten Bodenrichtwertes in der näheren Umgebung erhoben und bei der Berechnung des Ankaufspreises berücksichtigt wird (vgl. Abb. 24). Die daraus generierten Finanzmittel werden im Zuge der jeweiligen Beratungen und Beschlüsse zum Haushalt der Stadt Landau unter Berücksichtigung der städtischen Gesamtprioritäten angemessen für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in dem jeweiligen Stadtteil vorgesehen. Die Finanzmittel können auch für andere Stadtteile verwendet werden, wenn in dem Stadtteil, in dem sie eingenommen wurden, kein nachweislicher Bedarf in diesem Sinne vorhanden ist (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2016c, S. 99).

Abb. 24:
Ankaufsprinzip in den
Stadtdörfern



Quelle: Stadt Landau in der Pfalz, 2017a, S. 20

Den Weg des kommunalen Zwischen- oder Durchgangserwerbs geht eine Reihe weiterer Städte (weiterführend siehe auch Forum Baulandmanagement NRW, 2019):

Die Gemeinde Leopoldshöhe entwickelt seit 1996 Bauland über die Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung (LIL). Es wird erst ein Bebauungsplan aufgestellt, wenn die Flächen aufgekauft wurden. Der Verkauf erfolgt ohne Aufschlag zum amtlich ermittelten Bodenrichtwert – wobei der Eigenbetrieb Rücklagen für folgende Projekte bilden kann. Auch hier wird der kommunalen Baulandentwicklung eine preisdämpfende Wirkung auf den Bodenmarkt zuerkannt (Interview am 10.09.2021).

Gemeinde Leopoldshöhe: Kommune versteht sich als zentraler Akteur der Baulandschaffung

In der Wohnbaurichtlinie der Stadt Überlingen aus dem Jahr 2019 ist verankert, dass für Flächen im Außenbereich (§ 35 BauGB) nur Planungs- und Baurecht geschaffen wird, wenn die Stadt Überlingen von jedem/jeder privaten Grundstückseigentümer*in mindestens 50 % der Nettowohnbaufläche zum Verkehrswert erwerben kann. Der Verkehrswert wird durch ein Gutachten des Gutachterausschusses unmittelbar zum Zeitpunkt des anstehenden Verkaufs ermittelt. Flächen, die im nicht überplanten Innenbereich liegen und die Kriterien des § 35 BauGB erfüllen („Außenbereich im Innenbereich“), fallen ebenso unter diese Richtlinie (vgl. Stadt Überlingen, 2019, S. 1).

Auch in der Stadt Bielefeld werden Planverfahren für neue Bauflächen, die größer als ein Hektar sind, nur noch eingeleitet, wenn mindestens 50 % der Fläche im Rahmen des kommunalen Zwischenerwerbs durch die Stadt Bielefeld angekauft werden können. Bei kleineren Entwicklungsflächen zwischen 2.000 und 10.000 m² ist neben dem kommunalen Zwischenerwerb eine Entwicklung mittels städtebaulicher Verträge optional möglich, wenn die Zielsetzungen analog zur Baulandstrategie vertraglich vereinbart werden (vgl. Stadt Bielefeld, 2020a, S. 9).

Stadt Bielefeld: Kommunaler Zwischenerwerb von mindestens 50 % bei neuen Bauflächen

Die Stadt Oranienburg hatte im Rahmen der Baulandstrategie (2019) beschlossen, dass neues Planungsrecht im Außenbereich (§ 35 BauGB) sowie im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder im Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) – bei Flächen, für die entweder eine öffentliche Zweckbindung besteht oder die gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzt werden – nur geschaffen wird, wenn im Wege des kommunalen Zwischenerwerbs mindestens ein Anteil von 50 % des Bruttobaulandes an die Stadt Oranienburg veräußert wird (vgl. Stadt Oranienburg, 2019). 2020 wurde beschlossen, die Umsetzung des Zwischenerwerbsmodells auszusetzen, bis durch das zu erstellende Wohnungsmarktkonzept eine ausreichende fachliche und rechtssichere Grundlage vorliegt und Verfahrensgrundsätze erarbeitet worden sind (vgl. Stadt Oranienburg, 2020a). Seit 2022 wird in der Kommunalpolitik diskutiert, ob der grundsätzlich als wünschenswert betrachtete Zwischenerwerb von vorhabenbezogenen Bauflächen auch zukünftig angestrebt werden soll. Der Aufwand und das finanzielle Risiko werden allerdings als so erheblich bewertet, dass vorgeschlagen wird, die Anwendung des Zwischenerwerbsmodells auszusetzen (vgl. Stadt Oranienburg, 2022).

Stadt Oranienburg: Diskussion von finanziellen Risiken des Zwischenerwerbsmodells

Die Zwischenerwerbsmodelle haben vor allem zum Ziel, der Stadt einen gestaltenden Einfluss auf die Baulandentwicklung zu verschaffen, eine langfristige Bodenvorratspolitik ist dagegen auf dem Weg nicht möglich. Mit der Grundstücksvergabe (vgl. Kap. 3.3) werden zudem städtische Ziele umgesetzt. Der Verkauf an Stiftungen, die von der Stadt treuhänderisch verwaltet werden, bietet die Chance, einen langfristigen Einfluss auf den Boden zu erhalten. Die Stadt Kaufbeuren verwaltet allein 16 Stiftungen. Gemäß Art. 6 des Bayerischen Stiftungsgesetzes ist das Stiftungsvermögen sicher und wirtschaftlich zu verwalten. Außerdem muss das Grundstockvermögen ungeschmälert erhalten

Stadt Kaufbeuren: Verkauf städtischer Flächen an Stiftungen, die die Flächen im Erbbau-recht vergeben

werden. Um dieses Ziel auch während der (seinerzeit) andauernden Niedrigzinssituation zu erreichen und gleichzeitig Mittel für Ausschüttungen auf den Stiftungszweck erwirtschaften zu können, beschloss der Stadtrat 2018, der Anlage des Stiftungsvermögens in Grund und Boden zur Vergabe im Erbbaurecht Priorität einzuräumen. In Umsetzung dieser Anlagerichtlinie erwarben im April 2019 Stiftungen Baugrundstücke im Baugebiet am Kaiserweiher von der Stadt. Die Erschließung sowie die Vergabe an Bauherren in Erbbaurecht erfolgten im Jahr 2020 (Stadt Kaufbeuren, 2020, S. 48).

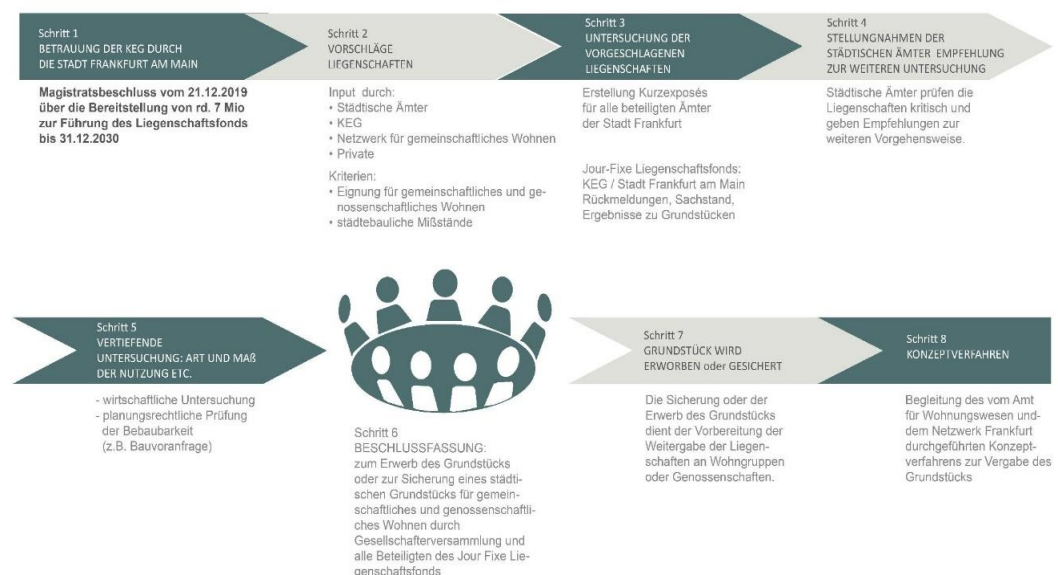
In der Stadt Überlingen ist die Situation anders gelagert. Der Spital- und Spendfonds Überlingen¹⁶ besitzt – im Gegensatz zur Stadt – sehr viel Land. Es gibt einen Grundsatzbeschluss des Stiftungsrats, dass in neuen Wohngebieten auf Flächen der Stiftung keine Bauplätze mehr veräußert, sondern nur im Erbbaurecht vergeben werden (vgl. auch Kap. 3.4).

Stadt Überlingen:
Grundsatzbeschluss
des Stiftungsrats zur
Vergabe der Flächen im
Erbbaurecht

Um Grundstücke für den speziellen Zweck der Vergabe an Gruppen zum gemeinschaftlichen Wohnen anzukaufen, hat die Stadt Frankfurt am Main einen Liegenschaftsfonds eingerichtet. Dieser ist mit insgesamt 6,8 Mio. Euro ausgestattet und wird bis zum Jahr 2030 von der Konversions-Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (KEG) betreut. In einem ämterübergreifenden Arbeitskreis¹⁷ wird geprüft (vgl. Abb. 25), welche Grundstücke über den Fonds angekauft werden. Als städtebauliches Instrument verfolgt der Liegenschaftsfonds das Ziel, brachgefallene oder mindergenutzten Liegenschaften als Potenziale für den Wohnungsbau zu erschließen und insbesondere für gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen zur Verfügung zu stellen. Dieser Liegenschaftsfonds stellt damit eine „Insellösung“ dar, die aber einen wichtigen Baustein der kommunalen Bodenpolitik bildet. Darüber hinaus werden über das Amt für Bau- und Immobilien auch immer wieder Liegenschaften angekauft, allerdings ohne eine strategische Einbettung.

Stadt Frankfurt am
Main: Ankauf von
brachgefallenen oder
mindergenutzten
Grundstücken über Lie-
genschaftsfonds

Abb. 25:
Liegenschaftsfonds –
Verfahren des
Grundstückankaufs



Quelle: Stadt Frankfurt am Main, 2019b

¹⁶ Eine im Mittelalter gegründete Stiftung mit dem Stiftungszweck der Versorgung der alten und kranken Bevölkerung in Überlingen. Die Stiftung wird von der Stadt treuhänderisch verwaltet.

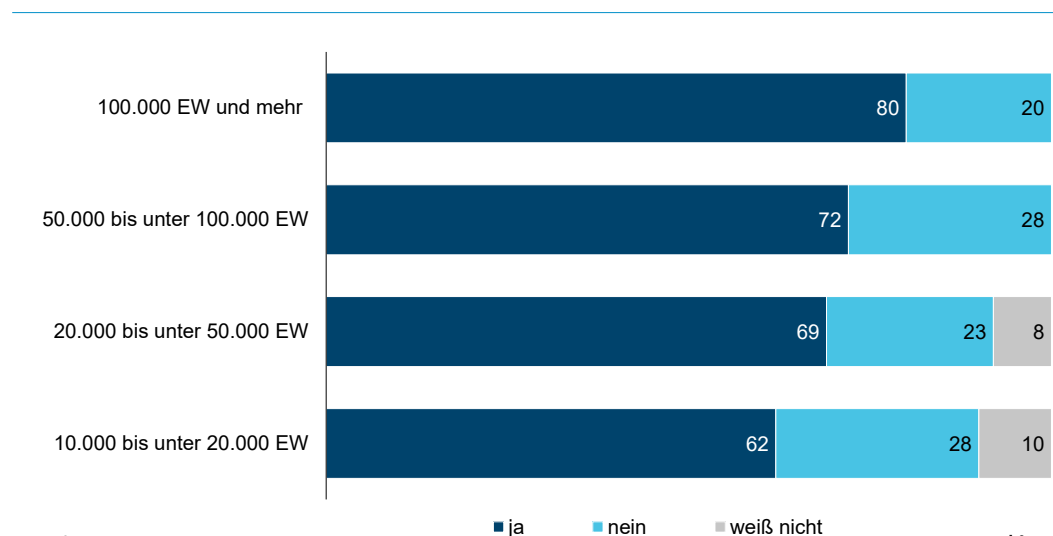
¹⁷ Amt für Bau und Immobilien, Denkmalamt, Stadtplanungsamt, Bauaufsicht, Hochbauamt und Amt für Wohnungswesen.

3.3 Vergabe kommunaler Liegenschaften

Eine Reihe der Empfehlungen der Baulandkommission (BMI, 2019) war auf den Umgang mit den eigenen Grundstücken von Bund, Ländern und Kommunen gerichtet. Wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Kommunen den Wert der eigenen Liegenschaften als Steuerungsinstrument für die Stadtentwicklung anerkennen. Das klingt trivial, setzte aber – wie bereits beschrieben – in vielen Städten eine Neujustierung der Liegenschaftspolitik voraus. Diese ist offensichtlich vielerorts passiert, denn von den antwortenden Kommunen gaben 69 % an, die kommunale Liegenschaftspolitik als Instrument der Stadtentwicklung zu nutzen. Dabei werden allerdings Unterschiede zwischen den Kommunen unterschiedlicher Größe augenfällig (vgl. Abb. 26). Der Anteil der Städte steigt mit zunehmender Stadtgröße – die Zustimmungquote der Großstädte liegt bei 80 %. Des Weiteren ist ein Zusammenhang mit der räumlichen Lage ablesbar: 84 % der befragten Kernstädte von Verflechtungsräumen¹⁸ geben an, dass die Liegenschaftspolitik als Instrument der Stadtentwicklung genutzt wird.

69 % der Kommunen verstehen die kommunale Liegenschaftspolitik als Instrument der Stadtentwicklung

Abb. 26:
Nutzung der kommunalen Liegenschaftspolitik als Instrument der Stadtentwicklung



Frage 8a
N=300, Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

difu
Deutsches Institut
für Urbanistik

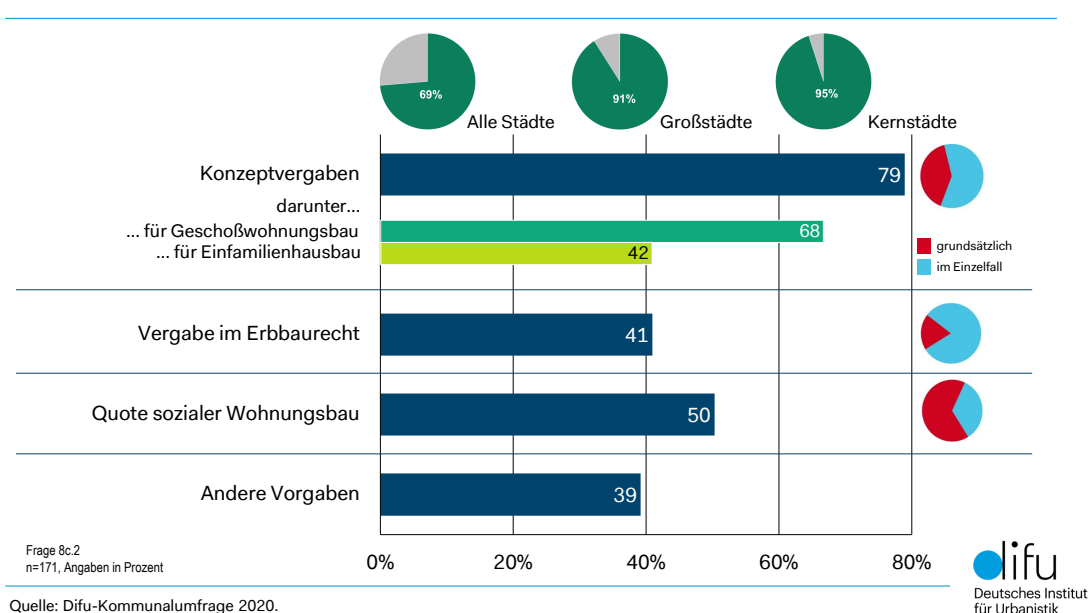
Die Frage nach kommunalen Beschlüssen oder anderweitig verankerten Vorgaben zur Vergabe von kommunalen Grundstücken (vgl. Abb. 27) wird von 176 Städten und Gemeinden (knapp 60 % der Befragten) mit der Aussage beantwortet, dass es qualitative Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke gebe. Etwa 35 % gaben an, keine qualitativen Vorgaben zu machen, und etwa 13 % antworteten, dass grundsätzlich zum Höchstpreis vergeben wird¹⁹. Deutliche Abweichungen von diesen Gesamtwerten zeigen sich bei den befragten Großstädten, die zu über 91 % angeben, dass qualitative Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke gemacht werden, bzw. bei den Kernstädten der Verflechtungsräume, die zu knapp 95 % entsprechend antworteten.

Nur noch 13 % der Kommunen vergeben eigene Liegenschaften grundsätzlich zum Höchstpreis

¹⁸ Zwischen Kernstädten von Verflechtungsbereichen und Großstädten besteht ein großer Überschneidungsbereich – es handelt sich also vielfach um die gleichen Städte.

¹⁹ Aufgrund von Mehrfachnennungen addieren sich diese Werte auf mehr als 100 %.

Abb. 27:
Qualitative Vorgaben
zur Vergabe städtischer
Grundstücke



Nach der Art der Vorgaben bei der Vergabe kommunaler Grundstücke gefragt, nannten knapp 80 % der Befragten Konzeptvergaben. Diese kommen in zwei Fünftel dieser Städte grundsätzlich zur Anwendung und in den übrigen im Einzelfall. Am zweithäufigsten (50 %) wird die Vorgabe von verbindlichen Quoten für den sozialen Wohnungsbau genannt, die in zwei Drittel der antwortenden Städte grundsätzlich erfolgt. Mit Abstand am häufigsten wird eine Quote von 30 % genannt (ein gutes Drittel der antwortenden Städte), gefolgt von 20 %- und 25 %-Quoten (zusammen etwa ein weiteres Drittel der Antwortenden). Die Spanne der angegebenen Werte liegt zwischen 10 % und 100 %. Die Vergabe von kommunalen Grundstücken im Erbbaurecht wird von gut 40 % der antwortenden Städte genannt, diese erfolgt in einem Fünftel der Städte grundsätzlich, mehrheitlich jedoch nur im Einzelfall.

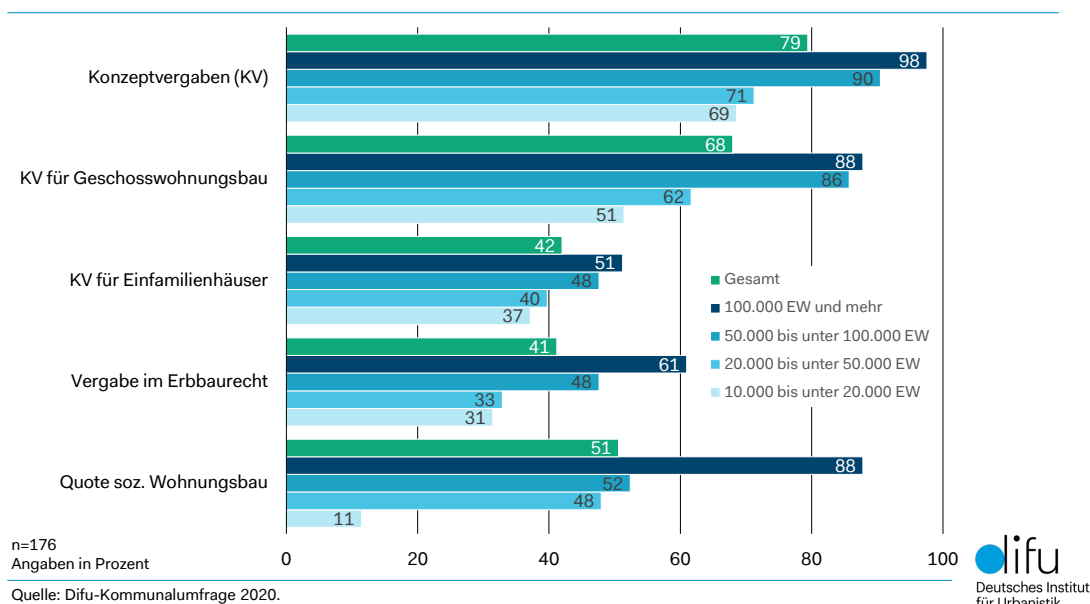
Konzeptqualität und Quoten für den sozialen Wohnungsbau als wichtige Vergabeprinzipien für kommunale Liegenschaften

Eine differenzierte Auswertung nach der Größe der antwortenden Städte und Gemeinden ergibt deutliche Unterschiede zwischen den Größenklassen und zeigt, dass die abgefragten Vorgaben zur Vergabe kommunaler Grundstücke umso häufiger zum Einsatz kommen, je größer die Städte sind (vgl. Abb. 28). Die Antworten der Großstädte in Bezug auf Konzeptvergaben und Quoten für den sozialen Wohnungsbau fallen hier besonders auf. Aber auch in den anderen Gemeindegrößenklassen – bis zur Gruppe der kleinsten Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner – sind entsprechende Vorgaben keine Unbekannten – auch jenseits der Großstädte und Ballungszentren bestehen vielfache Erfahrungen mit diesen Steuerungsmöglichkeiten.

Vorgaben bei der Grundstücksvergabe in Großstädten verbreiteter

In wachsenden Städten haben zudem verbindliche Quoten für den sozialen Wohnungsbau eine etwas größere Bedeutung als in der Gesamtverteilung: 60 % der Kommunen, die eine wachsende oder stark wachsende Bevölkerungsentwicklung erwarten, nennen Quoten für den sozialen Wohnungsbau als Vorgabe bei der Vergabe – im Vergleich zu 50 % in der Gesamtverteilung.

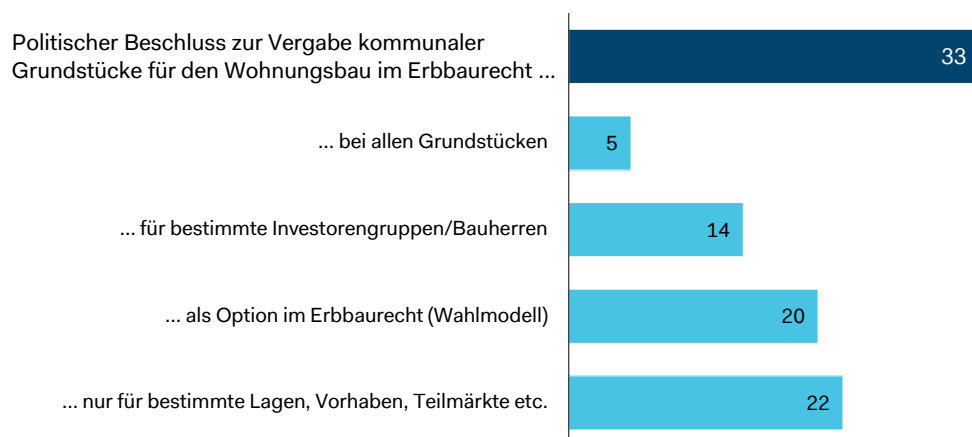
Abb. 28:
Vorgaben zur Vergabe
von kommunalen
Grundstücken nach
Stadtgröße



In der überwiegenden Mehrheit der befragten Kommunen gibt es Erfahrungen mit der Vergabe von Erbbaurechten, häufig liegen diese jedoch schon länger zurück: 80 % der Städte und Gemeinden geben bestehende Erbbaurechtsverträge aus der Vergangenheit an – diese Praxis wurde jedoch vielfach nicht fortgeführt. 25 % der Kommunen antworteten, dass keine neuen Erbbaurechte vergeben werden, in weiteren 25 % wurde die Vergabe neuer Erbbaurechte aktuell diskutiert – es gab aber noch keine Umsetzungspläne. 11 % der Städte gaben an, dass es einen politischen Beschluss zur Vergabe kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau im Erbbaurecht gibt, und in 6 % der Städte und Gemeinden war ein politischer Beschluss zur Vergabe kommunaler Grundstücke im Erbbaurecht in Vorbereitung. In den 33 Kommunen, die einen politischen Beschluss zur Vergabe kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau im Erbbaurecht gefasst hatten, wird deutlich, dass damit durchaus unterschiedliche Reichweiten verbunden sein können (vgl. Abb. 29).

Bestehende Erbbaurechte aus der Vergangenheit und heutige Nutzung des Erbbaurechts

Abb. 29:
Bedingungen für die
Vergabe kommunaler
Erbbaurechte



Frage 12a.2
n=33, absolute Angaben

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Ein Blick auf die Angaben zum Zeitpunkt der Beschlussfassung, die von 24 der 33 Kommunen gemacht wurden, belegt die Wahrnehmung, dass Erbbaurechte aktuell wiederentdeckt werden: Drei Viertel der Beschlüsse wurden in der jüngsten Vergangenheit, zwischen 2015 und Anfang 2020, gefasst. Allein im Jahr 2019 waren es acht Beschlüsse und in den anderen Jahren dieses Zeitabschnitts jeweils 2–3 Beschlüsse. Es bestehen somit aus der Vergangenheit vielfältige Erfahrungen mit Erbbaurechten in den Kommunen, der Wiedereinstieg in die regelmäßige Vergabe von neuen Erbbaurechten steht aber vielerorts erst am Anfang. In jüngster Zeit haben – im Nachgang der Durchführung der Kommunalbefragung – weitere Städte Beschlüsse zur Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht für den Mietwohnungsbau wie auch für Einfamilienhäuser gefasst oder bestehende Beschlüsse angepasst (u.a. Köln, Bonn, Münster, Freiburg) (vgl. auch Forum Baulandmanagement NRW, 2022).

Diskussion um Potenziale der Vergabe kommunaler Liegenschaften im Erbbaurecht nimmt Fahrt auf

Erkenntnisse aus den Fallstudien

Auch im Rahmen der Interviews in den Fallstudienkommunen wurden unterschiedliche Ziele, die mit der Vergabe kommunaler Grundstücke verfolgt werden, deutlich:

- Es geht um das Halten von Familien im Stadtgebiet, was u.a. im Rahmen von sogenannten Einheimischenmodellen²⁰ umgesetzt wird. Als familienfreundliche Wohnform wird immer noch häufig das Einfamilienhaus gesehen, aber es zeichnen sich auch sukzessive Veränderungen ab.
- So werden mit der Vergabe städtischer Flächen an gemeinschaftsorientierte Wohnformen sowohl Familien als auch generationsgemischte Baugemeinschaften unterstützt.
- Quer zu den Zielgruppen werden mit den Grundstücksvergaben soziale und ökologische Ziele verfolgt (soziale Wohnraumförderung, ökologische Standards).

Operationalisiert werden die Vergaben in der Regel über Punktevergaben anhand festgelegter Kriterienkataloge. Den Zuschlag bekommt der Haushalt/das Projekt, dass die höchste Punktzahl hat. Daneben können auch Pflichtkriterien formuliert werden, die eine Bewerbung um ein Grundstück überhaupt erst möglich machen. Bei den Einheimischenmodellen wäre das z.B. der Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde. Bei komplexeren Konzeptvergaben (vgl. u.a. Bura & Töllner; Temel, 2020) erhöht sich der Aufwand – für die Projektgruppen und die Kommunalverwaltung gleichermaßen. Die Vergaben kommunaler Grundstücke nach Höchstpreis gehören auch in den Fallstudienkommunen der Vergangenheit an. Das bedeutet aber nicht, dass der Bodenpreis keine Rolle mehr spielt. Er kann als Festpreis (z.B. Verkehrswert, u.U. mit Abschlägen für die Umsetzung geförderter Wohnungen) gesetzt werden – der Gegenwert besteht in der Unterstützung kommunaler Ziele. Es gibt aber auch die Variante, dass das Preisgebot als ein Kriterium in den Vergabekatalog aufgenommen wird und damit ein moderater Preiswettbewerb stattfindet. Gleiches gilt für die Höhe des Erbbauzinses²¹. Eine neuere Variante ist die Vergabe von Grundstücken nach

Unterschiedliche Verfahren der Grundstücksvergabe

²⁰ Die EU-Kommission hatte 2006 gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren (DE 2006/4271) geführt wegen der Bevorzugung Ortsansässiger bei der Grundstücksvergabe in den Kommunen. Daraufhin mussten in den Kommunen die Richtlinien der Grundstücksvergabe überprüft werden. Richtschnur der zwischen der Europäischen Kommission, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und der Bayerischen Staatsregierung verhandelten „Leitlinien“ ist, dass zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Kriterien der Ortsverbundenheit bei einer Punktevergabe mit maximal 50 % gewichtet werden dürfen (Bayerische Staatsregierung 2017).

²¹ Das kommunale Haushaltsrecht verlangt, dass ein marktüblicher Erbbauzins erhoben wird. Einige Bewertungsämter tun sich schwer damit, die Finanzierungsbedingungen bei

einem Gebot auf die Startmiete²². Dabei erhält der Bieter den Zuschlag, der die günstigste Startmiete anbietet.

Mit der Vergabe kommunaler Grundstücke können die Kommunen damit Zugänge für bestimmte Zielgruppen schaffen und Wohninnovationen unterstützen. Durch die Knappheit der Flächen steigt das Interesse, die Umsetzung der kommunalen Ziele auch langfristig zu sichern. Den „sichersten Weg“ würde die Vergabe der Grundstücke im Erbbaurecht darstellen, was aber in vielen Kommunen noch auf multiple Akzeptanzprobleme stößt. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Vergabe an bestimmte Bauherrngruppen, wie Genossenschaften etc., die qua Institution eine „Haltbarkeit“ der Ziele garantieren können. Schließlich können bestimmte Vorgaben in privatrechtliche Kaufverträge aufgenommen werden, was aber ein Vertragscontrolling erfordert und zeitlichen Befristungen unterliegt. Die Option der Weiterveräußerung wird in der Regel durch Sicherungen im Grundbuch oder Mehr-Erlös-Klauseln unterbunden bzw. eingeschränkt. Im Folgenden werden einige der vorgefundenen Ansätze im Detail vorgestellt.

Langfristige Sicherung kommunaler Ziele

Die Stadt Landau in der Pfalz hat für die Baulandentwicklungen in den Stadtteilen²³ eine eigene Vergaberichtlinie aufgestellt, um den Wegzug der ortsverbundenen Bevölkerung zu verhindern, respektive ansässigen jungen Familien, aber auch Fachkräften, die in Landau arbeiten und die Stadt als ihren Wohnort wählen wollen, die Möglichkeit zu bieten, einen neuen, ihren Familienverhältnissen angepassten Lebensmittelpunkt zu schaffen. Die Vergabe erfolgt zum Festpreis²⁴, hierbei handelt sich um den vom Bodenrichtwert abgeleiteten Verkehrswert und nicht um einen reduzierten oder subventionierten Preis. Nachdem die Prinzipien einer ersten Vergaberichtlinie, nach der vom Grundsatz her ortsansässige Bevölkerung bei der Vergabe von Grundstücken bevorzugt wurde (klassisches „Einheimischenmodell“, allerdings ohne Subventionierung des Grundstückspreises), vom Europäischen Gerichtshof für unzulässig erklärt wurde, sieht die im Jahr 2022 beschlossene Richtlinie vor, dass Bewerberinnen und Bewerber nach sogenannten Ortsbezugskriterien (Herkunft, Wohnort, Arbeitsort, ehrenamtliches Engagement am Ort) und Sozialkriterien in eine Punktereihenfolge gebracht werden (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2022). Hierbei werden die Sozialkriterien stärker gewichtet als die Ortsbezugskriterien und damit dem Diskriminierungsverbot in der EU Rechnung getragen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass bei den Sozialkriterien die Einkommens- oder Vermögensverhältnisse der Bewerber*innen keine Rolle spielen – der Aufwand, diese sachgerecht und transparent für eine Rangfolge zu überprüfen, wurde als zu hoch angesehen. Zudem war eine derartige Kategorisierung der Bewerber*innen auch politisch nicht gewollt. Vielmehr konzentriert sich die Stadt bei der Bewertung der Sozialkriterien alleine auf einfach nachprüfbare Aspekte, wie z.B. die Anzahl und das Alter der Kinder oder der Pflegegrad oder eine Behinderung von Haushaltsangehörigen. Eine Familie aus Landau, in der Kinder leben sowie Großeltern gepflegt werden und bei der die Erwerbstätigen auch in Landau arbeiten, hat nach dieser Richtlinie bessere Chancen, einen Bauplatz angeboten zu bekommen, als ein Einzelbewerber oder eine Einzelbewerberin aus der nächsten Großstadt, der bzw. die seinen/ihren Arbeitsplatz außerhalb

Stadt Landau in der Pfalz: Vergabe von Grundstücken in den Stadtdörfern nach kommunalem Zwischenerwerb

einem kreditfinanzierten Grunderwerb als Maßstab für Marktüblichkeit heranzuziehen. Um die Vergabe von Erbbaurechten marktkonformer auszugestalten, nutzen Städte z.T. die in einigen Bundesländern geschaffenen Ausnahmetatbestände und senken den Erbbauzins bei Bindungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ab.

²² Erfahrungen gibt es u.a. in der Stadt Münster sowie in der Freien und Hansestadt Hamburg.

²³ Es handelt sich um eingemeindete ehemalige Dörfer.

²⁴ Dieser betrug z.B. im Stadtteil Queichheim 270 Euro/m². Die Grundstücksgrößen lagen zwischen 320 und 660 m² (vgl. Stadt Landau in der Pfalz (2017b)).

von Landau hat und bspw. aufgrund des hohen Freizeitwerts ein Baugrundstück in Landau sucht. Alle Bewerber*innen müssen nachweisen, dass sie zur Finanzierung des Grunderwerbs und der Bebauung in der Frist von drei Jahren (Bauverpflichtung) in der Lage sind. Das Wohngebäude muss nach der Errichtung für die Dauer von fünf Jahren vom Käufer oder der Käuferin selbst bewohnt werden. Sollte es dennoch verkauft werden (müssen), bedarf das der Zustimmung der Stadt, und der Verkehrswert ist maßgeblich. Für etwaige Zuwiderhandlungen werden Vertragsstrafen festgesetzt (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2016b).

Für die Baugebiete in der Kernstadt gelten andere Regeln (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2019a): Im gesamten Plangebiet soll mindestens ein Drittel²⁵ der entstehenden Wohnfläche als sozial geförderter Mietwohnungsbau gemäß Landeswohnraumförderungsgesetz Rheinland-Pfalz (LWoFG) entstehen. Von dem geförderten Mietwohnungsbau soll wiederum mindestens die Hälfte der entstehenden Wohnfläche über den ersten Förderweg gesichert werden. Weiterhin ist auf eine Durchmischung der Wohnformen und Wohnungsgrößen auf jedem Grundstück zu achten. Den guten Erfahrungen mit Baugemeinschaften im Zuge der Entwicklung der Konversionsflächen (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2017d) wird Rechnung getragen, indem mindestens 10 % der Grundstücksflächen für Baugemeinschaften im Sinne des „Landauer Modells des Bauens mit Baugemeinschaften“ bereitgestellt werden sollen.

Stadt Landau in der Pfalz: Grundstücksvergabe in der Kernstadt

Auch die Stadt Ulm hat unterschiedliche Richtlinien zur Vergabe von kommunalen Grundstücken aufgestellt. Bei Grundstücken für selbstgenutzte Eigenheime bekommen die Bewerber*innen Punkte nach einer Vergabeliste. Die Kriterien ähneln denen in Landau: Zahl der Kinder, familiäre Situation, Wartezeit, ehrenamtliches Engagement, Ortsansässigkeit und Arbeitsort Ulm/Neu-Ulm (vgl. Stadt Ulm, 2021). Die Vergabe von Baugrundstücken für den Geschosswohnungsbau erfolgt seit einigen Jahren auf der Basis des Verkehrswertes zum Festpreis nach vorgegebenen Kriterien im Wettbewerb. Die Auslobungsunterlagen werden fallspezifisch für mehrere Baufelder entwickelt. Investoren/Bauträger oder Arbeitsgemeinschaften (ArGe) mehrerer Bauträger können sich durch Abgabe der erforderlichen Konzeptunterlagen auf ein Teilbaufeld oder auf ein gesamtes Baufeld bewerben. Die Bewertung der eingereichten Konzeptvorschläge erfolgt mit Hilfe eines Kriterienkataloges und durch ein Bewertungsgremium. Der Höchstplatzierte erhält eine „Exklusivität“, d.h. eine Reservierung für ein Baufeld, auf das er sich durch Abgabe eines Konzeptvorschlags beworben hat. Bewertungskriterien beziehen sich auf den wohnungspolitischen Bereich, auf den städtebaulichen/architektonischen/ökologischen Bereich sowie auf den energetischen und technischen Bereich und werden differenziert ausformuliert. So konnte etwa bei einer Grundstücksvergabe für mehrere Baufelder in einem größeren Entwicklungsvorhaben auf einen über die Mindestanforderung von 30 % hinausgehenden Anteil an gefördertem Wohnungsbau, auf die Dauer der Mietpreisbindung oder auf zusätzliche Anteile für preisreduzierten Mietwohnungsbau geboten werden (vgl. Stadt Ulm, 2020b). Auch finden sich die Vielfalt der Wohnungstypologien und flexible Wohnkonzepte als Kriterien.

Stadt Ulm: Vergabe von Baugrundstücken für den Geschosswohnungsbau zum Festpreis

Im Rahmen der Baulandstrategie hat auch die Stadt Bielefeld die Richtlinie „Vergabekriterien für Wohnbaugrundstücke“ aufgestellt. Die Vermarktung der kommunalen Grundstücke erfolgt durch die städtische Gesellschaft BBVG zum Bodenrichtwert. Für den Miet- und Geschosswohnungsbau werden Konzeptvergaben mit wettbewerblichen Verfahren nach der Qualität des

Stadt Bielefeld: Entwicklung von gebietsbezogenen Vergabekriterien im Rahmen des Bauleitplanverfahrens

²⁵ Die Quoten sind als Soll-Vorgabe für das gesamte Quartier zu verstehen und können im Zuge der Erarbeitung von quartiersbezogenen Vermarktungsstrategien grundstücks- bzw. baufeldbezogen ausdifferenziert werden.

Konzeptes durchgeführt. Die Richtlinie formuliert lediglich einen exemplarischen Katalog an möglichen Aspekten für die Bereiche Städtebau/Quartier, Wohnungspolitik, Funktion/Architektur und Klimaschutz/Energie/Verkehr. So können je nach Baugebiet unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Für die Bewerbungs- und Auswahlverfahren werden jeweils standortbezogen konkrete qualitative und quantitative Zielvorgaben definiert. Über die gebietsbezogenen Zielvorgaben und Vergabekriterien entscheidet der zuständige politische Ausschuss im Rahmen des Bauleitplanverfahrens. Um der wichtigen Rolle von gemeinschaftsorientierten Wohnprojekten in den Quartieren Rechnung zu tragen, sollen entsprechende Wohnformen bei der Vermarktung besonders berücksichtigt werden. Eigenheimgrundstücke werden nach gewichteten Vergabekriterien²⁶ vermarktet. Grundsätzlich ist die Bebauung der Grundstücke innerhalb einer Frist von 24 Monaten nach Vertragsabschluss zu beginnen und regelmäßig innerhalb von weiteren zwölf Monaten zu vollenden (vgl. Stadt Bielefeld, 2020b).

In der Stadt Aachen gibt es seit 2018 einen Beschluss des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses zur „Vergabe städtischer Grundstücke in Konzeptqualität“ (vgl. Stadt Aachen, 2018). Das Verfahren soll zur Anwendung kommen, wenn es sich um Vorhaben mit städtebaulicher Relevanz handelt. Es kommt daher erst ab Vorhaben im Geschosswohnungsbau mit mehr als 8–10 Wohneinheiten zur Anwendung. Die Qualität des eingereichten Konzepts und nicht die Erzielung von Einnahmen für den Haushalt steht bei der Vergabeentscheidung im Vordergrund. Es handelt sich somit um ein wettbewerbliches Verfahren, welches der Steigerung und Sicherung gewollter Qualitätsstandards dient. Um die Vorteile der Konzeptverfahren zu nutzen, werden Ablauf und Dauer je nach Standortgröße in den konzeptionellen Inhalten und der angesprochenen Zielgruppe variieren. Berücksichtigt werden standortabhängig unterschiedliche Kriterien und spezifische Zielstellungen wie z.B. Anforderungen aus dem Quartier, die städtebauliche sowie architektonische Vielfalt, spezielle Zielgruppen, die soziale Mischung am Standort, nachhaltige und klimafreundliche Konzepte. Die Stadt versucht über diesen Weg, mehr Qualität bei der Entwicklung von aus ihrem Vermögen zu vermarktenden Grundstücken zu erreichen. Die Anzahl der bisherigen Anwendungsfälle ist aber noch überschaubar. Die Verwaltung will zunächst anhand einer Reihe von Grundstücksvergaben Erfahrungen sammeln.

Stadt Aachen: Wettbewerbliches Vergabeverfahren zur Steigerung und Sicherung von Qualitätsstandards

Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main hatte bereits 2006 beschlossen, Genossenschaften und Wohnprojekte mit Grundstücksvergaben zu unterstützen. Dazu sollten in allen Baugebieten 15 % der städtischen Flächen für Baugruppen und Genossenschaften reserviert werden. Flankierend wurde beim Wohnungsamt eine Beratungs- und Servicestelle für Wohnprojekte eingerichtet (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2006). Lange Zeit standen jedoch zu wenige geeignete Grundstücke zur Verfügung. Dieser Engpass wurde mit zwei Instrumenten behoben:

Stadt Frankfurt am Main: Unterstützung gemeinschaftlicher Wohnprojekte und Genossenschaften

- Seit 2016 erwirbt (vgl. Kap. 3.2) und vergibt der Liegenschaftsfonds Grundstücke im Konzeptverfahren zum Festpreis, den die kommunale Wertermittlung berechnet. Am Konzeptverfahren können Gruppen mit mindestens drei Haushalten teilnehmen. Die Projektgruppen werden aufgefordert, in einer zehnteiligen Bewerbung ihre Gruppe, ihre Ideen und Konzepte für die Liegenschaft, ein überzeugendes Finanzierungsmodell und die angestrebte Rechtsform darzustellen. Wie das Projekt in den Stadtteil wirken möchte und ob es gemeinschaftlich genutzte Flächen

Konzeptverfahren wird durch Beirat begleitet

²⁶ Dazu zählen: Anzahl Kinder, Jugendliche, Menschen mit Behinderung | Beschäftigung in Bielefeld | Einkommen (Wohnberechtigungsschein) | öffentlich geförderte Mietwohnung wird frei | ehrenamtliches soziales Engagement.

gibt, spielt zudem eine wesentliche Rolle. Wer am Ende den Zuschlag bekommt und einen Vertrag mit der KEG abschließt, darüber entscheidet ein Beirat, besetzt mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2019b).

- Im Baulandbeschluss (2020a) wurde festgelegt, dass in allen Neubaugebieten (also auch auf privaten Flächen – vgl. Kap. 3.5) mindestens 15 % der Bruttogrundfläche Wohnen für gemeinschaftliche und genossenschaftliche Projekte bereitgestellt werden müssen. Die dafür vorgesehenen Flächen sind nach Konzeptverfahren²⁷ zu vergeben (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2020c, S. 15).

Da in Frankfurt die Vergabe von städtischen Grundstücken in der Regel durch die Bestellung von Erbbaurechten erfolgt, ist der Erbbauzins die entscheidende Größe für die Finanzierbarkeit der Wohnprojekte. Dieser wurde in Höhe von 2,5 % des aktuellen Bodenrichtwertes festgesetzt (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2021b, S. 7)²⁸. 2021 wurde eine Kampagne gestartet, den Erbbauzins für gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte neu zu berechnen und zu senken. Das Anliegen hat es in den Koalitionsvertrag der neuen Stadtregierung geschafft: „Die Konditionen der Erbbaurechte werden durch eine Senkung des Erbbauzinses, Möglichkeiten zur Einmalzahlung und die Einbeziehung von sozialen, ökologischen und gemeinwohlorientierten Aspekten verbessert. Das gemeinsame Ziel ist die Senkung der Erbbauzinsen auf 1,5 % oder weniger, damit geförderter und bezahlbarer Wohnraum entstehen kann und gemeinwohlorientierte Akteure unterstützt werden.“ (vgl. Netzwerk Frankfurt für Gemeinschaftliches Wohnen e.V., 2021) Im Koalitionsvertrag wurde auch verankert, dass kommunale Liegenschaften nur noch über Konzeptverfahren vergeben werden sollen. Die Beschlüsse befinden sich derzeit in Vorbereitung.

