Planen und Bauen

Bodenpreissteigerung

Helfen Baulandmodelle im Kampf gegen Windmühlen?

Baulandmodelle sind in aller Munde. Auch die Baulandkommission, die von Herbst 2018 bis Juli 2019 sechsmal getagt hat, begrüßt, dass zahlreiche Kommunen mit privaten Partnern kooperative Baulandentwicklung praktizieren. Welche Modelle gibt es, was können sie – und was nicht?

> Ute Müller

Eigentlich soll Bauleitplanung für eine gerechte Nutzungsverteilung der Flächen innerhalb einer Kommune sorgen. Doch gleichzeitig tragen Bebauungsplan-Beschlüsse und die öffentliche Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen zur Bodenwertsteigerung bei. Von diesen sogenannten leistungslosen Wertgewinnen profitieren vor allem private Eigentümer und Entwickler.

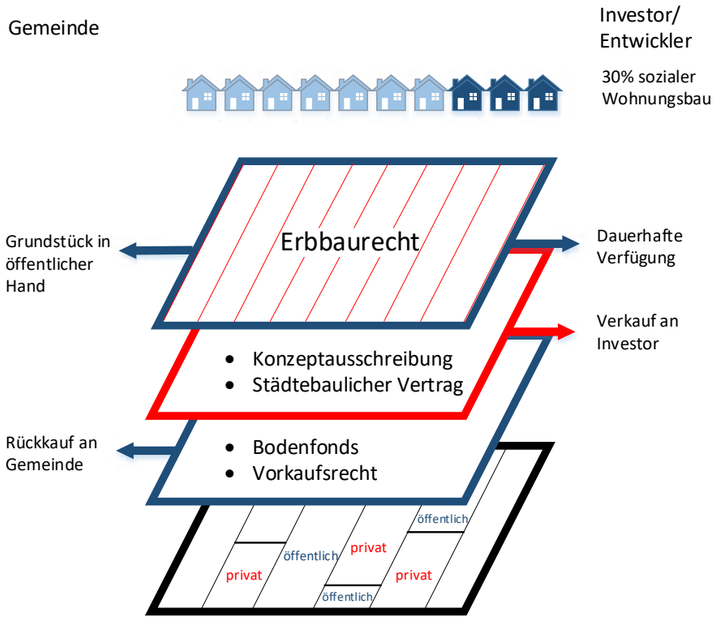
Was können Baulandmodelle bewirken?

Mit Baulandmodellen versuchen Kommunen, diese Wertsteigerung zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen oder umzuverteilen. Zugleich wollen sie damit innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen auch konzeptionell stärker Einfluss auf die Grundstücksbewirtschaftung nehmen, um die eigenen Stadtentwicklungsziele besser umsetzen zu können. Eine eindeutige Definition, was Baulandmodelle ausmacht, gibt es aber nicht.

Städtebauliche und gemeinwohlorientierte Ziele der Modelle sind in der Regel:

- preisregulierender Einfluss auf den Bodenwert – die Grundstücksvergabe erfolgt nicht zum Höchstpreisgebot –;
- Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Kosten;
- Regelung und Erhöhung des Anteils geförderten Wohnungsbaus;
- Verpflichtung zur zeitnahen Bebauung;
- Bodenbevorratung etwa durch Liegenschaftsfonds und
- stärkere Nutzung von Erbbaurechten.

In der Regel sprechen Kommunen dann von einem Baulandmodell, wenn sie einen entsprechenden Maßnahmenkatalog beschlossen haben. Hierbei lassen sich prinzipiell zwei Kategorien unterscheiden: Entweder wollen Kommunen oder Länder mehr Einfluss auf die Projektentwickler, Investoren oder Eigentümer nehmen oder die Gemeinden wollen möglichst viele Grundstücke selbst bewirtschaften oder zumindest nach einem Zwischenerwerb hinterher zu ihren Bedingungen weiter veräußern.



Systematik der Baulandmodelle

Grafiik: Ute Müller

Foto: jacilluch / Flickr / Lizenz CC BY-SA 2.0

Kooperation, Konditionen und Konzeptausschreibung

Bei den kooperativen Modellen arbeiten Kommunen mit Vereinbarungen oder vertraglich gestützten Regelungen, etwa in einem Bündnis mit der Wohnungswirtschaft oder über Städtebauliche Verträge nach Paragraf 11 Baugesetzbuch (BauGB). Damit wollen sie Anteile geförderten Wohnungsbaus absichern, die Eigentümer an den Planungskosten beteiligen oder von ihnen die erforderliche Infrastruktur herstellen lassen.

Zusätzlich erzeugen Konzeptausschreibungen bei der Vergabe der Grundstücke im Vergleich zum Höchstpreisverfahren eine preisregulierende Wirkung. Hierbei wird die Ausschreibung an Kriterien geknüpft, zum Beispiel an ein Städtebauliches Konzept, ein Energiekonzept, einen bestimmten Anteil geförderter Wohnungen, die Realisierung von Sonderwohnformen oder die