Höhe des Erbbauzinses entscheidet über Finanzierbarkeit

Die Stadt Köln hat im Frühjahr 2022 beschlossen, den Erbbauzins für den sozialen Wohnungsbau abzusenken (vgl. Stadt Köln, 2022a). Für Vorhaben, die mindestens 30 % geförderten und 20 % preisgedämpften Wohnungsbau realisieren, gilt dort auf die Dauer von 60 Jahren ein Erbbauzinssatz von 1,5 % p.a. bezogen auf den „nutzungsorientierten“ Verkehrswert. Danach gilt ein Erbbauzins in Höhe von jährlich 4 %. Die Erbbaurechte sind auf 80 Jahre befristet. Als weitere Bindung ist vorgesehen, dass die Miete der ehemals geförderten Wohnungen auch nach Auslaufen der Förderung bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur gemäß den jeweils geltenden Wohnraumförderbestimmungen angehoben werden darf. Mieterhöhungen im preisgedämpften Wohnungsbau sind bei einer vertraglich gedeckelten Miete bei Erstvermietung bis 60 Jahre nach Begründung des Erbbaurechtes nur entsprechend dem Verbraucherpreisindex zulässig. Für die vertraglichen Auflagen hinsichtlich der Miethöhe und ihrer Anpassung erfolgt eine dingliche Sicherung im Grundbuch als Vertrag zugunsten Dritter. Weitere Regelungen werden zur Beleihbarkeit und zur Wertanpassung beim Erbbauzins getroffen. Die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum wird ausgeschlossen. Eine Evaluation der neu eingeführten Konditionen für die Vergabe im Erbbaurecht ist vorgesehen.

Stadt Köln: Für Vorhaben des geförderten Wohnungsbaus Absenkung des Erbbauzinses auf 1,5 %

Einen besonderen Anreiz für den Erwerb von Baugrundstücken im Wege des Erbbaurechts hat die Stadt Aachen entwickelt. Die Stadt hat die Vergabe von Grundstücken zu Zwecken des öffentlich geförderten Wohnungsbaus an ein kommunales Förderprogramm gebunden. Vorhaben können nur gefördert

Stadt Aachen: Kommunales Förderprogramm bei Grundstücksvergaben im Erbbaurecht

²⁷ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts lag die Leitlinie II – Konzeptvergabe noch nicht vor.

²⁸ Aktuell gibt es Ermäßigungen für geförderten Wohnungsbau (2 %) und für im Haushalt lebende Kinder (pro Kind um 20 % bezogen auf die anteilige Wohnfläche).

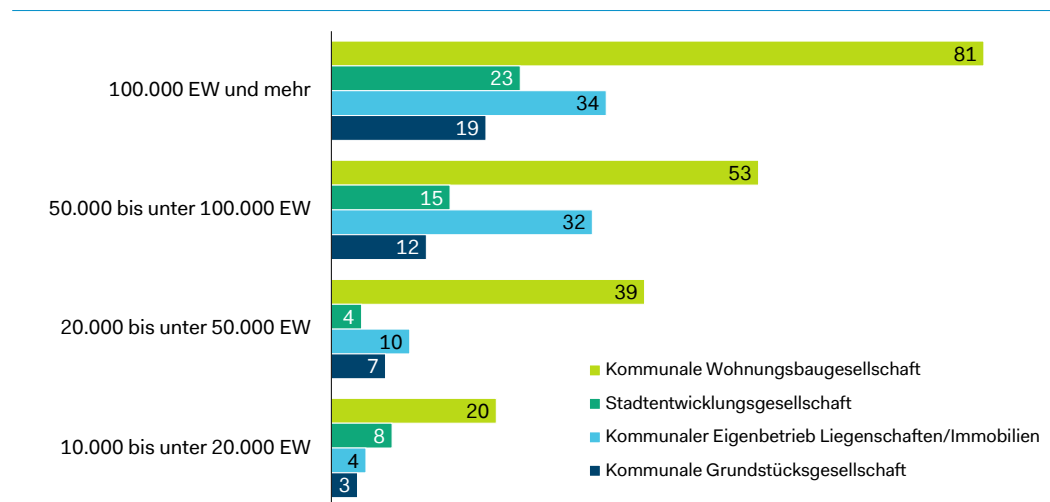
werden, wenn das Grundstück, auf dem die Maßnahme umgesetzt wird, durch die Stadt Aachen im Erbbaurecht vergeben wurde (vgl. Stadt Aachen, 2020). Die Förderung bewirkt dann eine Entlastung beim Erbbauzins. Sie wird in halbjährlichen Tranchen fällig. Der jährliche Förderbeitrag entspricht maximal 3 % des Bodenwertes je m² Grundstücksfläche bis zur Höhe des zu zahlenden Erbbauzinses. Die Höhe der kommunalen Förderung wird bei Anpassung des Erbbauzinses ebenfalls entsprechend angepasst. Das Erbbaurecht wird für die Dauer von 55 Jahren vergeben.

3.4 Kommunale Gesellschaften

Wichtige Akteure der kommunalen Bodenpolitik sind die kommunalen Gesellschaften. Darunter fallen sowohl die Wohnungsbaugesellschaften als auch Stadtentwicklungsgesellschaften, kommunale Grundstücksgesellschaften oder auch kommunale Eigenbetriebe. Über die Hälfte der antwortenden Kommunen (167) verfügt über mindestens eine der abgefragten Gesellschaften²⁹. In Abb. 30 wird zudem deutlich, dass kleinere Städten weitaus seltener über kommunale Gesellschaften verfügen. Insgesamt sind in den antwortenden Kommunen 127 kommunale Wohnungsbaugesellschaften, 46 Stadtentwicklungsgesellschaften, 28 kommunale Eigenbetriebe und 25 kommunale Grundstücksgesellschaften aktiv.

So vorhanden, sind kommunale Gesellschaften ein wichtiger Akteur in der kommunalen Bodenpolitik

Abb. 30:
Verbreitung kommunaler Gesellschaften in den Kommunen



Frage 9
n=308, Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Die Kommunen wurden zudem gefragt, welche Aufgaben die genannten Gesellschaften in der Liegenschaftspolitik übernehmen (vgl. Abb. 31). Es wurde nach der Entwicklung von Wohn- und Gewerbegrundstücken gleichermaßen gefragt, da die Bereiche nicht immer konsequent getrennt werden. Die kommunalen Grundstücksgesellschaften – so vorhanden – sind intensiv in alle Phasen der Baulandentwicklung involviert³⁰. Hingegen sind die Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaften vor allem in der Entwicklung von

²⁹ Eine Kommune hat sowohl eine Wohnungsbaugesellschaft als auch einen kommunalen Eigenbetrieb, eine Grundstücksgesellschaft sowie eine Stadtentwicklungsgesellschaft. Acht Kommunen verfügen über drei der Gesellschaften, 38 über zwei.

³⁰ Der Erwerb von unbebauten Grundstücken wird in der Regel von der Kommune selbst geleistet (vgl. Abb. 22, S. 41).

Grundstücken eingebunden. Das könnte einen Hinweis darauf geben, dass gerade die Wohnungsbaugesellschaften Entwicklungen eher für die Erweiterung der eigenen Bestände vorantreiben (vgl. auch Pätzold et al., 2021).

Abb. 31:
Rolle der städtischen
Gesellschaften in der
Baulandentwicklung



Frage 9,
n=115 | 43 | 24 | 24 | 22
Angaben in Prozent

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Mit Blick auf die Arbeitsteilung zwischen den Liegenschaftsämtern und den kommunalen Gesellschaften sowie die Zuordnung von Aufgaben bergen die Antworten (Frage 9 und 10, siehe Anhang) die Gefahr der Überinterpretation, nicht zuletzt da sie teilweise nicht konsistent sind. In der Vertiefung der in den Fallstudienstädten zu findenden Gesellschaftsformen wird deutlich, zu welchen unterschiedlichen Zwecken kommunale Unternehmen gegründet und mit welchen Aufgaben die Gesellschaften betraut werden.

Erfahrungen aus den Fallstudien

In den 16 Fallstudienstädten sind alle der betrachteten kommunalen Gesellschaften zu finden, darunter sind:

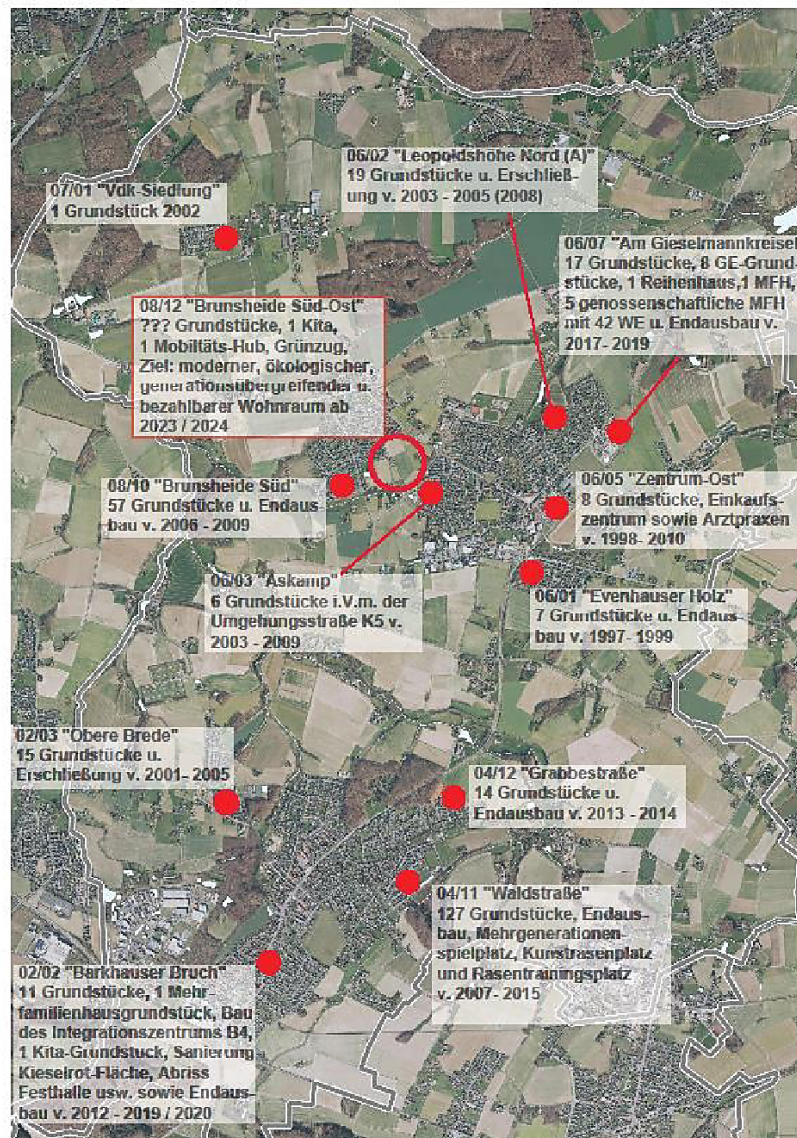
- 12 kommunale Wohnungsbaugesellschaften, bei drei Gesellschaften – Aachen, Bielefeld und Köln – handelt es sich um keine 100-prozentige Tochter der Stadt. Keine kommunale Wohnungsbaugesellschaft haben Kaufbeuren, Landau in der Pfalz, Leopoldshöhe und Überlingen.
- 5 kommunale Eigenbetriebe (Liegenschaften, Immobilien) in Kaufbeuren, Landau in der Pfalz, Leopoldshöhe, Frankfurt am Main und Bielefeld.
- 6 Stadtentwicklungsgesellschaften in den Städten Pirna, Aachen, Ulm, Marburg, Köln und Dresden.
- 2 kommunale Grundstücksgesellschaften in Dresden und Bielefeld³¹, die allerdings nicht als Teil des bodenpolitischen Instrumentariums im engeren Sinne aufgestellt sind.

Unterschiedliche Konstellationen von kommunalen Gesellschaften

³¹ Die Kommunale Immobilien Dresden GmbH & Co. KG erbringt Leistungen von öffentlichem Interesse, die mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft sind. Bisher wurden im Auftrag der Stadt Dresden die Spielstätten für die Staatsoperette und das theater junge generation im Kraftwerk Mitte errichtet und der Kulturpalast umgebaut. Aktuell wird der Bau des Stadtforums (neuer Verwaltungssitz) betreut. Die Aktivitäten der Sennestadt GmbH in Bielefeld u.a. bei Siedlungs- und Landentwicklungsmaßnahmen und deren Durchführung ist auf die Gemarkung Sennestadt (Stadtgründung aus den 1950er-Jahren, 1973 eingemeindet) beschränkt.

Es gab noch zwei sonstige Nennungen, den Spital- und Spendfonds Überlingen und den Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm, der allerdings nur für die Gewerbeflächenentwicklung zuständig ist.

Abb. 32:
Flächenentwicklungen
der Leopoldshöher
Liegenschafts- und
Immobilienverwaltung
(LIL) seit 1997



Quelle: Puchert-Blöbaum, 2022

Im Folgenden wird eine Auswahl der in den Fallstudienkommunen tätigen Gesellschaften etwas näher vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt einerseits auf den kleineren Kommunen und andererseits auf dem jeweiligen Beitrag der Gesellschaften zur Baulandmobilisierung sowie zur Umsetzung kommunaler Ziele.

Die Gemeinde Leopoldshöhe gründete 1996 die Leopoldshöher Liegenschafts- und Immobilienverwaltung (LIL) als kommunalen Eigenbetrieb. Den Anstoß dafür gab die Entwicklung der Grundstückspreise, die sich seit Mitte der 1980er-Jahre verdoppelt hatten. Die Wohnbaulandentwicklung lag in der Hand von Investoren, deren Geschäftsmodell die Umwandlung ehemals landwirtschaftlicher Flächen zu Einfamilienhausgrundstücken war. Die Nähe zu Bielefeld machte die Gemeinde für zuziehende Familien aus der Stadt attraktiv, während sich ortsansässige Familien den Baugrund nicht mehr leisten konnten. Mit der Gründung der LIL wollte die Gemeinde ein Regulativ

Gemeinde Leopoldshöhe: Der Haushalt der LIL ist vom Gemeindehaushalt unabhängig – Prinzip eines revolving-fonds

schaffen, um Einfluss auf Bodenpreise und Vergabe des Baulands zu bekommen. Neben der Betriebssatzung (vgl. Gemeinde Leopoldshöhe, 2019) wurden Richtlinien zur Bereitstellung von preiswertem Bauland und ein Punktesystem für die Vergabe verabschiedet. Damit einher ging der Beschluss, dass nur Baurecht geschaffen wird, wenn sich die Flächen überwiegend im Eigentum der Gemeinde befinden³². Der Ankauf erfolgt zum Preis für Bauerwartungsland. Der Haushalt der LIL ist vom Gemeindehaushalt unabhängig, d.h. es werden keine Gewinne erzielt, sondern Rücklagen für die nächsten Grundstücksankäufe und -entwicklungen gebildet. Durch die LIL ist es gelungen, den Anstieg der Grundstückspreise in der Gemeinde erheblich zu dämpfen. Die Entwicklungserfahrungen der Kommune (vgl. Abb. 32) bereiteten den Boden für das Quartier Brunsheide, mit dem ein neues Kapitel der Ortsentwicklung aufgeschlagen wird (vgl. Kap. 4.2).

Auch die 1993 gegründete Stadtentwicklungsgesellschaft Marburg mbH (SEG) zeugt von dem Wunsch der Stadt, die Flächenentwicklung zu steuern. Nach dem Erwerb der ehemaligen Bundeswehrliegenschaften durch die Universitätsstadt Marburg bestand ihre Aufgabe zunächst in der Entwicklung, Planung und Erschließung sowie Vermarktung der ehemaligen Kasernengebäude und -flächen mit dem Ziel, diese unter Berücksichtigung der stadtentwicklungspolitischen Vorgaben der Universitätsstadt in geeignete zivile Nachfolgenutzungen zu überführen. Es folgten bald weitere kommunale Projekte, z.B. im Bereich der Wirtschaftsförderung und der Gewerbegebietsentwicklung. Heute gehört u.a. die Entwicklung des neuen Wohngebiets Hasenkopf (vgl. Kap. 4.2) zu den Aufgaben der SEG. Der Geschäftsführer der SEG ist hauptberuflich Geschäftsführer der Gemeinnützigen Wohnungsbau GmbH Marburg-Lahn GeWoBau. Darüber hinaus hat die SEG drei Mitarbeiter.

Stadt Marburg: von der Konversion zum neuen Quartier – wachsende Aufgabenvielfalt der Stadtentwicklungsgesellschaft

Anlass der Gründung der Stadtentwicklungsgesellschaft Pirna (SEP) im Jahr 1995 war die Konversion der ehemaligen Sächsischen Kunstseidenwerke, einem 40 Hektar großen Areal im Elbtal³³. Heute ist das Gründungsprojekt abgeschlossen, d.h. im Gewerbe- und Industriepark „An der Elbe“ (IGP) wurde 2019 das letzte Gewerbegrundstück vermarktet. Das Aufgabenportfolio der SEP wurde im Laufe der Jahre ausgeweitet. Insbesondere seit dem Wechsel von Stagnation zu Wachstum ab 2011 (u.a. Strategie 40.000+)³⁴ werden die Ansiedlung von Gewerbebetrieben zur Generierung von Arbeitsplätzen und das Angebot von Wohnbauflächen zur Steigerung der Zuwanderung sowie das Marketing bei der SEP zusammengeführt. Die Grundstücke in den von der Gesellschaft entwickelten Wohngebieten werden ausschließlich an private Bauherren veräußert. Die Kalkulation der Grundstückspreise basiert auf den realen Entwicklungskosten und sie sind deshalb – im Vergleich zu Bauträgern in der Region – preiswert. Zu den Aufgaben der Gesellschaft gehört auch die Übernahme von „unrentierlichen“ Bauprojekten mit Relevanz für die Stadtentwicklung der Stadt Pirna. So hat die SEP 2020 das „Weiße Ross“ – das letzte bestehende Gasthaus mit Saal – erworben, um es perspektivisch zu einem multifunktionalen Kultur- und Bürgerhaus umzubauen (vgl. Stadt Pirna, 2021a, S. 67). Die Zahl der Beschäftigten bei der SEP stieg von acht im Jahr 2018 auf 13 im Jahr 2020.

Stadt Pirna: nach Konversionsaufgaben – Entwicklung und Verkauf von Wohnungsbaugrundstücken sowie Gewerbeflächen

³² Ausgenommen sind Grundstücke, die der/die Eigentümer*in in angemessener Größe für Familienangehörige vorsieht.

³³ In den 1990er-Jahren wurden in vielen Städten in den neuen Ländern Stadtentwicklungsgesellschaften gegründet, da Fördermittel nur durch eine GmbH in Empfang genommen werden konnten und nicht durch eine Stadt.

³⁴ „Ein wesentlicher Bestandteil der Strategie 40.000+ ist das Umsetzen einer familienfreundlichen Stadtentwicklung, die darauf zielt, Gebäude, Infrastrukturen und Betreuungs- und Dienstleistungsangebote besser und zielgenauer auf die Bedürfnisse von Kindern und Familien auszurichten.“ (Stadt Pirna (2017a, S. 6))

In der Stadt Überlingen ist der gemeinnützige Spital- und Spendfonds – erstmals urkundlich erwähnt 1264 – ein wichtiger Akteur am Grundstücksmarkt. Die Stadt übernimmt die Rolle des Sachverwalters der Stiftung, die über zahlreiche Immobilien, Grundstücke und Waldbesitz verfügt. Der Grundstücksbesitz resultierte in der Vergangenheit daraus, dass Grundstücke als „Altersvorsorge“ an den Spital- und Spendfonds vergeben wurden. Heute werden dem Fonds oft landwirtschaftliche Nutzflächen zum Kauf angeboten, damit sie einem gemeinnützigen Zweck in Überlingen zugutekommen. Ein Großteil dieser Flächen ist und wird verpachtet, andere hingegen werden als Wohnungsbauf Flächen entwickelt. Der Stiftungszweck besteht in der „Versorgung armer, kranker und alter Einwohner“, was sich in der Aufgabenwahrnehmung des „Eigenbetriebs der Alten- und Pflegeheime St. Franziskus und St. Ulrich“ niederschlägt. Anlässlich des Investitionsvorhabens von 22 Mio. Euro für den Bau eines neuen Pflegezentrums bis 2025 wurde über nachhaltige Finanzierungsstrategien nachgedacht³⁵. Daraus resultierte der Beschluss des Stiftungsrats 2021, Grundstücke und Gebäude nicht mehr zu verkaufen, sondern in Erbpacht zu vergeben, um stabile Erträge zu erzielen. Aktuell geht es um zwei Gebiete: „Südlich Härten“ (4,7 ha) am nordwestlichen Ortsrand, wo ca. 75 % der Fläche vom Spital- und Spendfonds eingebracht werden und neben einem verdichteten Stadtquartier auch das Pflegezentrum errichtet werden soll, sowie „Lehen Ost“, dessen Fläche (1,9 ha) vollständig im Besitz des Spital- und Spendfonds ist.

Stadt Überlingen: Spital- und Spendfonds mit veränderter Ausrichtung

Mit der Frage der Neuausrichtung stadtnaher oder von den Städten verwalteter Stiftungen beschäftigen sich auch andere Kommunen (vgl. auch Kap. 3.2, Kaufbeuren). In Frankfurt am Main ist z.B. ein erheblicher Grundbesitz in Stiftungshand, die wiederum oft mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft kooperieren. Viele der Stiftungen vergeben ihre Flächen zum größten Teil nur in Erbbau. Der Erbbauzins liegt aber wesentlich höher als der städtische Zinssatz von 2,5 %. Das ist auch im Stiftungsrecht begründet, das vorsieht, die Liegenschaften bestmöglich zu verwerten, um den Stiftungszweck erfüllen zu können – angesichts der zumeist karitativen Aufgaben eine gewisse Janusköpfigkeit. Damit die Stiftungen enger in die kommunale Aufgabe der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum eingebunden werden, wäre es denkbar, ein Bündnis aufzulegen und sich vor diesem Hintergrund mit dem Stiftungsrecht zu beschäftigen.

Stiftungen als Akteure am Bodenmarkt mehr Aufmerksamkeit schenken

3.5 Kooperative Baulandmodelle

Kommunale „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“ (BMVBW, 2001, S. 12; Kötter, 2018, S. 150).

Schaffung von Bau-recht für Flächenprivatrecht Eigentümer*innen

Vor allem reagieren die Kommunen mit dem Beschluss von Baulandmodellen auf die Situation der Knappheit kommunaler Flächen, denn de facto verfügen vielerorts Private über wesentlich mehr Bodenreserven. Diese Flächen

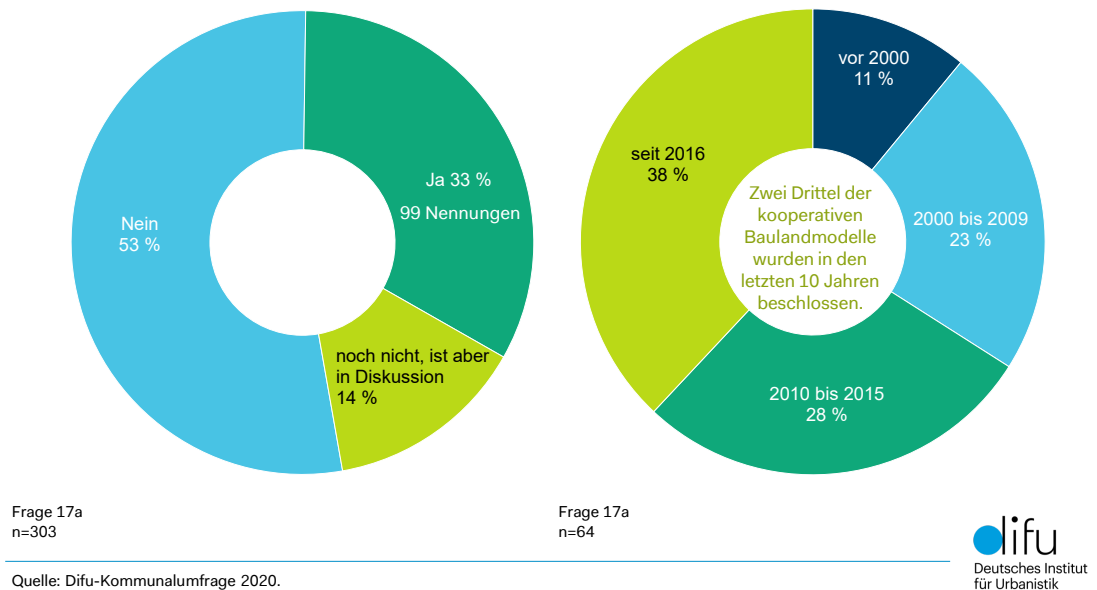
³⁵ Der Klimawandel beeinflusst die Vermögenslage der Stiftung, denn der Forst, der vor gut 60 Jahren mit einem Sonderhieb noch das Krankenhaus zu einem Großteil finanzieren konnte, liefert derzeit keine kalkulierbaren Überschüsse.

werden aber durch die Schaffung von Planungsrecht erst zu Bauland – und das ist der Hebel, den Kommunen seit nunmehr 30 Jahren³⁶ nutzen.

Im Rahmen der Kommunalbefragung wurde der Begriff „Kooperatives Baulandmodell“ (im Weiteren auch als „Baulandmodell“ bezeichnet) als einheitliches Verfahren bei der Schaffung von Baurecht auf den Flächen Privater definiert, das die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den durch die kommunale Bauleitplanung verursachten Kosten und Lasten regelt. Wie schon im Begriff angelegt, setzen die Modelle eine Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen bzw. Investoren voraus. Um diese scheint es nicht so schlecht bestellt zu sein, denn ein Drittel der antwortenden Städte und Gemeinden gab an, dass ein Baulandmodell vorliegt – absolut sind dies 99 Kommunen (vgl. Abb. 33). In weiteren 43 Städten und Gemeinden wurde zum Zeitpunkt der Befragung über die Implementierung eines Baulandmodells diskutiert. Vergleichbar mit den Baulandbeschlüssen (vgl. Kap. 3.1) zeigt sich in der jüngeren Vergangenheit eine zunehmende Dynamik bei der Verabschiedung von Baulandmodellen. Während in den zehn Jahren von 2000–2009 knapp ein Viertel (23 %) der Baulandmodelle beschlossen wurde, waren es in dem deutlich kürzeren Zeitabschnitt von 2010–2015 28 % der angegebenen Baulandmodelle und in der noch etwas kürzeren Zeitspanne von 2016–2020 sogar 38 %. Insgesamt wurden somit zwei Drittel der in der Befragung angegebenen Baulandmodelle in den letzten zehn Jahren beschlossen (vgl. Abb. 33). Diese Entwicklung gibt einen deutlichen Hinweis auf die wachsende Bedeutung von Kooperativen Baulandmodellen für die Städte.

Baulandmodelle erfahren in den letzten Jahren eine dynamische Verbreitung

Abb. 33:
Vorhandensein eines
Kooperativen Bauland-
modells und Beschluss-
jahr

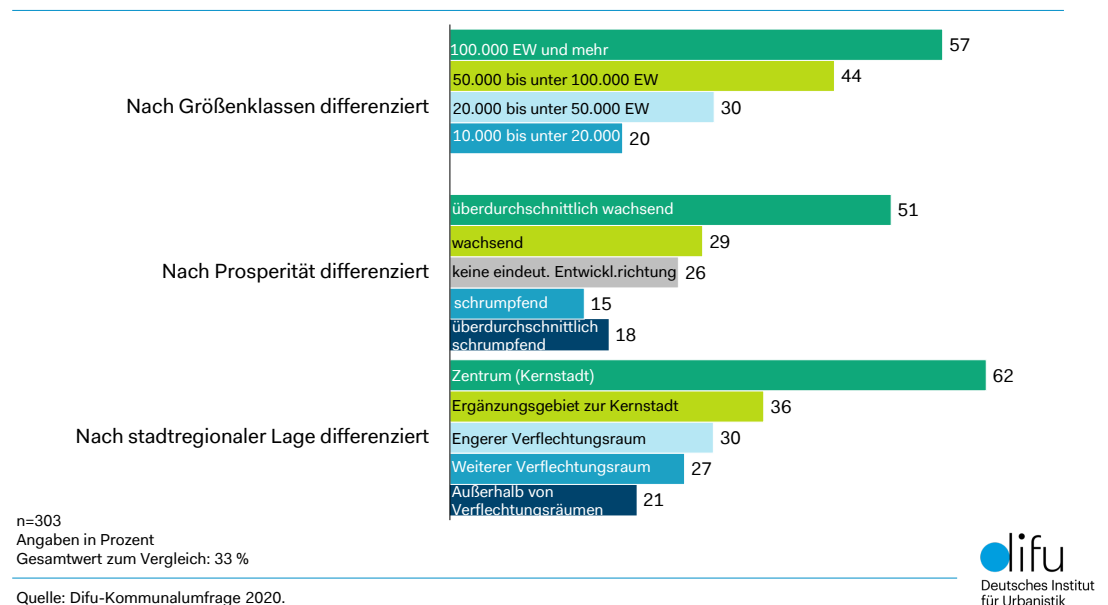


Wie bei den Baulandbeschlüssen zeigt die Differenzierung nach Stadtgröße, Prosperität und stadtreionaler Lage jeweils deutliche Unterschiede zwischen den Teilgruppen und eine zunehmende Bedeutung von Baulandmodellen, je größer, prosperierender und zentraler die befragten Städte sind (vgl. Abb. 34). Gleichzeitig lässt sich im Vergleich der Auswertungsergeb-

³⁶ Mit der SoBoN betrat die Landeshauptstadt München im Jahr 1994 als eine der ersten Städte Deutschlands bodenpolitisches Neuland. Dadurch sollten die Akteure der Wohnungswirtschaft an den Kosten und Lasten der Baurechtsschaffung im Rahmen der Bebauungsplanverfahren beteiligt werden, wenn damit zugleich erhebliche Bodenwertsteigerungen einhergehen.

nisse für Baulandbeschlüsse (siehe Abb. 14, S. 32) und Baulandmodelle erkennen, dass Letztere (bislang) etwas weniger weit verbreitet sind, da die Zustimmungsquoten in den einzelnen Teilgruppen jeweils etwas geringer sind.

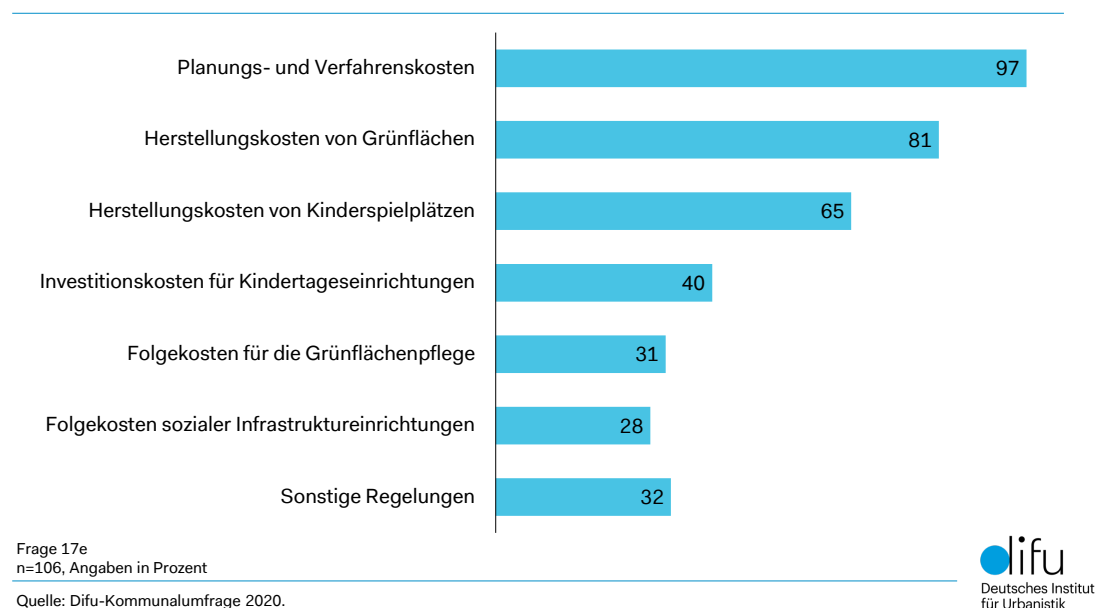
Abb. 34:
Kooperative Baulandmodelle in den Kommunen (differenzierte Auswertung nach Strukturmerkmalen)



Der kommunale Zwischenerwerb wurde bereits in Kap. 3.2 thematisiert. In den letzten Jahren hat dessen Verankerung in den Baulandmodellen zugenommen. So gaben im Rahmen der Befragung 31 Kommunen an, dass ein anteiliger oder vollständiger Zwischenerwerb der zu entwickelnden Flächen durch die Kommune vorgesehen ist. Der jeweilige Flächenanteil, der sich in kommunalem Besitz befinden muss, bevor Baurecht geschaffen wird, liegt zwischen 30 % und 100 %. Die häufigsten Nennungen sind 50 % (8 Kommunen) und 100 % (6 Kommunen).

Anteiliger oder vollständiger Zwischenerwerb als Bestandteil von Baulandmodellen

Abb. 35:
Im Baulandmodell enthaltene Regelungen zur Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten



Im Rahmen der Baulandmodelle werden Regelungen zur Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten getroffen. Wie Abb. 35 zeigt, werden an erster Stelle die Planungs- und Verfahrenskosten genannt, die Bestandteil fast aller Baulandmodelle sind (96 % der Kommunen), an zweiter Stelle liegen mit 80 %

die Herstellungskosten von Grünflächen und an dritter die von Kinderspielflächen (64 %). Die Übernahme von Folgekosten für die Grünflächenpflege sowie für soziale Infrastruktureinrichtungen werden nur in einem knappen Drittel der Kommunen geregelt.

Eine wichtige Zielrichtung von Baulandmodellen besteht auch darin, den Anteil des geförderten Wohnens zu erhöhen. Die Angaben der 62 Kommunen, die die Teilfrage nach Quoten für den geförderten Wohnungsbau beantwortet haben, liegen zwischen 5 % und 50 %. Die mit Abstand am häufigsten genannten Werte sind 30 % (24 Kommunen) und 20 % (13 Kommunen), am dritthäufigsten wird eine Quote von 25 % genannt (5 Kommunen). Damit liegen zwei Drittel der angegebenen Quoten für den geförderten Wohnungsbau zwischen 20 % und 30 %.

Quoten für den geförderten Wohnungsbau

Angestrebte Quoten für den preisgedämpften Wohnungsbau wurden nur von 25 Kommunen angegeben, diese liegen zwischen 10 % und 100 %. Am häufigsten wurde eine Quote von 10 % genannt (7 Kommunen), gefolgt von 20 % (6 Kommunen) und 15 % (4 Kommunen). In Bezug auf den preisgedämpften Wohnungsbau liegen damit zwei Drittel der angegebenen Quoten zwischen 10 % und 20 % und somit im Durchschnitt etwas niedriger als die angestrebten Quoten für den geförderten Wohnungsbau.

Bisher werden die Baulandmodelle nur in 21 Kommunen³⁷ evaluiert, weitere 30 Kommunen planen eine solche Evaluation – das bedeutet, dass in 53 Kommunen noch keine systematischen Erkenntnisse zu den Ergebnissen des Baulandmodells vorliegen! Von den 21 haben 19 Kommunen Angaben zum Turnus der regelmäßigen Evaluationen gemacht, diese liegen zwischen „jährlich“ und „alle zehn Jahre“. Am häufigsten wird ein Abstand von zwei Jahren zwischen den Evaluationen genannt (7 Kommunen) und am zweithäufigsten ein Abstand von fünf Jahren (6 Kommunen). Die dritthäufigste Nennung sind Evaluationen im Abstand von drei Jahren (4 Kommunen).

Bislang nur wenige Evaluationen der Baulandmodelle

Erkenntnisse aus den Fallstudien

Von den 16 Fallstudienkommunen haben 13 ein Baulandmodell beschlossen. Die drei Kommunen, die auf dieses Instrument verzichteten, gehören zu den kleinen Mittelstädten, und es ist jeweils nachvollziehbar, warum auf das Instrument verzichtet wird:

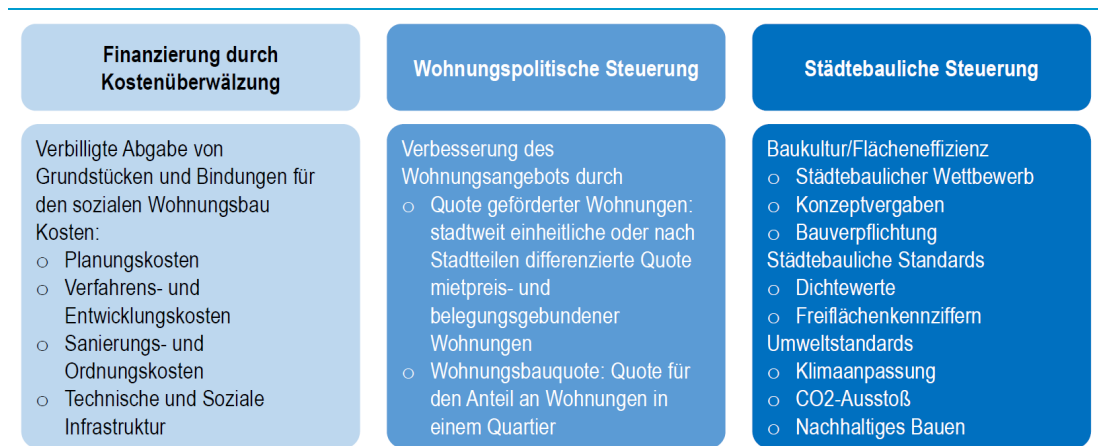
Ein Großteil der Fallstudienkommunen verfügt über ein Baulandmodell

- Leopoldshöhe – betreibt Baulandentwicklung ausschließlich über die Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung (LIL, vgl. auch Kap. 3.4).
- Kriftel – verfolgte eine relativ restriktive Bodenpolitik, d.h. es werden kaum Flächen neu ausgewiesen. Das neue Wohngebiet (vgl. Kap. 4.2.2) wird von der Gemeinde selbst entwickelt.
- Pirna – hatte beschlossen, neue Wohnbauflächen, zum Zwecke des Bevölkerungswachstums auf 40.000 Einwohner, mit den Mitteln der Bauleitplanung aufzubereiten. Investoren sind erwünscht, und die Stadt sieht sich eher nicht in der Position, Forderungen aufzustellen.

Ein gemeinsames Merkmal besteht auch darin, dass der Schwerpunkt der jüngeren baulichen Entwicklung im Einfamilienhaussegment lag.

³⁷ Meschede, Aachen, Wedel, Marburg, Bonn, Braunschweig, Offenburg, Ludwigsburg, Weilheim i.OB, München, Karlsruhe, Münster, Köln, Oranienburg, Vaterstetten, Tübingen, Heilbronn, Öhringen, Garching bei München, Potsdam, Rheine.

Abb. 36:
Steuerungsbereiche
kommunaler Bauland-
modelle



Quelle: Darstellung nach Kötter, 2018, S. 151

Ausgehend von den drei grundlegenden Motiven (vgl. Abb. 36), die dem Beschluss von Baulandmodellen zugrunde liegen, werden im Folgenden einzelne ausgewählte Merkmale der jeweiligen Modelle in den Fallstudienstädten dargestellt. Trotz des Anspruchs, mit dem Baulandmodell einen verbindlichen Standard für die Baurechtsschaffung zu etablieren, zeigt sich vielerorts, dass insbesondere die Regelungen zu den Quoten geförderter Wohnungen immer wieder verändert werden. Begründet werden die Anpassungen zumeist mit den dynamischen Entwicklungen am Wohnungsmarkt, aber auch mit den Reaktionen von Investoren und Politik auf die Ergebnisse aus der operativen Umsetzung der Kooperativen Baulandmodelle.

Anpassung der Quoten
für den geförderten
Wohnungsbau

Die Stadt Aachen hat in mehreren Beschlüssen seit mehr als 15 Jahren zwei alternative Wege zur Entwicklung von neuem Bauland auf privaten Grundstücken eröffnet. Die erste Möglichkeit ist als Zwischenerwerbsmodell ausgestaltet. Demnach werden Planverfahren zur Entwicklung von Wohnbauflächen auf Grundstücken von mindestens 5.000 m² Größe nur durchgeführt, wenn der Grundstückseigentümer der Stadt vor Einleitung des Planverfahrens ein notarielles Kaufangebot über ein Drittel der zukünftigen Netto-Baulandfläche des beantragten Gebietes zum planungsunbeeinflussten Wert unterbreitet (vgl. Stadt Aachen, 2019b). Die Anhebung des Flächenanteils von 25 % auf ein Drittel erfolgte 2019. Das notarielle Kaufangebot wird angenommen, wenn der Bebauungsplan in Kraft tritt. Die Stadt erklärt sich im Gegenzug dazu bereit, ein Planverfahren mit dem Ziel einzuleiten, ein Wohngebiet zu entwickeln. Die Kosten der Baulandschaffung werden entsprechend zwischen Stadt und Grundstückseigentümer*in auf der Basis eines städtebaulichen Vertrags aufgeteilt.

Stadt Aachen: Zwi-
schenerwerbsmodell
und Quotenbeschluss

Die zweite Alternative der Baulandentwicklung verzichtet auf den anteiligen Zwischenerwerb. Die Stadt hat hierzu einen sogenannten Quotenbeschluss gefasst. Dieser sieht vor, dass die Grundstückseigentümer*innen sich zur Errichtung von gefördertem Wohnungsbau im Umfang von 40 % der Nettowohnfläche verpflichten. Die Quotenregelung beinhaltete zuvor eine Marge von 20–40 % der Wohneinheiten. Die Anhebung und Änderung der Bezugsgröße erfolgte 2019 (vgl. Stadt Aachen, 2019c). Der bisherige Baulandbeschluss wurde bisher lediglich in zwei Fällen ausgeübt. In elf weiteren Fällen wurde zu Gunsten des Quotenbeschlusses auf die Ausübung verzichtet. Zur Erlangung langfristiger kommunaler Handlungsspielräume sollte die Ausübung des Baulandbeschlusses weiterhin dem Quotenbeschluss vorgezogen werden. Die in Aachen mit den genannten Beschlüssen angelegte Zweigleisigkeit hat den Vorteil, flexibel auf die spezifischen Interessenlagen der Akteure eingehen zu können. Die geringe Zahl der Anwendung des Bauland-

beschlusses zeigt aber auch, dass die Chancen für das Zwischenerwerbsmodell und die damit einhergehenden zusätzlichen Gestaltungsoptionen geschwächt werden.

Die Stadt Bielefeld hat 2015 den Beschluss gefasst, dass beim Verkauf städtischer Flächen (Neuplanung oder bestehendes Planrecht), der/die Erwerber*in mindestens 25 % der zu erstellenden Nettowohnbaufläche im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau umsetzen muss (vgl. Stadt Bielefeld, 2015b). Dieser Beschluss wurde 2016 erweitert und lautete dann, dass in allen noch zu beschließenden Bebauungsplänen grundsätzlich ein Viertel der vorgesehenen Wohneinheiten im Rahmen des öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbaus mit langfristiger Mietbindung vorzusehen ist. Damit gilt er auch für die Schaffung von Baurecht auf privaten Flächen im Sinne eines Kooperativen Baulandmodells. In dem Baulandbeschluss (2019) wurde ein Zwischenerwerbsmodell von mind. 50 % der Flächen implementiert. Stadt und Investor sind verpflichtet, jeweils auf den Flächen die 25 %-Quote öffentlich geförderten Wohnungsbaus umzusetzen. 2021 erfolgte dann der Beschluss, dass in allen zukünftigen und zum Beschlusszeitpunkt noch nicht im Verfahren befindlichen Bebauungsplänen künftig mindestens 33 % der vorgesehenen Wohneinheiten im Rahmen des öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbaus mit langfristiger Mietbindung vorgesehen werden müssen. Dabei darf der Flächenanteil der Bruttogeschossfläche der geförderten Wohneinheiten im Bebauungsplan 25 % nicht unterschreiten (vgl. Stadt Bielefeld, 2021). In Bielefeld ist seit Einführung der Quote die Zahl der geförderten Wohnungen deutlich gestiegen (Interview am 9.09.2021).

Stadt Bielefeld: Verpflichtung für Stadt und Investor, jeweils auf den Flächen die 25 %-Quote öffentlich geförderten Wohnungsbaus umzusetzen

Die Große Kreisstadt Dachau nimmt in ihrem 2017 beschlossenen Baulandmodell Bezug auf das Münchner Modell SoBoN. Auch mit den „Dachauer Grundsätzen der Baulandentwicklung“ soll dem Ziel, stabile und sozial gemischte Bevölkerungsstrukturen zu schaffen, Rechnung getragen werden. Die Höhe der vom Eigentümer zu erbringenden Quote an gefördertem Wohnbau wurde auf 30 % der durch die Bauleitplanung neu zugelassenen Geschossfläche für Wohnzwecke festgesetzt. Mit Verweis auf die verfolgten Ziele wurde in einen Anteil von 20 % gefördertem Mietwohnungsbau sowie einen Anteil von 10 % Dachauer Modell zur Wohnraumförderung³⁸ differenziert. Die Bagatellgrenze liegt bei 500 m² Geschossfläche, die für die Wohnnutzungen neu oder zusätzlich zugelassen wird. Für die Übernahme der Folgekosten bei den Einrichtungen der sozialen Infrastruktur und den Grund- sowie Mittelschulen wurden Pauschalen erarbeitet – diese sehen einen Betrag von 78,73 Euro/m² Wohngeschossfläche³⁹ vor (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2017). Für die Bekanntmachung des Baulandmodells hat die Stadt eine Informationsbroschüre erarbeitet (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2018a).

Stadt Dachau: 20 % geförderter Mietwohnungsbau sowie 10 % Eigentumsförderung

³⁸ Es handelt sich um ein Einheimischenmodell, dass folgendermaßen begründet wird: „Ohne das Dachauer Modell wäre ein Teil der in der Stadt verwurzelten Bevölkerung nicht in der Lage, eine neue Eigentumswohnung zu erwerben und zu finanzieren. Das Dachauer Modell dient dazu, dauerhafte, langfristige und nachhaltige Sesshaftigkeit in der Stadt zu ermöglichen, weil diese die soziale Integration und den Zusammenhalt in der örtlichen Gemeinschaft maßgeblich stärkt (§ 1 Abs. 6 Nr. 2, 3, und 4 BauGB). Gerade junge Familien mit mehrjähriger Bindung zur örtlichen Gemeinschaft sind auf das Fördermodell angewiesen, um auch zukünftig in der Stadt Dachau bleiben zu können und nicht zum Wegzug gezwungen zu sein (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB)“ (Große Kreisstadt Dachau (2017, S. 22)). Die Auswahl der Bewerber*innen und Vergabe der Grundstücke erfolgt nach einem Punktekatalog, dem Regeln zur Antragsberechtigung vorgeschaltet sind.

³⁹ Dieser Betrag bezieht sich auf den Kostenstand von 2017; er wird mit Vertragsabschluss jeweils aktualisiert und lag 2022 entsprechend höher.

Die Landeshauptstadt Dresden arbeitete seit den 1990er-Jahren mit städtebaulichen Verträgen bzw. Durchführungsverträgen, mittels derer bei der Schaffung von Baurecht die städtischen Kosten, die durch ein solches Planverfahren entstehen, auf die Privaten übertragen wurden. 2017 beauftragte der Stadtrat den Oberbürgermeister, einen Grundsatzbeschluss zur Einführung der „Kooperativen Baulandentwicklung Dresden“ vorzubereiten. Die Richtlinie „Kooperatives Baulandmodell Dresden“ sah zu Anfang vor, dass eine Quote von 30 % der neu geschaffenen Geschossfläche als geförderter mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau festgesetzt wird. Dieser Anteil war sehr umstritten – für 2019 bereits laufende Bauleitplanverfahren, bei denen die Beschlussvorlage zur ersten öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB noch nicht in den Stadtrat bzw. den zuständigen Ausschuss eingebracht worden war, wurde eine Quote von 15 % vereinbart. Die Beteiligung der Vertragspartner an den ursächlichen Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur wurde formalisiert, d.h. es werden i.d.R. Pauschalansätze für die Herstellungskosten je Kita- bzw. Grundschulplatz angesetzt. Die Vertragspartner werden vor einer Überforderung geschützt, indem verwaltungsintern ein Rechentool zur Beurteilung der Angemessenheit eingeführt wird. Um einen Investitionsanreiz zu geben, verbleibt von den ermittelten planungsbedingten Erträgen ein Teil bei den Vertragspartnern (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2019a). Da die Stadtratsfraktionen nur zum Teil hinter dem Verfahren standen, wurde im Januar 2022 ein Stadtratsbeschluss zur Aktualisierung des Kooperativen Baulandmodells Dresden gefasst (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2022a). In Abhängigkeit von der Vorhabengröße wurde die Sozialbauquote auf 15-30 % festgesetzt. Bis 12.000 m² Geschossfläche Wohnen muss ein Anteil von 15 % geleistet werden. Für die darüber hinausgehende Geschossfläche Wohnen wird ein Anteil von 30 % geförderter Wohnungsbau angesetzt. Die Verpflichtung zur Errichtung geförderter Wohnungsbaus gilt nicht mehr für Bebauungspläne mit weniger als 2.400 m² Geschossfläche im Geltungsbereich (Bagatellgrenze), für festgesetzte Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser sowie in Stadtgebieten, in denen bereits mehr als 50 % Wohnraum mit Belegungsrechten besteht – gemäß sozialräumlicher Verträglichkeitsprüfung durch die Landeshauptstadt Dresden. Die Verpflichtungen zur Errichtung zur Herstellung der ursächlichen sozialen Infrastruktur ist ebenfalls entfallen.

Landeshauptstadt Dresden: Stadtratsbeschluss zur Absenkung der Quote für geförderter Wohnungsbau

Eckpunkte des 2020 beschlossenen Baulandmodells der Stadt Frankfurt am Main sind eine Quotenregelung für bezahlbaren Wohnraum sowie eine verbindliche Kostenbeteiligung an den Leistungen der Stadt, wie etwa der Bau von Kitas und Grundschulen oder das Anlegen öffentlicher Grünflächen. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten gilt diese Regelung auch für erweiterte Grundstücksausnutzungen und eine höherwertige Nutzung durch Wohnbauland, wie z.B. in Konversionsgebieten oder bei Nachverdichtungsmaßnahmen (vgl. Kap. 4.2), wenn hierfür neue Bebauungspläne aufgestellt und höhere Wohnanteile geschaffen werden. Die Frankfurter Quotenregelung sieht vor, dass ein Wohnmix eingehalten werden muss. Dieser legt die Wohnformen für 70 % der Bruttogrundflächen Wohnen fest. Es sollen entstehen: 30 % geförderter Wohnungsbau⁴⁰, 15 % gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte nach Konzeptverfahren, 15 % frei finanzierter Mietwohnungsbau und 10 % preisreduzierte Eigentumswohnungen⁴¹ (vgl. Stadt

Stadt Frankfurt am Main: Festlegung eines Anteils von Wohnformen für 70 % der Bruttogrundfläche

⁴⁰ Es sollen je zur Hälfte die „Frankfurter Programme für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen“ genutzt werden – d.h. Förderweg 1 (Mittel aus der Hessischen Landesförderung Soziale Wohnraumförderung) und Förderweg 2 (städtische Fördermittel).

⁴¹ Bei der Berechnung, wie sich der Anteil der preisreduzierten Eigentumswohnungen in der Projektkalkulation auswirkt, wird stadtweit von einem Verkaufspreis von 4.500 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche ausgegangen (Stand: 2020). Dieser Ausgangspreis soll alle drei Jahre anhand des Verbraucherpreisindex, den das Statistische Bundesamt

Frankfurt am Main, 2020a, 2020c). In der Anwendungspraxis zeigt sich, dass die preisreduzierten Eigentumswohnungen kaum in den Angemessenheitsgrenzen (Bodenwertsteigerung) abbildbar sind – die Differenz zwischen dem erzielbaren Marktpreis und dem preisreduzierten Zielwert ist zu hoch (Interview am 8.09.2021).

Dem 2019 in der Stadt Kaufbeuren beschlossenen Kooperativen Baulandmodell (vgl. Stadt Kaufbeuren, 2019) liegt das Ziel zu Grunde, einseitige Bevölkerungsstrukturen zu vermeiden, bezahlbaren Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen zu schaffen und so eine nachhaltige Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Sozialstruktur zu sichern. Voraussetzung für die Anwendung ist, dass das zu überplanende Grundstück durch die Bauleitplanung eine nicht unerhebliche Bodenwertsteigerung erfährt. Grundsätzlich ist die Möglichkeit des kommunalen Zwischenerwerbs angelegt. In der vorangegangenen Regelung⁴² hieß es, dass „im gesamten Stadtgebiet neue Baurechte grundsätzlich erst dann geschaffen werden, wenn sich sämtliche Grundstücke im städtischen Besitz befinden oder ausreichende privatrechtliche Regelungen getroffen sind“ – allerdings wurde der städtische Erwerb nicht umgesetzt. Im Unterschied zur bisherigen Praxis verpflichten sich die Planungsbegünstigten im Rahmen des aktuellen Baulandmodells nicht nur, die Planungskosten zu übernehmen, sondern auch sämtliche Erschließungskosten und ggf. die Herstellung von Ausgleichsmaßnahmen sowie die kostenfreie Übertragung öffentlicher Teilflächen an die Stadt. Zudem sollen 10 % der entstehenden Wohnfläche nach den Grundsätzen der einkommensorientierten Förderung (EOF) bebaut werden, soweit es sich um Geschosswohnungsbau (ab drei Wohneinheiten) handelt – Einfamilienhausgebiete sind damit von der Regelung ausgenommen. Die Bagatellgrenze liegt bei einer Geschossfläche für Wohnraum von mehr als 2.000 m² oder 25 WE zusätzlich zum eventuell vorhandenen Bestand. Im Rahmen der städtebaulichen Verträge werden Bauverpflichtungen vereinbart (in der Regel fünf Jahre). Das Baulandmodell wurde ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen vom Stadtrat beschlossen. Das wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass vorbereitend in der „Arbeitsgruppe Wohnen“ eine intensive Auseinandersetzung mit den Handlungsoptionen der Stadt vor dem Hintergrund des baurechtlichen und bodenpolitischen Instrumentariums stattfand. Nicht zuletzt aufgrund der relativ hohen Bagatellgrenzen wurde das Modell bisher noch nicht in der Praxis erprobt (Interviews 24.06. und 28.07.2021).

Stadt Kaufbeuren:
Kommunaler Zwischen-
erwerb und 10 %-Quote
für geförderten Wohn-
ungsbau

Das Kooperative Baulandmodell (KoopBLM) der Stadt Köln wurde 2014 durch den Stadtrat beschlossen und 2017 erstmals fortgeschrieben. Hintergrund war, dass in zahlreichen Fällen die Anwendung des Modells scheiterte, weil die vorgesehenen Prüfverfahren die spezifischen Bedingungen des Kölner Immobilienmarktes unzureichend widerspiegeln. Ursprünglich war die Anwendung des Modells davon abhängig, dass die im Modell vorgesehenen Verpflichtungen und Bindungen durch die planbedingten Bodenwertsteigerungen vollständig kompensiert werden. Zusätzlich sollte den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des planungsbedingten Bodenwertzuwachses als Investitionsanreiz verbleiben (vgl. Stadt Köln, 2014b). Die Kosten

Stadt Köln: Verände-
rung der Beurteilung
der Angemessenheit

veröffentlicht, neu festgelegt werden (nächster Zeitpunkt 1. Januar 2023). Die Wohnungen dürfen nur an Privatpersonen zur Selbstnutzung verkauft werden, deren bereinigtes Jahreseinkommen die Einkommensgrenzen gemäß Hessischem Wohnraumförderungsgesetz (§ 5 Abs. 1 Nr. 2) nicht übersteigt.

⁴² In dem Beschluss „Mobilisierung von Bauland; Grundstückspolitik zur Neuausweisung von Wohnbauflächen“ vom 25. April 2005 wurde das „Familienziel“ in den Vordergrund gestellt, d.h. es ging darum, junge Familien in Kaufbeuren zu halten bzw. anzusiedeln und dafür „jederzeit, in ausreichender Menge, in städtebaulich vertretbarer Weise zu einem angemessenen Preis Bauland zur Verfügung zu stellen“ (Forum Baulandmanagement NRW (2017, S. 106)).

der Baulandschaffung erwiesen sich in Köln häufig als zu hoch, um diesen Anforderungen zu entsprechen. Mit der Fortschreibung wurde dieser die Anwendung des Modells hemmende Mechanismus aufgegeben. Durch eine verbesserte Orientierung an den auftretenden Fallkonstellationen sollte eine häufigere Anwendung erreicht werden (vgl. Stadt Köln, 2020a). Dem lag die Erkenntnis zugrunde, dass es für eine wirtschaftlich tragfähige Realisierung von Wohnungsbauvorhaben nicht darauf ankommt, dass den Vorhabenträgern ein Anteil der planbedingten Bodenwertsteigerungen verbleibt. Die immobilienwirtschaftlichen Ertragsberechnungen und damit die Überprüfung der wirtschaftlichen Angemessenheit bleiben den Vorhabenträgern vorbehalten. Bis zum Sommer 2021 gab es laut Geschäftsstelle des Baulandmodells in Köln keinen Anwendungsfall, bei dem sich Vorhabenträger auf die Unangemessenheit berufen haben (Interview am 26.08.2021).

Mit der Fortschreibung des Kooperativen Baulandmodells in 2017 wurde zudem das vorrangige Ziel „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“ noch stärker betont. Zentrale Eckpunkte des Baulandmodells sind deshalb die Verpflichtung der Vorhabenträger, mindestens 30 % der Geschossfläche für Wohnzwecke im öffentlich geförderten Wohnungsbau innerhalb des Plangebietes zu errichten und für diesen zu binden. Diese Bindung greift erst bei Vorhaben mit mehr als 20 Wohneinheiten. Zudem ist vorgesehen, dass die Planbegünstigten Kosten und Aufwendungen übernehmen, welche Folge oder Voraussetzung des geplanten Vorhabens sind – z.B. Kindertagesstätten, Grünflächen und Spielplätze (vgl. Stadt Köln, 2017). Die Wohnungswirtschaft wurde in die Fortschreibung des Modells einbezogen – auf diese Weise konnte erreicht werden, dass zentrale Akteure, wie z.B. die städtische GAG hinter dem Modell stehen (Interview am 26.08.2021). Wichtig ist zudem, dass das Baulandmodell einem fortlaufenden Monitoring unterliegt. Eine explizite Evaluation des Modells – mit Berichtspflicht gegenüber dem Stadtrat – ist im Turnus von fünf Jahren vorgesehen. Anwendungsbegleitend erfolgt zudem ein Monitoring durch die Geschäftsstelle des Kooperativen Baulandmodells, um mögliche Anwendungshemmnisse und Schwierigkeiten zu analysieren. Das wird als eine Grundlage der periodischen Evaluation verstanden und bildet die Basis für die Entwicklung von Anpassungs- und Fortschreibungsvorschlägen. Das Kooperative Baulandmodell setzt sich aus der Richtlinie, die vom Rat der Stadt Köln beschlossen wurde, und der Umsetzungsanweisung zusammen. Die Umsetzungsanweisung stellt einen ausführlichen Leitfaden zur Anwendung der Richtlinie dar und kann ohne Zustimmung des Rates angepasst werden. Eine besondere Bedeutung hat dabei die ämterübergreifende Lenkungsgruppe. Diese regt Änderungen der Umsetzungsanweisung an, berät und beschließt diese. Nach fünf Jahren Erfahrung mit dem Modell wurde die Umsetzungsanweisung im Frühjahr 2022 angepasst (vgl. Stadt Köln, 2022c).

Stadt Köln: Evaluation des Baulandmodells zur Ableitung von Anpassungs- und Fortschreibungsvorschlägen

Der Stadtrat der Stadt Landau in der Pfalz beschloss 2017 die „Richtlinie zur Festsetzung eines Anteils von gefördertem Mietwohnungsbau“ als Voraussetzung für die Schaffung, Anpassung oder Erhöhung von Baurecht für wohnbaulich nutzbare Grundstücke (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2017c). Hintergrund für diesen Ansatz der aktiven Steuerung des Wohnungsbau marktes und dessen sinnvoller Mischung hinsichtlich Preissegment und Bautypologien in neuen und bestehenden Quartieren ist das Ziel einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung. Planungsbegünstigte sollen sich auf privaten Innenentwicklungsflächen mit der Bereitstellung von 25 % der neu geschaffenen Wohnfläche im geförderten Mietwohnungsbau anteilig am sozialen Wohnungsbau beteiligen. Die Richtlinie gilt ab einer Bebauung von vier Wohneinheiten je Plangebiet und ab einer Gesamtwohnfläche von 400 m² Wohnfläche je Plangebiet. Die Stadt hat im Rahmen ihrer Baulandstrategie (vgl. Kap. 3.1) die Entwicklungsbereitschaft bzw. Verkaufsbereitschaft der Flächeneigentümer*innen als Voraussetzung für die Schaffung von Baurecht

Stadt Landau: 25 % geförderter Mietwohnungsbau bei privaten Innenentwicklungsflächen

definiert. Im Rahmen der Vermarktungsleitlinie für die Kernstadt (vgl. Kap. 3.2) wurde der Anteil des sozial geförderten Mietwohnungsbaus auf mindestens 33,3 % der entstehenden Wohnfläche festgesetzt. Die Quotierungsrichtlinie stellt damit lediglich ein ergänzendes Instrument dar, dass vor allem mit Blick auf Innenpotenzialflächen von privaten Entwicklern – für die Planungsrecht durch Bebauungspläne mit städtebaulichem Vertrag geschaffen, angepasst oder erhöht wird – Wirkung entfalten soll. Die Richtlinie veranschaulicht damit die notwendige Konsequenz der kommunalen Gegensteuerung, ohne die eine Kompensation des Mangels an bezahlbarem Wohnraum nicht gelingen kann.

Die Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Marburg beschloss 2016 die Einführung einer Quotenregelung (vgl. Universitätsstadt Marburg, 2016). Bei Vorhaben über 20 WE sollen 20 % der Wohnungen und 20 % der Bruttogeschossfläche als geförderter Wohnungsbau errichtet werden. Diese Regelung gilt für die Schaffung von Baurecht generell – d.h. sowohl beim Erwerb eines städtischen Grundstücks als auch für Grundstücke im privaten Eigentum. Des Weiteren gibt es keine Ausnahmen für Gebiete mit Einfamilien-, Reihen- oder Doppelhäusern. Begründet wurde die Einführung mit der Prognose des zusätzlichen Wohnraumbedarfs im Segment des geförderten Wohnungsbaus – dieser wurde 2015 auf ca. 700-800 WE bis 2020 geschätzt. Die Stadt ging davon aus, grundsätzlich genügend Bauflächen zu haben (§§ 30, 34, 35 BauGB), aber die Wohnungsbaugesellschaften der Stadt und des Landes würden die Bauaufgabe nicht allein erfüllen können. Fünf Jahre nach der Einführung der Quotenregelung wurde ihr zwar eine Wirkung zuerkannt, diese aber als begrenzt wahrgenommen. Deshalb beauftragte die Stadtverordnetenversammlung den Magistrat 2021 zu prüfen, ob die „Sozialquote“ auf 30 % erhöht und die Bagatellgrenze auf zehn WE gesenkt werden können. Zudem sollte geprüft werden, ob die Anwendung der Sozialquote auf die unbeplanten Innenbereiche ausgeweitet werden kann (vgl. Universitätsstadt Marburg, 2022a). Die Verwaltung kam zu dem Schluss, dass eine rechtssichere Umsetzung der Sozialquote von 30 % ab zehn Wohneinheiten bei Neubauten in allen Wohngebieten durch die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplanes (§ 9 Abs. 2d BauGB: Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung) über das gesamte Stadtgebiet Marburgs gewährleistet werden kann (vgl. Universitätsstadt Marburg, 2022b).

Stadt Marburg: Prüfung der Erhöhung der Quote für geförderten Wohnraum

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Oranienburg beschloss 2016 die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts „Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung“. Die daraufhin erarbeitete Folgekostenrichtlinie für soziale Infrastruktur wurde 2018 beschlossen. Sie verpflichtet den jeweiligen Projektbegünstigten, die Erschließungs- und Planungskosten, die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die durch das Vorhaben ausgelösten Kosten für die Herstellung der sozialen Infrastruktur zu übernehmen. Im Ergebnis der Evaluation im Jahr 2020 wurde die bis dahin geltende Mindestgeschossfläche von 2.000 m² als Anwendungsvoraussetzung gestrichen (vgl. Stadt Oranienburg, 2020b, 2020c). Im Rahmen der Baulandstrategie (2018) wurde überdies beschlossen, dass für städtische Grundstücke bzw. Grundstücke im überwiegenden Eigentum kommunaler Gesellschaften sowie für private Baulandentwicklungen im Innenbereich für den Bereich der Mehrfamilienhausbebauung ein Zielwert von 35 % der entstehenden Nettowohnfläche zur anteiligen Errichtung von gefördertem Mietwohnraum in den dafür vorgesehenen Gebietskulissen⁴³ festgelegt wird. Das Wohnraumversor-

Stadt Oranienburg: Quote geförderter Wohnungen nur noch für städtische Grundstücke

⁴³ Die Ausgestaltung der Wohnraumförderung wird in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. In Brandenburg sieht die MietwohnungsbauförderungsR (2018) vor, dass die Fördermaßnahmen nur in bestimmten Gebietskulissen stattfinden können. Diese

gungskonzept (GEWOS, 2021) bestätigte ein Defizit von 260–280 Wohnungen für kleinere Haushalte in den Preis- und Einkommensgrenzen der brandenburgischen Wohnraumförderung. Die Zielvergabe von 35 % wurde dennoch „als ambitioniert eingeschätzt, da die aus der Schaffung geförderten Wohnraums resultierenden Belastungen des Vorhabenträgers im Regelfall nicht mit dem Gebot der Angemessenheit vereinbar sein dürften“ (Stadt Oranienburg, 2022). Der aktuell diskutierte Beschlussvorschlag zur Anpassung des Grundsatzbeschlusses sieht deshalb nur noch eine Quote geförderter Wohnungen für die städtischen Grundstücke vor.

Die Stadt Überlingen am Bodensee liegt in einer hochpreisigen Zuzugsregion. Dementsprechend sieht es die Stadt als ihre Aufgabe an, dafür Sorge zu tragen, dass auch bezahlbarer Wohnraum entsteht. Im Rahmen des 2020 beschlossenen Wohnbaulandmodells wird – bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes für die Schaffung von Bau- und Planungsrecht für Wohnbau- und/oder Mischbauflächen – deshalb eine einheitliche Quote für den preisgedämpften Wohnungsbau festgelegt, die auch sozial geförderte Wohnungen beinhaltet. Diese beträgt für städtische Grundstücke und/oder Grundstücke des Spital- und Spendfonds sowie für private Grundstücke 30 % der Wohnfläche. Die Quote greift ab einer Wohnfläche von mehr als 400 m² je Gebäude oder bei Wohngebäuden mit vier oder mehr Wohnungen. Für den geschaffenen Mietwohnraum wird ab Fertigstellung (Bauabnahme) eine Mietpreisbindung von 30 Jahren festgesetzt. Als Anfangsmiete wird die ortsübliche Vergleichsmiete⁴⁴ abzüglich 15 % festgesetzt. Zur Vermeidung einseitiger Strukturen legt die Stadt den Mindestanteil für Wohnungen sowie das Mischungsverhältnis von Wohnungen unterschiedlicher Größe einzelfallbezogen fest. Zudem kann die Stadt Überlingen Belegungsrechte vereinbaren. Sämtliche Regelungen zur Quotierung, Mietpreisbindung und Belegungsrechten für den preisgedämpften (Miet-)Wohnungsbau werden über das Instrument des städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB geregelt (vgl. Stadt Überlingen, 2020). Die Regelungen wurden auf den Ergebnissen der Wohnungsbedarfsanalyse und des Handlungskonzepts Wohnen (2019) aufgebaut. Der Beschluss war kaum umstritten, und auch die Investoren haben die Vorgaben akzeptiert (Interview 29.07.2021).

Stadt Überlingen: Festsetzung einer Mietpreisbindung für preisgedämpften Wohnungsbau für 30 Jahre

Die Stadt Ulm verfolgt das Ziel, Bauland erst dann im Wege der Bauleitplanung auszuweisen, wenn sie vorher das Eigentum an den Grundstücken im Plangebiet erworben hat. Dieses Prinzip basiert auf einer mehr als einhundertjährigen Praxis und ist in Politik und Verwaltung unumstritten. Es hat in Ulm dazu beigetragen, dass die Preise für Bauland sehr moderat und im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weit unterdurchschnittlich gestiegen sind. Dieses Prinzip wird auch bei der Überplanung von Brachflächen oder anderen Flächen im Siedlungsbestand bevorzugt. Es kam z.B. auch bei der Entwicklung des Areals zwischen Hauptbahnhof und Innenstadt und einer Reihe von früheren Industrieflächen sowie bei zwei ehemaligen Kasernen zum Tragen. Die Stadt weist deshalb im Haushalt ein erhebliches Budget für den Ankauf von Grundstücken aus. Dem liegt auch die Überzeugung und Erfahrung zugrunde, dass sich solche Investitionen unterm Strich immer rechnen (Interview am 05.08.2021). Ein Beharren auf dem Prinzip des vorlaufenden Grundstücksankaufs würde allerdings notwendige und sinnvolle Entwicklungen blockieren, wenn Grundstückseigentümer*innen selbst eigene Investi-

Stadt Ulm: Ausnahmeregelung für entwicklungswillige Eigentümer*innen

Gebietskulissen umfassen innerstädtische Sanierungs- oder Entwicklungsgebiete sowie „Vorranggebiete Wohnen“ und Konsolidierungsgebiete. Die Gebiete müssen sich aus dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept ergeben, da eine gesamtstädtische Analyse und Beurteilung der städtebaulichen, infrastrukturellen, wohnungsmarktlichen und sozialen Aspekte für die Standortentscheidungen unverzichtbar ist.

⁴⁴ Aktuell gültiger Mietspiegel, dieser wird alle zwei Jahre aktualisiert.

onsvorhaben realisieren wollen. Aus diesem Grund ist die Stadt in diesen Fällen auch bereit, die notwendigen Planungsverfahren ohne einen solchen Grunderwerb durchzuführen, wenn sich die Eigentümer*innen in einem städtebaulichen Vertrag zur Durchführung und zur anteiligen Kostenübernahme sowie zur Einhaltung von Bindungen verpflichten. Zu den einzuhaltenden Bindungen gehört dann auch eine Quote für den geförderten Wohnungsbau (Interview am 11.08.2021).

Die Stadt Würzburg hat 2018 per Grundsatzbeschluss eine Mindestquote für den geförderten Mietwohnungsbau bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen eingeführt (vgl. Stadt Würzburg, 2018). Damit muss ein Anteil von mindestens 30 % der neu zu schaffenden Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau für den geförderten Mietwohnungsbau vorgesehen werden, wenn das Baugebiet mindestens 25 Geschosswohnungen umfasst. Ergänzt wurde der Beschluss 2019 dahingehend, dass gleichzeitig – zu den 30 % der Wohneinheiten – mindestens 30 % der Geschossfläche⁴⁵ für den geförderten Mietwohnungsbau gesichert werden müssen, wenn 25 Wohneinheiten und/oder 3.000 m² Bruttogeschossfläche geplant sind (vgl. Stadt Würzburg, 2019b). Die Absicherung erfolgt über den B-Plan, zudem über städtebauliche Verträge oder für städtische Flächen in Kaufverträgen und kommt bei Neuaufstellung oder Änderung eines B-Planes zur Anwendung. Im Wohnraumkonzept wird das Instrument als wirksam bewertet. Es wird empfohlen, nach Vorliegen einer ausreichenden Zahl an Anwendungsfällen die Bedingungen und die Quote zu überprüfen und diese ggf. zu erhöhen (vgl. Stadt Würzburg, 2022a, S. 72).

Stadt Würzburg: mindestens 30 % der Geschossfläche für geförderten Wohnungsbau

⁴⁵ Der Anpassungsbedarf entstand, da im Zuge der ersten Anwendungsfälle deutlich wurde, dass durch diese Regelung u.U. weniger als 30 % der Bruttogeschossfläche im geförderten Mietwohnungsbau geschaffen werden könnten, z.B. wenn viele kleine Wohnungen realisiert werden.

4. Instrumentenanwendung in der Praxis des Wohnungsneubaus

Bevor neue Wohngebäude oder auch ein ganzes Stadtquartier entstehen, ist eine Vielzahl an Planungsschritten erforderlich. Dieser „Maschinenraum“ der Planung ist weitgehend unsichtbar bzw. nur in Ausschnitten sichtbar, während der Blick oft ausschließlich auf die nachfolgenden Wohnungsgenehmigungs- und Fertigstellungszahlen gerichtet ist. In der Konsequenz werden die Prozesse zumeist als Hindernisse wahrgenommen (vgl. Abb. 37), wenn etwa die Zahl von 20.000 Bauvorschriften beklagt und ein Abbau „überflüssiger Standards“ gefordert wird (Göll, 2019).

Abb. 37:
Ausstellung „Form folgt Paragraph“ 2017 im
Architekturzentrum
Wien



Quelle: Az W – Architekturzentrum Wien (<https://www.artservice.at/de/projekt/form-folgt-paragraph>)

Doch „der Umgang mit Boden hängt von unterschiedlichen Sichtweisen und vielfältigen Nutzungs- und Gestaltungsansprüchen ab. Derselbe Teil der Erdoberfläche erscheint für die Eigentümerin als ‚mein Grundstück‘, für ein Stadtplanungsamt als zu gestaltendes ‚Planungsgebiet‘, für eine Grundstücksgesellschaft als begehrte ‚Immobilie‘ oder für eine Bürgerinitiative als schützenswertes ‚Feuchtgebiet‘“ (Davy, 2018, S. 267). Alle diese Ansprüche haben ihre Berechtigung und Begründung, und in diesen Gemengelagen dienen bodenrechtliche Instrumente als Kompass für eine optimale Verwendung des Bodens im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Die bodenordnerische Gestaltung dient dabei der konkreten Zweckerfüllung, eine planungsgemäße Nutzung der Grundstücke zu ermöglichen, und stellt kein abstraktes Recht dar (vgl. Drixler et al., 2014, S. 25).

Bodenrechtliche Instrumente als Kompass für eine optimale Verwendung des Bodens

In diesem Kapitel wird eine Reihe von Rechtsinstrumenten nach der Verbreitung ihrer Anwendung und hinsichtlich ihrer Rolle bei der Mobilisierung von

Bauland betrachtet. Es handelt es sich dabei um bodenpolitische Instrumente „im engeren Sinne“, die im Wesentlichen im Baugesetzbuch geregelt sind. In den Baulandbeschlüssen und Baulandmodellen (vgl. Kap. 3) finden sich auch Elemente von Förderinstrumenten und Verweise auf das regulatorische Umfeld, wie den Mietspiegel.

4.1 Schaffung von Baurecht für den Wohnungsbau

Bebauungspläne (§ 9 BauGB) schaffen die Voraussetzung für den Wohnungsbau – mit Ausnahme der Gebiete, in denen Baurecht nach § 34 BauGB besteht. Die Erforderlichkeit eines B-Plan-Verfahrens stellt die Vorbedingung der Anwendung von Baulandmodellen (vgl. Kap. 3.4) dar.

In der Vergangenheit wurde in vielen Kommunen die sog. Angebotsplanung praktiziert. D.h. es wurden B-Pläne aufgestellt, die den Grundstückseigentümer*innen im Rahmen der Festsetzungen die Bebauung ihrer Grundstücke ermöglichen. Diese können das „Angebot zur Bebauung“ nutzen – oder auch nicht. Da in einigen dieser Gebiete bis heute eine Reihe von Grundstücken nicht bebaut ist, wird inzwischen mancherorts wieder über die Anwendung von Baugeboten (§ 176 BauGB) diskutiert.

Abkehr von der Praxis der Angebotsplanung

Eine andere Möglichkeit ist die Aufstellung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, wenn ein präzise umrissenes Projekt eines Vorhabenträgers vorliegt. Die B-Plan-Erstellung erfolgt auf Antrag des Vorhabenträgers. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan besteht aus drei zwingend erforderlichen Elementen: dem Vorhaben- und Erschließungsplan (Grundlage für das Satzungsverfahren), dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan (wird von der Gemeinde als Satzung beschlossen) sowie dem Durchführungsvertrag (inhaltliche und zeitliche Durchführungsverpflichtung des Vorhabenträgers).

Vorhabenbezogene Bebauungspläne

Zusätzlich gibt es die B-Plan-Varianten des vereinfachten Verfahrens (§ 13) und der Innenentwicklung (§ 13a BauGB). Beides sind fallbezogene B-Plan-Arten, die vom Bestand ausgehend konkrete Vorhaben planungsrechtlich vereinfachen. Für den B-Plan nach § 13b gelten die Regelungen für den „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB) „entsprechend“, und es entfallen – gegenüber dem Regelverfahren – vor allem die bei einer Innenentwicklung als verzichtbar angesehenen Vorschriften (v.a. Umweltprüfung und Umweltbericht).

In der Kommunalumfrage wurde versucht, die skizzierte Variantenvielfalt der Bebauungspläne zu berücksichtigen. Allerdings bereiten nicht alle Kommunen die Angaben intern auf bzw. sind B-Pläne eben nicht nur bei Wohnungsneubau erforderlich. Insgesamt gaben die antwortenden 287 Städte an, dass in den zurückliegenden fünf Jahren 2.674 B-Pläne – Wohnungsbau – rechtswirksam beschlossen wurden:

Differenzierte Auswertung nach Art der Bebauungspläne nicht möglich

- In 16,6 % der Kommunen waren es 1–2 Bebauungspläne,
- in 25,8 % 3–5,
- in 20 % 6–10,
- in 17 % 11–20 und
- in 10 % der Kommunen mehr als 20 B-Pläne.

Bei der Hälfte der B-Pläne kam das vereinfachte Verfahren zur Anwendung: bei 1.247 B-Plänen in 213 Kommunen wurde das Verfahren nach § 13a BauGB genutzt, bei 152 B-Plänen in 84 Kommunen das Verfahren nach § 13b BauGB. Eine Korrelation zwischen der Stadtgröße und der Zahl der beschlossenen B-Pläne besteht insofern, als in den größeren Städten die Zahl

der B-Pläne weniger streut. Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren in den 255 antwortenden Kommunen Baurechte (B-Pläne) für 180.250 Wohnungen geschaffen.

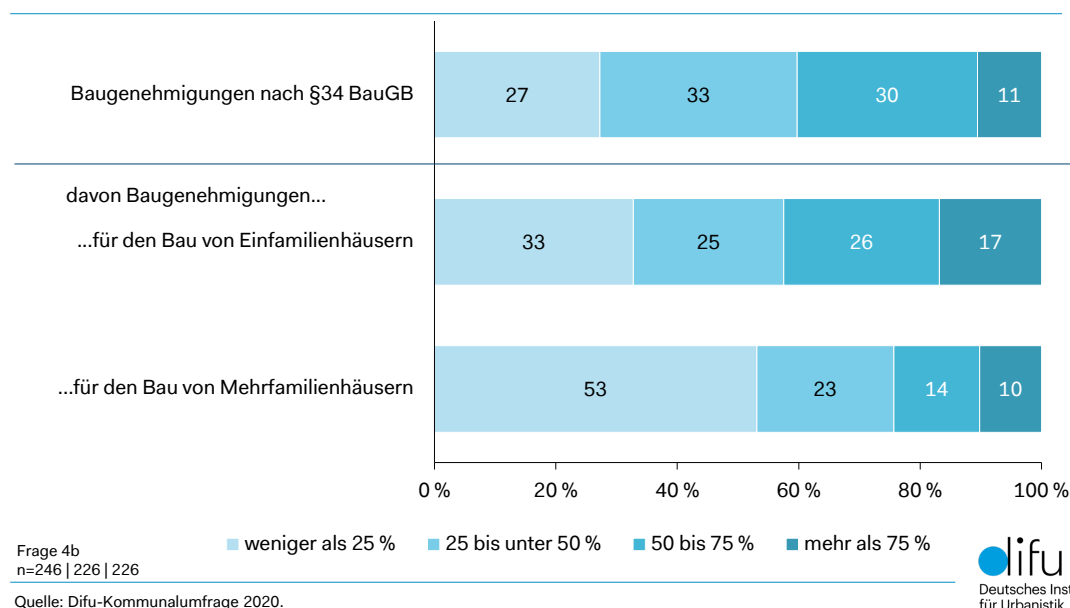
266 Kommunen gaben an, dass sich zum Zeitpunkt der Befragung insgesamt 1.990 B-Pläne im Verfahren befanden. Davon entfielen wiederum 45 % auf vereinfachte Verfahren: 695 B-Pläne in 161 Kommunen auf Verfahren nach § 13a BauGB und 202 B-Pläne in 95 Kommunen auf Verfahren nach § 13b BauGB. Für die aktuell im Verfahren befindlichen B-Pläne wurde die Zahl von 183.680 Wohnungen angegeben.

Große Zahl von im Verfahren befindlichen Bebauungsplänen

Außerhalb von Bebauungsplangebieten ist § 34 BauGB die maßgebende Vorschrift für Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich. Ein Bauvorhaben muss demnach genehmigt werden, „wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist“. Die Vorschrift wird als oft als Fluch und Segen zugleich betrachtet. Einerseits beschleunigt und unterstützt sie die Schaffung von Wohnungen im Wege der Nachverdichtung, andererseits verschließt der Wegfall der Notwendigkeit, einen B-Plan aufzustellen, auch den Weg der Verhandlung über Quoten für sozialen Wohnungsbau oder die Beteiligung der Bauherren an den Folgekosten des Vorhabens. Im Rahmen der Kommunalbefragung wurde nach dem Anteil der genehmigten Wohnungen gefragt, die auf § 34 BauGB entfallen (vgl. Abb. 38). Insgesamt wurden deutlich mehr Einfamilienhäuser nach § 34 BauGB genehmigt als Mehrfamilienhäuser.

§ 34 BauGB – Beschleunigung, aber keine Verhandlungsmöglichkeit über die Umsetzung kommunaler Ziele

Abb. 38:
Anteil der Baugenehmigungen, die nach § 34 BauGB erteilt wurden (im Mittel der letzten fünf Jahre)

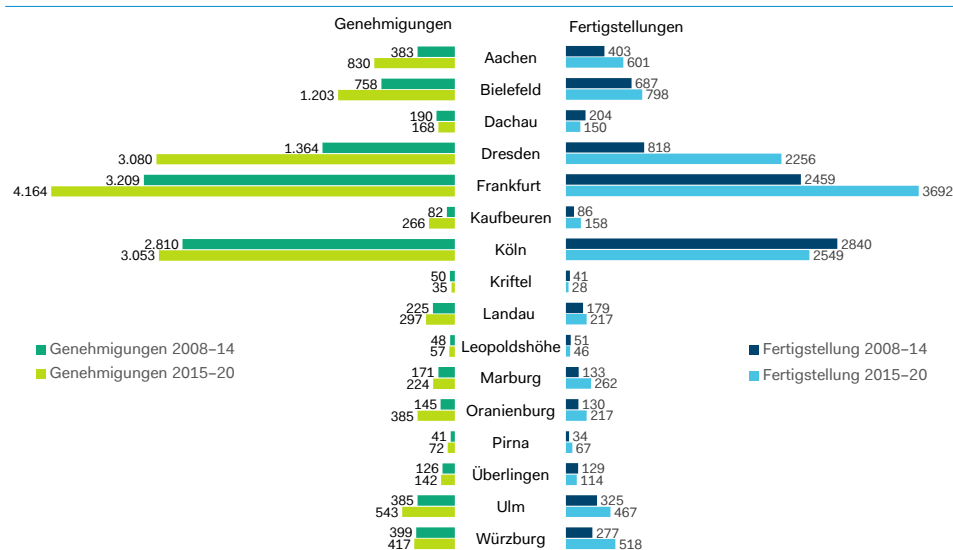


Um die Baugenehmigungs- und Baufertigstellungszahlen in den Fallstudienstädten, die vor Ort unterschiedlich dokumentiert werden, miteinander vergleichen zu können, wurden die Angaben der Regionaldatenbank für die Zeiträume 2008–2014 und 2015–2020 für die vergleichende Darstellung in Abb. 39 genutzt. Da es sich um absolute Angaben handelt, die nicht ins Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt wurden, weisen die größeren Städte höhere Werte als die kleinen auf und sind untereinander nicht vergleichbar. Interessant ist aber jeweils der Vergleich zwischen den Angaben für die beiden betrachteten Zeitabschnitte. Es wird deutlich, dass die Zahl der Genehmigungen und Fertigstellungen im jüngeren Zeitabschnitt in den meisten Fällen die des ersten Zeitabschnitts überwiegen – zum Teil sogar erheblich, und das

Zunahme der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen

obwohl der zweite Zeitabschnitt kürzer ist. Die Städte reagieren auf den dringenden Wohnraumbedarf mit zunehmenden Genehmigungszahlen und verstärktem Wohnungsbau.

Abb. 39:
Baugenehmigungen
und Baufertigstellungen
(Wohnungen in
Wohngebäuden) in den
Fallstudienstädten

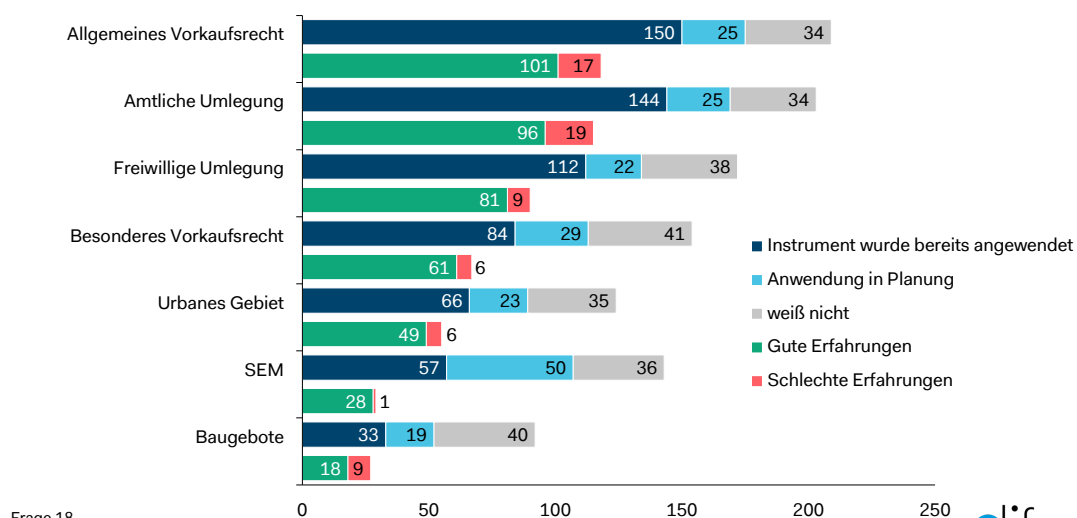


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Regionaldatenbank Deutschland.

Das städtebaurechtliche Instrumentarium findet bei den antworteten Städten breite Anwendung und die Erfahrungen mit den Instrumenten werden überwiegend positiv bewertet (vgl. Abb. 40). Mit wachsender Stadtgröße lassen sich zunehmende Anwendungserfahrungen mit den Instrumenten „Besonderes Vorkaufsrecht“, „Amtliche Umlegung“, „Urbanes Gebiet“ und (eingeschränkt) „SEM“ feststellen. Insbesondere von Großstädten mit mehr als 500.000 EW werden „Besonderes Vorkaufsrecht“, „SEM“ und „Urbanes Gebiet“ im Vergleich zu den anderen Größenklassen besonders häufig genannt.

Positive Anwendungserfahrungen mit dem städtebaurechtlichen Instrumentarium überwiegen

Abb. 40:
Anwendungserfahrungen
mit den Instrumenten
im Kontext der
Schaffung von Wohn-
bauland



Frage 18
n=260, absolute Angaben

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Eine Reihe der 25 Kommunen unter 50.000 Einwohnern hat Bauverpflichtungen, die bei der Vergabe kommunaler Grundstücke vereinbart werden, mit dem Begriff „Baugebote“ gleichgesetzt, so dass die Werte an dieser Stelle nicht aussagekräftig sind.

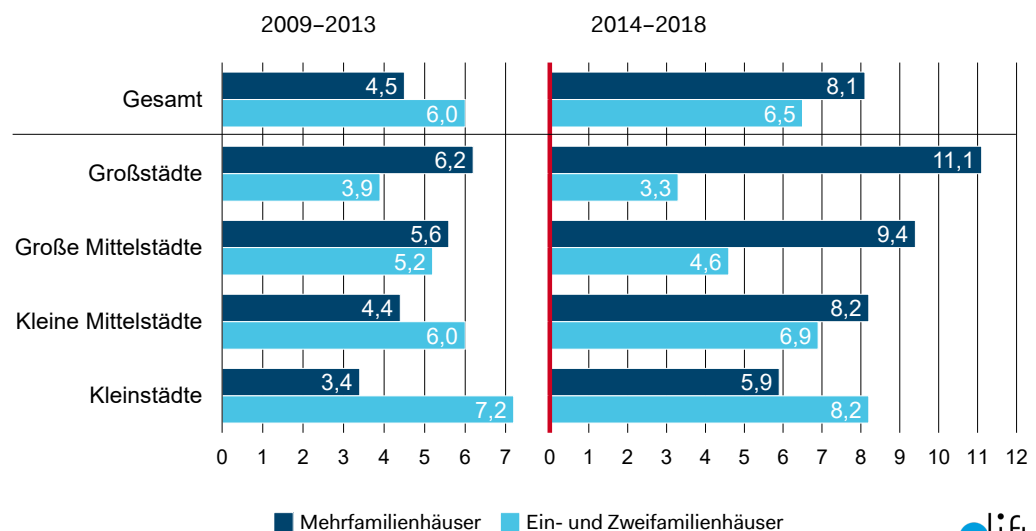
Die differenzierte Auswertung nach Gemeindegrößenklassen ergibt für die Nutzung des „Urbanen Gebiets“ eine deutliche Abhängigkeit von der Stadtgröße: Je größer die befragten Städte sind, desto häufiger werden Anwendungserfahrungen mit diesem Gebietstyp genannt. Eine ebenfalls konstante Zunahme der Anwendungserfahrungen zeigt sich in Bezug auf die amtliche Umlegung. Die zusätzliche Differenzierung von kleinen und großen Großstädten ergibt, dass ein hoher Anteil der befragten großen Großstädte (mehr als 500.000 Einwohner) im Kontext der Schaffung von Wohnbauland Anwendungserfahrungen mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und besonderem Vorkaufsrecht hat. Die amtliche Umlegung und das allgemeine Vorkaufsrecht finden in Kommunen aller Größenklassen breite Anwendung, auch in Bezug auf die kleinste Gemeindegrößenklasse liegen die Angaben noch bei mehr als 50 %.

Ergänzend zu den Umfragedaten wurden die Angaben in der Regionaldatenbank zu fertiggestellten Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern in den Zeiträumen 2009–2013 und 2014–2018 ausgewertet. Abb. 41 stellt die im Mittel pro 1.000 Einwohner fertiggestellten Wohneinheiten insgesamt sowie für die einzelnen Gemeindegrößenklassen dar.

Im Vergleich der Zeiträume 2009–2013 sowie 2014–2018 zeigt sich – insbesondere bei den fertiggestellten Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern – ein deutlicher Zuwachs. Die aus der stärkeren Marktanspannung resultierende erhöhte Neubautätigkeit in der jüngeren Vergangenheit lässt sich im Vergleich der beiden Zeitabschnitte – nicht nur in den Ballungszentren – ablesen. Dem Mehrfamilienhausbau kommt dabei – auch jenseits der Großstädte und Ballungszentren – erkennbar eine gewachsene Bedeutung zu. Während im Zeitraum 2009–2013 die gemittelte Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern größer war als diejenige in Mehrfamilienhäusern, veränderte sich dieses Verhältnis im Zeitraum 2014–2018. Ausschlaggebend dafür ist die Entwicklung in den kleinen Mittelstädten (20.000 bis unter 50.000 Einwohner), die unter den Befragungsteilnehmern einen Anteil von über 40 % haben.

Zuwächse im Geschosswohnungsbau – mit Ausnahme der Kleinstädte

Abb. 41:
Fertiggestellte Wohneinheiten je 1.000 Einwohner (Mittelwert) in Mehrfamilienhäusern sowie Ein- und Zweifamilienhäusern in den Zeiträumen 2009–2013 und 2014–2018

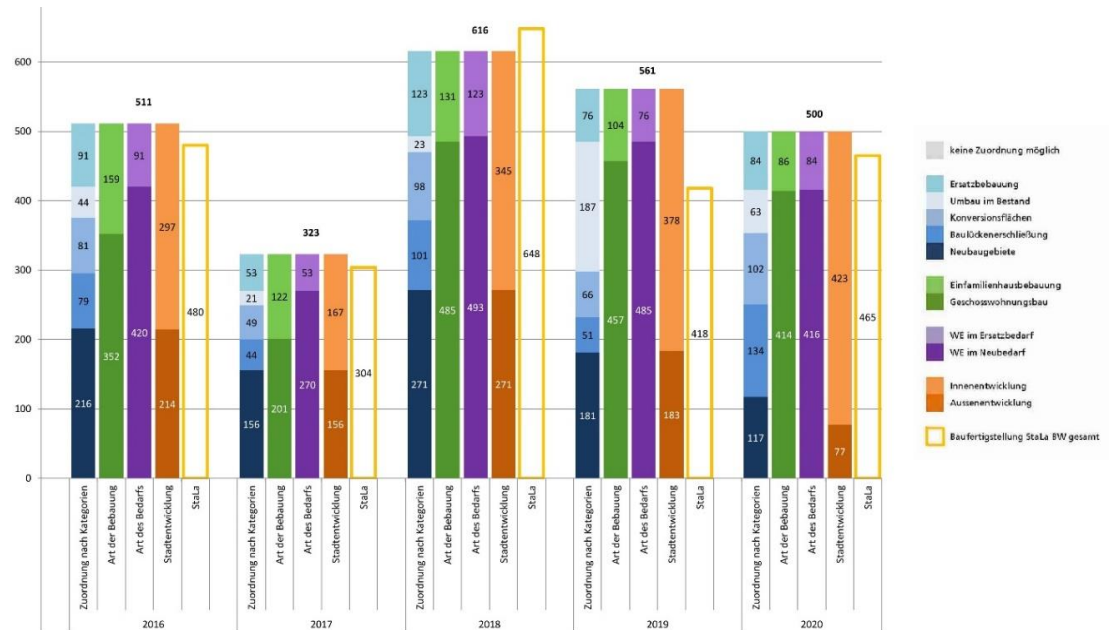


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Regionaldatenbank Deutschland.

Die Stadt Ulm kann ihre Wohnungsbaustrategie auf ein differenziertes Monitoring der Bautätigkeit stützen (vgl. Abb. 42). Die Ulmer Statistik bezieht sich auf Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden sowie auf Aus- und Umbauten. Dabei wird zwischen folgenden Fallgruppen unterschieden: Ersatzbebauung, Umbau im Bestand, Konversionsflächen, Baulückenschließung, Neubaugebiete. Zudem wird zwischen Einfamilienhausbebauungen und Geschosswohnungsbau sowie Bauvorhaben der Innen- und solchen der Außenentwicklung unterschieden.

Stadt Ulm: differenzierte Auswertung der Neubautätigkeit

Abb. 42:
Wohnungsbautätigkeit
nach verschiedenen
Merkmalen 2016–2020



Quelle: Stadt Ulm, 2022c

4.2 Aktuelle Quartiersentwicklungen in Fallstudienkommunen

In den letzten Jahren hat das BBSR bereits Studien zu neuen Stadtquartieren veröffentlicht:

- In dem Vorhaben „Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität“ wurde deutschlandweit die Entwicklung neuer Stadtquartiere⁴⁶ empirisch untersucht. Ab 1990 entstanden demnach 751 Quartiere in 260 Kommunen. Diese wurden anhand der Strukturmerkmale: Größe und Dichte, Leitbilder und Konzepte, Nutzungsstrukturen, Wohnungsangebot, Wohnformen und Nachfragegruppen, Mobilität und Verkehr, Grün und Klima, Soziale Infrastruktur und Gemeinwesen betrachtet. Die Studie ermöglicht eine Einordnung einzelner Quartiersentwicklungen in das Gesamtbild (vgl. (BBSR, 2021).
- Das Vorhaben „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten“ zeigt anhand von 13 konkreten Wohnungsbauvorhaben in sechs wachsenden Städten auf, welche stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen mit den Wohnungsbauvorhaben verbunden sind und welche Herausforderungen jeweils zu

⁴⁶ Quartiere mit mindestens 500 Wohneinheiten, mehr als 1.000 Bewohnerinnen und Bewohnern oder mindestens 10 Hektar Fläche.

bewältigen sind. Die Studie ermöglicht die vergleichende Betrachtung einzelner Quartiersentwicklungen (vgl. BBSR, 2018).

In Ergänzung zu diesen Studien konnten im Rahmen der Fallstudien des hier dargestellten Projektes weitere Einblicke gewonnen werden. Im Rahmen der Interviews in den Fallstudienstädten wurden die Kommunen zu aktuellen großen Wohnungsbauvorhaben befragt. Diese entstehen zum Teil auf Konversionsflächen und zum Teil im ehemaligen Außenbereich und befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Planung bzw. Bebauung. Die neuen Quartiere werden im Folgenden vor allem mit Blick auf die bodenpolitischen Strategien der Kommune⁴⁷ dargestellt. In Einzelfällen geht es auch um Entwicklungen, die neue Impulse für die Stadtentwicklung als Ganzes geben. Nicht jede der betrachteten Kommunen verfügt im Moment über eine entsprechende neue Quartiersentwicklung.

4.2.1 Gewerbliche und militärische Konversionsflächen

Das Gelände der ehemaligen MD-Papierfabrik (1862–2007) am Fuße der Altstadt der Großen Kreisstadt Dachau wird als die prägende Entwicklungsfläche der Stadt betrachtet. Für das 17 ha große Areal wurde bereits 2008 ein städtebaulicher Ideenwettbewerb – initiiert durch den damaligen Eigentümer – durchgeführt. Der Siegerentwurf des Planungsbüros Trojan + Trojan aus Darmstadt ist bis heute Planungsgrundlage. Es wurde ein städtebaulicher Vertrag erarbeitet, mit ganz klaren Grundregeln, wie das Gelände zu entwickeln ist. Die Stadt hatte große Bedenken, dass sonst nur ein kleiner Teil entwickelt wird – z.B. ließe sich das Holzlagergelände an der Amper gut verkaufen. Der Stadt war aber insbesondere der Übergang zur Altstadt wichtig (Interview am 01.12.2021). Seitdem gab es eine Reihe von Eigentümerwechseln⁴⁸. 2018 wurde mit Trojan + Trojan vereinbart, dass die verbindliche Bauleitplanung von einem anderen Büro übernommen werden soll. Man ging davon aus, dass bis Ende 2020 sowohl die Flächennutzungsplanänderung als auch der Bebauungsplan die Gremien passiert haben würde (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2018b). Doch wurde der Vorentwurf des B-Plans im Februar 2020 im Stadtrat abgelehnt. Die Planung sollte dahingehend geändert werden, dass der Stellplatzschlüssel entsprechend der städtischen Stellplatzsatzung zu Grunde gelegt wird. Auch sollte die Geschossfläche im Verhältnis zur Erhöhung der Anzahl der nachzuweisenden Stellplätze reduziert werden. Nach der Kommunalwahl im Frühjahr 2020 fanden zahlreiche Besprechungen zwischen Vertreter*innen des neuen Stadtrats und der Eigentümerin Isaria statt. Die gewünschten Veränderungen gegenüber dem Planungsstand waren wesentlich grundsätzlicher und betrafen insbesondere Aspekte wie Art und Maß der baulichen Nutzung, die Nutzungsverteilung im Quartier, den Anteil der öffentlichen Grünflächen, den Abstand der Bebauung zur Amper, die Qualität der gewerblichen Bauflächen sowie Klimaanpassung und klimagerechtes Bauen (vgl. Abb. 43; Große Kreisstadt Dachau,

Stadt Dachau: 17 ha Entwicklungsareal – Auseinandersetzung um städtebauliche und soziale Qualitäten mit wechselnde Eigentümer*innen

⁴⁷ Das heißt, es wird an der Stelle keine systematische Analyse der einzelnen Planungsschritte vorgenommen.

⁴⁸ Die finnischen Eigentümer der MD-Papierfabrik Myllykoski Oyj (ab 1996) brachten 2012 das Gelände in die Dachau Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) ein. Im Zuge der Übernahme von Myllykoski Oyj durch UPM wurde das Gelände in die My Real Estates Investment AB überführt. Ein weiterer Gesellschafter des DEG war der Inhaber der Dachauer Bau- und Entwicklungsgesellschaft „Ihr Eigenheimprofi“ GmbH. 2017 wurden die Anteile der My Real Estates Investment AB von der Isaria Wohnbau AG München übernommen, deren Hauptaktionär die texanische Investmentgesellschaft Lone Star Funds war. 2020 kaufte die Deutsche Wohnen für 600 Mio. Euro wesentliche Projekte der Isaria – darunter auch die inzwischen umbenannte Isaria Dachau Entwicklungsgesellschaft. Mit der Übernahme von Deutsche Wohnen durch Vonovia und von Quarterback AG gab es 2022 eine erneute Änderung im Firmengeflecht der Isaria.

2022a). Nachdem im Herbst 2019 die Abbrucharbeiten begannen, ist das Gelände inzwischen beräumt. Der Investor steht auf dem Standpunkt, dass es aufgrund der hohen Vorleistungen einen Aufstellungsbeschluss zum B-Plan zeitnah geben sollte, denn ab 2023 könnte theoretisch gebaut werden. Die Stadt will sich hingegen nicht unter Druck setzen lassen. Im Frühjahr 2022 hat sich zudem noch das Architekturforum Dachau e.V.⁴⁹ in der Diskussion eingebracht und eigene Ideenskizzen zu den aus ihrer Sicht veralteten Planungsansätzen veröffentlicht (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2022b). Letzter Stand ist, dass der Bebauungsplanvorentwurf entsprechend den Vorschlägen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung aus den verschiedenen Stadtratsfraktionen anzupassen und zur Billigung für die frühzeitigen Beteiligungsverfahren erneut vorzulegen ist. Zudem will die Stadt die Isaria verpflichten, sich bei der Bebauung des MD-Geländes an verbindlichere Vorgaben zu halten. Dafür soll ein Expertengremium einberufen werden, das „unverzichtbare Gestaltungsregeln“ erarbeitet, die im Bebauungsplan rechtlich verankert werden sollen. Wenn der Baubauungsplan auf den Weg gebracht ist, soll es mehrere Realisierungswettbewerbe für einzelne Bauabschnitte geben, deren Ergebnisse umzusetzen sind (vgl. Radlmaier, 2022).

Abb. 43:
Veränderung der
Aufteilung nach Art der
Nutzung (in m² GF)

Planungsstand	09.10.2014	10.01.2020	17.12.2021
Geschossfläche gesamt	157.649	162.500	162.450
Geschossfläche Wohnen	97.934	91.747	85.000
- davon sozialer Wohnungsbau			17.000
- davon Einheimischenmodell			8.500
- davon Betreutes Wohnen			8.000
Geschossfläche Gewerbe	55.027	61.678	61.025
Geschossfläche Kultur und Soziales	4.688	9.025	9.025
Geschossfläche Pflegeeinrichtung	---	---	7.400
Verhältnis Wohnen / Gewerbe	64% / 36%	60% / 40%	58% / 42%

Quelle: Große Kreisstadt Dachau, 2022a

Die knappe und nicht vollständige Skizze der Entwicklung zeigt, dass es in den Planungsverfahren immer wieder Phasen mit dynamischen Veränderungen gibt. Die Stadt kann hier aus einer relativen Position der Stärke agieren, denn sie ist aktuell nicht auf den Beitrag des Geländes zur Wohnungsver-sorgung angewiesen – es forderte sogar eine Stadtratsfraktion, das Wachstum deutlich zu bremsen. Durch die Beschlüsse der Grundsätze der Baulandentwicklung (geförderte Wohnungen) und der Innenentwicklung (Klima etc.) wurden Grundsteine der Qualifizierung von Planungen gelegt, die in dem neuen Quartier Berücksichtigung finden müssen. Ein Ankauf der Fläche seitens der Stadt oder die Anwendung des besonderen Städtebaurechts wurde geprüft, aber nicht beschlossen.

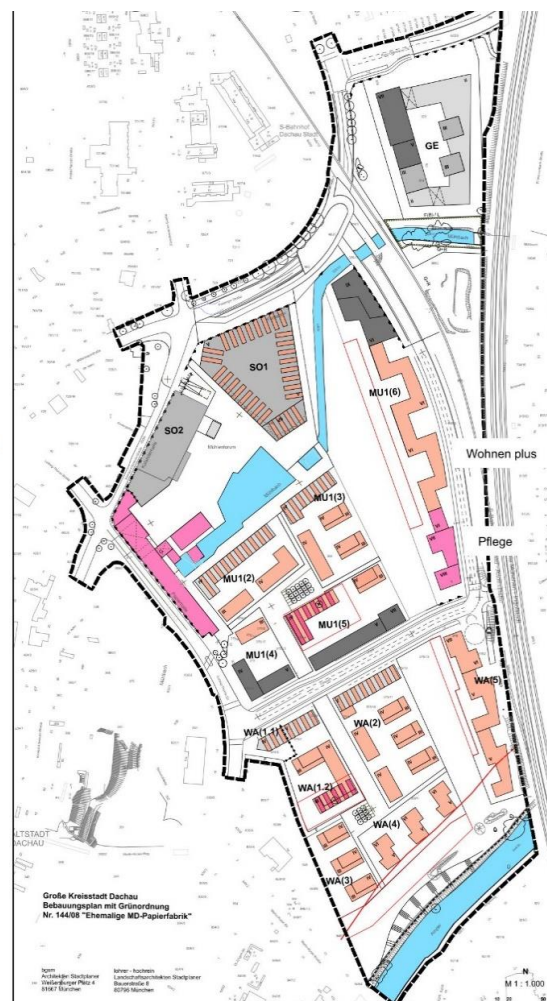
⁴⁹ Das Architekturforum Dachau e.V. ist laut Satzung ein gemeinnütziger Verein, gegründet von Architekt*innen, Künstler*innen und Kulturarbeiter*innen und versteht sich als ein Forum für Menschen, die Architektur als kulturelles Anliegen verstehen.

Abb. 44:
Nutzungsverteilung
MD-Areal Dachau

- 7.400 m² Geschossfläche für Pflegeeinrichtung berücksichtigt
- 42% GF gewerblich genutzt
- 58% GF für Wohnnutzung

Fläche		Wohnen	Gewerbe	Sozial/Kultur	Pflege	
6.523	SO1	13.150	11.350	0	0	24.500
3.837	SO2	0	8.600	0	0	8.600
		13.150	19.950			
3.385	MU 1.1	0	325	6.575	0	6.900
4.300	MU 1.2	7.325	500	0		7.825
4.760	MU 1.3	7.150	500	0	0	7.650
2.998	MU 1.4	1.375	3.175	0	0	4.550
5.460	MU 1.5	3.225	6.700	1.075	0	11.000
12.318	MU 1.6	13.625	12.425	325	7.400	33.775
		32.700	23.625			
12.020	GE	0	16.000	0	0	16.000
						0
840	WA 1.1	650	300	0	0	950
4.325	WA 1.2	5.475	400	1.050	0	6.925
6.735	WA 2	10.250	750	0	0	11.000
2.910	WA 3	3.750	0	0	0	3.750
3.975	WA 4	6.225	0	0	0	6.225
4.700	WA 5	12.800	0	0	0	12.800
23.485		39.150	1.450			
79.086		85.000	61.025	9.025	7.400	162.450
		58%	42%			
		146.025				

	Soziale/kulturelle Einrichtung
	Soziale Einrichtung und Wohnen
	Wohnen (als Gewerbe)
	Gewerbe EG/darüber Wohnen
	Gewerbe EG-2.OG/darüber Wohnen
	Gewerbe EG-2.OG
	Gewerbe (als Gewerbe)



Quelle: Große Kreisstadt Dachau, 2021c, S. 10.

In der Stadt Kaufbeuren erwarb 2018 ein Investor das 3,5 ha große Gelände der ehemaligen Rosen-, Schiffs- und Löwen-Brauerei auf dem Ahrberg – eine exponierte Fläche auf einem Höhengraben über der Altstadt. Verkäuferin war die Aktienbrauerei Kaufbeuren AG, die das Gelände seit 2013 in ihrem Besitz hatte. Das Gelände ist mit der Altstadt verbunden, da der ehemalige Stadtgraben wiederhergestellt und eine Aufzugsanlage gebaut werden sollen, um den Höhengraben zu überwinden. Nach anfänglichen Einigungen über das grundsätzliche Entwicklungskonzept, zu dem 350 Wohnungen und der Umbau der Zeppelinhalle gehören (vgl. Abb. 45), favorisiert die Stadt einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan mit festgelegten Bauverpflichtungen sowie die Klärung aller wesentlichen planerischen Fragen, bevor neues Baurecht entsteht. Dazu gehört auch die Umsetzung von 10 % geförderten Wohnungen gemäß dem Baulandbeschluss (vgl. Stadt Kaufbeuren, 2019). Der Investor bestand hingegen auf einem „Angebotsbebauungsplan“ – das wäre „bei so einem Großvorhaben das Normalste der Welt, denn für alles andere sei das Areal zu komplex“⁵⁰ (Staudinger, 2021). Die Stadt hat aber in der jüngeren Vergangenheit bei der Entwicklung eines anderen Areals die Erfahrung gemacht, dass die Grundstücke mit Baurecht veräußert wurden und die

Stadt Kaufbeuren: Konversionsfläche mit Blick auf die Altstadt

⁵⁰ Diese Aussagen ist insofern erstaunlich, als dass das Unternehmen auf Projekte in München und Augsburg verweist, wo ebenfalls Baulandbeschlüsse gelten und sicher kein Angebotsbebauungsplan aufgestellt wird.

bauliche Umsetzung nicht erfolgt. In mehreren Klausuren mit dem Stadtratsgremium, Vertreter*innen der Verwaltung und der Entwicklungsgesellschaft wurden die verschiedenen Argumente ausführlich ausgetauscht. Die Stadtratsmitglieder schlossen sich letztlich den Empfehlungen der Verwaltung an. Inzwischen wurde eine grundsätzliche Einigung erzielt, allerdings lässt die ursprünglich avisierte zügige Entwicklung weiter auf sich warten. Das Beispiel zeigt ein weiteres Mal, dass Städte in den Verhandlungen mit Investoren einen langen Atem brauchen. Auch ist ein breiter Konsens innerhalb der Verwaltungsressorts und im politischen Raum erforderlich. Auch in Kaufbeuren wurden der Erwerb der Fläche oder die Anwendung des besonderen Städtebaurechts in der Vergangenheit nicht in Erwägung gezogen. Der neue Stadtrat schreibt insbesondere der „Urbanisierung“ des zweiten Rings um die historische Altstadt Entwicklungsimpulse zu und möchte eine lebendige Kultur der Veränderung etablieren (Interviews am 24.06. und 28.07.2021).

Abb. 45:
Afraberg – Visualisierung
der möglichen Bebau-
ung seitens des Investors



Quelle: PANNTUM Aktiengesellschaft, 2020

Solche Auseinandersetzungen mit Investoren muss die Stadt Ulm nicht führen. Diese hat sich als Ziel gesetzt, 80 % des Baugegeschehens im Rahmen der Innenentwicklung zu realisieren (vgl. Stadt Ulm, 2019a). Ein Teil des Baugegeschehens erfolgt daher im Rahmen des bestehenden Baurechts ohne die Möglichkeit der Einflussnahme der Stadt. In den anderen Fällen verfolgt die Stadt vorrangig den Weg des vorlaufenden Flächenankaufs. Möglichkeiten zum Erwerb von Flächen werden konsequent genutzt. Zum Teil erfolgt dies auch auf der Basis von Vorkaufsrechten. Das konsequente Handeln der Stadt führt dazu, dass Grundstückseigentümer*innen sich bei Verkaufsabsicht auch direkt an die Stadt wenden (vgl. Interview am 05.08.2021). Dort, wo mangels Verkaufsbereitschaft kein Grunderwerb gelingt, werden Bebauungspläne aufgestellt, soweit sich die Vorhabenträger zur Durchführung, zur anteiligen Kostenübernahme und zur Einhaltung von Bindungen, insbesondere für den öffentlich geförderten Wohnungsbau, verpflichten.

So hat die Stadt zwei ehemalige Kasernenflächen entwickelt. Auch ehemalige Industriegrundstücke wurden in der Vergangenheit durch die Stadt angekauft und einer baulichen Entwicklung zugeführt. Bei einer der genannten Kasernenflächen handelt es sich um das knapp neun ha große Areal der ehemaligen Hindenburgkaserne. Dieses Areal erwarb die Stadt Ulm 2017 von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und entwickelt hier das neue Stadtquartier „Am Weinberg“ im Stadtteil Eselsberg (vgl. Abb. 46). Aufgrund der guten Lage und Erreichbarkeit soll hier ein gemischt genutztes, urbanes Quartier für rund 2.000 Einwohner entstehen. Die Vergabe der Baugrundstücke erfolgt nach Qualitätskriterien im Wettbewerb zu einem auf Basis des Verkehrswertes gesetzten Festpreis (vgl. hierzu Stadt Ulm, 2020a). Die ersten Hochbauvorhaben befinden sich in der Umsetzung (vgl. Stadt Ulm, 2022b).

Stadt Ulm: zügige Realisierung eines neuen Stadtquartiers

Abb. 46:
Quartier Am Weinberg
(Simulation)



Quelle: © von Einsiedel Architekten Stuttgart (Stadt Ulm, 2022b)

Auch ehemalige Industriegrundstücke wurden in der Vergangenheit angekauft. Ein gelungenes Beispiel für die Umwandlung eines Nicht-Wohngebäudes in Wohnraum ist die Konversion der ehemaligen Magirus-Fabrikhallen, die nach der Insolvenz des Unternehmens leer standen. Aufgrund verschiedener Unternehmensschließungen und Abwanderungen aus dem industriell geprägten Ulmer Westen drohte dem gesamten Quartier der wirtschaftliche und soziale Abstieg. Um diesem Negativtrend wirksam entgegenzusteuern und der wachsenden Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum gerecht zu werden, brachte die städtische Projektentwicklungsgesellschaft (PEG) hier ab 2006 das mittlerweile weit über die Stadtgrenzen Ulms hinaus bekannte Konversionsprojekt „Stadtregal“ auf den Weg (vgl. Böhm, 2013). Ziel war es, die massiven städtebaulichen Missstände in einen bunten Mix aus Wohnen und Gewerbe zu verwandeln. Heute finden sich in den ehemaligen Fabrikgebäuden neben Wohnungen auch wohnfremde gewerbliche Nutzungen wie eine Schneiderei, Architekturbüros und Anwaltskanzleien sowie Dienstleister und Arztpraxen. Ergänzend wurden zwei weitere dreigeschossige Gebäude mit Büroflächen neu gebaut (vgl. Stadt Ulm, 2019a, 140 f.).

Stadt Ulm: „Stadtregal“ der städtischen Projektentwicklungsgesellschaft als Gamechanger

Als wichtig erachtet die Stadt auch die Neuordnung im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsgebieten, in deren Zuge in beträchtlichem Umfang zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden kann. Ein Beispiel ist das 2011 beschlossene Sanierungsgebiet in der Nähe vom Hauptbahnhof, westlich an die Bahnanlagen anschließend. Das sogenannte Dichterviertel bietet Potenziale für eine umfassende Neuentwicklung und Qualitätsverbesserung als innerstädtischer Wohn- und Geschäftsstandort. Ein Kernziel des Rahmenplans Dichterviertel lautet „Bauen auf der Parzelle“. Innerhalb der Blockstrukturen sollen verschiedene, klar ablesbare Gebäudeteile entstehen, die durch unterschiedliche Architektursprachen und Nutzungen zur Vielfalt des Gebiets beitragen. Ein Teil der Neubauvorhaben wurde bereits realisiert (vgl. Stadt Ulm, 2022a).

Stadt Ulm: gemischte Nutzungen und Bauherren im Dichterviertel

Die Stadt Würzburg war bis Anfang der 1990er-Jahre eines von vier US-Verwaltungszentren Süddeutschlands. Bis 2009 wurden alle Kasernenareale leergezogen. Einer der vier Standorte (ca. 135 ha) – die ehemaligen Leighton Barracks – liegt östlich der Innenstadt im Stadtbezirk Frauenland. Im Vorfeld des Abzugs der US-Truppen wurde bereits 2004 eine Vorstudie Konversion über mögliche Nachnutzungsszenarien erstellt, auf deren Grundlage 2008 ein Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept erarbeitet wurde.

Stadt Würzburg: Hubland – von der Kaserne zum neuen Stadtteil in 20 Jahren

Abb. 47:
Vermarktungsplan
Hubland (Stand Januar
2022)



Quelle: Stadt Würzburg, 2022b

Die Stadt leitete 2007 vorbereitende Untersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein (§ 141 bzw. § 165 BauGB), beschloss dann aber 2009 die Festlegung als Stadtumbaugebiet (§ 171b BauGB). Im selben Jahr erfolgte der Ankauf einer Teilfläche Hubland-Nord als Universitätserweiterung durch den Freistaat Bayern. Da viele Gebäude dort nachgenutzt wurden, fand die Einweihung des Uni-Campus bereits 2011 statt. Für die anderen Flächen erfolgte 2012 der Eigentumsübergang von BImA an die Stadt Würzburg. Der 2010 vom Stadtrat als Grundlage und Leitlinie für die weiteren Planungen und Umsetzungsschritte beschlossene Rahmenplan war die Grundlage für die erfolgreiche Bewerbung um die Ausrichtung der Bayerischen Landesgärten-

schau 2018. Zudem war er die Basis eines 2013 erarbeiteten Gestaltungshandbuchs für Bebauung, Freiräume und grüne Infrastruktur (vgl. Stadt Würzburg, 2013). Im Zuge der baulichen Vorbereitungen der Landesgartenschau wurde die Grundstruktur der öffentlichen Freiräume des zukünftigen Quartiers (Wiesenspark, Quartiersplätze, Terrassengärten mit Spielplätzen, Hauptrundweg) errichtet und der ehemalige Tower zum Stadtteilzentrum umgebaut. Die Entwicklung der ersten drei Baufelder mit etwa 1.200 Wohnungen begann 2017 (vgl. Abb. 47). Heute sind große Teile des Hubland-Areals bebaut und es stehen nur noch einzelne Grundstücke zur Vergabe an.

Das neue Stadtgebiet ist das Ergebnis des Zusammenspiels von planerischen Konzepten, Förderprogrammen und einer großen Vision. Zu Beginn der Entwicklung galt der Geschosswohnungsbau in Würzburg als „tot“, und es war keineswegs sicher, dass sich genügend Bauherren finden – das ist heute anders. Um eine soziale Mischung in den Quartieren zu erreichen, wurden Grundstücke verschiedener Größe vergeben, unterschiedliche Bautypologien umgesetzt und verschiedene Vergabearten (z.B. Investorenangebotsverfahren, Konzeptvergaben) genutzt. In jedem Wohnquartier wurden Projekte mit sozial gefördertem Mietwohnraum auf Basis einer Mindestquote von 30 % für den geförderten Mietwohnungsbau realisiert. Nicht zuletzt waren mit dem Konversionsgebiet auch ein aufwändiger Steuerungs- und Umsetzungsprozess sowie hoher Personalaufwand seitens der Stadt verbunden. Im Rahmen der Entwicklung wurden allein 21 (Stand 02/2022) Bebauungsplanverfahren durchgeführt (vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen [BMWSB], 2022).

Stadt Würzburg: hoher Personalaufwand für Planung und die Steuerung der Umsetzung

4.2.2 Außenbereich

Die Gemeinde Leopoldshöhe entwickelt seit 1996 nahezu ausschließlich nur Baugebiete, die sich im Eigentum der Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung befinden. Es entstanden vor allem Einfamilienhäuser. Die Nachfrage vor allem von Familien ist ungebrochen hoch, doch in der Gemeinde fehlen Wohnungen für andere Lebenskonzepte. So haben Haushalte nach dem – altersbedingten – Verkauf ihres Einfamilienhauses kaum eine Chance, eine adäquate Wohnung zu finden. Das Schicksal teilen Auszubildende und junge Erwachsene. Diese Überlegungen standen Pate bei der Entwicklung des neuen Quartiers Brunsheide. Geeignete Flächen waren im Besitz der Gemeinde, denn im Zuge der Planung von zwei Umgehungsstraßen wurden in der Vergangenheit relativ große Flächen zwischen den Ortsteilen Leopoldshöhe und Schuckenbaum aufgekauft. Im daran angrenzenden Bildungscampus wird – als Zusammenführung bislang verstreuter Nutzungen (Bibliothek, VHS) – ein multifunktionaler Schulneubau entstehen. Basierend auf dem umfangreichen Angebot des Bildungscampus im Bereich Sport, Kultur und Soziales wurde die Idee entwickelt, die Fläche zwischen Leopoldshöhe und Schuckenbaum – 5,6 ha – zu einem lebenswerten Wohnquartier zu entwickeln, in dem die bisher fehlenden Wohnangebote Umsetzung finden können. Mit dem Konzept bewarb sich Leopoldshöhe im Jahr 2020 bei der Regionale 2022 UrbanLand OstWestfalenLippe und wurde als Modellprojekt aufgenommen. Die Dichte des neuen Quartiers war den beratenden Architekturbüros eher zu niedrig. Vor Ort gründete sich jedoch eine Bürgerinitiative, die den dörflichen Charakter der Gemeinde durch die verdichtete Bebauung in Gefahr sah (Interview am 10.09.2021).

Gemeinde Leopoldshöhe: neues Quartier soll Vielfalt der Wohnangebote erhöhen

Abb. 48:
Siegerentwurf des
städtebaulichen Wett-
bewerbs Leopoldshöhe



Quelle: UrbanLand, 2022

Um die Bedarfe und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger breit zu erfassen, wurden eine Sozialraumanalyse mit schriftlicher Befragung und Workshops durchgeführt und deren Ergebnisse für den weiteren Prozess genutzt. 2021 wurde – zum ersten Mal in Leopoldshöhe – ein städtebaulich-landschaftsplanerischer Wettbewerb ausgelobt. Die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb und der Auslobungstext wurden in einem Arbeitskreis mit Vertreter*innen aller Fraktionen abgestimmt und im Gemeinderat beschlossen. Der Wettbewerb wurde im März 2022 entschieden (vgl. Abb. 48), und gleichzeitig erfolgte die Auszeichnung als REGIONALE-Projekt. Dem „Lebendigen Quartier Brunsheide“ wird bescheinigt, dass es eine fundamentale Neuausrichtung der Siedlungsflächenentwicklung für die Gemeinde bedeutet. Die vielfältigen Wohnformen und das flächensparende Bauen sollen als Vorbild für zukünftige Flächenausweisungen dienen (vgl. UrbanLand, 2022).

Planerisches Neuland
und REGIONALE

Die neuen Impulse werden nicht von allen Einwohnern geschätzt – die Bürgerinitiative startete 2022 eine Online-Petition unter dem Titel „Kein Giganter Städtischer Wohnkomplex in der Gemeinde Leopoldshöhe“, die 1.282 Unterstützer*innen fand. Der Gemeinderat hingegen hat das Projekt geschlossen verteidigt. Damit ist Leopoldshöhe ein Beispiel für die erfolgreiche Nutzung einer bodenpolitischen Tradition, um einen Impuls zur Weiterentwicklung der baulichen Strukturen voranzutreiben. Das Bodeneigentum sorgt für die notwendige Freiheit in der Bestimmung der Ziele.

Mit anderen Rahmenbedingungen sieht sich die Gemeinde Kriftel (etwa 20 km westlich von Frankfurt am Main) konfrontiert. Der Gemeinde gehörten im ca. 14 ha großen Gebiet des Krifteler Wäldchen, dem nach eigener Aussage wichtigsten Projekt der vergangenen Jahrzehnte, nur wenige Flächen. Im Rahmen eines Umlegungsverfahrens wurde die Hessische Landgesellschaft (HLG) beauftragt, Verhandlungen mit den ca. 70 Grundstückseigentümer*innen zu führen. Bis 2022 ist es gelungen, 25 Kaufverträge zu beurkunden, damit wurden 32 Flurstücke an die HLG übertragen. Von den Eigentümerinnen und Eigentümern, die sich für eine Zuteilung ausgesprochen haben, wurden 19 Zuteilungsvorschläge unterzeichnet. Die Gemeinde ist dennoch zuversichtlich, dass die Einigung mit den übrigen Grundstückseigentümer*innen noch gelingen wird (vgl. Schehler, 2022).

Gemeinde Kriftel:
Umlegungsverfahren
schafft Voraussetzung
für Quartiersentwick-
lung

Parallel wurden der Bebauungsplan (Satzungsbeschluss voraussichtlich Ende 2022) aufgestellt und bereits 2019 ein Investorenauswahlverfahren durchgeführt. Letztes hat die Arbeitsgemeinschaft aus der Firmengruppe Weiß, Wilma Wohnen Süd GmbH und der ABG FRANKFURT HOLDING gewonnen, mit denen aktuell ein städtebaulicher Vertrag verhandelt wird. Zu den Vertragsinhalten gehören folgende Punkte: Auf der Bruttobaufläche von etwa 7 ha werden ca. 400 Wohneinheiten geplant, davon aber nur 15 % in Ein- und Zweifamilienhäusern und 5 % in Reihenhäusern, was für die bislang vorrangig durch Einfamilienhausbebauung geprägte Gemeinde eine Neuorientierung darstellt. Bei den und ca. 330 WE im Geschosswohnungsbau ist ein ausgewogenes Verhältnis von Miet- und Eigentumswohnungen vorgesehen. Blockverkäufe von Eigentumswohnungen an einen Investor sollen ausgeschlossen werden. Von den Mietwohnungen sollen 10 % als mietpreisgedämpfte Wohnungen angeboten werden. In dem Quartier sollen zudem innovative Wohnformen (generationsübergreifendes und inklusives Wohnen) eine Chance bekommen. U.a. soll die „Lebenshilfe Stiftung Frankfurt“ die Trägerschaft einer intensiv und inklusiv betreuten Wohngemeinschaft von Menschen mit und ohne Behinderung übernehmen (vgl. Gemeinde Kriftel, 2021; Schehler, 2019, 2021).

Neue Wohnformen und mietpreisgedämpfte Wohnungen

Abb. 49:
Städtebauliches
Konzept der zukünftigen
„Krifteler Höfe“



Quelle: ARGE, 2022

Die besondere Herausforderung der bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche besteht im Umgang mit Lärmimmissionen, da das Plangebiet im Norden von einer Bahnstrecke mit S-Bahn- und Güterverkehr sowie im Südosten von einer Autobahntrasse begrenzt wird (vgl. Abb. 49). Die städtebauliche Lösung besteht in der Realisierung eines geschlossenen Gebäuderiegels entlang der Bahntrasse, der das Plangebiet vom Bahnlärm abschirmt und die Voraussetzung dafür ist, dass die Wohnbebauung genehmigt werden kann. Die von den Lärmemissionen der Autobahn am stärksten belasteten Bereiche werden als Gewerbegebiete ausgewiesen und sind bereits heute zum Teil mit Gewerbe belegt.

Gemeinde Kriftel: Lärmimmissionen als zentrale Herausforderung

Auf Basis des berechneten Wohnungsbedarfs (vgl. Universitätsstadt Marburg, 2014, 2015) entschied die Universitätsstadt Marburg, ein neues Baugebiet auszuweisen. Nach Vorsondierungen wurden 2018 die Bürger*innen in den Entscheidungsprozess über den Standort einbezogen. Letztlich war nicht die große „Vorfriede“, sondern eher der geringere Widerstand in den Ortsbeiräten dafür verantwortlich, dass die Entscheidung auf den „Hasenkopf“ (Stadtteil Ockershausen) fiel. Unmittelbar angrenzend an die Fläche

Stadt Marburg: nachhaltiges Stadtquartier „Hasenkopf“ am Stadtrand

liegt das Konversionsareal „Stadtwald“, auf dem in den zurückliegenden 30 Jahren durch die städtische SEG (vgl. Kap. 3.4) ein neues Wohn- und Gewerbegebiet entwickelt wurde (vgl. Abb. 50). Die SEG wurde auch mit dem Grunderwerb der landwirtschaftlichen Flächen des Hasenkopfs beauftragt. Nach der Festlegung des Standorts waren die Bürger*innen wiederum aufgerufen, in Themenworkshops ihre Vorstellungen und Ziele für ein neues Wohngebiet in den Planungsprozess einzubringen. Die Ergebnisse wurden in dem Auslobungstext für den städtebaulichen Realisierungswettbewerb berücksichtigt. Die Aufgabe lautete, ein ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Quartier mit 300–350 Wohneinheiten zu entwerfen. 2021 tagte das Preisgericht, und die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit präsentiert. Zu der Zeit hatte die SEG ca. 30 % der ursprünglich vorgesehenen 9 ha erworben.

Abb. 50:
Luftbild und Entwurf des
neuen Wohnquartiers
Hasenkopf



Quelle: Universitätsstadt Marburg, 2021.

Da der Siegerentwurf von lohrer.hochrein landschaftsarchitekten und stadtplaner aber einen kompakteren Städtebau vorsieht, wird voraussichtlich weniger Fläche benötigt. Derzeit sind auf gesamtstädtischer Ebene die Klimanalyse und das Klimaanpassungskonzept sowie das Mobilitäts- und Verkehrskonzept Move 35 in Arbeit. Beide fließen mit ersten Ergebnissen in den städtebaulichen Entwurf und anschließend auch in das Bauleitplanverfahren

mit ein. Bereits im Vorfeld des Bauleitplanverfahrens sind für die damit verbundene Umweltprüfung die erforderlichen artenschutzrechtlichen Fachgutachten beauftragt worden. Die SEG rechnet damit, dass die Erschließung des ersten Bauabschnitts frühestens 2024 erfolgen wird (vgl. Interview am 10.11.2021; Stadtentwicklungsgesellschaft Marburg [SEG]; Universität Marburg, 2021).

In der Stadt Köln soll in Nachbarschaft zu Chorweiler – die Kölner Innenstadt liegt ca. zehn Kilometern Luftlinie entfernt – der neue Stadtteil Kreuzfeld entstehen. Das Areal wurde bereits 1982 im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche ausgewiesen. Ein städtebaulicher Ideenwettbewerb aus dem Jahr 1993 sah vor, den Stadtteil als Spiegelbild des gegenüberliegenden Quartiers Blumenberg anzulegen, und war Grundlage für den städtischen Flächenenerwerb und die Aufstellung eines B-Plans. Die Erfahrungen in den Großwohnsiedlungen Blumenberg, Chorweiler und Seeberg-Nord führten dazu, dass die Planung 2005 – kurz vor Satzungsbeschluss – kritisch hinterfragt und nicht weiterverfolgt wurde (vgl. Stadt Köln, 2007, S. 24, 2018). Im Zuge der Umsetzung des STEK Wohnen (vgl. Stadt Köln, 2014a) wurden die städtischen Flächenpotenziale überprüft und Kreuzfeld wiederentdeckt (vgl. Stadt Köln, 2016). Ein wesentlicher Vorteil des Areals liegt nicht zuletzt darin, dass die Stadt bereits Eigentümerin von ca. 85 % der Flächen (66,5 der 78,7 ha) ist. Nur ca. 12 %⁵¹ der Flächen befanden sich in der Hand privater Eigentümer*innen und wurden in den letzten Jahren verstärkt durch Investoren (Bauträger etc.) aufgekauft. Bemühungen der Stadt Köln, selbst in den Besitz der Flächen zu kommen, waren nicht erfolgreich. Die privaten Investoren (14 Flurstücke) wurden aber – im Rahmen sog. Abwendungsvereinbarungen – vertraglich verpflichtet, die ihnen gehörenden Flächen innerhalb von neun Jahren nach Rechtskraft des noch zu erlassenden Bebauungsplans nach den Vorgaben dieses Bebauungsplans zu entwickeln. Für den Erwerb von Erschließungs- und Gemeinbedarfsflächen plant die Stadt, Instrumente der Umlegung sowie das allgemeine Vorkaufsrecht zu nutzen (vgl. Stadt Köln, 2020b).

Stadt Köln: Wiederentdeckung einer alten Planungsidee – neuer Stadtteil Kreuzfeld

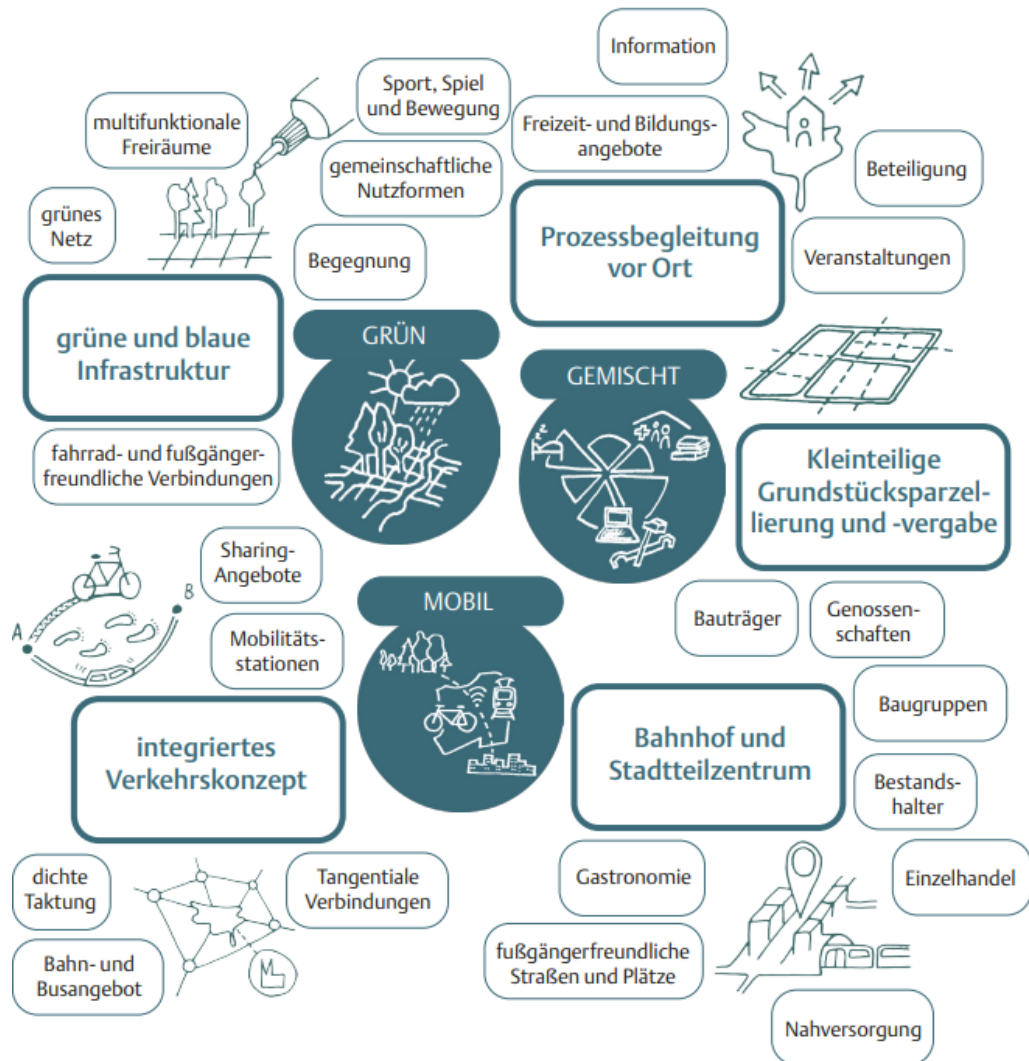
Die Verwaltung wurde 2016 beauftragt, insbesondere sozialräumliche, freiräumliche und infrastrukturelle Grundlagen zu prüfen und ein Konzept für die Umsetzung der Verfahrensschritte bis zur Planrechtschaffung⁵² zu entwickeln. Um die Grundlage für den wettbewerblichen Dialog zu schaffen, wurde als erstes ein Leitbildprozess durchgeführt (vgl. auch Pawlowski et al., 2021). Die Planung des neuen Stadtteils wurde auch genutzt, um die Defizite in den angrenzenden Stadtteilen zu identifizieren und zu klären, in welcher Weise diese durch Maßnahmen im neuen Stadtteil behoben werden können. Neben einer Befragung der Bevölkerung in den angrenzenden Stadtteilen wurde ein breiter Beteiligungsprozess aufgesetzt, um dieses Anliegen umzusetzen. Dabei konnten wichtige „Schlüsselthemen“ identifiziert und mit den unterschiedlichen Akteuren entwickelt und diskutiert werden. Ziel ist es, dass der neue Stadtteil von neuen und alten Bewohnern und Bewohnerinnen gleichermaßen angenommen wird. Auf Basis des Leitbilds (vgl. Abb. 51, vgl. Stadt Köln, 2019b) startete der Wettbewerbliche Dialog, der im Dezember 2021 den städtebaulichen Entwurf „The Woodhood – Kreuzfeld Gartenstadt 2.0“ als Siegerentwurf kürte. Aktuell wird dieser durch das Planungsteam im Rahmen einer integrierten Planung weiterentwickelt (Stadt Köln, 2022c). Welche Instrumente bei der Baulandvergabe zum Einsatz kommen, ist heute noch

⁵¹ Die übrigen Flächen befinden sich im Eigentum öffentlich-rechtlicher organisierter Dritter (Bund, Kirchen etc.) bzw. deren Tochtergesellschaften.

⁵² Der Bebauungsplanentwurf aus den 1990er-Jahren wurde vor dem Hintergrund veränderter Bedarfe und Qualitätsansprüche sowie gesetzlicher Anforderungen als nicht mehr zeitgemäß eingeschätzt.

nicht bekannt. Den Rahmen setzen die städtischen Beschlüsse u.a. zum Erbaurecht (vgl. Stadt Köln, 2022a) und zum Kooperativen Baulandmodell (vgl. Stadt Köln, 2022b).

Abb. 51:
Leitbild Kreuzfeld der
Stadt Köln



Quelle: Stadt Köln, 2019a, S. 6

4.3 Innenentwicklung als Schwerpunktaufgabe

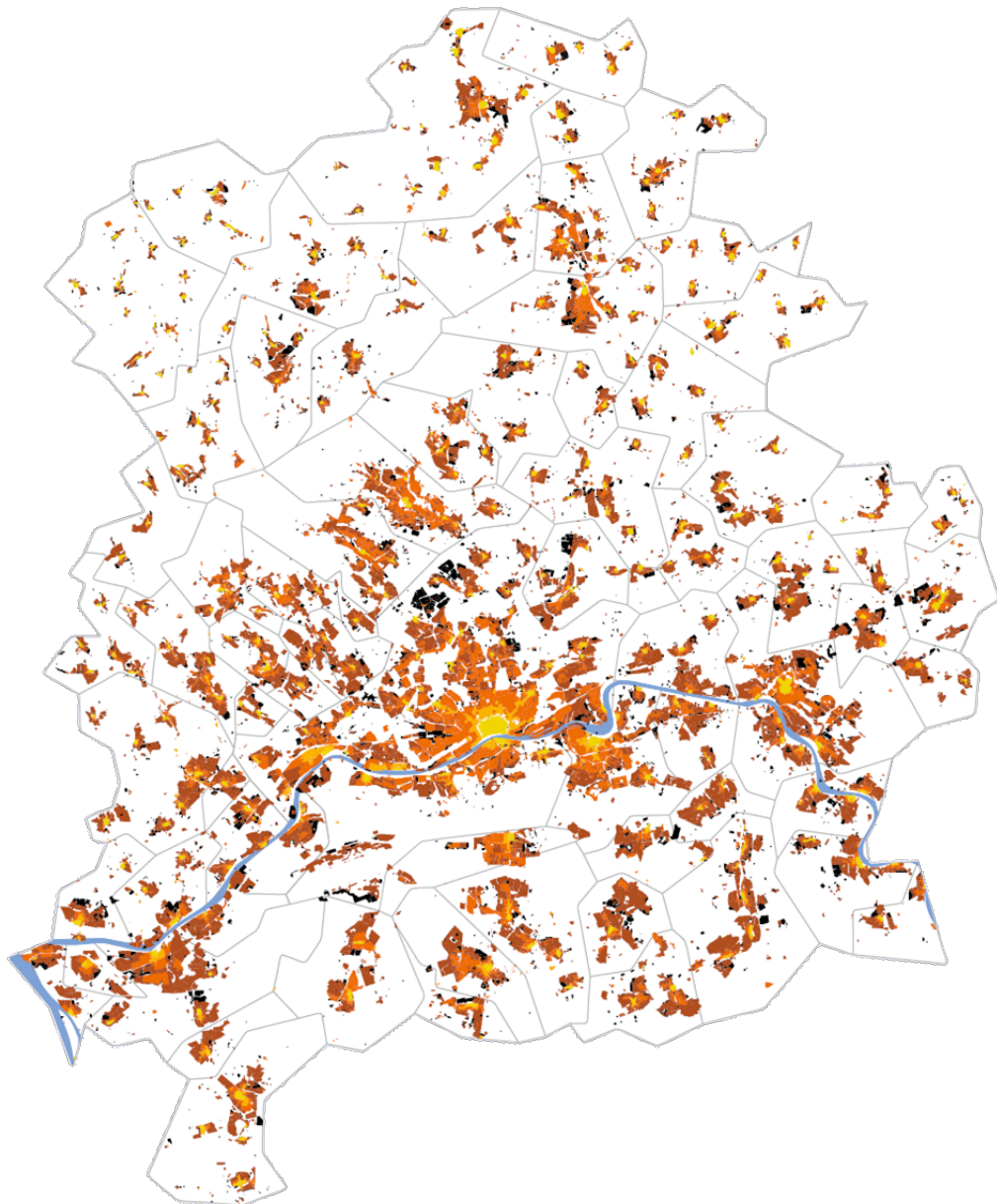
Unter Innenentwicklung wird zum einen ein abstraktes Leitbild der Raum- und Stadtentwicklung und zum anderen eine konkrete Strategie der räumlichen Planung verstanden: Statt der steten Ausdehnung des Siedlungskörpers durch die Inanspruchnahme von zuvor meist landwirtschaftlich genutzten Flächen (Außenentwicklung) zielt die Innenentwicklung auf die bauliche (Wieder-)Nutzung von un- oder untergenutzten Flächen innerhalb von erschlossenen und zusammenhängend bebauten Siedlungsbereichen (vgl. Abb. 52, Abb. 53). Dies können Baulücken, städtebaulich suboptimal genutzte Grundstücke mit Umstrukturierungs- bzw. Nachverdichtungspotenzial, brachgefallene, ehemals industriell oder gewerblich genutzte Flächen, ehemalige Bahnanlagen oder Flughäfen sowie militärische Konversionsflächen sein (vgl. Reiß-Schmidt, 2018).

Innenentwicklung vor
Außenentwicklung

Wie bereits an einzelnen Beispielen (vgl. Kap. 4.2.1) dargestellt, stellten Konversionsflächen unterschiedlicher Herkunft in den zurückliegenden Jahrzehnten eine wichtige Flächenressource für die Wohnungsbauentwicklung in den Kommunen dar⁵³. Die meist verbreitete und genutzte Ressource stellt jedoch die Nachverdichtung in bestehenden Stadtquartieren dar – über die Aktivierung von Baulücken oder auch den Ersatzneubau (vgl. Abb. 53). Dabei gehört der Ersatzneubau – trotz der hiermit vielfach erzielten erheblichen Wohnflächenzuwächse – nicht zu den Instrumenten der Innenentwicklung im engeren Sinne. Viele Kommunen sehen aber hierin für sich ein sehr großes Potenzial. In den Fallstudien wurde einhellig die Bedeutung der Innenentwicklung betont – sowie der in städtischen Konzepten verankerte Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung.

Nachverdichtung des
Siedlungsbestands

Abb. 52:
Siedlungswachstum in
der Region Rhein-Main
1850–2020



Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain [Region Frankfurt], 2022, S. 71

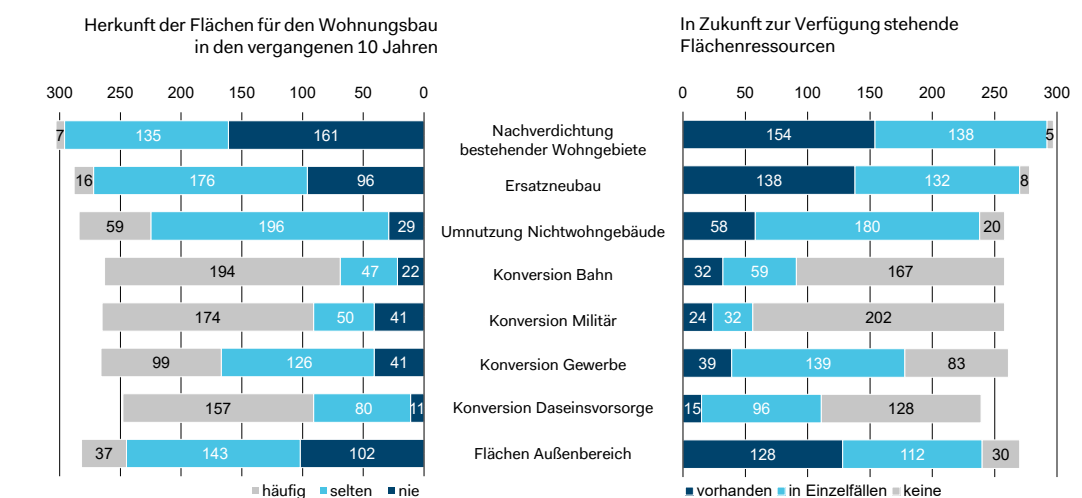
⁵³ Insbesondere die Konversion von innerstädtischen Gewerbeflächen ist nur bedingt als Beitrag zum Flächensparen zu bewerten, da in der städtischen Peripherie und im Umland – die Unternehmen verließen oft auch aus Gründen von Betriebserweiterungen die zentraleren Standorte – großflächige Gewerbestandorte entwickelt wurden.

Mit Blick auf die Steuerung der Entwicklungen wurden vor allem folgende Herausforderungen benannt:

- Die Abhängigkeit der Entwicklung von den Interessen der Eigentümer*innen führt dazu, dass der Beitrag der kleinteiligen Innenentwicklung – qualitativ wie quantitativ – schwer prognostizierbar ist.
- Bei der sukzessiven Überformung von Quartieren und der flächenhaften Realisierung von höheren Dichten⁵⁴ steigen die Infrastrukturbedarfe, ohne dass dafür Flächen zur Verfügung stehen. Vor allem werden der sinkende Anteil an Grün- und Freiflächen sowie die wachsende Verkehrsbelastung beklagt.
- Die Baugenehmigungen nach § 34 BauGB lassen weder eine Beteiligung der Bauherren an den Folgekosten zu, noch konnten bislang die Anteile des geförderten Wohnungsbaus implementiert werden. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz (23. Juni 2021) wurde ein neuer sektoraler Bebauungsplantyp zur Wohnungsversorgung (§ 9 Abs. 2d BauGB) eingeführt, der erstmals Zugriff auf Flächen im Innenbereich ermöglicht⁵⁵.

In Summe kann das die Akzeptanz der Nachverdichtung – ein Begriff der inzwischen vielerorts ungern verwendet wird – deutlich schmälern. In Reaktion darauf wurden in einer Reihe von Kommunen sowohl gestaltende als auch aktivierende Eingriffe der Kommune im Rahmen der Innenentwicklung geprüft und umgesetzt.

Abb. 53:
Herkunft der Flächen für den Wohnungsbau in
den Wohnungsbau in
Vergangenheit und
Zukunft



Frage 5a+b
n=259-303, absolute Angaben

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

Eine Akzeptanz fördernden und Qualität sichernden Ansatz der Nachverdichtung verfolgt die Stadt Aachen mit ihren „Leitlinien für die Innenentwicklung“. Ausgehend von einer als „solidarischer Städtebau“ bezeichneten Grundhaltung wird damit das Ziel verfolgt, über die reine Sicherung der Verträglichkeit

Stadt Aachen: Mit Innenentwicklung neue Qualitäten schaffen – auch für den Bestand

⁵⁴ Ältere Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken werden durch Mehrfamilienhäuser ersetzt.

⁵⁵ Es können u.a. Festsetzungen zu Flächen getroffen werden, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen oder bei denen sich die Vorhabenträger dazu verpflichten, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere der Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten (vgl. auch Bunzel et al. 2022).

einzelner Neuentwicklungen hinaus den Siedlungsbestand insgesamt aufzuwerten (vgl. Stadt Aachen, 2019a). Dem liegt ein einfaches und genauso überzeugendes Prinzip zugrunde: „Je höher die Bau- und Nutzungsdichte eines Quartiers ist, desto stärker muss jede Maßnahme der Innenentwicklung auch zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität für die Menschen in ihrer Umgebung beitragen. Jede Neuentwicklung trägt solidarisch dazu bei, Defizite im Quartier auszugleichen, bestehende Qualitäten zu stärken und neue zu schaffen.“ Diesem Prinzip liegt der Gedanke zugrunde, dass die im Bestand Lebenden und Arbeitenden häufig bereits einer Vielzahl von Zwängen und Störungen ausgesetzt sind, die mit der Bau- und Nutzungsdichte zunehmen. Vor diesem Hintergrund wird die Innenentwicklung auch als Auftrag verstanden, die Situation auch für diese Menschen zu verbessern und den Siedlungsbestand insgesamt zum Positiven weiterzuentwickeln. Die Leitlinien dienen als Orientierungsrahmen für Grundstückseigentümer*innen, Projektentwickler und Bauträger sowie im Sinne einer Selbstbindung auch für die Stadt Aachen. Sie umfassen Zielsetzungen zu folgenden sieben Themenfeldern:

- Anwendung von qualitätssichernden Planungsverfahren, Einbindung der Öffentlichkeit
- Nachhaltige Sozialraumentwicklung und Sicherung von Flächen für den Gemeinbedarf
- Sicherung der Nutzungs- und Akteursvielfalt, Beteiligung der späteren Nutzenden im Planungsprozess, Stärkung der Bürgerschaft als Bauherrin
- Stärkung des Fuß- und Radverkehrs, Verbesserung der Freiraumqualität, Reduktion der Kfz-Belastung, Quartiersgaragen
- Erhalt des offenen Charakters und Reduktion der Immissionsbelastung in Blockinnenbereichen
- Erhalt, Sicherung und Neuschaffung von Grünstrukturen und Baumbestand
- Berücksichtigung von ökologischen und stadtklimatologischen Erkenntnissen.

Die Themenfelder sind jeweils mit konkreten Zielen, Kriterien und Anforderungen untersetzt (vgl. Stadt Aachen, 2019a). Die Stadt kann sich in den Aushandlungsprozessen zu konkreten Projekten auf die Leitlinien berufen. Grundstückseigentümer*innen, Projektentwicklern und Bauträgern bietet die Leitlinie einen verlässlichen Rahmen, mit welchen Zielen und Anforderungen bei der Entwicklung von Projekten umzugehen ist. Auf diese Weise kann die Leitlinie dazu beitragen, eine Planungskultur zu entwickeln, bei der von Beginn an eine hohe städtebauliche Qualität auch bei Vorhaben der Innenentwicklung mitgedacht wird. Durch die explizite Zielerweiterung auf den Mehrwert der Bestandsbewohner*innen können typische Widerstände (NIMBY) gegenüber jeder Form von Veränderung reduziert werden. Mit der Etablierung einer solchen Planungskultur besteht also auch die Chance, die Realisierungszeiten von Bauvorhaben zu verkürzen, weil Bauträger und Entwickler sich von vornherein auf die Anforderungen einstellen können und Überarbeitungserfordernisse weniger werden.

Stadt Aachen: Leitlinie als Basis für Aushandlungsprozesse

Auch die Stadt Frankfurt am Main hat ein verbindliches Gerüst für die Durchführung von Nachverdichtungsvorhaben entwickelt. Dem voraus ging eine Untersuchung des Innenentwicklungspotenzials in Wohnsiedlungen im gesamten Stadtgebiet. Im Ergebnis des mehrstufigen Such- und Auswahlprozesses wurden die größten Potenziale zur Erneuerung und Weiterentwicklung in den Siedlungsgebieten der 1950er- bis 1970er-Jahre erkannt und die Siedlungen als Leitprojekt in das integrierte Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030+ aufgenommen (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2019a, S. 38). Die Operationalisierung erfolgt mit den „Leitlinien der Frankfurter Nachver-

Stadt Frankfurt am Main: Schaffung einer verbindlichen Grundlage der Nachverdichtung

dichtungsstrategie“. Für jede der zwölf Leitlinien – die im Folgenden nur ausschnittartig dargestellt werden können – wurden jeweils Ziele und Unterstützungsmöglichkeiten seitens der Stadt formuliert:

- Nachverdichtungsmaßnahmen sollen im Sinne der „doppelten Innenentwicklung“ nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf das urbane Grün entwickelt werden.
- Grundvoraussetzung für die Durchführung von Nachverdichtungsmaßnahmen ist die Deckung der zusätzlich entstehenden Bedarfe in Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder.
- Durch Nachverdichtungsmaßnahmen soll in den Siedlungsgebieten kostengünstiger und bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden.
- Die Bewohnerinnen und Bewohner sollen weitgehend vor Mieterhöhungen aufgrund von Nachverdichtungsmaßnahmen geschützt werden.
- Gemäß dem Leitbild der europäischen Stadt sollen die oftmals reinen Wohnsiedlungen im Zuge der Nachverdichtung zu Nutzungsgemischten Quartieren entwickelt werden.
- Begleitend zur Planung der Nachverdichtungsmaßnahme soll ein Mobilitätskonzept erarbeitet werden.
- Bei der Konzeption der Nachverdichtungsmaßnahme soll eine zeitgemäße Niederschlagswasserbewirtschaftung integriert werden.

Wie aus den Formulierungen deutlich wird, geht es bei den Leitlinien nicht nur um Anregungen zur Qualifizierung der Nachverdichtungsmaßnahmen, sondern um die Schaffung einer verbindlichen Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Eigentümer*innen. Für die Anwendung wurde ein Schwellenwert von 3.000 m² neu geschaffener Bruttogrundfläche (BGF) Wohnen definiert – dieser gilt für das aus städtebaulicher Sicht geeignete gesamte Nachverdichtungspotenzial im Siedlungszusammenhang und kann so auch über Eigentumsgrenzen und Abgrenzungen von Siedlungen hinweg betrachtet werden. Mit den Bauherren der Nachverdichtungsprojekte werden Verpflichtungserklärungen und/oder städtebauliche Verträge⁵⁶ abgeschlossen, mit denen die einzelnen Leistungen konkret vereinbart werden.

Stadt Frankfurt am Main: geförderte Wohnungen auch bei Nachverdichtungsprojekten

Zur Unterstützung der Umsetzung wurde im Stadtplanungsamt ein Nachverdichtungsmanagement eingerichtet, dass als zentrale Einheit die Projekte der Nachverdichtung stadtweit steuert und koordiniert. Zur regelmäßigen stadtinternen Abstimmung wurde eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe Nachverdichtung⁵⁷ installiert, deren Ziel es ist, Sachfragen in künftigen Projektphasen effektiv und möglichst frühzeitig anzusprechen und stadtintern zu klären (vgl. Stadt Frankfurt am Main, 2021a).

Nachverdichtungsmanagement und ämterübergreifende Arbeitsgruppe

⁵⁶ Zu Beginn einer Nachverdichtungsmaßnahme prüft die Stadt Frankfurt, ob diese innerhalb des geltenden Planungsrechts durchführbar ist oder ob ein Planerfordernis besteht. Im Regelfall ist das zulässige Maß der baulichen Nutzung in den betreffenden Bebauungsplänen bereits ausgeschöpft. Daher wird anhand der gesetzlichen Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB in jedem Einzelfall geprüft, ob Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans möglich sind. Im Falle eines Planerfordernisses und der Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans münden die Inhalte dieser Leitlinien in städtebauliche Verträge. Bei allen weiteren Nachverdichtungsmaßnahmen mit einer neu geschaffenen BGF Wohnen von über 3.000 m², die auf Grundlage des geltenden Planungsrechts bzw. auf Grundlage von § 34 BauGB umgesetzt werden, wird begleitend eine Verpflichtungserklärung erstellt. Sie ist von den Eigentümerinnen bzw. Eigentümern zu unterzeichnen (Stadt Frankfurt am Main (2021a, S. 11)).

⁵⁷ Unter Leitung des Stadtplanungsamts sind Vertreterinnen und Vertreter des Umweltamts, des Grünflächenamts, des Stadtschulamts und des Jugend- und Sozialamts Teil der Arbeitsgruppe. Darüber hinaus werden Mitarbeitende des Sportamts, des Amtes für Bau und Immobilien, der Bauaufsicht, der Stadtentwässerung sowie des Energiereferats eingebunden (Stadt Frankfurt am Main (2021a, S. 8)).

Die Balance einer maßvollen Nachverdichtung zu finden, ist das Ziel des „Konzeptes zur Steuerung der Innenentwicklung“ der Großen Kreisstadt Dachau. Flächenpotenziale im Bestand sollen baulich sinnvoll genutzt und die Grün- und Freiflächen dabei qualitativ (und möglichst auch quantitativ) aufgewertet und vernetzt werden. Um das Prinzip der „doppelten Innenentwicklung“ umzusetzen, wurden Leitlinien für eine verträgliche Nachverdichtung aufgestellt. Diese lassen drei Schwerpunkte erkennen (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2021b):

Stadt Dachau: konzeptionelle Rahmung der Innenentwicklung über Leitlinien

- **Flächensparen:** Dazu gehören sowohl nachfrageorientierte Wohnangebote mit individuellen Nutzungskonzepten wie auch der Ansatz, eine höhere Verdichtung in Bereichen mit vorhandener tragfähiger Infrastruktur und Nahversorgung anzustreben. Weitere Ansätze sind die Aufwertung bestehender Quartiere durch die Schließung von Baulücken und eine Stärkung der Nutzungsdurchmischung sowie der Mehrfachnutzung von Flächen und Freiräumen.
- **Ortsangepasste Nachverdichtung:** Richtet sich insbesondere auf einheitlich geprägte, aber teils gering bebaute Siedlungsbereiche, deren spezifisches (dörfliches) Ortsbild bewahrt bleiben soll.
- **Grün und Klima:** Setzt auf Sicherung bzw. Schutz sowie die qualitative und quantitative Entwicklung von Grünflächen und Grünstrukturen. Es geht um den Erhalt bzw. die Verbesserung des Stadtklimas, die Milderung von Wärmeinseln, den Erhalt der Frischluftschneisen und die Nutzung der Potenziale der grün-blauen Infrastruktur zur Anpassung an den Klimawandel. Es wird auch die Ermittlung des Potenzials für Flächenentsiegelung angeführt.

Die operative Grundlage des Konzeptes bildet das Flächenmanagement der Stadt. So wird einerseits sichergestellt, dass möglichst wenige zusätzliche Flächen außerhalb des bereits bebauten Stadtgebietes als neue Siedlungs-/Bauflächen ausgewiesen werden. Andererseits kann die Dimension der Nachverdichtung beobachtet werden. Aus Sicht der Stadt ist weniger eine Aktivierung von Potenzialen notwendig als vielmehr eine Steuerung, damit die Entwicklung an den richtigen Stellen stattfindet (Interview am 1.12.2021). Bereits im Jahr 2009/10 wurde erstmals eine umfassende Erhebung der Innenentwicklungspotenziale im bebauten Stadtgebiet durchgeführt. Die Daten des Flächenmanagements wurden 2015 und zuletzt 2019 erneut überarbeitet, sie werden fortlaufend vierteljährlich aktualisiert. In der vergleichenden Betrachtung der zehn Jahre (2019 gegenüber 2009) wurden folgende Kernergebnisse festgestellt.

Stadt Dachau: Grundlage Flächenmanagement für die Steuerung der Innenentwicklung

- 63 % (235) der erfassten Baulücken wurden bebaut – bezogen auf die Fläche sind das ca. 50 %.
- Die aktivierten Baulücken liegen zu 69 % (163) in Bebauungsplangebieten.
- Von den 642 geringfügig bebauten Grundstücken wurden 23 % (149) verdichtet.
- Von den zehn erfassten Althofstellen wurden acht wieder genutzt, allerdings sind sechs neu hinzugekommen.

Auf den 392 seit 2009 neubebauten bzw. umgenutzten Potenzialflächen entstanden insgesamt 1.157 Wohneinheiten. Vergleichsweise wenige Flächen werden gewerblich genutzt bzw. weisen „Sondernutzungen“ wie Kindertagesstätten auf. Insgesamt belief sich der Bestand an Innenentwicklungspotenzialen 2019 noch auf 830 Grundstücke auf 121,5 ha (vgl. Große Kreisstadt Dachau, 2019, 8 ff.).

Die Stadt Pirna hat als einzige Gemeinde im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge ein Baulückenkataster nach § 200 BauGB geführt. Dieses wurde 2013 veröffentlicht und 2021 geschlossen. Für das Kataster wurden

Stadt Pirna: Baulückenkataster hat sich bewährt

ursprünglich ca. 580 Grundstücke erfasst. Davon konnten 240 (41 %) Grundstücke aufgrund eingeleiteter Widersprüche der Eigentümer*innen nicht veröffentlicht werden. In der Laufzeit wurden 160 Grundstücke bebaut (27 %), und bei weiteren 40 (7 %) stand 2021 eine Bebauung bevor. Für weitere 20 Grundstücke liefen zum Teil bereits Verkaufsverhandlungen. Ein Teil war jedoch zwingend mit einem Mehrfamilienhaus zu bebauen, und damit waren sie für die Masse der Bauwilligen uninteressant. Etwa 120 Grundstücke (20 %) wurden aus verschiedensten Gründen als Reserve bzw. irrelevant deklariert⁵⁸. Die Interviewpartner*innen schätzen ein, dass sich das Instrument bewährt hat, aber sehr aufwändig ist. Auf Grund der Erfahrungen wird empfohlen, die Eigentümer*innen vorher zu fragen, ob das Grundstück im Kataster auftauchen soll – dies sei weniger aufwändig als die Widerspruchsverfahren. Die nächste große Herausforderung besteht aus Sicht der Verwaltung darin, einen Umgang mit den noch ca. 100 sanierungsbedürftigen Gebäuden zu finden. Es besteht die Idee, eine Art Kataster für ca. 10–20 ausgesuchte Baulücken und unsanierte Bestandsgebäude einzurichten, die in den nächsten zehn Jahren unbedingt saniert bzw. bebaut werden sollten. Wichtig ist, die Eigentümer*innen von der Kooperation zu überzeugen, damit Projektpartner oder Käufer für eine Sanierung bzw. Bebauung gewonnen werden können (Interview am 22.07.2021; Stadt Pirna, 2021c)

Die Stadt Landau in der Pfalz hat 2010 den Beschluss zur Aufstellung von Baulandkatastern für die Stadtteile und die Kernstadt der Stadt Landau gefasst und eine vollständige Erhebung vorgenommen. Nach der Bekanntmachung zur geplanten Veröffentlichung im Geoportal machten ca. 96 % der betroffenen Grundstückseigentümer*innen von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch, und es konnten nur 18 von 420 Baulücken veröffentlicht werden (Stadt Landau in der Pfalz, 2011, vgl. auch Stadt Landau in der Pfalz, 2016a). Im Rahmen der Bauland- und Wohnraumstrategie erfolgte ein regelmäßiges Monitoring der erhobenen Baulücken und Innenentwicklungspotenziale im Stadtgebiet.

Stadt Landau: Baulückenkataster scheiterte am Widerspruch der Eigentümer*innen

Anfang 2019 wurden die Baulücken erneut erfasst⁵⁹. Es wurden 173 Baulücken⁶⁰ auf 187 Flurstücken identifiziert – davon befanden sich 141 in den Stadtdörfern und 32 in der Kernstadt und beliefen sich auf eine Gesamtfläche von ca. 11,01 ha. Es wurden alle erschlossenen Flächen gezählt, die nicht bebaut bzw. untergenutzt sind und nach § 34 BauGB beurteilt werden. 53 % der Flächen lagen innerhalb eines Bebauungsplans und können als das „Erbe“ der Angebotsplanung betrachtet werden. Auf Grundlage der Informationen wurden insgesamt 235 Eigentümer*innen zu ihrer Entwicklungsbereitschaft befragt. Es gingen Rückmeldungen zu 110 (59 %) der insgesamt 187 betroffenen Flurstücke ein. Im Ergebnis zeigte sich, dass lediglich die Eigentümer*innen von 6 % der Flurstücke (zwölf der 173 Baulücken) verkaufs- oder entwicklungsbereit waren, d.h. den Wunsch äußerten, ihre Grundstücke kurzfristig (innerhalb der nächsten drei Jahre) zu verkaufen oder zu bebauen. Das verbliebene Potenzial mit noch intensiverer Beratung, mit Baugeboten oder anderen hoheitlichen Instrumenten zu aktivieren, würde aus Sicht der Verwaltung einerseits einen immensen Aufwand bedeuten und andererseits hohe finanzielle Anstrengungen mit sich bringen, weil in letzter Konsequenz

Monitoring der Baulücken und Innenentwicklungspotenziale sowie Befragung der Eigentümer*innen zur Entwicklungsbereitschaft

⁵⁸ Eigentümer*innen nicht feststellbar, Leitungsrechte, Pachtverträge, Entscheidungen der AG Immobilien, schwierige Eigentumsverhältnisse, vergleichsweise geringe Größe u.a. Gründe.

⁵⁹ Hintergrund war, dass sachgerecht über die Anwendung weiterer bodenpolitischer Instrumente entschieden werden sollte. Im Raum stand, nach dem Vorbild der Stadt Tübingen Baugebote anzukündigen. Da dies ein hohes Konfliktpotenzial sowie einen erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwand mit sich gebracht hätte, sollte auf eine sorgsame Abwägung und verlässliche Datengrundlagen geachtet werden.

⁶⁰ Bis 2019 wurden damit ca. 245 der Baulücken geschlossen, was vorwiegend einer marktgetriebenen Entwicklung zugeschrieben wird.

die Stadt bereit sein müsste, die Baugrundstücke in den Zwischenerwerb zu nehmen. Es erscheint zielführender, die Ressourcen auf die größeren, zusammenhängenden Innenentwicklungspotenziale sowie die Siedlungsarrondierungen und Außenentwicklungsmaßnahmen zu konzentrieren (vgl. Stadt Landau in der Pfalz, 2019b).

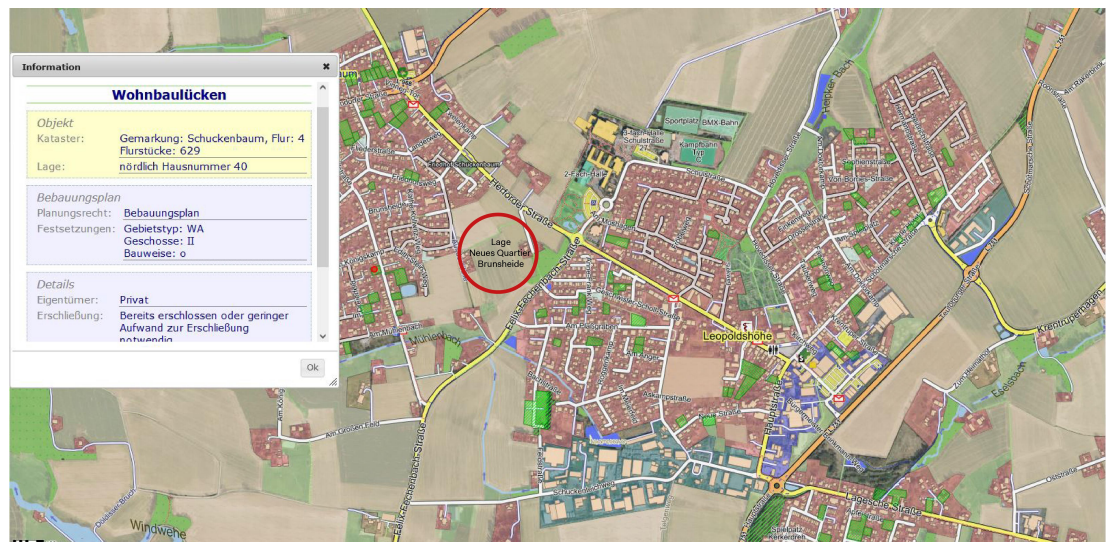
Auch die Stadt Würzburg hat 2018/19 – als einen Baustein des nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements – sämtliche für eine bauliche Entwicklung in Frage kommenden Flächen des Stadtgebiets hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse, des bestehenden Baurechts, der Erschließung und der Bebauungsmöglichkeiten überprüft. Dazu wurden die Eigentümer*innen der identifizierten Flächen befragt. Von den 314 versandten Fragebögen, wurden 137 (44 %) ausgefüllt. Das Ergebnis lautet, dass lediglich 37 Eigentümer*innen eine positive Rückmeldung zu einer zukünftigen Bebauung gegeben haben. Davon hat fast die Hälfte eine Bauabsicht in einem Zeitraum von 5–10 Jahren bekundet. Die drei häufigsten Antworten, warum das Grundstück in der Vergangenheit nicht bebaut oder verkauft wurde, waren „Nutzung für Nachkommen/Erben etc.“, „Für spätere Eigennutzung (Bebauung) vorgesehen“ und „Grundstück dient der Kapitalanlage“. Die Verwaltung hat der Politik vorgeschlagen, für die weitere Aktivierung der Baulücken ein konsensuales Vorgehens in Form von Beratungsgesprächen zu wählen. Auch hier wird der Aufwand für eine Anwendung von Baugeboten kritisch bewertet (vgl. Stadt Würzburg, 2019a).

Stadt Würzburg: Erhebung der Entwicklungsabsichten der Eigentümer*innen von Baulücken

Die Gemeinde Leopoldshöhe hat 2013 ein Baulückenkataster nach § 200 BauGB veröffentlicht. Damit soll dem Zielkonflikt zwischen der großen Anzahl an Bauwünschen – die gedeckt werden sollen – und dem Ziel des schonenden Umgangs mit dem knappen Gut Boden begegnet werden. Zudem soll die Siedlungsentwicklung dort stattfinden, wo schon Infrastruktur und Bebauung vorhanden sind. Das Kataster beinhaltet Informationen zu den einzelnen Baulücken, wie eine Lagebezeichnung, Angaben zur ungefähren Flächengröße und zum notwendigen Erschließungsaufwand (vgl. Abb. 54).

Gemeinde Leopoldshöhe: Hoher Aufwand der Pflege des Baulückenkatasters bei geringen Erfolgen der Baulückenaktivierung

Abb. 54:
Ausschnitt Baulücken-
kataster Leopoldshöhe

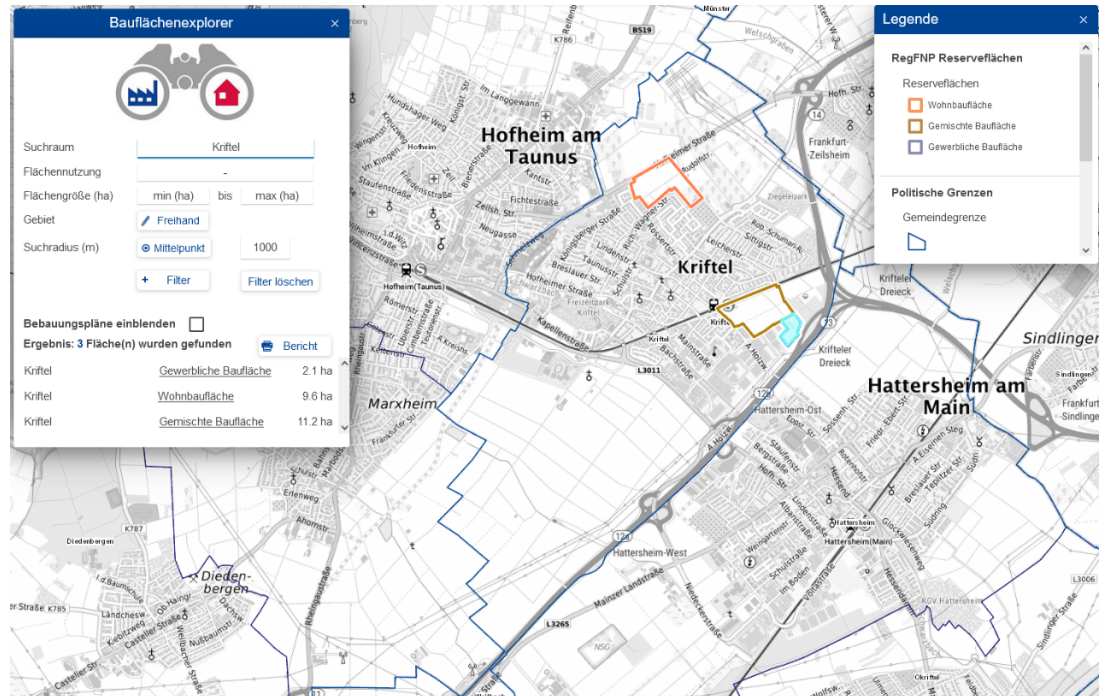


Quelle: Gemeinde Leopoldshöhe.

Aus Sicht der Verwaltung wird der Aufwand der Pflege des Katasters nicht durch entsprechende Ergebnisse in der Baulückenaktivierung gedeckt. Zudem gab es eine ganze Reihe an Widersprüchen gegen die Veröffentlichung der Grundstücke. Die Aktivierung läuft über persönliche Kontakte besser, wenn man in der Nachbarschaft direkt nachfragt (Interview 10.09.2021).

Die Gemeinde Kriftel hat in der Vergangenheit das Angebot des Regionalverbands genutzt, eine Potenzialflächenenerhebung zu den Baulücken (Auswertung von Luftbildern) erstellen zu lassen (vgl. Region Frankfurt, 2022, S. 37). Die Gemeinde hat sich allerdings dagegen entschieden, ein Baulückenkataster zu erstellen, weil der Bedarf der kommunalen Unterstützung bei der Flächenaktivierung nicht gesehen wurde: „Wenn jemand verkaufen will – er hat das noch nicht ausgesprochen, da stehen zehn Leute Schlange“ (Interview 07.09.2021).

Abb. 55:
Interaktive Bauflächen-
suche für unbebaute
Bauflächenpotenziale
(Kriftel)



Quelle: Screenshot Bauflächenexplorer.

Ambivalent zu bewerten ist die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen auch Kleingartenanlagen im Sinne des Bundeskleingartengesetzes ein Potenzial für den Wohnungsbau im Rahmen der Innenentwicklung darstellen. Grundsätzlich gibt es zahlreiche Gründe, die für den Erhalt von Kleingärten sprechen. Nachverdichtung erfordert Fingerspitzengefühl. Denn sie kann nur gelingen, wenn die Bedingungen für das Leben in der Stadt hierdurch nicht verschlechtert werden. Insofern kommt den Kleingärten in der Regel in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Funktion für den Erhalt guter Lebensbedingungen in den Städten zu. Sie bieten Ausgleichs- und Erholungsräume, sie wirken sich positiv auf das innerstädtische Klima aus, und sie können auch für die Anpassung an extreme Regenereignisse Bedeutung haben. Häufig birgt die Umnutzung von Kleingartenflächen zum Wohnungsbau auch im kommunalpolitischen Raum Zündstoff, denn die Entscheider*innen in den Räten sehen sich regelmäßig den Interessen einer Vielzahl von betroffenen Kleingärtner*innen gegenüber.

Eignung von Kleingartenarealen für eine Wohnbebauung

Gleichwohl trifft man nicht selten auf Kleingärten an Standorten, welche aufgrund ihrer Lage für einen verdichteten Wohnungsbau prädestiniert sind. In diesen Fällen ist die Verlagerung der Kleingärten an einen anderen Standort das probate Mittel. Aber auch eine solche Verlagerung stößt nicht selten auf erhebliche Widerstände, wie ein Beispiel aus der Stadt Oranienburg verdeutlicht. Unmittelbar im Anschluss an ein gerade realisiertes verdichtetes Wohnquartier in zentraler Lage der Stadt schließt ein Areal mit einer Kleingartenanlage und einem Bootsverein an der Havel an. Durch eine Verlagerung dieser Nutzungen könnte diese zentrale Fläche städtebaulich entwickelt wer-

Stadt Oranienburg: Verlagerung von Kleingärten als voraussetzungsvolles Projekt

den. Obwohl die Kleingärtner*innen selbst einräumen, dass eine Kleingartenanlage nicht zwingend innerstädtische Standorte erfordert, wird diese Idee politisch blockiert. Für einen differenzierten Diskurs wäre – nach Einschätzung der Verwaltung – ein ausgearbeitetes Konzept für die Entwicklung des Standortes hilfreich (Interview am 9.06.2021). Dies setzt aber voraus, dass für eine solche konzeptionelle Vorleistung zur Standortentwicklung ausreichend Ressourcen innerhalb der Verwaltung bereitgestellt werden können. Die doppelte Ressourcenfrage erweist sich also auch hier als Schlüssel zu einer effektiveren Baulandentwicklung.

Auf der Suche nach Flächenpotenzialen hat sich die Landeshauptstadt Dresden systematisch mit dem Flächentyp „Garagengrundstück“ auseinandergesetzt. Untersucht wurden alle kommunalen Grundstücke, auf denen sich Garagen befinden, wobei andere fiskalische Nutzungen auf dem gleichen Grundstück, z.B. Erholungsgärten, in die Betrachtung einbezogen wurden. Die Stadt ist Eigentümerin von 224 Grundstücken (35,9 ha), für die Verträge zur Nutzung von Garagen bestehen. Zielstellung der Analyse war die Ermittlung der hier vorhandenen Potenziale für den kommunalen und individuellen Wohnungsbau, die Daseinsvorsorge sowie zur Umsetzung anderer Fachkonzepte (Landschaftsplan, Kleingarten- und Spielplatzentwicklung etc.). Diese Potenzialanalyse liegt als Verwaltungsentwurf vor und steht zur Behandlung in den Stadtratsgremien an. Im Ergebnis könnte ein Flächenanteil von über 30 % bzw. 12 ha grundsätzlich der Entwicklung als Bauland zugeführt werden. Hinsichtlich des damit verbundenen Drucks auf den ruhenden Verkehr beschränkt sich der Konzeptentwurf auf eine Pflicht zur Kompensationsprüfung in den Lagen, in denen schon jetzt Stellplatzknappheit herrscht. Hinsichtlich anderer umzuwandelnder Nutzungen, z.B. Erholungsgärten, verfolgt die Landeshauptstadt ohnehin das Ziel, Kleingartenanlagen nach BKleingG dauerhaft zu sichern und zu weiter zu entwickeln, so das im Falle von Flächenumwandlungen Alternativen angeboten werden können. Auf dieser Grundlage wird die bauliche Entwicklung durchaus auch für Erholungsgärten in Betracht gezogen. Dem gegenüber ist bei nicht bebaubaren Gartenflächen abzuwägen, inwieweit umweltfachliche oder umweltrechtliche Maßgaben eine Aufgabe der Nutzung oder den Rückbau von Baulichkeiten rechtfertigen. Liegen diese nicht vor, sollen die Flächen langfristig gesichert werden. Die entsprechenden Pachtverträge sind so zu gestalten, dass die Gärten der gärtnerischen Nutzung und Erholung dienen – Wohnnutzungen sind bei nicht bebaubaren Gartengrundstücken damit auszuschließen (vgl. Landeshauptstadt Dresden, 2022b, 61 f.).

Stadt Dresden: systematische Analyse von Flächenpotenzialen – Garagen und Erholungsgärten

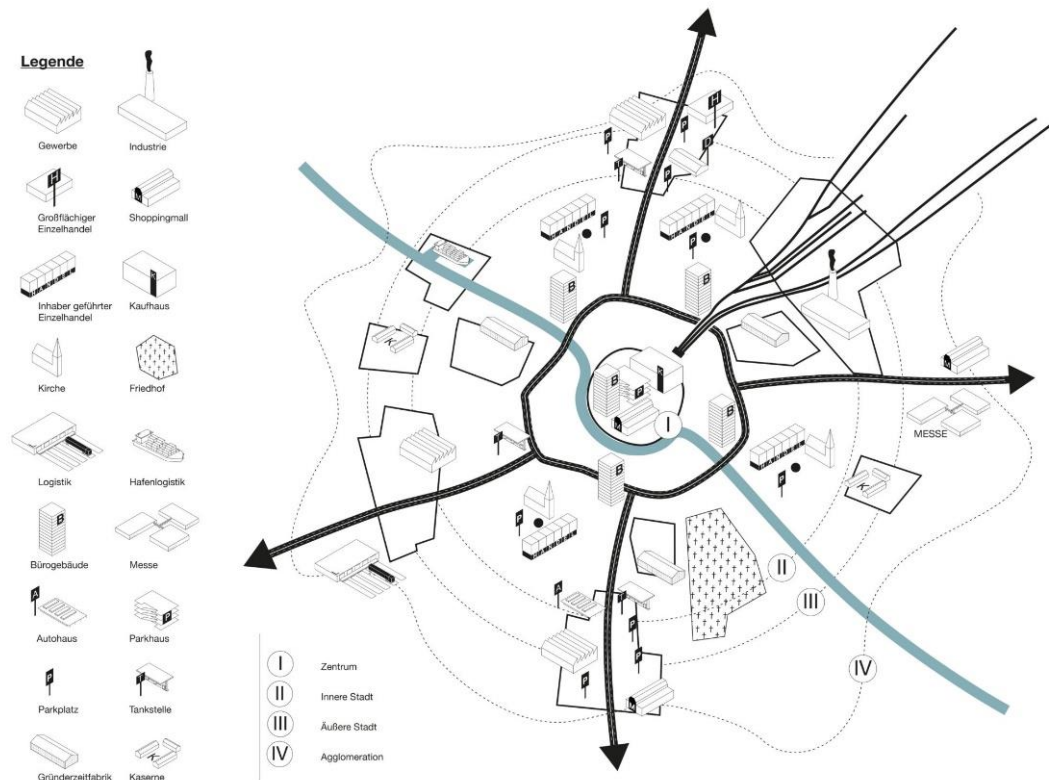
5. Schlussfolgerungen

5.1 Lessons learned – zentrale Erkenntnisse

Die Kommunalbefragung sowie die vertiefende Untersuchung der Fallstudien belegen deutlich die steigende Intensität der Auseinandersetzung mit der Bandbreite des bodenpolitischen Instrumentariums. Treiber ist zumeist der Nachfragedruck am Wohnungsmarkt, wenngleich auch dezidierte Wachstumsstrategien weniger prosperierender Kommunen auf dem Fundament der Ausweisung von Bauland aufbauen. Damit sind alle Regionen gleichermaßen mit der Herausforderung konfrontiert, einerseits das Bauen zu ermöglichen und andererseits Flächen zu sparen – also Baurechte zu schaffen und vorhandene Baurechte zu mobilisieren. Allein die Sensibilität für die „Grenzen des Wachstums“ ist in den prosperierenden Regionen merklich höher, denn dort spüren alle den Verdichtungsdruck, und es kommen zunehmend Flächen in die Entwicklung, die man vor Jahren noch mit dem Prädikat „ungeeignet für den Wohnungsbau“ versehen hätte.

Bodenrechtliches Instrumentarium gewinnt an Bedeutung

Abb. 56:
Stadtschema Obsolete Stadt – Darstellung von Nutzungen, die Risiken unterliegen



Quelle: Universität Kassel: <https://obsolete-stadt.net/stadtschema-obsolete-stadt/>

In der Langzeitbetrachtung wird allerdings deutlich, dass es sich bei der Bewertung von Flächenverfügbarkeit und Flächenreserven immer nur um eine Momentaufnahme handeln kann. Es ergeben sich immer wieder neue Gestaltungsoptionen, allein weil die räumlichen Nutzungsansprüche von Akteuren einem Wandel unterliegen. Blickt man zurück, wurden die Städte immer wieder von Konversionsprozessen überrascht. Insbesondere der Abzug der alliierten Streitkräfte – und parallel Veränderungen der Bundeswehr – setzten ein enormes Flächenpotenzial frei, das zum Teil mit Sorge betrachtet wurde. Entscheidend war, dass mit der BImA eine öffentliche Institution den Vermarktungspro-

Flächenverfügbarkeit und Flächenreserven unterliegen einem stetigen Wandel

zess organisierte – im Unterschied zur Aurelis Real Estate GmbH, die viele ehemalige Bahnflächen im Portfolio hatte und hat. Damit konnte die öffentliche Hand die Regeln der Flächenvergabe an die Kommunen anpassen, wie es mit der Verbilligungsrichtlinie – wenn auch spät – geschehen ist.

Auf Grundlage dieser Erfahrungen sollten sich Städte proaktiv mit der Veränderung von Nutzungen respektive Stadtstrukturen auseinandersetzen (vgl. Abb. 56) – Stefan Rettich bezeichnet diese Räume als „obsolete Stadt“ (vgl. Rettich, 2021; Universität Kassel). Mit Blick auf perspektivische Veränderungen gilt es für die Kommunen, frühzeitig Zugriffsoptionen auf die Flächen zu überlegen, um diese nicht dem freien Spiel der (Markt-)Kräfte zu überlassen. Denn eines zeigen die Erfahrungen deutlich: Es ist deutlich schwieriger, langwieriger und auch unsicherer, kommunalen Zielen auf den Flächen privater Akteure Geltung und langfristige Geltung zu verschaffen. Ansätze einer solchen proaktiven Bodenpolitik sind aber bereits in vielen Kommunen zu finden – das Bewusstsein ist in jedem Fall in den zurückliegenden Jahren gewachsen.

Frühzeitig Zugriffsoptionen auf die Flächen sichern

Damit eine aktive Bodenpolitik gelingen kann, sind nach den Erkenntnissen der vorliegenden Studie vor allem drei Ebenen von Bedeutung:

- Vorbereitung: Erzielung eines Konsenses innerhalb der Verwaltungsratsorgane und im politischen Raum.
- Regelwerk: Ableitung eines lokal spezifischen Handlungsrahmens (Instrumenteneinsatz) und vor allem Definition von Verfahrensabläufen im Grundsatz.
- Umsetzung und Monitoring: Klärung von Zuständigkeiten, Zusammenarbeitsstrukturen und Abläufen sowie Verfahren der Beschlusskontrolle respektive Nachsteuerung.

Vorbereitung: Hinter der Vielzahl an existierenden Baulandbeschlüssen liegen jeweils sehr unterschiedliche Prozesse und je nach Stadt einstimmige oder knappe Beschlussverhältnisse. Eine wichtige Basis für politische Entscheidungen stellen zweifelsohne Datengrundlagen dar. So wurde immer auf die Ergebnisse von Gutachten Bezug genommen oder auch die Bedeutung einer kontinuierlichen Wohnungsmarktbeobachtung betont. Eine gute Idee ist sicher das Aufzeigen von konkreten Zukunftsszenarien (vgl. Abb. 57). Allerdings darf die Überzeugungskraft der Zahlen auch nicht überschätzt werden: Gerade in Umbruchsituationen – wie einer sukzessiven Anspannung von Wohnungsmärkten – verändert sich die Situationswahrnehmung unterschiedlicher Akteure keineswegs synchron. Damit unterscheiden sich die Einschätzungen zu Handlungsnotwendigkeiten mitunter diametral. Wichtig ist, dass es gelingt, nicht nur Einigkeit über die Problemstellung herzustellen, sondern sich gemeinsam auf neue Ziele zu verständigen. In einzelnen Städten wurden gute Erfahrungen mit fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppen (z.B. Arbeitsgruppe Wohnen Kaufbeuren) gemacht. Manchmal kann aber auch eine Veränderung der Zieldefinitionen bewirken, dass breite Interessengruppen Berücksichtigung finden.

Bodenpolitik braucht langen Atem und breite Akzeptanz

Abb. 57:
Szenarien zur Entwicklung des Wohnungsmarktes – Würzburg



Quelle: Stadt Würzburg, 2022a, S. 94.

Regelwerk: Die Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch zwischen den Städten werden wesentlich offensiver genutzt als noch vor ein paar Jahren, allerdings gibt es wichtige Nuancen zwischen „Copy and Paste“ und der „Neuerfindung des Rades“. Da es in den Kommunen jeweils eigene Traditionen im Umgang mit Boden gibt, müssen kommunale Strategien der Bodenpolitik im Rahmen der spezifischen lokalen Konstellationen entwickelt werden. Da es nicht ein Königsinstrument gibt, muss in der Regel über Instrumentenbündel gesprochen werden, die zudem oft erst mittelfristig Wirksamkeit entfalten. Gute Erfahrungen wurden in den Kommunen damit gemacht, die Möglichkeiten des Instrumentenkastens in Gänze zu reflektieren: Was wenden wir an, mit welchen Erfahrungen? Was kann noch eingesetzt werden? Welchen Aufwand bedeutet das? Auch eine Instrumentenübersicht (vgl. Abb. 58) mit der Zuordnung von Instrumenten zu den unterschiedlichen Zielen ist eine anschauliche Möglichkeit.

Instrumentenkasten vor dem Hintergrund der eigenen Aufgaben reflektieren

Umsetzung und Monitoring: Der Instrumenteneinsatz kann nicht unabhängig von den Ressourcen der Verwaltung gedacht werden. Auffällig ist hier die Zunahme der Arbeit in Teams innerhalb der Verwaltung, indem etwa Quartiersentwicklungen von ressortübergreifend zusammengesetzten Gruppen betreut werden oder eine Task Force für die Erarbeitung einer Strategie eingesetzt wird. Diese Strukturen sind vor allem geeignet, um unnötige Verzögerungen im Aktenumlauf zu vermeiden und gemeinsam Lösungen zu finden. Um Korrekturbedarfe innerhalb des Prozesses bemerken zu können oder auch Erkenntnisse für zukünftige Vorhaben zu gewinnen, ist schließlich eine regelmäßige Evaluation unerlässlich, denn nur so lassen sich potenzielle Stolpersteine identifizieren und Verfahren weiterentwickeln.

Agile Strukturen in Verwaltungen implementieren

[illegible]

100

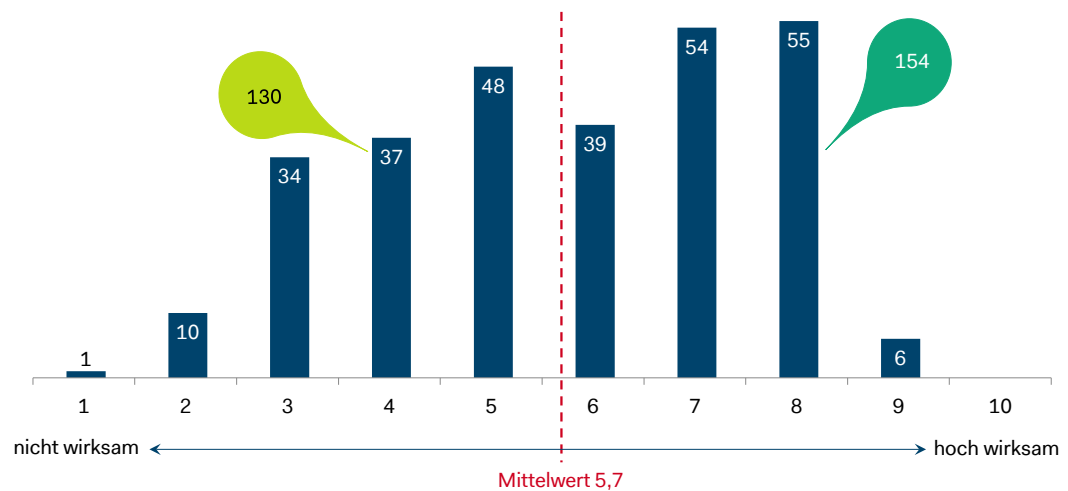
5.2 Was wird gebraucht?

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung machen deutlich, dass von den Städten und Gemeinden keine grundlegend neuen Instrumente gewünscht, sondern eher Anpassungen des bestehenden Werkzeugkastens als notwendig erachtet werden. Die Wirksamkeit des bodenpolitischen Instrumentariums wurde auf einer Skala 1–10 im Durchschnitt mit 5,7 bewertet, wobei die am häufigsten angegebenen Bewertungen 7 und 8 waren. Abb. 59 illustriert die Spannweite der Bewertungen.

Instrumentenkasten ist gut gefüllt

Die differenzierte Auswertung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Wirksamkeit der Instrumente mit zunehmender Größe deutlich höher eingeschätzt wird (Mittelwert der Großstädte 6,6), ebenso wird die Wirksamkeit der Instrumente von den Kernstädten der Verflechtungsräume deutlich besser bewertet (Mittelwert: 6,8). Interessant ist zudem, dass die Wirksamkeit von Kommunen, die bei anderen Fragen ihre Anwendungserfahrungen mit den Instrumenten verdeutlicht haben, etwas besser bewertet wird.

Abb. 59:
Einschätzung der Wirksamkeit der bodenpolitischen Instrumente



Frage 22
n=284, absolute Angaben

Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020.

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Zu der offen gestellten Frage nach instrumentellen Lücken wurden – noch vor Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes, das einige Anregungen bereits umgesetzt hat – von 30 % Angaben im Zusammenhang mit der Regelung von Vorkaufsrechten gemacht. Diese umfassen Anregungen zur Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechts (allgemeines/grundsätzliches kommunales Vorkaufsrecht, für alle Flächen), Vorschläge zur Preislimitierung (Ankauf zum Verkehrswert, Vorkaufsrecht mit Preisdeckelung, Preislimitierung bei angespannter Wohnungsmarktlage) und weitere Anregungen wie Vorkaufsrechte für Wohnungsbauentwicklung/geförderten Wohnungsbau oder ein Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke im Innenbereich oder Grundstücke, die nach einer Frist von fünf oder zehn Jahren nicht bebaut wurden. An zweiter Stelle wurde von 18 % die Besteuerung unbebauter Grundstücke (Grundsteuer C/Bodenwertsteuer) genannt und an dritter Stelle von 15 % die Anpassung oder Vereinfachung der Regelungen zu den Baugeboten, um diese in der Praxis besser anwenden zu können und darüber beispielsweise die Nutzung privater Baulücken zu aktivieren. An vierter und fünfter Stelle wurden mit jeweils knapp über 10 % der kommunale Zugriff auf unbebaute Grundstücke (z.B. „Enkelgrundstücke“, Schlüsselgrundstücke für die Stadtentwicklung, Brachflächen) und Schrottimmobilien genannt sowie die Verbesserung der

Anpassungen des Vorkaufsrechts ganz oben auf der „Wunschliste“

kommunalen Finanzausstattung und die finanzielle Unterstützung und Förderung der kommunalen Bodenvorratspolitik.

Auch bei der abschließenden offenen Frage danach, mit welchen Weichenstellungen die Länder die Bodenpolitik der Kommunen unterstützen können, stehen Aspekte der finanziellen Ausstattung und Unterstützung der Kommunen ganz vorne. Mit 26 % am häufigsten wurden Punkte benannt, die sich mit einer ausreichenden oder besseren finanziellen Ausstattung der Kommunen befassen, um beispielsweise eine aktive, langfristige Bodenbevorratung betreiben zu können, eine bessere Personalausstattung zu ermöglichen oder Wohnfolgekosten finanzieren zu können. An dritter Stelle wird von 16 % die Bereitstellung von Fördermitteln und -programmen als eine wichtige Unterstützungsmöglichkeit durch das Land thematisiert sowie die Verbilligung landeseigener Liegenschaften oder die Einrichtung eines Landesbodenfonds. (Die Unterstützung der Einrichtung von kommunalen Bodenfonds wird von weiteren 7 % angegeben.) Dazwischen steht an zweiter Stelle mit 23 % der Nennungen eine weitere große Gruppe, die alle Angaben zusammenfasst, die sich mit rechtlichen Rahmenbedingungen jenseits des Baugesetzbuchs befassen. Dazu zählen beispielsweise Änderungen der Gemeindeordnungen, um kommunale Grundstückankäufe zu ermöglichen, die Lockerung des Grundstücksverkehrsgesetzes zum Zwecke der Bodenbevorratung der Kommunen, bessere gesetzliche Grundlagen für kommunale Mietobergrenzsatzungen und Zweckentfremdungsverbotssatzungen, die Änderung des WEG-Rechts, um bauliche Änderungen zu erleichtern, eine Rechtsgrundlage zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen sowie die gesetzliche Verpflichtung zur Bebauung der Baugrundstücke (alternativ die Zahlung einer Abgabe an die Gemeinde). Zu den weiteren Aspekten, die von jeweils 5–8 % der Befragten genannt wurden, zählen landesplanerische und regionalplanerische Vorgaben sowie die bereits bei der Frage nach instrumentellen Lücken angesprochene Erhöhung der Besteuerung unbebauter Baugrundstücke sowie die Anpassung der Regelungen zu Vorkaufsrechten und Baugeboten.

Finanzielle Ausstattung der Kommunen als Voraussetzung einer aktiven Bodenpolitik

Die Gespräche in den Fallstudienstädten untermauern diese Ergebnisse: Die Interviewpartner*innen vertraten übereinstimmend die Auffassung, dass das BauGB-Instrumentarium vielfältige Möglichkeiten eröffnet und es nicht an zusätzlichen Regelungen fehlt, sondern vor allem an finanziellen und personellen Kapazitäten für die Anwendung. Neben dem Wunsch nach einer besseren Ausstattung der Kommunalhaushalte wurden auch hier weitergehende Unterstützungsmaßnahmen durch Bund und Land wie Förderprogramme, die finanzielle Unterstützung des Bodenankaufs – auch im Zwischenerwerb – sowie die Schaffung fördernder Rahmenbedingungen für die Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke als wichtigste Handlungsfelder genannt.

6. Literatur

- Adrian, Luise, Bunzel, Arno, Michalski, Daniela & Pätzold, Ricarda (2021). *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung: Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*, Berlin.
- AK OGA (2019). *Immobilienmarktbericht Deutschland 2019 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland*. (2019). Oldenburg. Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland.
- ARGE (2022). Krifteler Höhe. (2022). <https://www.weiss-projekte.com/aktuelle-bauprojekte/kriftel-krifteler-hoehe/>
- Bayerische Staatsregierung (2017). *Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells*. (2017).
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung & Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2022). *Landlust neu vermessen: Wie sich das Wanderungsgeschehen in Deutschland gewandelt hat* (1. Auflage). Berlin Institut f. Bevölkerung u. Entwicklung /Berlin Institute for Population and Development, Berlin.
- Bertram, Grischa & Altrock, Uwe (2021). *Wachstumsschmerzen: Kommunale Strategien und ihre Wirkungen*. vhw Forschung: Bd. 30. vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V, Berlin. <https://doi.org/250284>
- Blum, Andreas, Atci, Mehmet M., Roscher, Julia, Henger, Ralph & Schuster, Florian (2022). *Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden: Baulandumfrage*. (2022).
- Böhm, Carmen (2013). *Stadtregal. Projektentwicklungsgesellschaft Ulm*, Ulm.
- Braun, Reiner. (10.12.2017). *Wohnungsmangel: Deutschland muss einfach viel mehr bauen*. Fokus. https://www.focus.de/immobilien/kaufen/radikal-andere-wohnungspolitik-noetig-wohnungsmangel-deutschland-muss-einfach-viel-mehr-bauen_id_7956880.html
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018). *Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten*. (2018). Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021). *Neue Stadtquartiere - Konzepte und gebaute Realität*. (2021). Bonn.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019). *Handlungsempfehlungen der Baulandkommission: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“* (Baulandkommission). (2019).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001). *Baulandbereitstellung: Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse*, Berlin.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2022). *Städtebauliche Entwicklung militärischer Konversionsflächen Würzburg – Hubland*. (2022). https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/praxisbeispiele/DE/wachstum_nachhaltige_erneuerung/BY_Wuerzburg_Hubland.html
- Bunzel, Arno, Coulmas, Diana, Frölich von Bodelschwingh, Franciska, Krusenotto, Magnus, Lau, Petra & Strauss, Wolf-Christian (2022). *Handreichung zur Nutzung der Instrumente der Baulandmobilisierung nach dem Baulandmobilisierungsgesetz*, Berlin.
- Bura, J. & Töllner, A. (Hrsg.). *Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen: Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendige Quartiere. Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin*. Hannover.
- Davy, Benjamin (2018). *Bodenmarkt/Bodenpolitik*. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 267–278).
- Deutscher Städtetag (2014). *Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft: Positionspapier des Deutschen Städtetages*. (2014).
- Deutscher Städtetag (2017). *Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik: Positionspapier des Deutschen Städtetages*. (2017).
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.) (2022). *Instrumente der Baulandbereitstellung und Bodenpolitik: Ergebnisbericht der Ländererhebung zu Unterstützungsangeboten bei der kommunalen Baulandentwicklung*. (2022).
- Drixler, Erwin, Friecke, Frank, Kötter, Theo, Weitkamp, Alexandra & Weiß, Dominik (2014). *Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle - Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten*. Schriftenreihe des DVW: Bd. 76. Wißner, Augsburg.
- Erlebnisregion Dresden (2015). *Wohnbauflächennachfrageprognose 2027: Zusammenfassung Ergebnisse* (Stand: 04.03.2015). (2015). <https://www.erlebnisregion-dresden.de/regionale-wohnbauflaechenbedarfsprognose.html>

- Forum Baulandmanagement NRW (2017). Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik: Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. (2017).
- Forum Baulandmanagement NRW (2019). Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements: Arbeitshilfe. (2019). Dortmund.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2022). Der Einsatz des Erbbaurechts aus kommunaler Perspektive: Arbeitshilfe.
- Gemeinde Kriftel (2021). Bebauungsplan Nr. 49.2 „Am Obstgarten“: Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses. (2021).
- Gemeinde Leopoldshöhe. Baulückenkataster. <https://bit.ly/3Quh0vN>
- Gemeinde Leopoldshöhe (2019). Betriebsatzung der Gemeinde Leopoldshöhe für die Verwaltung gemeindlicher Immobilien und Grundstücke. (2019).
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2021). Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Oranienburg. (2021).
- Göll, Wolfram. (2019). Weniger Vorschriften, schnellere Genehmigungen - Bayernkurier. <https://www.bayernkurier.de/inland/39090-weniger-vorschriften-schnellere-genehmigungen/>
- Große Kreisstadt Dachau (2017). Dachauer Grundsätze der Baulandentwicklung Folgekosten und Wohnungsbauförderung. (2017).
- Große Kreisstadt Dachau (2018a). Dachauer Grundsätze der Baulandentwicklung: Informationsbrochure. (2018a). Stadtbauamt Dachau, Abteilung Stadtplanung.
- Große Kreisstadt Dachau (2018b). Ehemalige MD-Papierfabrik. Bericht über die Planung: Sitzung des Bau- und Planungsausschusses Ehemalige MD-Papierfabrik Bericht über die Planung. (09.10.2018b).
- Große Kreisstadt Dachau (2019). Innenentwicklungspotenziale in Dachau – Bilanz 2009 bis 2019: Bau- und Planungsausschuss 20.11.2019. (2019).
- Große Kreisstadt Dachau (2021a). Bevölkerungsprognose Dachau Evaluierung des Demografieberichts 2015-2019 Ergebnisse Szenarienberechnung - Auswirkungen auf die Bevölkerungsprognose: Sitzung des Bau- und Planungsausschusses. (08.06.2021a).
- Große Kreisstadt Dachau (2021b). Konzept zur Steuerung der Innenentwicklung - Maßvolle Nachverdichtung und Freiraumschutz Steuerungsmöglichkeiten der Nachverdichtung: Sitzung des Bau- und Planungsausschusses. (08.06.2021b).
- Große Kreisstadt Dachau (2021c). Weiterentwicklung des Konzepts: Bebauungsplanung ehem. MD-Gelände. (17.12.2021c).
- Große Kreisstadt Dachau (2022a). Ehemalige MD-Papierfabrik. Bebauungs- und Grünordnungsplan BP 144/08: Sitzung des Stadtrats. (01.02.2022a).
- Große Kreisstadt Dachau (2022b). Ehemalige MD-Papierfabrik. Bebauungs- und Grünordnungsplan BP 144/08: Antrag der Fraktionsgemeinschaft ÜB/FDP: Vorstellung MD-Konzeptstudie im Stadtrat. (13.03.2022b).
- Große Kreisstadt Dachau (2022c). Dachauer Konsens zur Baulandentwicklung. Beratung über SPD Stadtratsantrag zu einem Grundsatzbeschluss. Abstimmungsergebnis: abgelehnt mit 7:7. (26.04.2022c).
- Hartmann, Florian. (01.02.2020). Wieviel Wachstum verträgt Dachau? <https://florian-hartmann.info/wieviel-wachstum-vertraegt-dachau/>
- Henger, Ralph & Voigtländer, Michael (2019). Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. (2019) (IW-Report). Köln. <http://hdl.handle.net/10419/201496> <https://doi.org/201496>
- Kamplade, Christoph (2019). Mit Baulandstrategie zum Ziel. (12.06.2019). <https://www.treffpunkt-kommune.de/mit-baulandstrategie-zum-ziel/>
- Kötter, Theo (2018). Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? Forum Wohnen und Stadtentwicklung (3), 149–156.
- Landeshauptstadt Dresden (2017). Gründung einer städtischen Wohnungsbau-gesellschaft GmbH & Co. KG: V1441/16. (2017).
- Landeshauptstadt Dresden (2018). Einlage von weiteren Grundstücken in die WiD Wohnen in Dresden GmbH & Co. KG - 2. Grundstückspaket. V2148/17. (07.03.2018).
- Landeshauptstadt Dresden (2019a). Beschluss des Stadtrates vom 6. Juni 2019: Richtlinie zum Kooperativen Baulandmodell der Landeshauptstadt Dresden. (2019a). Dresden.
- Landeshauptstadt Dresden (2019b). Flächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 1. Januar 1999. (2019b). Dresden.
- Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2019c). Wohnkonzept der Landeshauptstadt Dresden: Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen bis 2025. (2019c).
- Landeshauptstadt Dresden (2021). Einlage von weiteren Grundstücken in die WiD Wohnen in Dresden GmbH & Co. KG - 3. Grundstückspaket. V0587/20. (03.02.2021).
- Landeshauptstadt Dresden (2022a). Aktualisierung des Wohnkonzeptes und der Richtlinie "Kooperatives Baulandmodell Dresden": V0662/20. (2022a).

- Landeshauptstadt Dresden (2022b). Strategisches Flächenenerwerbs- und Entwicklungskonzept: V1163/21. (14.07.2022b).
- Netzwerk Frankfurt für Gemeinschaftliches Wohnen e.V. (2021). Kampagne Erbbauzinssatz senken. <https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/erbbauzins-aktion/>
- Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Nordrhein-Westfalen. (31.05.2022). BORIS-NRW – Amtliche Informationen zum Immobilienmarkt. <https://www.boris.nrw.de/borisplus/?lang=de>
- PANNTUM Aktiengesellschaft. (2020). ABK-Areal. <https://panntum.de/abk-areal/>
- Pätzold, Ricarda, Bodelschwingh, Arnt von, Franke, Thomas, Abstiens, Lena & Spital, Sonja (2021). Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie. (2021) (BBSR-Online-Publikation 19/2021). Bonn. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/582175>
- Pawlowski, Sabine, Neumüllers, Marie & Schwark, Hendrik (2021). Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln: Leitbild und Planungsprozess für einen neuen Stadtteil (1), 219–230. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01694> (Pnd – rethinking planning).
- Puchert-Blöbaum, Dirk (2022, 17. Mai). „Die Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung hat sich als erfolgreiches Model erwiesen“. Deutsches Institut für Urbanistik. Seminar "Aktive Bodenpolitik",
- Radlmaier, Thomas (24. Mai 2022). Verbindlicher Vorgaben für die Bebauung des MD-Geländes. Süddeutsche Zeitung.
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2022). Flächenmonitoring - Siedlungsentwicklung in der Region FrankfurtRheinMain 2011 - 2021. (2022).
- Reiß-Schmidt (2018). Innenentwicklung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung (S. 995–1000).
- Rettich, Stefan (2021). Urbane Obsoleszenzen: Wie die Pandemie städtische Transformationsfelder sichtbar macht. In D. Kleilein & F. Meyer (Hrsg.), Die Stadt nach Corona (S. 49–63). Jovis.
- Schehler, Tina (2019). Krifteler Wäldchen – so kann es aussehen. (2019). <https://www.kriftel.de/rathaus-politik/aktuelles/pressemitteilungen/pressearchiv/archivordner-2019/krifteler-waeldchen-so-kann-es-aussehen/>
- Schehler, Tina (2021). Neuester Stand beim Krifteler Wäldchen. (2021). <https://www.kriftel.de/rathaus-politik/aktuelles/pressemitteilungen/pressearchiv/archivordner-2021/neuester-stand-beim-krifteler-waeldchen/>
- Schehler, Tina (2022). Krifteler Wäldchen nimmt Formen an. (2022). <https://www.kriftel.de/rathaus-politik/aktuelles/pressemitteilungen/pressearchiv/archivordner-2022/krifteler-waeldchen-nimmt-formen-an/>
- Stadt Aachen (2018). Vergabe von städtischen Wohnbaugrundstücken. Vorlage FB 23/0483/WP17. (2018).
- Stadt Aachen (2019a). Leitlinien für die Innenentwicklung. (2019a).
- Stadt Aachen (2019b). Neufassung des Baulandbeschlusses. (19.06.2019b).
- Stadt Aachen (2019c). Neufassung des Quotenbeschlusses. FB 56/0241/WP17. (19.06.2019c).
- Stadt Aachen (2019d). Entwicklungspotentiale städtischer Flächen. (02.09.2019d) (Vorlage FB 23/0587/WP17).
- Stadt Aachen (2020). Aachener Modell zur kommunalen Wohnungsbauförderung. (2020).
- Stadt Bielefeld (2015a). Masterplan Wohnen. (2015a).
- Stadt Bielefeld (2015b). Langfristige Sicherung von preisgünstigem Mietwohnraum in Bielefeld: 1333/2014–2020. (25.06.2015b).
- Stadt Bielefeld (2019a). Grundsatzbeschluss "Bielefelder Baulandstrategie". 8656/2014–2020. (06.06.2019a).
- Stadt Bielefeld (2019b). Perspektivplan Wohnen Bielefeld 2020/2035. (29.10.2019b).
- Stadt Bielefeld (2020a). Wohnungsmarktbericht 2018/2019. (2020a).
- Stadt Bielefeld (2020b). Richtlinie Vergabekriterien für Wohnbaugrundstücke im Rahmen der Bielefelder Baulandstrategie. (27.05.2020b).
- Stadt Bielefeld (2021). Initiative Sozialer Mietwohnungsbau: Drucksache 1894/2020–2025. (24.06.2021).
- Stadt Frankfurt am Main (2006). Gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen stärken: Beschlussausfertigung. (26.01.2006).
- Stadt Frankfurt am Main (2019a). Frankfurt 2030+: Wachstum nachhaltig gestalten – urbane Qualitäten stärken. Integriertes Stadtentwicklungskonzept. (2019a).
- Stadt Frankfurt am Main. (2019b). Liegenschaftsfonds. <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/gemeinschaftliches-wohnen/liegenschaftsfonds>
- Stadt Frankfurt am Main (2020a). Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. (23.01.2020a).
- Stadt Frankfurt am Main (2020b). Baulandpotenziale Wohnen. (01.03.2020b).
- Stadt Frankfurt am Main (2020c). Leitlinie I – Städtebaulicher Vertrag mit der Stadt Frankfurt am Main. (01.03.2020c).

- Stadt Frankfurt am Main (2021a). Leitlinien der Nachverdichtung. (2021a). Frankfurt am Main.
- Stadt Frankfurt am Main (2021b). Wohn-erbbaurechte der Stadt Frankfurt am Main: Informationen zu Erbbaurechten für Wohngebäude auf Grundstücken. (2021b).
- Stadt Kaufbeuren (2017). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. (2017).
- Stadt Kaufbeuren (2019). Grundsatzbeschluss Kooperatives Baulandmodell. (2019).
- Stadt Kaufbeuren (2020). Haushaltspläne der Stadt Kaufbeuren und der von ihr verwalteten Stiftungen. Stiftung&Sponsoring. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.37307/j.2366-2913.2012.04.05>
- Stadt Köln (2007). Wohnungsbauprogramm 2015. (2007).
- Stadt Köln (2014a). Stadtentwicklung Köln: Stadtentwicklungskonzept Wohnen. (11.02.2014a).
- Stadt Köln (2014b). Das Kooperative Baulandmodell Köln: Leitfaden für Projektentwickler und Investoren. (24.02.2014b).
- Stadt Köln (2016). Umsetzung STEK Wohnen: Neue Flächen für den Wohnungsbau, Anlage 2: 1028/2015. (24.03.2016).
- Stadt Köln (2017). Das kooperative Baulandmodell Köln: Richtlinie und Umsetzungsanweisung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.05.2017. (2017). Köln.
- Stadt Köln (2018). Entwicklung des neuen Stadtteils Kreuzfeld (Mitteilung): 3895/2018. (2018).
- Stadt Köln (2019a). Leitbild Kreuzfeld - Ein gutes Stück Köln: Kurzfassung. (2019a).
- Stadt Köln (2019b). Leitbild Kreuzfeld - Ein gutes Stück Köln. Ergebnis Leitbildprozess für den neuen Stadtteil: Anlage zur Beschlussvorlage 3588/2019. (2019b).
- Stadt Köln (2020a). 3. Sachstandsbericht Kooperatives Baulandmodell mit Stand 31.12.2020. Vorlage: 1229/2021. (2020a). <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?kvonr=100487>
- Stadt Köln (2020b). Beantwortung einer Anfrage "Aufkauf von Flächen im Kreuzfeld durch private Investoren": AN/0340/2020). (2020b).
- Stadt Köln (2022a). Vorrangige Nutzung des Erbbaurechtes bei der Veräußerung städtischer Grundstücke Baustein 1: Grundstücke für den Geschosswohnungsbau. Beschlussvorlage: Anlage zum Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 17.03.2022. (2022a).
- Stadt Köln (2022b). Kooperatives Baulandmodell Köln. Erste Anpassung der Umsetzungsanweisung: Anlage zum Ratsbeschluss vom 7.4.2022. (11.02.2022b). <https://doi.org/10.5162/15dss2021/1>
- Stadt Köln. (17.02.2022c). Köln-Kreuzfeld - ein neuer Stadtteil. <https://www.stadt-koeln.de/artikel/68620/index.html>
- Stadt Landau in der Pfalz (2011). Aufstellung eines Baulandkatasters (Baulücken- und Leerstandkataster) für die Stadt Landau in der Pfalz (Stadtteile und Kernstadt): Aktenzeichen: 610-St 5. (22.11.2011).
- Stadt Landau in der Pfalz (2013). Siedlungs- und Flächenentwicklung in Landau in der Pfalz: Baulandstrategie zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Stadt und ihrer Stadtteile. (2013).
- Stadt Landau in der Pfalz (2016a). Innenstadtentwicklungskonzept. (2016a).
- Stadt Landau in der Pfalz (2016b). Richtlinie zur Vergabe stadteigener Wohnbaugrundstücke in den Stadtteilen. (2016b).
- Stadt Landau in der Pfalz (2016c). Wohnraumversorgungskonzept Stadt Landau in der Pfalz. (2016c).
- Stadt Landau in der Pfalz. (14.07.2016d). Projektgruppe "Landau baut Zukunft" vorgestellt - erste Zwischenergebnisse zu Fragen der Siedlungsentwicklung im Herbst. <https://bit.ly/3zK7D4D>
- Stadt Landau in der Pfalz (2017a). Baulandaktivierung in Landau in der Pfalz. (2017a).
- Stadt Landau in der Pfalz. (2017b). Erste Grundstücksausschreibung in den Stadtdörfern im Rahmen der Initiative »Landau baut Zukunft«: Vier Grundstücke in Queichheim zu veräußern. <https://bit.ly/3bBsUWg>
- Stadt Landau in der Pfalz (2017c). Richtlinie - Entwurf zur Festsetzung von gefördertem Mietwohnungsbau nach Landeswohnraumfördergesetz (LWoFG) im Rahmen der Baulandbereitstellung in der Stadt Landau (Quotierungsrichtlinie). (2017c).
- Stadt Landau in der Pfalz (Hrsg.) (2017d). Zukunftsfähige Quartiersentwicklung mit Baugemeinschaften in Landau in der Pfalz.
- Stadt Landau in der Pfalz (2019a). Leitlinie zur Entwicklung und sozial ausgewogenen Vermarktung von stadteigenen Baugrundstücken in der Kernstadt Landau (Vermarktungsleitlinie): Erste Fortschreibung. (01.09.2019a).
- Stadt Landau in der Pfalz (2019b). Baulandstrategie und Innenentwicklung: Ergebnisse der Baulückenabfrage im Stadtgebiet und Anwendung von Innenentwicklungsinstrumenten: Aktenzeichen: 61_52/610-St16. (10.12.2019b).
- Stadt Landau in der Pfalz (2022). Richtlinie zur Vergabe stadteigener Wohnbaugrundstücke in den Stadtteilen (Vergaberichtlinie). (19.07.2022).
- Stadt Oranienburg (Hrsg.) (2018). Baulandstrategie Oranienburg. (2018).
- Stadt Oranienburg (2019). Grundsatzbeschluss zur Bodennutzung der Stadt Oranienburg (Baulandstrategie). (2019).

- Stadt Oranienburg (2020a). Grundsatzbeschluss zur Bodennutzung der Stadt Oranienburg - Weitere Anwendung: 0219/2020. (22.06.2020a).
- Stadt Oranienburg (2020b). Evaluierung der Folgekostenrichtlinie soziale Infrastruktur. (06.07.2020b).
- Stadt Oranienburg (2020c). Fortschreibung der Folgekostenrichtlinie soziale Infrastruktur Oranienburg: 0431/2020. (07.12.2020c).
- Stadt Oranienburg (2022). Anpassung des Grundsatzbeschlusses zur Bodennutzung und Billigung des Wohnraumversorgungskonzepts: 0696/2021. (04.07.2022).
- Stadt Pirna (2017a). Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Pirna 2030: Fachkonzept Wohnen (Kurzfassung). (2017a).
- Stadt Pirna (2017b). Bau- und Baulandentwicklung Pirna 2014-2016/17: Sachstandsbericht. (02.05.2017b).
- Stadt Pirna (2021a). Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2020 Stadt Pirna. (2021a).
- Stadt Pirna (2021b). Sachstandsbericht zur Umsetzung des Leitbildes Pirna 2030: Berichtsjahre 2019/2020. (2021b).
- Stadt Pirna. (15.06.2021c). Stadt Pirna schließt das Kapitel „Baulückenkataster“ – Bürgerservice glänzt mit Erfolgsquote. <https://www.pirna.de/stad-tinfo/presse/presseinformationen/presse-artikel/news/stadt-pirna-schliesst-das-kapitel-baulueckenkataster-buergerservice-glaenzt-mit-erfolgsquote/>
- Stadt Überlingen (2019). Wohnbaulandrichtlinie der Stadt Überlingen zur Schaffung von Planungsrecht für Wohnbauflächen von privaten Antragstellern bzw. Vorhabenträgern. (2019).
- Stadt Überlingen (2020). Überlinger Wohnbaulandmodell 2030 - Handlungsprogramm Wohnen. (2020).
- Stadt Ulm (2011). Wohnungsdebatte 2011. Anlage zu GD 144/1. (11.05.2011).
- Stadt Ulm. (2015). Grundstückspolitik: Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik. <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>
- Stadt Ulm (2017). Wohnungsdebatte < 2017 >. Anlage zu GD 163/17. (10.05.2017).
- Stadt Ulm (2019a). Integriertes Stadtentwicklungskonzept Ulm (ISEK): Entwicklungsperspektiven für die Stadt Ulm. (2019a). Ulm.
- Stadt Ulm (2019b). Wohnungsdebatte < 2019 > - Teil 2. Anlage zu GD 312/19. (16.10.2019b).
- Stadt Ulm (2020a). Baugebiet am Weinberg. Konzeptvergabe: Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt. GD 220/20. (18.06.2020a).
- Stadt Ulm (2020b). Entwicklung am Weinberg Ulm: „Ulmer Vergabe“ für die Baulfelder A1 - A4 - Auslobungstext. (16.12.2020b).
- Stadt Ulm (2021). Leitlinie der Stadt Ulm für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime (VergLL). (30.06.2021).
- Stadt Ulm. (2022a). Dichterviertel. <https://www.ulm.de/rathaus/stadtpolitik/ulm-baut-um/masterplan-citybahnhof-ulm/dichterviertel>
- Stadt Ulm. (2022b). Stadtquartier "Am Weinberg". <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/stadtplanung/aktuelle-projekte/stadtquartier-am-weinberg>
- Stadt Ulm (2022c). Wohnungsbautätigkeit nach verschiedenen Merkmalen 2016-2020: Anlage zum Beschluss des Gemeinderates der Stadt Ulm vom 30.3.2022. (2022c).
- Stadt Ulm (2022d). Wohnungsdebatte 2022. GD 026/22. (30.03.2022d).
- Stadt Würzburg (Hrsg.) (2013). Hubland Gestaltungshandbuch. (2013).
- Stadt Würzburg (2015). Handlungskonzept Wohnen für die Stadt Würzburg. (2015).
- Stadt Würzburg (2018). Wohnungspolitisches Handlungsprogramm: Mindestquote für den geförderten Mietwohnungsbau bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen: Vorlage-Nr.: 04/6100-9036/2018. (26.07.2018).
- Stadt Würzburg (2019a). Baulückenaktivierung - Zwischenbericht und weiteres Vorgehen. (2019a).
- Stadt Würzburg (2019b). Wohnungspolitisches Handlungsprogramm: Mindestquote für den geförderten Mietwohnungsbau bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen: Vorlage-Nr.: 04/6100-0438/2019. (26.09.2019b).
- Stadt Würzburg (2020). Baulandbeschluss: Ziele und Grundsätze bei der Aktivierung von Wohnbaulandflächen. (2020).
- Stadt Würzburg (Hrsg.) (2022a). Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen. (2022a).
- Stadt Würzburg (2022b). Vermarktungsplan Hubland: Quartier IV und V. (2022b).
- Stadtentwicklungsgesellschaft Marburg. Baugebiet Hasenkopf. <https://www.seg-marburg.de/bauen-wohnen/baugebiet-hasenkopf/>
- Staudinger, Martina (18. Mai 2021). Das Bauvorhaben auf dem Ahrberg Kaufbeuren stockt – Investor und Stadt mit Abstimmungsproblemen. Kreisbote. <https://www.kreisbote.de/lokales/kaufbeuren/das-bauvorhaben-auf-dem-ahrberg-kaufbeuren-stockt-investor-und-stadt-mit-abstimmungsproblemen-90579373.html>
- Temel, Robert (2020). Baukultur für das Quartier: Prozesskultur durch Konzeptvergabe (Stand Juni 2020), Bonn, Berlin.

- lin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-2020092213450263279075>
- Universität Kassel. Interdisziplinäres Forschungsprojekt „Die Obsolete Stadt“: mit Hochschule Niederrhein, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung [2020 – 2023]. <https://obsolete-stadt.de/basis/>
- Universitätsstadt Marburg (2005). Baulandentwicklung - Grundsatzbeschluss. VO/0333/2005. (06.06.2005).
- Universitätsstadt Marburg (2014). Wohnungsmarktanalyse. (2014).
- Universitätsstadt Marburg (2015). Wohnraumversorgungskonzept Marburg. (2015).
- Universitätsstadt Marburg (2016). Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau in der Universitätsstadt Marburg. (2016).
- Universitätsstadt Marburg. (2021). Wohnungsneubau im Marburger Westen. <https://www.marburg.de/>
- <https://www.marburg.de/wohnenim-westen>
- Universitätsstadt Marburg (2022a). Sachstandsbericht Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau. VO/0483/2022. (05.01.2022a). <https://www.marburg.de/all-ris/vo020?VOLFDNR=1000558&refresh=false>
- Universitätsstadt Marburg (2022b). Potenzialanalyse der 34er-Gebiete der Stadt Marburg am Beispiel des Stadtteils Cappel. (17.03.2022b).
- UrbanLand. (2022). Regionale 2022: Lebendiges Quartier Brunsheide. <https://www.urbanland-owl.de/projekte/lebendiges-quartier-brunsheide/>
- Vogel, Hans-Jochen (2019). Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar (1. Auflage). Herder, Freiburg, Basel, Wien.

7. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Stadt Aachen

Isabel Strehle, Fachbereichsleitung Stadtentwicklung, -planung und Mobilitätsinfrastruktur | Christoph Kemperdick, Fachbereichsleitung Immobilienmanagement, 27. August 2021 (vor Ort)

Ulrich Warner, Vorstand gewoge AG Aachen, 27. August 2021 (vor Ort)

Norbert Plum, Bürgermeister, Vorsitzender der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss (Telefon)

Jakob von Thenen, Ratsmitglied und Bezirksbürgermeister Kornelimünster/Walheim (Telefon)

Stadt Bielefeld

Jens Hagedorn, Bauamt, Wohnungsbauförderung | Matthias Brakensiek, Bauamt, Baulandstrategie, 9. September 2021 (vor Ort)

Sabine Kubitzka, Geschäftsführerin, Bielefelder Gesellschaft für Wohnen und Immobiliendienstleistungen mbH, 9. September 2021 (vor Ort)

Stadt Dachau

Ariane Jungwirth, Leitung Stadtplanung, 1. Dezember 2021 (WebEx)
Vor-Ort-Begehung am 11. November 2022

Landeshauptstadt Dresden

Vera Winkler, amtierende Abteilungsleiterin Liegenschaftsmanagement, Amt für Hochbau und Immobilienverwaltung | Hans-Martin Pfohl, Abteilungsleiter Stadtentwicklungsplanung, Amt für Stadtplanung und Mobilität, 2. August 2021 (vor Ort)

Manuel Stephan, Abteilungsleiter Kooperative Baulandentwicklung, Amt für Stadtplanung und Mobilität, 22. Juli 2021 (vor Ort)

Stadt Frankfurt am Main

Katharina Wagner, Referentin im Dezernat Planen, Wohnen und Sport, 8. September 2021 (vor Ort)

Stadt Kaufbeuren

Helge Carl, Leiter des Bau- und Umweltreferates, 24. Juni 2021 (WebEx)

Caroline Moser, Leiterin des Wirtschafts- und Kulturreferats (Liegenschaften), 28. Juli 2021 (vor Ort)

Christian Sobl, geschäftsführender Vorstand des Gablonzer Siedlungswerks (GSW) und Vorsitzender der CSU-Fraktion im Stadtrat | Oliver Schill, Vorsitzender der Grünen-Fraktion im Stadtrat und 2. Bürgermeister der Stadt, 28. Juli 2021 (vor Ort)

Stadt Köln

Nina Sieberns, Stephanie Nourney-Waldmann, Lotte Drevermann, Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Olaf Nobis, Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster | Oliver Rickling, Wohnungsbauleitstelle, 26. August 2021 (vor Ort)

Caroline Wagner, Stadtplanungsamt, 26. August 2021 (vor Ort)

Gemeinde Kriftel

Franz Jirasek, Erster Beigeordneter | Martin Mohr, Fachbereichsleiter Bauen, Planen, Liegenschaften, Bestattungswesen, 7. September 2021 (vor Ort)

Stadt Landau in der Pfalz

Christoph Kamplade, Amtsleiter des Stadtbauamtes | Martin Messemer, Amtsleiter der Finanzverwaltung und Wirtschaftsförderung | Michael Götz, Leiter des Gebäudemanagements, 2. November 2021 (WebEx)
Vor-Ort-Begehung am 8. April 2022

Gemeinde Leopoldshöhe

Prof. Dr.-Ing. Martin Hoffmann, Bürgermeister | Susanne Knipping, Fachbereich Bauen/Planen/Ordnung, 10. September 2021 (vor Ort)

Stadt Marburg

Walter Ruth, Fachbereichsleiter Planen, Bauen | Manuela Klug, Fachdienstleiterin Stadtplanung und Denkmalschutz | Marius Thielemann, Fachdienstleiter Bauverwaltung, Vermessung, 10. November 2021 (vor Ort)

Stadt Oranienburg

Christian Kielczynski, Leiter Stadtplanungsamt, 9. Juni 2021 (vor Ort)

Stadt Pirna

Steffen Möhrs, Fachgruppenleiter „Stadtentwicklung“ im Fachbereich II „Stadtentwicklung, Bauen, Schulen“, 22. Juli 2021 (vor Ort)

Christian Flörke, Geschäftsführer Stadtentwicklungsgesellschaft Pirna, 22. Juli 2021 (vor Ort)

Stadt Überlingen

Thomas Kölschbach, Abteilungsleiter Stadtplanungsamt, 29. Juli 2021 (vor Ort)

Martina Vollstädt, Abteilungsleiter Grundstücksmanagement, 29. Juli 2021 (vor Ort)

Stadt Ulm

Carola Christ, Leiterin der Hauptabteilung Stadtplanung, Umwelt, Baurecht, 11. August 2021 (Telefon)

Ulrich Soldner, Beauftragter des Oberbürgermeisters für regionale Netzwerke und Bodenstrategie, 5. August 2021
Vor-Ort-Begehung am 30. Juli 2021

Stadt Würzburg

Claudia Kasper, Amtsleiterin Stadtplanung | Andrea Ackva, Stadtplanung | Sandra Schmied, Wohnungsbau | Christian Gruber, Fachbereich Immobilienmanagement, 9. November 2021 (vor Ort)

Anhang

Steckbriefe „Bodenpolitik“ der 16 Kommunen

Aachen | Nordrhein-Westfalen | Oberzentrum | 258.600 EW | +2,4 % (2013–2018)

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Bauland- und Quotenbeschlüsse (2007, 2010, 2019) als alternative Wege der Baulandentwicklung
- Leitlinien der Innenentwicklung (qualitätssichernde Planungsverfahren etc.) 2019
- Beschlüsse zur Grundstücksvergabe (Erbbaurechte bei Wohnungsbau; Konzeptverfahren) 2019

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Aktive Bodenpolitik

- Potenzialanalyse zur Entwicklung und Nachverdichtung städtischer Flächen 2019 (440 WE kurzfristig, weitere 2.200 WE mittelfristig realisierbar)
- Kommunalen Zwischenerwerb bei Anwendung des Baulandbeschlusses (bislang 3 Fälle)
- Strategischer Flächenankauf wegen beschränkt bereitstehender Mittel und Grundstücksverfügbarkeit nur bedingt möglich
- Kooperative Baulandmodelle (siehe unten Bauland- und Quotenbeschluss)
- gewoge Aachen als kommunale Beteiligungsgesellschaft mit Schwerpunkt auf soz. Wohnraumversorgung

Baulandbeschluss (zweimal genutzt)

- Vorhabenbezogener B-Plan/städtebaulicher Vertrag für Wohnbau auf Grundstücken von min. 5.000m²
- Kaufangebot über 1/3 der Baulandfläche an Stadt
- Entstehende Kosten entsprechend der Anteile der Bruttobaulandflächen aufgeteilt

Quotenbeschluss (elfmal genutzt)

- Vorhabenbezogener B-Plan/städtebaulicher Vertrag mit Bauverpflichtung
- 40% der WE als geförderter Wohnungsbau
- Quote bezieht sich in der Neufassung 2019 auf Nettowohnfläche
- Festlegung auf mind. 40 % wurde beschlossen

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke (erste Erfahrungen in Pilotvorhaben)

- Kauf-/Erbbaurechtsvertrag mit Verpflichtung zu mind. 40 % öffentlich geförderten Wohnungsbau
- bis 2019: Direktvergabe, Höchstbieter oder Verpflichtung Ergebnisse aus Wettbewerben zu realisieren
- seit 2019: Konzeptverfahren (wurde so nicht beschlossen), stattdessen Beschluss zur Anwendung bei „städtebaulicher Relevanz“ (in der Praxis bedeutet dies aber: Anwendung bei MFH ab ca. 10 WE, nicht bei Einzelbauvorhaben wie EHF)
- Festlegung der Vergabekriterien bei jedem Verfahren individuell, Schwerpunkte derzeit bei preiswertem Wohnungsbau, Klimaschutzmaßnahmen und gestalterischer Qualität, Kaufpreis/Grundstückswert i.d.R. als Festpreis
- Bei besonderen Wohnformen, z.B. Gemeinschaftswohnformen, Reduzierung des Erbbauzinses auf 2 % (statt 3 %) möglich (neuer Beschluss aus 2021)

Erbbaurecht

- Grundstücksvergabe im sog. Aachener Modell mittels Erbbaurecht verbunden mit langfristigen Mietpreis- und Belegungsbindungen (erstes Pilotvorhaben)
 - Erbbauzins 3 %; für gewerbliche genutzte Flächen 4 %
 - Bindung für geförderten Wohnraum auf 55 Jahre angelegt, sodass geförderter Wohnraum auch über Bindungsdauer der Landesförderung besteht
- Verzahnung mit kommunaler Wohnungsbauförderung bis zur Höhe des Erbbauzinses für die Dauer der Bindungsdauer
- Zusätzlich zur Förderung für sozialen Wohnungsbau: kommunale Förderung bei Neubau, Erweiterung und Umnutzung mit 100 % gefördertem Wohnraum

Short Stories (Konzepte)

Flächennutzungsplan 2022 | Masterplan Aachen*2030 | Fortschreibung Handlungskonzept Wohnen 2022 | Innenstadtkonzept 2022 | Aachen-Strategie-Wohnen 2010/2014 | Beschlüsse zur Baulandentwicklung 2007, 2010, 2019, Leitlinie Innenentwicklung 2019 | Beschlüsse zur Vergabe nach Konzept und im Erbbaurecht 2019

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Masterplan Wohnen (2006/2007, Update 2015) – kooperativer Erarbeitungsprozess mit Fachöffentlichkeit
- Beschluss einer Quote für öffentlich geförderten Mietwohnungsbau (2015)
- Perspektivplan Wohnen Bielefeld 2020/2035 (Erarbeitung von 2016 bis 2019) – Erarbeitung einer Strategie für eine „Aktive Bodenpolitik“ für Wohnen und Gewerbe; Definition eines Arbeitsprogramms (2017)
- Grundsatzbeschluss „Bielefelder Baulandstrategie“ (2019) – Eckpunkte: liegenschaftliche Partizipation durch kommunalen Zwischenerwerb und Bodenvorratspolitik, transparente Baulandkalkulation, kosten-neutrale Baulandentwicklung, Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds
- Richtlinie zu Vergabekriterien für Wohnbaugrundstücke (2021) – Abwicklung über BBVG

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Geförderter Wohnungsbau

- 2015: Beschluss der Errichtung von 25 % geförderter Wohnungen (2016 Untergrenze 20 WE aufgehoben)
- 2021: Beschluss der Anhebung der Quote auf 33 % der vorgesehenen Wohnungen, der Flächenanteil der Bruttogeschossfläche der geförderten Wohneinheiten im Bebauungsplan darf 25 % nicht unterschreiten
- Bei der Schaffung von Wohneinheiten für Studierende ist ein Anteil der öffentlich geförderten Wohneinheiten von mind. 50 % vorzusehen
- Kontrakt mit BGW (Bielefelder Gesellschaft für Wohnen und Immobiliendienstleistungen mbH): Fertigstellung von mind. 50 geförderten WE pro Jahr

Flächenreserven für die Baulandentwicklung und kommunaler Flächenenerwerb

- Bewertung durch dezernatsübergreifende AG Wohnen 2019
- Langfristiger Zwischenerwerb/Bodenbevorratung von Flächen zur baulichen Nutzung oder als potenzielle Tauschflächen/ökologische Ausgleichsflächen
- Kommunaler Zwischenerwerb und Schaffung von Baurecht (liegenschaftliche Partizipation): Verfahrensweg der Baulanderschließung nach Größe der Flächen (unter 2.000 m² keine Anwendung)

Flächen größer 1 ha	Flächen kleiner 1 ha
▪ Erwerb von mind. 50 % (100 % angestrebt) des Bruttobaulandes durch Stadt o.Ä.	▪ Erwerb von min 50 % (100 % angestrebt) des Bruttobaulandes ▪ Ggf. Entwicklung über städtebauliche Verträge möglich ▪ Amtliche Umlegung (wenn kein Ankauf/städtebaulicher Vertrag)

Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (BBVG)

- Ausstattung mit 15 Mio. Euro ab dem Jahr 2020 für Umsetzung Baulandstrategie
- Erwerb geeigneter Flächen und deren Vorhaltung bis zum Abschluss einer möglichen Bauleitplanung
- Entwicklung der Flächen einschließlich Erschließung und Durchführung dazugehöriger Maßnahmen
- (Vor-)Finanzierung von Erwerb, Entwicklung und Infrastruktur sowie Veräußerung an Bauwillige

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Verkauf der im Rahmen der Baulandstrategie akquirierten Grundstücke zum Bodenrichtwert
- EFH: Wohnort, Arbeitsplatz, Einkommen, Familienverhältnisse, bisherige Wohnverhältnisse, ehrenamtliches Engagement
- MFH immer Konzeptvergabeverfahren; Untergrenze von 33 % gefördertem Wohnungsbau generell gültig, weitere Kriterien: Einbindung, Wohnformen und geförderter Wohnungsbau, Flexibilität der Nutzungen und Grundrisse, Ökologie (flächensparend, Nutzungsmischung, Klimaanpassung), Einstiegsrente
- Besondere Berücksichtigung der BGW bei der Vergabe städtischer Wohnbauflächen
- Neu geschaffene Grundstücke in Wohngebieten werden mit Bauverpflichtungen vergeben und grundbuchlich gesichert bzw. mit Rückübertragungsvorbehalten versehen – Entstehen von Baulücken verhindern

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2008 | Wohnungsmarktkonzept 2006/2016 | Wohnbaulandkonzept 2019 |
Innenentwicklung | Nachverdichtung | Konversionsflächen | Stadterweiterung | + INSEK Stadtbau 2008
Baulandbeschluss 2019 | Baulandmodell 2015/2021 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Innenentwicklung mittels Flächenmanagement-Datenbank: Ersterhebung 2009, Aktualisierung 2015 u. 2019
- Konzept zur Steuerung der Innenentwicklung 2021: Leitlinien für eine verträgliche Nachverdichtung
- Bauprogramm zur Erstellung von Sozialwohnungen 2015: Grundstücke, Finanzierungsmodelle – Zielgruppen Haushalte mit WBS, Wohnungslose, Geflüchtete
- Dachauer Grundsätze der Baulandentwicklung 2017: Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten der Planung und gebundene Wohnungen
- Dachauer Modell zur Wohnraumförderung 2017: sozial stabile Bewohnerstrukturen und Ermöglichung einer „dauerhaften, langfristigen und nachhaltigen Sesshaftigkeit“ durch Eigentumserwerb
- Entwicklungspotenzial: Fläche der ehemaligen Papierfabrik MD (17 ha) in der Nähe der Altstadt
- Ein „Dachauer Konsens zur Baulandentwicklung“ (strategische Bodenbevorratung und Entwicklung nur im Falle von 50-prozentigem Eigentum der Stadt) wurde 2022 zunächst im Ausschuss abgelehnt, aber im Stadtrat mit der Einschränkung auf den Außenbereich zugestimmt.

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Dachauer Grundsätze der Baulandentwicklung

- Beginn der Bauleitplanung nur bei Erklärung über Lastenübernahme und Bereitschaft zur Umsetzung von 30 % geförderter Wohnraum und ab 500 m² neu geschaffener Geschossfläche für Wohnnutzung
- Berechnung der Folgekosten – Beschluss eines Pauschalbetrags (78,73 Euro/m²) neu geschaffener Geschossfläche für Wohnnutzung – die Fortschreibung/Anpassung ist geplant.
- Angemessenheit: Es soll mind. 1/3 des Bruttowertzuwachses (Bodenwert) beim Eigentümer verbleiben.
- Umsetzung über eine Grundlagenvereinbarung und darauf aufbauende städtebauliche Verträge.
- Die Stadt entwickelt ihre eigenen Grundstücke zu den gleichen Bedingungen wie die privaten Eigentümer.

Dachauer Modell zur Wohnraumförderung

- Beschlossene Quote von 30 % kann mit unterschiedlichen Modellen erreichbar sein (flexible Quote):
 - Geförderter Mietwohnungsbau nach einkommensorientierter Förderung (EOF) – ca. 20 %
 - Vergünstigte Veräußerung von Eigenwohnraum an bestimmte, weniger begüterte Bevölkerungsschichten – ca. 10 % und Festlegung von Vergabekriterien
- Der Planbegünstigte kann die Grundstücke der EOF-Wohnungen an die Stadt verkaufen.

Vergabeprinzipien Dachauer Modell – „Einheimischen Modell“ für Eigentumserwerb

- Festlegung des Verkaufspreises auf 80 % des durchschnittlichen Verkaufswerts
- Einkommensgrenze von 45.000 Euro pro Person (max. 90.000 Euro) zuzüglich 7.000 Euro pro Kind und Vermögen darf nur 40 % des Preises betragen
- Vergabe nach Punkten für Kinder, Behinderungsgrad, niedriges Einkommen, Wohnsitz, Arbeitsort
- Eigennutzungsfrist von 15 Jahren; vorherige Veräußerung nur an Stadt/von Stadt bestimmten Dritten zu Erwerbspreis und bei Veräußerung an Stadt zuzüglich eines Aufschlags für jedes Nutzungsjahr

Innenentwicklung (Baulücken, geringfügig bebaute Grundstücke, Althofstellen, Brachflächen)

- Im Jahr 2019 beliefen sich die Innenentwicklungspotenziale auf 830 Flächen auf 121,5 ha.
- Im Vergleich zu 2009 wurden insgesamt 392 Potenzialflächen (30,5 ha) aktiviert bzw. bebaut oder neugenuzt. Das entspricht ca. 23 % der Potenzialflächen von 2009. Vergleichsweise wenige Flächen wurden gewerblich genutzt bzw. weisen „Sondernutzung“ wie Kindertagesstätte auf.
- Insgesamt sind seit 2009 im Rahmen der Innenentwicklung 1.157 Wohneinheiten entstanden.
- Beschluss städtebaul. Ziele für eine verträgliche Nachverdichtung (2021): Leitlinien für Nachverdichtungsprojekte und kompensatorische Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung möglicher negativer Wirkungen.
 - Reduzierung des Flächenverbrauchs, Flächenentsiegelung, doppelte Innenentwicklung – auch relevant für die Diskussion von Wachstumszielen
 - Durchführung eines ISEK mit entsprechenden Maßnahmen der Nachverdichtung

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2019 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept 2019 | Innenentwicklung 2009 | Nachverdichtung 2021 | Konversionsflächen 2008 | Stadterweiterung | Baulandbeschluss | Baulandmodell 2017 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Neugründung Kommunale Wohnungsbaugesellschaft (Beschluss 2016, Gründung 2017): Aufgabe der kommunalen Liegenschaftspolitik ist die Aktivierung geeigneter Grundstücke für den soz. Wohnungsbau
- Wohnkonzept der Landeshauptstadt Dresden 2025 (Beschluss 2019)
- Richtlinie „Kooperatives Baulandmodell Dresden“ (Beschluss 2019/Änderung 2021/22): Reduzierung der Quote geförderter Wohnungen von 30 % auf mind. 15 %
- Instrumente der Wohnbauflächenplanung: Brachflächen- und Baulückendatenbank, Wohnbauflächenkataster und Wohnbauflächenprognose
- Strategisches Flächenenerwerbs- und Entwicklungskonzept 2022

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Strategisches Flächenenerwerbs- und Entwicklungskonzept 2022

- Ziel quantitativ und qualitativ herzuleiten, welche kommunalen Flächenbedarfe es kurz-, mittel- und langfristig gibt, welche Flächen aus dem kommunalen Portfolio dafür zur Verfügung stehen und welche finanziellen Mittel notwendig sein werden, um entsprechende Flächen zu erwerben
- Aufbau eines Portfoliomanagements, um eine laufende, ressortübergreifende Bewertung der Nutzung, Bewirtschaftung und Entwicklungsmöglichkeiten kommunaler Flächen durchzuführen
- Pilotprojekt: Baugebiet Geysstraße für kommunale Grundstücksentwicklung (Erschließung, Konzeptvergabe) und für den Einsatz der Einnahmen aus Verwertung und Erschließungsbeiträgen – Aufbau eines Bodenfonds

Kooperatives Baulandmodell Dresden

- Die Beteiligung der Vertragspartner an den ursächlichen Folgekosten der technischen Infrastruktur wird formalisiert.
- Die Festlegung der Angemessenheitsgrenze erfolgt auf Grundlage eines standardisiert ermittelten Gesamtertrages – Rechentool zur Beurteilung der Angemessenheit.
- Mind. 15 % der neu geschaffenen Geschossfläche werden als geförderter mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau festgesetzt.
- Mittelfristig rechnet die Verwaltung mit ca. 1.000 mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen, die im Rahmen des Baulandmodells entstehen.
- Im Innenbereich gibt es zahlreiche Brachen und Baulücken – der Anteil, der nach § 34 BauGB genehmigten WE im Geschosswohnungsbau wird auf 50-75 % geschätzt – dort gilt das Baulandmodell nicht.

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Im Zuge der Neugründung der WiD 2017 wurden die kommunalen Grundstücke auf ihre kurz- oder mittelfristige Eignung für den Wohnungsbau geprüft.
- Seit 2018 werden fast alle verfügbaren und für den Wohnungsbau geeigneten städtischen Flächen in die kommunale Wohnungsbaugesellschaft eingelegt (bisher 3 Grundstückspakete – 2017, 2018, 2021).
- Beschluss 2013: Förderung des Baus von selbstgenutztem Wohneigentum durch Bauherrengemeinschaften, Ausschreibung von städtischen Grundstücken in Konzeptvergabe. Mangel an (kommunalen) Grundstücken – 2022 Auftrag zur Prüfung von Zwischenerwerbsmodellen

Erbbaurecht

- Es bestehen Erbbaurechtsverträge aus der Vergangenheit (ca. 250 Verträge).
- Mit dem Strategischen Flächenenerwerbs- und Entwicklungskonzept 2022 wurde die Festlegung getroffen, dass die Verwertung kommunaler Grundstück regelmäßig über Erbbaurecht erfolgt bzw. über das Instrument des Tausches das Flächenvermögen nicht strukturell geschmälert wird.

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2018 | Wohnkonzept 2019 | Wohnbaulandkonzept | Innenentwicklung 2008 | Nachverdichtung | Konversionsflächen | Stadterweiterung | Baulandbeschluss 2022 | Baulandmodell 2019/2022 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Reservierung von 15 % der städtischen Flächen in allen Baugebieten für Baugruppen und Genossenschaften (2006), Einrichtung eines Liegenschaftsfonds zur Förderung von Wohnprojekten (2013)
- Beschluss zur Grundstücksvergabe für Wohnungsbau im Erbbaurecht 2016 (auf Gewerbe ausgeweitet)
- Beschluss VU im Bereich „Frankfurt Nordwest“ (2017) – Voraussetzungen für eine SEM (§§ 165 ff. BauGB)
- Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung 2019
- Baulandmodell 2020 – Leitlinie Städtebaulicher Vertrag
- Leitlinien der Nachverdichtung 2021

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung (2020)

- Flächen für die sozial- und klimagerechte Bodennutzung schaffen – über städtebaulichen Verträge und ggf. Baulandumlegung
- Seit 2014 Quote für 30 % geförderten Wohnungsbau bei Schaffung von neuem Baurecht festgelegt
- Angemessenheitsprüfung: 1/3 der Bodenwertsteigerung verbleibt bei Planungsbegünstigten
- Erschließungskosten, Planungskosten, Kosten für soziale Infrastruktur und Maßnahmen zum Klimaschutz/Klimaanpassung sowie Ausgleichsmaßnahmen (ggf. Altlastensanierung) bis zur Höhe von 2/3 der planungsbedingten Bodenwertsteigerung von Planungsbegünstigten getragen
- Seit 2020: **70 % der Fläche sind nach Vorgaben (s.u.) zu bebauen**

30 % geförderter Wohnungsbau	15 % gemeinschaftliche genossenschaftl. Wohnprojekte
• Häufig in Förderweg 1 (Wohnungsvermittlungsstelle) und Förderweg 2 (mittlere Einkommen) • Städtische Wohnungsbaugesellschaften weiterhin Anteil von min. 40%	• Vergabe im Konzeptverfahren • Stadt stellt Flächen als Erbbaurecht auf der Basis des Verkehrswertes bereit
15% freifinanzierter Mietwohnungsbau	10 % preisreduzierte Eigentumswohnungen
• Bisher kaum bestandsorientierte oder bestandserhaltende Entwicklung • Ausgewogenes Wohnungsangebot schaffen	• Verkaufspreis von 4.500 Euro pro m² festgesetzt • Verkaufspreisanpassung alle 3 Jahre • Ausschließlich Eigennutzung für 20 Jahre

Nachverdichtung

- Fokusräume: Siedlungsgebiete der 1950er- bis 1970er-Jahre
- Nachverdichtungsmanagement und ämterübergreifende Arbeitsgruppe Nachverdichtung
- Schwellenwert von 3.000 m² neu geschaffener Bruttogrundfläche (BGF) Wohnen
- Grundsätzlich sind im Rahmen von Nachverdichtungsprojekten mind. 30 % der durch die Nachverdichtung zusätzlich entstehenden Bruttogrundfläche Wohnen für den geförderten Wohnungsbau – gemäß den Regeln des Baulandbeschlusses – zur Verfügung zu stellen. Für Wohnungsbaugesellschaften gelten 40 %.

Erbbaurecht

- Erbbauzins beträgt 2,5 % des Bodenrichtwerts für Wohngebiete (für EFH/ZFH definierter Erbbauzins 6,72 Euro/m²)
- 99 Jahre Laufzeit, Abweichungen möglich, um einheitliches „Ablaufdatum“ in einem Gebiet sicherzustellen
- Für MFH Konzeptvergabe und Forderung von min. 30 % gefördertem Wohnraum
- 2020: Reduzierung Erbbauzins für geförderten Wohnraum/Wohnngenossenschaften/Wohnprojekten im Rahmen der Konzeptvergabe auf 0,5-1,5 % je nach Höhe des Bodenrichtwerts

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2019 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept 2020 |
Innenentwicklung 2014 | Nachverdichtung 2021 | Konversionsflächen | Stadterweiterung 2017 |
Baulandbeschluss 2019 | Baulandmodell 2020 | Erbbaurecht 2016

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Baulandbeschluss 2006 – Abkehr von Angebotsplanung (Vorratsbaurecht): Baulandbereitstellung nur bei Sicherung der zügigen Bebauung (Fristen, Bürgschaften); aus dem Ziel, insbesondere junge Familien in Kaufbeuren zu halten bzw. anzusiedeln, wurde die Notwendigkeit abgeleitet, jederzeit, in ausreichender Menge, in städtebaulich vertretbarer Weise und zu einem angemessenen Preis Bauland zur Verfügung zu stellen.
- Grundsatzbeschluss und Kooperatives Baulandmodell 2019 – Reaktion auf den Mangel an bezahlbarem Wohnraum (insbesondere Mietwohnungen) für geringe bis mittlere Einkommen: Neue Baurechte werden nur geschaffen, wenn die Umsetzung der Ziele entweder durch Zwischenerwerb oder durch städtebauliche Verträge mit den Grundstückseigentümern*innen gesichert ist.
- Im Haushalt sind zwei Mio. Euro für den Grundstücksankauf eingestellt.

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Kooperatives Baulandmodell 2019

- Verpflichtung zur Übernahme der Planungs-, Gutachter- und Erschließungskosten sowie der Kosten für Ausgleichsmaßnahmen
- Der Planungsbegünstigte verpflichtet sich ab 25 WE oder 2.000 qm Geschossfläche mind. 10 % geförderten Wohnungsbau (nach den Grundsätzen der einkommensorientierten Förderung) zu errichten, in Mischgebieten wird ein Anteil der Wohnnutzung von 60 % zu Grunde gelegt.
- Keine Bindung bei Einfamilien-, Doppel- und Reihenhausbauungen sowie Zweifamilienhäusern
- Es wird eine gleichmäßige Verteilung von preisreduzierten Mietwohnungen, frei vermarkteten Mietwohnungen und Eigentumswohnungen auf das gesamte Baugebiet angestrebt.
- In städtebaulichen Verträgen werden Baupflichten zur zeitnahen Umsetzung der Vorhaben vereinbart – längstens 5 Jahre.
- Die Grundstückseigentümer*innen leisten einen finanziellen Beitrag zu den Kosten von zusätzlicher sozialer Infrastruktur (insbesondere Kindertagesstätten und Schulen), die durch die neuen Bauflächen erforderlich werden (Bagatellgrenze: 50 Wohneinheiten oder 3.500 m² Geschossfläche).

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Die Stadt hat nur wenige eigene Flächen, da der Ankauf viele Jahre vernachlässigt wurde. Ziel der Baulandentwicklung war es, junge Familien in der Stadt zu halten („Familienziel Kaufbeuren“).
- Ziel ist perspektivisch, die Bestände des kommunalen Eigenbetriebs (550 WE) auf stadteigenen Flächen (bis zu 100 WE im Gebiet „Blasius Blick“) auszuweiten.
- Kommunale Flächen werden u.a. an die 16 Stiftungen (treuhänderische Verwaltung durch die Kommune) veräußert. Diese vergeben die Grundstücke im Erbbaurecht und erzielen so langfristig die notwendigen Einnahmen zum Kapitalerhalt.

Erbbaurecht

- Erfahrungen mit Erbbaurechten im Gewerbebereich: Bei Wahlmöglichkeit zwischen Verkauf und Vergabe im Erbbaurecht wurden die Grundstücke immer gekauft.
- 2019 Grundstücksvergabe im Erbbaurecht über städtische Stiftung im Wohnbaugebiet „Am Kaiserweiher“ für 35 EFH-Grundstücke und 4 EFH + 1 MFH, die von Bauträgern bebaut und dann vergeben werden
- Laufzeit von 99 Jahren und Erbbauzins je nach Lage 5,70 Euro bzw. 6,00 Euro je qm

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2017 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept 2017 |
Innenentwicklung | Nachverdichtung o.J. | Konversionsflächen 2017 | Stadterweiterung o.J. |
Baulandbeschluss 2006/2019 | Baulandmodell 2019 | Anwendung Erbbaurecht o.J.

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Kooperatives Baulandmodell 2014, Fortschreibung 2017
- Stadtentwicklungskonzept Wohnen 2014
- Handlungskonzept Innenentwicklung (in Vorbereitung)
- Konzeptvergabe in Anwendung und Beschluss zur Vergabe in Erbbaurechten (Beschluss am 17.03.2022)
- Bodenbevorratung für zukünftige Aufgaben der Stadtentwicklung, Mobilisierung von Flächen für den Geschosswohnungsbau

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Kooperatives Baulandmodell Köln 2017

- 30 % geförderter Wohnungsbau
- Bagatellgrenze: Vorhaben > 20 WE bzw. 1.800 m² Geschossfläche (GF) Wohnen
- Grundsätzliche Verpflichtungen (ohne Bagatellgrenze): vollständige Errichtung einer KiTa bzw. Schaffung eines Betreuungsangebotes (100 % Kostenübernahme), Errichtung öffentlicher Grünflächen, öffentlicher Kinderspielplätze und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Übernahme der Planungskosten

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Politischer Beschluss für die Vergabe im Erbbaurecht (Beschluss am 17.03.2022)
- Zudem Konzeptvergaben für Geschosswohnungsbau und Einfamilienhäuser

Stadtentwicklungskonzept Wohnen

- Maßnahmenprogramm in acht Handlungsfeldern u.a.
 - Überprüfung und Aktualisierung des Wohnungsbauprogramms 2015; Prüfung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale, planerische Bewertung der Konversionsflächenpotenziale
 - Im Handlungsfeld Liegenschaften: kommunaler Zwischenerwerb, Konzeptvergabe und Erbbaurecht

Handlungskonzept Innenentwicklung (in Vorbereitung)

- Erfassung kleinteiliger Potenziale der Innenentwicklung (Baulücken, mindergenutzte Grundstücke, Aufstockungspotenziale Nutzungsüberlagerungen)
- Teilräumliche Pilotanalyse als Basis
- Priorisierungskriterien: u.a. erwartete Mengeneffekte

Organisatorische Arrangements

- Wohnungsbauleitstelle (seit 2017) als zentrale Anlaufstelle für Investoren sowie alle anderen Akteure des Wohnungsmarktes für Bauprojekte mit mehr als 50 Wohneinheiten
- Wohnungsbauforum als Beratungsgremium öffentliche und private Akteure

„Köln Katalog“

- Beispielgebender Katalog von aus dem Bestand abgeleiteten Gebäudetypologien unterschiedlicher Dichte (in Arbeit)

Short Stories (Konzepte)

Baulückenprogramm | Wohnungsbauprogramm 2015 | Stadtentwicklungskonzept Wohnen 2014 | Baulandmodell 2014/2017 | Konzeptvergabe 2016 | Kölner Perspektiven 2030+ | Vorrangige Nutzung des Erbbaurechtes bei der Veräußerung städtischer Grundstücke 2022

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Bodenvorratspolitik über Flächenankauf/Umlegungsverfahren – Gemeinde ist größte Flächeneigentümerin
 - Langfristige Bodenbevorratung für zukünftige Aufgaben der Gemeindeentwicklung
- Kommunale Wohnungsbaugesellschaft – Gewobau Kriftel, hält 182 WE; insgesamt haben Gemeinde und Gewobau Belegungsrechte für 278 WE. Erwerb und Entwicklung von Wohnungsbaugrundstücken erfolgt in Kooperation von Gemeinde und Gewobau.
- Beschluss der Neuaufstellung eines Gemeindeentwicklungskonzepts 2019 (vorheriges Konzept von 1997)

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Aktive Bodenpolitik

- „Am Krifteler Wäldchen“ wird aktuell das größte Neubaugebiet der vergangenen 30 Jahre entwickelt: Auf einer insgesamt 18 ha großen Fläche, die sich direkt an den Krifteler Bahnhof anschließt, sind etwa 420 WE geplant, gut die Hälfte davon als Miet- und Eigentumswohnungen in einem Gebäuderiegel entlang der Bahntrasse. Erstmals wird dabei die Umsetzung einer Quote von 10 % mietpreisgedämpften Wohnungen gefordert.
- Der gemeindliche Zugriff auf die Grundstücke im Plangebiet erfolgt im Rahmen einer freiwilligen Umlegung mit rund 75 Flächeneigentümer*innen bzw. durch Flächenankauf – unterstützt durch die Hessische Landgesellschaft mBH (HLG).

Vergabeprinzipien für kommunale Grundstücke

- Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft Gewobau entwickelt momentan einen Neubau mit 48 geförderten Wohnungen in Holzmodulbauweise in barrierefreiem Standard. Die Veräußerung der gemeindeeigenen Grundstücke (Größe: 3.214 m²) an die Gewobau erfolgte im Jahr 2019 zu einem vergünstigten Quadratmeterpreis von 100 Euro.

Erbbaurecht

- Es bestehen 10 Erbbaurechte aus der Vergangenheit, derzeit werden keine neuen Erbbaurechte vergeben.

Innenentwicklung

- Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen

Besonderheiten

- Partner-Kommune im „Großen Frankfurter Bogen“ – Baulandoffensive Hessen (Partnerschaftsvereinbarung)
- Interesse bzw. Bedarf der lokalen Bevölkerung an Wohnungen in Geschosswohnungsbauten erkannt
- Vorrang Innen- vor Außenbereichsentwicklung, da landwirtschaftliche Flächen in der durch Obstbau geprägten Gemeinde einen hohen Stellenwert haben

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 1997 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept | Innenentwicklung | Nachverdichtung o.J. | Konversionsflächen | Stadterweiterung | Baulandbeschluss | Baulandmodell 2016 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Baulandbeschluss 2013 (Baulandstrategie zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung Stadt und Stadtteile)
- Baulandvergabe 2016 (Richtlinien für die Vergabe von Wohnbaugrundstücken in den Stadtteilen – 2022 in Überarbeitung aufgrund des „Leitlinienkompromisses“ mit der EU)
- Wohnraumförderung 2017 (Richtlinie zur Festsetzung eines Anteils von gefördertem Mietwohnungsbau im Rahmen der Baulandbereitstellung (Quotierungsregelung))

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Landauer Baulandstrategie | Initiative „Landau baut Zukunft“

- Kernstadt Landau: Nutzung von Innenentwicklungs- (FNP) vor Arrondierungspotenzialen (nicht FNP)
- Stadtteile: gleichberechtigte Nutzung von Innenentwicklungs- und Arrondierungspotenzialen
- Kernstadt und Stadtteile: Außenentwicklungspotenziale nur, wenn andere Potenziale ausgeschöpft sind
- Ankaufsmodell bei Arrondierungs- und Außenpotenzialen: kommunaler Zwischenerwerb mit kurz- oder mittelfristiger Weitergabe

Arrondierungs- und Außenpotenziale

- Wertsteigerungsausgleich: erhoben auf die Bodenwertsteigerung (Verkaufserlöse der Stadt minus Kosten für Ankauf, Finanzierung, Entwicklung und Erschließung der Flächen) von 15 % des durchschnittl. Bodenrichtwertes der Umgebung
- Bauverpflichtung: 3 Jahre nach Vertrag

Innenentwicklungspotenziale

- Private Entwicklung ohne städtischen Ankauf
- Zunächst 25 %, seit 2019 33,3 % geförderter Mietwohnraum bei Neubau ab 4 WE und 400 m² Wohnfläche
- Umsetzung der Quote ist Voraussetzung für Schaffung oder Veränderung von Baurecht

Richtlinien für die Vergabe von Wohnbaugrundstücken in den Stadtteilen – „Einheimischenmodell“ (2016)

- Vorkaufsrecht Alteigentümer*innen: kein VK bis 500 m² | 500 m² bis 2000 m² ein BG | ab 2001 m² zwei Baugrundstücke
- Bauverpflichtung und mind. fünfjährige Eigennutzung
- Vergabekriterien: Wohnsitz, Familienstand, Kinder, soziales Engagement
- Vergabe mindestens zum Verkehrswert – keine Subventionierung der Grundstückspreise für Haushalte mit geringem Einkommen und/oder „Einheimische“
- Überarbeitung der Vergaberichtlinie in 2022 aufgrund des Leitlinienkompromisses mit der EU: Vergabe überwiegend nach Sozialkriterien, Gewichtung der Ortsbezugs-kriterien muss unter 50 % sein

Leitlinie für die Vermarktung von stadteigenen Baugrundstücken in der Kernstadt (2019)

- Jeweils quartiersbezogene Vermarktungsstrategien gemäß den städtebaulichen Zielsetzungen
- Konzeptvergabe (Soll-Vorgabe): mind. 33 % sozial geförderter Wohnungsbau (über das Quartier betrachtet, gilt auch für Einzelgrundstücke), mind. 10 % der Bauflächen für Baugemeinschaften

Erbbaurechte

- Es bestehen noch ca. 200 Erbbaurechte aus der Vergangenheit, die bei Auslaufen den Erbbaurechtsnehmern zum Kauf angeboten oder auch verlängert werden. Neue Erbbaurechte werden nicht ausgegeben.

Short Stories (Konzepte)

(Innen)Stadtentwicklungskonzept 2016 | Wohnraumversorgungskonzept 2016 | Wohnbaulandkonzept 2012 | Nachverdichtung 2016 | Konversionsflächen 1991 | Stadterweiterung 2018 | Baulandbeschluss 2010/13 | Baulandmodell 2016 | Anwendung Erbbaurecht

Leopoldshöhe | NRW | Grundzentrum | bei Bielefeld | 16.303 EW | +1,5 % (2013–2018)

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Kommunale Grundstücksgesellschaft: Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung (LIL) (Gründung 1.7.1996) – impliziter Baulandbeschluss zu kommunalem Zwischenerwerb mit kurz- oder mittelfristiger Weitergabe
- Baurecht wird im Wesentlichen nur dort geschaffen, wo die LIL im Besitz der Flächen ist, dadurch wird die Bodenpreisentwicklung erfolgreich gedeckelt
- Beim Flächenankauf Konzentration auf den Ortskern der Gemeinde (zwei Entwicklungskerne), in den Ortsteilen nur Nachverdichtung von Einzelgrundstücken

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland

- Ziel: gegen demografischen Wandel wirken, indem jungen Familien Bauland vermittelt wird
- Vergabe an junge Familien mit Wertung nach sozialen Kriterien (z.B. Anzahl Kinder, Arbeitsplatznähe)
- Bauverpflichtung (Frist 3 Jahre) und Eigennutzung (ohne Frist)

Baulückenkataster wurde verwaltungsintern erstellt; wegen vieler Bedenken der Grundstückseigentümer*innen, deren Daten herausgenommen wurden, konnte nur ein kleiner Teil der Grundstücke veröffentlicht werden. Die Vermittlung erfolgt vorrangig über persönliche Nachfragen und Gespräche.

Besonderheiten

- Wohnungsmarkt ist bisher durch Eigentum und Einfamilienhäuser geprägt, aber inzwischen wurde Interesse bzw. Bedarf der einheimischen Bevölkerung an Wohnungen in Geschosswohnungsbauten und Mietwohnungen erkannt. Parteiübergreifende politische Unterstützung für die Neuausrichtung, die mit dem Baugebiet Brunsheide vollzogen wird. Die bisher eher einseitigen Angebotsstrukturen wurden durch die Konzentration auf die Familienförderung bedingt.
- Neues Baugebiet Brunsheide ist Projekt der Regionale Ostwestfalen-Lippe NRW (2022).

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept 2018 | Innenentwicklung | Nachverdichtung 2016 | Konversionsflächen | Stadterweiterung | Baulandbeschluss 1997 | Baulandmodell | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Baulandbeschluss 2005 („Grundsatzbeschluss“ zur Abkehr vom Prinzip der reinen Angebotsplanung hin zu einer strategischen Baulandentwicklung)
- Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau 2016/2021
- Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) für 15 Außenstadtteile 2014–2023 (hessisches Dorfentwicklungsprogramm): Begrenzung der Neuausweisungen im Außenbereich auf 40 WE, Förderung der Innenentwicklung

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Grundsatzbeschluss (2005)

- Ziel: relative Verteilung der Einwohnerzahl nicht weiter in Richtung Außenstadtteile verschieben
- Ausrichtung an der lokalen Nachfrage im Stadtteil: Orientierung an bestehenden Infrastruktureinrichtungen und damit an stadt-ökonomischen Aspekten
- Baugebietsausweisungen in den Außenstadtteilen sind für den Haushalt kostenneutral abzuwickeln, und das geschaffene Bauland ist zügig zu nutzen.
- Beschluss einer Prioritätenliste für die Flächenentwicklung in den Außenstadtteilen

Baulandentwicklung in Außenstadtteilen (Verfahren)

- Zentrale Voraussetzung: Verkaufsbereitschaft des/der Eigentümer*in
- Vertragliche Vereinbarung zur Übernahme der Entwicklungs- und Erschließungskosten durch Investor
- Der Verkauf der erschlossenen Grundstücke orientiert sich an den vereinbarten Bedingungen im Hinblick auf Preise (Bodenrichtwert, Planungsmindestgewinn), sozialen Aspekten (z.B. Familien mit Kindern), Zeiten/Fristen (Vorhalten einzelner Grundstücke für „Einheimische“)
- SEG (städtische Gesellschaft) als Alternative zu privaten Erschließungsträgern/Investoren

Quotenregelung (geförderter Wohnungsbau)

- Bezieht sich auf EFH und MFH sowie Miet- und Eigentumswohnraum
- 2016: Sozialquote gilt ab 20 WE für mind. 20 % WE und 20 % Bruttogeschossfläche
- Ab 2021: Erhöhung der Sozialquote auf mind. 30 % und ab 10 WE
- Prüfung der Anwendung § 9 Abs. 2d: Festsetzung der Sozialquote auch im unbeplanten Innenbereich

Erbbaurecht

- 2020 Beschluss städtische Grundstücke bevorzugt als Erbpacht zu vergeben. Davon ausgenommen sind:
 - Schaffung von Wohneigentum in (neuen) Siedlungsgebieten sowie
 - Gewerbeflächen, die mit dem Zwecke der Steuerung von Gewerbeansiedlungen angekauft werden

Flächenankauf

- Grundsatzbeschluss 2021: zur Sicherung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung weiterhin und in verstärktem Umfang Maßnahmen zur strategischen Bodenbevorratung durch den aktiven Ankauf von Flächen im Innen- wie auch im Außenbereich gemeinsam mit der SEG ergreifen

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept o.J. | Wohnungsmarktkonzept 2015 | Wohnbaulandkonzept 2018 |
Innenentwicklung 2013 | Nachverdichtung 2012 | Konversionsflächen 1990 | Stadterweiterung 2018 |
Baulandbeschluss 2005 | Baulandmodell 2016/21 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Grundsatzbeschluss zur Bodennutzung der Stadt Oranienburg/Baulandstrategie 2019, teilweise zur Überprüfung von Grundlagen 2020 ausgesetzt
- Beschluss zur Grundstücksvergabe für Wohnungsbau im Erbbaurecht von 2019
- Wohnraumversorgungskonzept als Grundlage zur Anpassung des Bodennutzungsbeschlusses derzeit in der politischen Diskussion

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Wohnbaulandstrategie

- Neues Baurecht nur für Flächen im Eigentum der Stadt Oranienburg; im Außenbereich bei einer liegenschaftlichen Partizipation mit Zwischenerwerb von min. 50 % des Baulands (bislang nicht zur Anwendung gekommen und durch Beschluss der StVV von 2020 ausgesetzt)
- Städtebaulicher Vertrag zur Kostenübernahme für Planung, Erschließung und soziale Infrastruktur sowie bei MFH auf (ehemals) städtischer Fläche min. 35 % geförderter Mietwohnraum soweit eine Förderung möglich
- bei MFH auf privater Fläche min. 35 % geförderter Mietwohnraum (ausgesetzt)
- Vergaberichtlinien für EFH werden noch erarbeitet.
- Nachjustierung auf der Basis des Wohnraumversorgungskonzeptes

Erbbaurecht

- Städtische Grundstücke werden grundsätzlich nur im Erbbaurecht vergeben.

Besonderheiten

- Stadt im Umland von Berlin (Brandenburg) – Anpassung des liegenschaftlichen Vorgehens an den steigenden Siedlungsdruck
- Übernahme der liegenschaftlichen Partizipation (Münster, Anwendung derzeit ausgesetzt)

Short Stories (Konzepte)

Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2035+ 2019 | Baulandstrategie 2017 | Grundsatzbeschluss zur Bodennutzung 2019 | Wohnraumversorgungskonzept 2021

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Baulandbeschluss 2015: Ausweisung von Wohnbauflächen zur Erreichung des angestrebten Wachstumsziels
- Stadtentwicklungsgesellschaft
- Wohnungsbaugesellschaft mit großem Bestand bezahlbarer Wohnungen

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Aktive Bodenpolitik

- Stadtentwicklungsstrategie „40.000+“ setzt auf Bevölkerungswachstum in Folge von Baulandausweisungen – bis 2022 werden neue Wohnbauflächen für ca. 450 Bauplätze (vorrangig für Ein- und Zweifamilienhäuser) ausgewiesen. Sollte die Baulandnachfrage auch über 2022 hinaus deutlich anhalten, ist bedarfsgerecht die Bereitstellung weiterer Baulandflächen vorzubereiten.
- In den zurückliegenden 5 Jahren wurden 14 B-Pläne rechtswirksam (250 WE), aktuell sind 7 B-Pläne im Verfahren (290 WE). Der Bau von Mehrfamilienhäusern erfolgte fast ausschließlich nach § 34 – also im Innenbereich.
- Die Stadt selbst betreibt aber keine aktive Flächenvorratspolitik und sieht die kommunale Liegenschaftspolitik auch nicht als Instrument der Stadtentwicklung – trotz der angegebenen Knappheit der kommunalen Flächen.
- Zur Bebauung standen viele Konversionsflächen ehem. Gewerbebetriebe zur Verfügung – Strukturwandel.

Baulandbeschluss

- Der Baulandbeschluss hat zum Ziel die Ausweitung des Baulandangebots und die Innenentwicklung/Aktivierung von Brachflächen.
- 2015: „Es wird beschlossen, zum Zwecke des Bevölkerungswachstums der Stadt Pirna auf 40.000 Einwohner mit den Mitteln der Bauleitplanung neue Wohnbauflächen gemäß der Karte „Baulandbereitstellung in den Jahren 2014–2020“ aufzubereiten.“

Baulandmodell

- Als Baulandmodell gilt die Praxis der städtebaulichen Verträge.

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Keine Vergaberegeln für städtische Grundstücke

Erbbaurecht

- Es gibt Erbbaurechte aus der Vergangenheit (unbekannt wie viele), es werden keine neuen vergeben.

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2017 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandkonzept 2015 |
Innenentwicklung | Nachverdichtung o.J. | Konversionsflächen | Stadterweiterung | Baulandbeschluss 2015 |
Baulandmodell o.J. | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Baulandmodell 2019
- Wohnbaulandrichtlinie für die Entwicklung von Außenbereichsflächen (insbesondere in den Ortsteilen)
- Besonderer Akteur: Spital- und Spendfonds Überlingen – die Stiftung dient gemeinnützigen, sozialen, mildtätigen und kirchlichen Zwecken. Die Stiftung verfügt über zahlreiche Immobilien und umfängliche Grundstücke, die Stadt ist Sachwalter und der Gemeinderat zugleich Stiftungsrat.

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Aktive Bodenpolitik

- Kommunalen Zwischenerwerb potenzieller Wohnbauflächen, um bei der anschließenden Weiterveräußerung die baulandpolitischen Grundsätze – insbesondere energetische Standards und geförderter Mietwohnungsbau – umsetzen zu können (über städtebauliche Verträge)
- Wohnbaulandrichtlinie: Für Flächen im Außenbereich wird Planungs- und Baurecht nur geschaffen, wenn die Stadt von den privaten Grundstückseigentümern mind. 50 % der Nettowohnbaufläche zum Verkehrswert erwerben kann. Prioritär werden die Flächen entwickelt, die sich vollständig im Eigentum der Stadt oder des Spital- und Spendfonds Überlingen befinden.
- Private Flächen, die nicht erworben werden können, werden erst entwickelt, wenn sich der oder die Eigentümer in einem städtebaulichen Vertrag zur Umsetzung der städtischen Vorgaben verpflichtet haben.
- Das Baulückenkataster befindet sich in Überarbeitung.

Wohnbaulandmodell

- Intensivierung des zielgerichteten Flächenerwerbs, kommunaler Zwischenerwerb (s.o.)
- Preisgedämpfter und sozial geförderter Wohnungsbau (siehe rechts)
- Bindung an Mietspiegel (Aktualisierung alle 2 Jahre)
- Mietpreisbindung für 30 Jahre
- Belegungsrechte können vereinbart werden
- Mischungsverhältnis von Wohnungen unterschiedlicher Größe kann einzelfallbezogen festgelegt werden.

Quote für preisgedämpften Wohnungsbau

- 30 % der Wohnfläche bei Wohngebäuden mit vier und mehr Wohnungen bzw. ab einer Wohnfläche von 400 m² – diese Quote beinhaltet auch geförderte Sozialwohnungen.

Kooperative Wohnbaulandentwicklung

- Gesamtkosten der Baulandentwicklung werden durch einen städtebaulichen Vertrag anteilig auf die Grundstückseigentümer*innen umgelegt.

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke bzw. Grundstücke des Spital- und Spendfonds

- Bisher Vergabekriterien in Anlehnung an Einheimischenmodelle; Ein Leitfaden für Konzeptvergaben, der eine Mischung von Wohnformen, Baumaterialien oder Energiestandards berücksichtigt, ist in Erarbeitung.
- Bauverpflichtung: Die zugeteilten Grundstücke sind innerhalb von drei Jahren zu bebauen.
- Die Vergabe von Grundstücken des Spital- und Spendfonds erfolgt seit 2020 ausschließlich im Erbbaurecht.

Zweckentfremdungssatzung

- Seit März 2019 ist eine Zweckentfremdungssatzung in Kraft, die die Umnutzung von Bestandswohnungen für gewerbliche Zwecke oder als Ferienwohnungen untersagt.

Besonderheiten

- Ausgeprägte Steuerung von Wohnbauentwicklungen im Außenbereich und große Vielfalt bodenpolitischer Instrumente – Spital- und Spendfonds als interessanter bodenpolitischer Akteur (Bürgerstiftung).
- Schweizer Nachbarn als Preistreiber am Überlinger Grundstücks- und Wohnungsmarkt.

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2015 | Wohnungsmarktkonzept | Wohnbaulandrichtlinie | Innenentwicklung | Konversionsflächen | Nachverdichtung | Stadterweiterung | Baulandbeschluss | Baulandmodell 2019 | Anwendung Erbbaurecht

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Langfristige Bodenbevorratung und systematischer Flächenankauf zur Baulandentwicklung auf Basis langjähriger Praxis
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept
 - Akzentverschiebung auf Innenentwicklung (80 % innen, 20 % außen)
 - Akzentverschiebung zu Geschosswohnungsbau (jährlich 700 WE, davon 50 EFH)

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Aktive Bodenpolitik

- Systematischer Flächenankauf im Außenbereich als Vorbereitung der Baulandentwicklung (auch Tauschflächen und Flächen für Ausgleichsmaßnahmen)
- Vorrangige Nutzung von Ankaufsoptionen auch im Innenbereich (Bahnhofsgebiet, Konversionsmaßnahmen etc.)
- Andernfalls Bindungen über städtebauliche Verträge soweit neues Baurecht geschaffen wird
- Nutzung von Vorkaufsrechten auch als Anstoß für Kaufangebote

Beschlossene Wohnungspolitische Ziele

- Flächenbereitstellung für jährlich 700 WE, davon 50 EFH
- Aufstockung des Bestandes der stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft von 7.000 auf 10.000 WE bis zum Jahr 2030
- 20 % der BGF für Wohnraum in Büro- und Geschäftsgebäuden im Kernstadtbereich
- Richtlinie zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zur Miete
- Reservierung von Bauplätzen für genossenschaftliches Bauen

Baulandpolitik

- Seit 1890: 100 % Flächenerwerb durch die Stadt vor Aufstellung von B-Plänen bei Entwicklungen im Außenbereich
- Städtebauliche Verträge soweit bei planungsbedürftigen Innenentwicklungen kein Flächenerwerb gelingt auf Basis einer Richtlinie über die zu vereinbarenden Bindungen
 - 30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau
 - Übernahme von Folge- und Erschließungskosten

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke – „Ulmer Vergabe“

- Vergabe nach qualitativen Zielkriterien (Anteil geförderter Wohnungsbau, städtebauliche, ökologische u.a. Kriterien); eingeführtes und bewährtes Verfahren
- Vergaberichtlinie für EFH-Grundstücke nach sozialen Kriterien
- 10 Jahren Selbstnutzungsbindung gesichert durch Wiederkaufsrecht mit Auflassungsvormerkung
- Erste Überlegungen zur Nutzung von Erbbaurechten als Option

Besonderheiten

- Langjährige Praxis einer Flächenbevorratung und des auf Zwischenerwerb basierenden Baulandmodells
- Kohärentes, abgestimmtes Vorgehen von Planungs- und Liegenschaftsverwaltung, enge Einbeziehung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft
- Eingeübte Vergabepaxis nach dem besten Konzept

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2019 | Innenstadtkonzept 2020 | Eingeübte Flächenankaufsstrategie seit 1890 | Leitlinien zur Vergabe von Baugrundstücken 2018 |

Bausteine der aktiven Bodenpolitik

- Handlungskonzept Wohnen 2015: 5.800 WE bis 2030 benötigt
- Grundsatzbeschluss 2018: Mindestquote (30 % GF) für den geförderten Mietwohnungsbau bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen und Ausgleich für den entstehenden Bedarf an Kitaplätzen
- Baulückenaktivierung 2019
- Baulandbeschluss 2020: Ziele und Grundsätze bei der Aktivierung von Wohnbauflächen
- Aktualisierung und Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen 2022: Stadt Würzburg unter Berücksichtigung der Entwicklung und Bedürfnisse im Landkreis Würzburg (interkommunal)

Details zu einzelnen Bauland-Instrumenten

Bereitstellung von Bauland – Grundstückspolitik (Baulandbeschluss 2020)

- Bedingungen der Aufstellung von B-Plänen für Gebiete mit mehreren Grundstückseigentümer*innen
 - Zwischenerwerbsmodell: mind. 70 % der Fläche in städtischem Eigentum
 - Unter 70 %, aber mind. 50 % der Fläche: Prüfung der Durchführung einer vereinbarten amtlichen Umlegung
 - Unter 50 %: Prüfung der Reduzierung des Planungsgebietes
- Bei einem (oder wenigen) Planungsbegünstigten können die Grundsatzbeschlüsse auch über städtebauliche Verträge umgesetzt werden: Grundzustimmungserklärung für Einleitung der Bauleitplanverfahren.
- Vermarktungskonzept für jedes zwischenerworbene Gebiet

Wohnungspolitische Grundsatzbeschlüsse (2018, 2019, 2020)

- Quote für geförderten Mietwohnungsbau: 30 % der Wohneinheiten bzw. 30 % der Geschossfläche, Bagatellgrenze 25 Wohneinheiten und/oder 3.000 m² Bruttogeschossfläche
- Folgekostenübernahme durch Planungsbegünstigten: Planungs- und Folgekosten, Erschließungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie soziale Infrastruktur (Erstellung und Betrieb einer Kita, Abtretung eines entsprechenden großen Grundstücks oder Leistung eines Kostenbeitrags (2.600 Euro pro Wohneinheit))

Baulückenaktivierung (ab 2018)

- Kontaktaufnahme mit Baulückenbesitzer*innen und Abfrage der Bebauungsabsicht (Rücklauf 137 von 314)
- Ergebnis 2019: Auf ca. 5 % der Flurstücke könnte kurz- bis mittelfristig eine Entwicklung vollzogen werden – die Mobilisierung ist sehr personalintensiv und erbringt nur überschaubare Ergebnisse.

Vergabeprinzipien für städtische Grundstücke

- Zeitlich befristetes Bebauungs- bzw. Verwendungsgebot (Sicherung von Rückübertragungsansprüchen)
- Konzeptvergaben: Kriterien nach Lage, städtebaulicher Struktur und Mischung – Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen, Bauweisen (z.B. Holzbau, Passivhaus), öffentliche Nutzungen, Mehrwert für das Quartier, energetische und ökologische Belange (z.B. erneuerbare Energien, Regenwasser, Gebäudebegrünung)
- Einbindung der Stadtbau Würzburg GmbH vor der beabsichtigten Vergabe städtischer Flächen
- Berücksichtigung von gemeinwohlorientierten Akteuren (Genossenschaften etc.) bei der Vergabe
- Kommunales Wohnungsbauförderungsprogramm für den Eigenheimbau: Preisbonus in Höhe von 7.000 Euro pro Kind (bis 16 Jahre, kindergeldberechtigt).
- Sicherung des Anteils von mind. 30 % für den förderfähigen Eigenheimbau beim Verkauf von städtischen Ein- /Zweifamilienhausgrundstücken an Bauträger

Erbbaurecht

- Eigenheimbau: Angebot von Erbbaurechte zu einem Zinssatz von 1,5 %

Short Stories (Konzepte)

Stadtentwicklungskonzept 2012 | Wohnungsmarktkonzept 2015/2022 | Wohnbauflächenentwicklungsplan 2023/24 (parallel zum FNP) | Innenentwicklung | Nachverdichtung 2016 | Konversionsflächen 2008 | Stadterweiterung | Baulandbeschluss 2020 | Baulandmodell 2018 | Anwendung Erbbaurecht (2020)

Fragebogen

A Situationsbeschreibung

Name der Kommune

1. Wie schätzen Sie die Einwohner- und Wirtschaftsentwicklung Ihrer Kommune für die kommenden 10 Jahre ein?
(Bitte kreuzen Sie in jeder Spalte das zutreffende Feld an.)

	Bevölkerungsentwicklung	Wirtschaftsentwicklung
Stark wachsend	☐	☐
Wachsend	☐	☐
Stabil	☐	☐
Schrumpfend	☐	☐
Stark Schrumpfend	☐	☐

2. Entwicklungsdynamik von Flächen und Preisen
(Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile das zutreffende Feld an.)

2.a Wie haben sich die Preise in den vergangenen 10 Jahren entwickelt?

Entwicklung der ...	stark steigend ($\geq +2\%$ /Jahr)	steigend ($\geq +1\%$ /Jahr)	gleichbleibend ($\pm 1\%$ /Jahr)	sinkend ($\geq -1\%$ /Jahr)
Neuvermietungsmieten	☐	☐	☐	☐
Kaufpreise für Wohneigentum	☐	☐	☐	☐
Bodenrichtwerte für baureifes Land	☐	☐	☐	☐

2.b Wie schätzen Sie die mittelfristigen räumlichen Entwicklungsperspektiven Ihrer Kommune ein?

Zukünftige Verfügbarkeit von...	mehr als genug	ausreichend	knapp	keine
Wohnungsbaufächen	☐	☐	☐	☐
Gewerbefächen	☐	☐	☐	☐
Eigenen, kommunalen Flächen	☐	☐	☐	☐
Ausgleichsflächen	☐	☐	☐	☐

3. Welche Planungsgrundlagen und Konzepte bestehen bzw. sind geplant? (Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile das zutreffende Feld an und geben Sie bei den vorhandenen Konzepten das Jahr des Erscheinens oder des Beschlusses an.)

	vorhanden	aus dem Jahr	in Fortschreibung	in Aufstellung	Aufstellung geplant
Flächennutzungsplan	☐		☐	☐	☐
Stadtentwicklungskonzept städtebauliches Entwicklungskonzept	☐		☐	☐	☐
Wohnungsmarktkonzept Handlungsprogramm Wohnraumversorgungskonzept	☐		☐	☐	☐
Wohnbaulandkonzept (eigenständig oder als Teil anderer Konzepte)	☐		☐	☐	☐
Konzeptionelle Grundlagen zu:					
Innenentwicklung (u.a. Dichtekonzepte, Potenzialstudien)	☐		☐	☐	☐
Nachverdichtung (u.a. Baulückenaktivierung)	☐		☐	☐	☐
Konversionsflächenentwicklung	☐		☐	☐	☐
Stadterweiterungen / Neue Quartiere	☐		☐	☐	☐
Sonstige, und zwar	☐		☐	☐	☐

4. Schaffung von neuem Baurecht für den Wohnungsbau

4.a Wie viele Bebauungsplanverfahren (einschließlich § 12 BauGB), durch die Wohnungsbau geschaffen wird, ...

	Anzahl der B-Pläne	davon nach		Anzahl der Wohneinheiten (insgesamt)
		§ 13a BauGB	§ 13b BauGB	
... wurden in den zurückliegenden 5 Jahren rechtswirksam?	ca.	ca.	ca.	ca.
... sind momentan im Verfahren?	ca.	ca.	ca.	ca.

Bitte bis zum 23. März 2020 zurücksenden

3

4.b Welcher Anteil der Baugenehmigungen wurde im Mittel der letzten 5 Jahre auf der Grundlage von § 34 BauGB erteilt?
(Bitte geben Sie die Differenzierung in Ein- und Mehrfamilienhäuser an, wenn die Daten in Ihrer Kommune verfügbar sind.)

	mehr als 75%	50 bis 75%	25 bis unter 50%	weniger als 25%
Anteil der Baugenehmigungen nach § 34 BauGB (insgesamt)	☐	☐	☐	☐
davon für den Bau von Einfamilienhäusern	☐	☐	☐	☐
davon für den Bau von Mehrfamilienhäusern	☐	☐	☐	☐

5. Bitte schätzen Sie ein, auf welchen Flächentypen in Ihrer Kommune in den vergangenen 10 Jahren Wohnungsbau stattfand und welche Flächenressourcen perspektivisch zur Verfügung stehen?

Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile die beiden zutreffenden Felder an.	In der Vergangenheit ...				Ressourcen für die Zukunft ...			
	häufig	selten	nie	weiß nicht	vorhanden	in Einzelfällen	keine	weiß nicht
Nachverdichtung bestehender Wohngebiete (Aufstockung, Ergänzung, Überbauung von Restflächen und Parkplätzen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ersatzneubau	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konversionsflächen, darunter:								
Bahn	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Militär	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gewerbe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Daseinsvorsorge (u.a. Krankenhaus, Schule, Wasserwirtschaft)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Flächen im bisherigen Außenbereich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige, und zwar.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

B Kommunale Bodenpolitik

6. Welche Datengrundlagen zur Erfassung der Baulandverfügbarkeit und der bodenpolitischen Situation sind in Ihrer Kommune verfügbar? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ GIS-basiertes kommunales Grundstückskataster zur verwaltungsinternen Nutzung
☐ Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen/Baulücken (mit Baurecht), wenn ja ☐ Baulückenkataster nach § 200 (3) BauGB
☐ Erfassung von Wohnbaulandreserven (ohne Baurecht)
☐ Grundstücksmarktbericht
☐ Sonstiges, und zwar.....

7. Kommunaler Bodenerwerb und Bodenvorratspolitik

7.a Betreibt Ihre Stadt eine aktive Bodenbevorratung – als Gesamtstrategie oder auch im Einzelfall? (Bitte zutreffende Felder ankreuzen.)

☐ Ja, als langfristige Bevorratung für zukünftige Stadtentwicklungsaufgaben
☐ Ja, im kommunalen Zwischenerwerb mit kurz- oder mittelfristiger Weitergabe
☐ Nein → bitte weiter mit Frage 8

7.b Wenn ja, werden beim Flächenankauf – ohne direkte Verwendungsabsicht – räumliche bzw. inhaltliche Schwerpunkte gesetzt?

☐ ja	☐ nein, allein der Preis entscheidet	☐ nein, wir kaufen (fast) alles, was angeboten wird	☐ weiß nicht
-----------------------------	---	--	-------------------------------------

☞ Wenn ja, welche? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ Erreichbarkeit mit ÖPNV	☐ Langfristig (planerisch noch nicht ausgewiesene) Potenzialflächen
☐ Stadtentwicklungskonzept (Entwicklungsräume)	☐ Mindestflächengröße von: m²
☐ Flächenankauf außerhalb der Gemarkung der Gemeinde	☐ Strategische Lage (z.B. Arondierung Eigentum)
☐ Sonstige und zwar.....	

☞ Wer kauft die Flächen? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ die Stadt selbst	☐ städtischer Eigenbetrieb	☐ städtische Beteiligungsgesellschaft
---	---	--

7.c Welche Anlässe waren für den kommunalen Bodenerwerb ab 2015 relevant? Bitte geben Sie wenn möglich die Häufigkeit des und den Umfang für 2019 – falls Zahlen noch nicht vorliegen für 2018 – an. (Mehrfachnennungen, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

Flächenerwerb zur kurz- oder mittelfristigen Verwendung für	oft	selten	in ha 2019 (oder 2018 □)
☐ öffentliche Zweckbestimmungen (z.B. soziale Infrastruktur, Grünflächen, Verkehr)	☐	☐	ca.
☐ Wohnungsbau (Innen- und Außenentwicklung)	☐	☐	ca.
☐ Industrie- und Gewerbeentwicklung	☐	☐	ca.
☐ naturschutzrechtlichen Ausgleich	☐	☐	ca.
☐ Ersatzlandbereitstellung (Tauschflächen)	☐	☐	ca.
☐ sonstiges:	☐	☐	ca.

8. Umgang mit kommunalen Liegenschaften

8.a Wird die kommunale Liegenschaftspolitik (auch) als Instrument der Stadtentwicklung genutzt?

☐ ja	☐ nein	☐ weiß nicht
-----------------------------	-------------------------------	-------------------------------------

8.b Gibt es ein systematisches Portfoliomanagement kommunaler Liegenschaften zur Unterstützung der bodenpolitischen Strategie?

☐ ja	☐ nein	☐ weiß nicht
-----------------------------	-------------------------------	-------------------------------------

⤵ Wenn ja, seit wann? (Bitte tragen Sie das Jahr der Implementierung ein.)

8.c Gibt es kommunale Beschlüsse oder anderweitig verankerte Vorgaben zur Vergabe von kommunalen Grundstücken? (Bitte kreuzen Sie in der ersten Spalte die zutreffenden Felder an und kreuzen Sie ergänzend an, ob diese grundsätzlich oder nur im Einzelfall zur Anwendung kommen.)

☐ Kommunale Grundstücke werden grundsätzlich zum Höchstpreis vergeben.		
☐ Nein, es gibt keine qualitativen Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke.		
☐ Ja, es gibt qualitative Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke.		
Diese Vorgaben betreffen	grundsätzlich	im Einzelfall
☐ Konzeptvergaben	☐	☐
☐ für Geschosswohnungsbau	☐	☐
☐ für Einfamilienhäuser	☐	☐
☐ Vergabe im Erbbaurecht	☐	☐
☐ Vergabe zu Quoten soz. Wohnungsbau, wenn ja Höhe der Quote %	☐	☐
☐ Andere Vorgaben:	☐	☐

9. Welche städtischen Gesellschaften sind in Ihrer Kommune vorhanden und welche Aufgaben übernehmen sie in der Liegenschaftspolitik? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

↓ In der Kommune vorhanden	Aufgaben		
	Erwerb von unbebauten Grundstücken	Entwicklung von Wohn- und Gewerbegrundstücken	Vermakung Wohnbau- bzw. Gewerbegrundstücken
☐ Kommunale Wohnungsbaugesellschaft (außer für eigene Wohnungsbauvorhaben)	☐	☐	☐
☐ Kommunaler Eigenbetrieb Liegenschaften/Immobilien	☐	☐	☐
☐ Stadtentwicklungsgesellschaft	☐	☐	☐
☐ Kommunale Grundstücksgesellschaft	☐	☐	☐
☐ Sonstige	☐	☐	☐

10. Kommunale Grundstücksgesellschaft (→ sofern es in Ihrer Stadt keine Grundstücksgesellschaft gibt, bitte weiter mit Frage 11)

10.a Wann wurde die städtische Grundstücksgesellschaft gegründet? (Bitte tragen Sie das Jahr ein.)

10.b Wie wird die Grundstücksgesellschaft finanziert? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)

Die Grundstücksgesellschaft...

☐ wird dauerhaft aus dem kommunalen Haushalt finanziert.	☐ erhält laufende Zuschüsse aus dem kommunalen Haushalt.
☐ hat von der Stadt ein einmaliges Startkapital erhalten.	☐ leistet laufende Abführungen an den kommunalen Haushalt.
☐ Sonstiges:	

Bitte bis zum 23. März 2020 zurücksenden

5

11. Kommunalen „Bodenfonds“ bzw. städtisches Sondervermögen im Bereich Liegenschaften**11.a Gibt es in Ihrer Kommune einen kommunalen Bodenfonds bzw. Überlegungen dazu?**

☐ nein	☐ nein, eine Implementierung ist aber geplant oder in Diskussion	→ weiter mit Frage 12
☐ ja		

11.b Wann wurde der kommunale Bodenfonds eingerichtet? Bitte tragen Sie das Jahr ein:**11.c Welche Organisations- und Rechtsform hat der Bodenfonds und wer kümmert sich um das operative Geschäft des Bodenfonds?**

.....

11.d Wie wird der Fonds finanziert? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)

Der Fonds...
☐ ... hat aus dem Kommunalhaushalt ein Startkapital in Höhe von € erhalten.
☐ ... wurde von der Kommune mit einer Grundstückseinlage ausgestattet.
☐ ... ist revolving angelegt, d.h. die Einnahmen aus Verkäufen (oder Erbpachtzinsen) werden in Flächenankauf reinvestiert.
☐ ... ist zuweisungsfähig und erhält Zuschüsse (bei Bedarf) aus dem kommunalen Haushalt.
☐ ... soll langfristig eine „schwarze Null“ schreiben (Ausgaben übersteigen die Einnahmen nicht).
☐ ... leistet Abführungen an den kommunalen Haushalt.
☐ ... ist offen für Sach- oder Kapitaleinlagen aus der Zivilgesellschaft (z.B. Crowdfunding zum Flächen- bzw. Immobilienankauf).
☐ ... wird anders finanziert:

11.e In welchem Rahmen (Zweck, Regeln und Aufgaben) operiert der kommunale Bodenfonds. (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)

☐ In den Bodenfonds werden nur Grundstücke eingelegt, die erst langfristig in die Entwicklung kommen werden („Flächen parken“).
☐ Der Fonds soll eine ausgewogene Bilanz zwischen angekauften und verkauften Flächen halten.
☐ Die Kosten und Einnahmen der Bewirtschaftung der in den Fonds eingelegten Flächen sind Teil der eigenen Wirtschaftsbilanz.
☐ Der Bodenfonds darf nur Flächen ankaufen, aber keine verkaufen.
☐ In den Fonds werden keine „Schrotflächen“ eingelegt.
☐ Für Aufwendungen der Verkehrssicherung oder der Altlastensanierung muss der Fonds nicht aufkommen.
☐ Sonstiges:

12. Erbbaurechte**12.a Welche Rolle spielt die Vergabe von kommunalen Erbbaurechten in Ihrer Stadt? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)**

☐ Es gibt keine bestehenden Erbbaurechtsverträge aus der Vergangenheit.
☐ Es bestehen Erbbaurechtsverträge aus der Vergangenheit.
☐ Den Erbbaurechtsnehmern wird der Kauf der Grundstücke bei Auslaufen der Verträge angeboten.
☐ Es werden keine neuen Erbbaurechte vergeben.
☐ Die Vergabe von Erbbaurechten wird aktuell wieder diskutiert, es bestehen aber noch keine konkreten Umsetzungspläne.
☐ Ein politischer Beschluss zur Vergabe kommunaler Grundstücke im Erbbaurecht ist in Vorbereitung.
☐ Nach politischem Beschluss erfolgt Vergabe kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau seit(Jahr) im Erbbaurecht. Das gilt ...
☐ bei allen Grundstücken
☐ als Option im Erbbaurecht (Wahlmodell)
☐ nur für bestimmte Lagen, Vorhaben, Teilmärkte (EFH; MFH...)
☐ für bestimmte Investorengruppen/Bauherren

12.b Falls Erbbaurechtsverträge bestehen, wie viele sind es?

(Bitte unterscheiden Sie zwischen Verträgen, die in den vergangenen zehn Jahren oder davor abgeschlossen wurden.)

Anzahl der bestehenden Erbbaurechtsverträge, die vor 2010 abgeschlossen wurden:	ca. Verträge	☐ Information liegt nicht vor.
Anzahl der bestehenden Erbbaurechtsverträge, die seit 2010 abgeschlossen wurden:	ca. Verträge	

C Baulandbeschlüsse, Baulandstrategien und Baulandmodelle

In einem kommunalen Baulandbeschluss werden i.d.R. der grundsätzliche strategische Rahmen (Baulandstrategie), die Verfahrensweise und die Kombination von Instrumenten zur kommunalen Baulandentwicklung festgelegt. Wir bitten Sie, die Fragen 13 bis 16 auch dann zu beantworten, wenn es in Ihrer Gemeinde / Stadt keinen dezidierten Baulandbeschluss gibt, sondern Sie mit einer sonstigen (z.B. verwaltungsintern festgelegten oder auf Tradition beruhenden) Baulandstrategie arbeiten oder wenn diese Teil eines anderen umfassenden Konzepts (z.B. eines Handlungsprogramms Wohnen oder eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts) ist. In der Anwendungspraxis wird der Begriff Baulandstrategie zum Teil auch synonym mit dem Begriff „Baulandmodell“ verwendet. Unter einem „Baulandmodell“ verstehen wir hier die Beteiligung der Planungsbeteiligten an den durch die kommunale Bauleitplanung verursachten Kosten und Lasten. Diese Praxis ist Gegenstand von Frage 17.

13. Hat Ihre Gemeinde / Stadt einen Baulandbeschluss bzw. eine Baulandstrategie?

☐ ja ☐ nein → weiter mit Frage 17 ☐ weiß nicht → weiter mit Frage 17

↳ Wenn ja, seit wann? (Bitte tragen Sie das Jahr ein.) Letzter Änderungsbeschluss vom:

14. In welcher Form wurde der Beschluss gefasst? (Bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)

☐ Ratsbeschluss ☐ Verwaltungsinterne Richtlinie
☐ Bausteine in anderen Konzepten verankert ☐ Gewachsenes Verwaltungshandeln (nicht kodifiziert)

15. Welche programmatischen Ziele und Grundsätze werden im Rahmen des Baulandbeschlusses bzw. der Baulandstrategie verfolgt? Wie bewerten Sie die Zielerreichung? (Mehrfachnennungen, bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an.)

	Die Umsetzung des Ziels ...		
	... gelingt gut	... gelingt teilweise	... kann nicht beurteilt werden.
↓ Ziel ist im Baulandbeschluss verankert.			
☐ Ausweitung des Baulandangebots, Baulandmobilisierung	☐	☐	☐
☐ Aufbau / Sicherung aktiver kommunaler Bodenvorratspolitik	☐	☐	☐
☐ Bodenpreisdämpfung (bezahlbarer Wohnungsbau)	☐	☐	☐
☐ Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen und Bauherren	☐	☐	☐
☐ Verhinderung von Suburbanisierung/Abwanderung	☐	☐	☐
☐ Vorrang Innenentwicklung, Brachflächenreaktivierung	☐	☐	☐
☐ Umsetzung von Stadterweiterungen (Außenentwicklung)	☐	☐	☐
☐ Sicherung von Gemeinwohlbelangen	☐	☐	☐
☐ Sicherung städtebaulicher, baukultureller, ökologischer, sozialer Zielsetzungen	☐	☐	☐
☐ Entlastung des Haushaltes	☐	☐	☐
Sonstige, bitte nennen:	☐	☐	☐

16. Welche Bausteine (Instrumente, Verfahrensweisen, Beschlüsse) umfasst der Baulandbeschluss/die Baulandstrategie Ihrer Kommune? (Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie in jeder Zeile die zutreffenden Felder an.)

	ist enthalten	ist umgesetzt	ist nicht enthalten	wird politisch kontrovers diskutiert
Grunderwerb durch die Kommune	☐	☐	☐	☐
Vergabegrundsätze für kommunale Grundstücke (im Sinne von Frage 8.c)	☐	☐	☐	☐
Aussagen zum Vorrang der Innenentwicklung	☐	☐	☐	☐
Modelle und Instrumente für die kooperative Schaffung von Baurecht auf privaten Flächen (insb. städtebauliche Verträge, dazu im folgenden Frage 17)	☐	☐	☐	☐
Quoten für bezahlbaren Wohnraum (Wohnraumförderung)	☐	☐	☐	☐
Beteiligung an Kosten und Aufwendungen (Planung, Erschließung, soziale Infrastruktur)	☐	☐	☐	☐
Vorgaben zu städtebaulichen, grünordnerischen, energetischen Mindeststandards	☐	☐	☐	☐
Sonstige, bitte nennen:	☐	☐	☐	☐

17. „Kooperatives Baulandmodell“ (einheitliches Verfahren bei der Schaffung von Baurecht auf Flächen Privater)

17.a Existiert in Ihrer Kommune ein einheitliches Verfahren zur Beteiligung der Planungsbeteiligten an den Kosten der Entwicklung sowie zur Umsetzung der kommunalen Ziele?

☐ ja ☐ noch nicht, ist aber in Diskussion → weiter mit Frage 18 ☐ nein → weiter mit Frage 18

↳ Wann wurde das kooperative Baulandmodell beschlossen? (Bitte tragen Sie das Jahr ein.)

Bitte bis zum 23. März 2020 zurücksenden

7

17.b Wie viele Verträge wurden bisher auf Grundlage des Baulandmodells abgeschlossen und wie viele Wohneinheiten errichtet?

ca. Verträge ca. WE

17.c Gibt es eine Untergrenze für die Anwendung des Baulandmodells (Bagatellgrenze)?

☐ nein ☐ ja ☐ Wenn ja, geben Sie bitte die Mindestzahl der Wohneinheiten oder die Mindestgröße der Bruttogeschossfläche an, die erreicht sein muss: WE oder qm BGF

17.d Ist der anteilige oder vollständige Zwischenerwerb der zu entwickelnden Flächen vorgesehen?

☐ nein ☐ ja ☐ Wenn ja, geben Sie bitte den Flächenanteil an, der sich in kommunalem Besitz befinden muss, bevor Baurecht geschaffen wird: %

17.e Welche Regelungen zur Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten umfasst das Baulandmodell? (Mehrfachnennungen möglich.)

Vollständige oder teilweise Übernahme der

☐ Planungs- und Verfahrenskosten	☐ Herstellungskosten von Kinderspielplätzen
☐ Herstellungskosten von Grünflächen	☐ Investitionskosten für Kindertageseinrichtungen
☐ Folgekosten für die Grünflächenpflege	☐ Folgekosten sozialer Infrastruktureinrichtungen
☐ Sonstige	

17.f Wie hoch ist die angestrebte Quote an geförderten % und ggf. preisgedämpften (frei finanziert, gedeckelte Miete) % WE?

17.g Wie wird mit dem Nachweis der Angemessenheit der Kostenbeteiligung Privater umgegangen? (Bitte das zutreffende Feld ankreuzen.)

☐ Keine kommunale Überprüfung der Angemessenheit.
☐ Einhaltung eines festen Anteils der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen, der beim Planungsbegünstigten verbleibt
☐ Ertragswertmodell
☐ Sonstige Formen der Angemessenheitsprüfung:

17.h Findet eine Evaluation des kooperativen Baulandmodells statt bzw. ist diese zukünftig vorgesehen?

☐ Nein, es findet keine Evaluation statt.	
☐ Ja, die Umsetzung des Baulandmodells wird evaluiert.	☐ Wenn ja, in welchem Turnus findet eine Evaluation statt? Alle Jahre.
☐ Ja, die Evaluation ist geplant.	

17.i Gibt es darüber hinausgehende Anforderungen im kooperativen Baulandmodell, die Sie über städtebauliche Verträge regeln?

.....

D Städtebaurechtliche Instrumente: SEM, Umlegung, Vorkaufsrechte, Baugebote

18. Haben Sie in Ihrer Stadt im Kontext der Schaffung von Wohnbauland Anwendungserfahrungen mit folgenden Instrumenten? (Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile die zutreffenden Felder an.)

	Instrument wurde bereits angewendet	Einschätzung		Anwendung in Planung	weiß nicht
		gute Erfahrungen	schlechte Erfahrungen		
Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)	☐	☐	☐	☐	☐
Besonderes Vorkaufsrecht (Satzung nach § 25 BauGB)	☐	☐	☐	☐	☐
Freiwillige Umlegung	☐	☐	☐	☐	☐
Amtliche Umlegung	☐	☐	☐	☐	☐
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM)	☐	☐	☐	☐	☐
Urbanes Gebiet	☐	☐	☐	☐	☐
Baugebote	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige, bitte nennen:	☐	☐	☐	☐	☐

19. Wie oft nutzen Sie in Ihrer Kommune die Möglichkeiten des Vorkaufsrechts? Wie würden Sie dessen wohnungspolitische Bedeutung einschätzen? (Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile das zutreffende Feld an.)

	häufig	selten	nie	Wohnungspolitische Bedeutung vorhanden
19.a Allgemeines Vorkaufsrecht nach §24 BauGB				
In einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder SEM	☐	☐	☐	☐
Im Geltungsbereich eines Stadtbaugebiets oder einer Erhaltungssatzung	☐	☐	☐	☐
In Umlagegebieten	☐	☐	☐	☐
Im Geltungsbereich eines FNP für Außenbereichsflächen, die als Wohnbauflächen bzw. Wohngebiet dargestellt sind	☐	☐	☐	☐
Für unbebaute Grundstücke in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs.2 mit Wohnbauten bebaut werden können	☐	☐	☐	☐
19.b Vorkaufsrechtssatzungen nach § 25 BauGB				
Zur Vorbereitung einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM).	☐	☐	☐	☐
Im unentplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) mit dem Ziel der Bebauung	☐	☐	☐	☐
19.c Ausübung zugunsten Dritter nach § 27a BauGB	☐	☐	☐	☐

☞ Wenn Sie das Vorkaufsrecht für Dritte ausüben, wer fällt darunter?

☐ Kommunale Wohnungsbaugesellschaft	☐ Genossenschaften
☐ Stiftungen	☐ Sonstige:

19.d Welche Rahmenbedingungen wurden in Ihrer Kommune zur Ausübung von Vorkaufsrechten geschaffen?

☐ Festes Budget im kommunalen Haushalt.	☐ Ausarbeitung eines Musters für eine Abwendungsvereinbarung.
☐ Vereinbarung zum verwaltungsinternen Ablauf.	☐ Sonstiges:

20. Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrer Kommune mit Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen?

Wir unterscheiden nach dem Charakter der SEM in zwei Typen:

- „Klassische SEM“: Aufgabe der Beseitigung städtebauliche Missstände, Konversion, i.d.R. nur ein Eigentümer
- „Neue SEM“: Aufgabe der Entwicklung von Außenbereichsflächen, viele Eigentümer, Wohnbaulandbedarf

(Bitte geben Sie die jeweilige Anzahl – Stand heute – an.) Anzahl der Verfahren, ...	Anzahl „klassische SEM“	Anzahl „neue SEM“
... die sich derzeit in Vorprüfung befinden.		
... derzeit mit Einleitungsbeschluss.		
... die sich in Durchführung befinden.		
... die bereits abgeschlossen wurden.		

☞ Darüber hinaus gibt es den Fall der „angedrohten SEM“, in dem die Gebietsentwicklung nach der Vorprüfung in einem kooperativen Verfahren weitergeführt wird. (Abwendungsvereinbarung, kein SEM-Beschluss) Wie häufig gab es diesen Fall bei Ihnen?

21. Baugebote

21.a Sind in den vergangenen zehn Jahren Baugebote angeordnet bzw. angekündigt („angedroht“) worden?

(Bitte kreuzen Sie das zutreffende Feld an und machen Sie ggf. Angaben zur Fallzahl.)

☐ Nein, Baugebote wurden weder angeordnet noch „angedroht“.	→ bitte weiter mit Frage 21.b
☐ Ja, Baugebote wurden angeordnet, und zwar in Fällen.	→ bitte weiter mit Frage 21.c
☐ Ja, Baugebote wurden angekündigt, und zwar in Fällen.	→ bitte weiter mit Frage 21.c

21.b Wird in Ihrer Stadt darüber nachgedacht, Baugebote anzukündigen und/oder anzuordnen, um den Wohnungsbau zu aktivieren?
(Bitte kreuzen Sie das zutreffende Feld an.)

☐ Ja, die Überlegungen dazu sind bereits sehr konkret.	→ bitte weiter mit Frage 21.e
☐ Ja, erste Überlegungen wurden bereits angestellt, die vorgesehene Konkretisierung steht jedoch noch aus.	
☐ Ja, die Möglichkeit wurde grundsätzlich diskutiert, eine weitere Konkretisierung ist bisher nicht vorgesehen.	
☐ Nein, die Anordnung von Baugeboten wird nicht erwogen.	

Bitte bis zum 23. März 2020 zurücksenden

9

21.c Mit welchen der folgenden Verfahrensschritte des Baugebots hat Ihre Kommune bereits Erfahrungen gesammelt?
(Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ Prüfung, welche Grundstücke für ein Baugebot in Betracht kommen.	☐ Hochrechnung, wieviel Wohnfläche durch den Einsatz des Baugebots geschaffen werden könnte.
☐ Baugebot in persönlichem Anschreiben angekündigt	☐ Durchführung der Erörterung nach § 175 Abs. 1 S. 1 BauGB
☐ Baugebot in der Presse angekündigt	☐ Anordnung des Baugebots
☐ Durchsetzung des Baugebots	☐ Sonstige:

21.d Kommt das Baugebot in Ihrer Stadt eher alleine zur Anwendung oder im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten?
(Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ Das Baugebot kommt eher alleine zur Anwendung.	
☐ Das Baugebot wird vorwiegend in Kombination mit anderen Instrumenten eingesetzt.	
Dazu zählen folgende Instrumente:	
☐ Politischer Grundsatzbeschluss	☐ Innenentwicklungsmanagement
☐ Städtebauliches Entwicklungskonzept	☐ Finanzielle Anreize zur Baulandaktivierung
☐ Bauland-/Baulückenkataster	☐ Enteignung
☐ Weitere Instrumente:	

21.e Welche Hemmnisse bestehen aus Ihrer Sicht bei der Anwendung des Baugebots?
(Mehrfachnennungen sind möglich, bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Felder an.)

☐ Zu hoher Verwaltungsaufwand	☐ Fehlende Anwendungspraxis
☐ Zu geringe Erfolgsaussichten	☐ Fehlender politischer Rückhalt für die Anwendung
☐ Rechtliche Risiken	☐ Unkalkulierbare Wirkung in der Öffentlichkeit (z.B. durch negative Medienberichterstattung)
☐ Sonstige, und zwar:	

E Ausblick

22. Wir haben Sie nach der Anwendung einer Vielzahl von Instrumenten gefragt, die für die Gestaltung der Bodennutzung in Ihrer Kommune in Frage kommen. Wie schätzen Sie deren Wirksamkeit generell ein?

Bitte bewerten Sie die Wirksamkeit auf einer Skala von 1 (nicht wirksam) bis 10 (hoch wirksam).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

23. In der Diskussion werden immer wieder Veränderungen des Instrumentenkastens thematisiert. Welche instrumentelle Lücke sehen Sie, was würde Ihnen helfen, ggf. die bodenpolitische Steuerungskraft zu verbessern?

.....

24. Mit welchen Weichenstellungen können die Länder die Bodenpolitik der Kommunen unterstützen?

.....

25. Vertiefung und Follow-Up der Untersuchung

Wie im Anschreiben erwähnt, planen wir ab Herbst 2020 eine vertiefende Untersuchung der bodenpolitischen Strategien einzelner Kommunen („Hidden Champions“). Besteht in Ihrer Kommune grundsätzlich die Bereitschaft an einer solchen Untersuchung (Interviews) mitzuwirken?

☐ nein	☐ ja	☐ vielleicht - wir benötigen für eine Entscheidung nähere Informationen.
-------------------------------	-----------------------------	---

Um einen Einblick in die Dynamik der kommunalen Bodenpolitik zu bekommen, planen wir ein Follow-Up der Umfrage (in stark reduzierter Form!). Dürfen wir Sie im Sommer/Herbst 2021 noch einmal anschreiben?

☐ nein	☐ ja → bitte geben Sie eine E-Mail-Adresse für die Zusendung an:
-------------------------------	---

Geschafft!!! Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung!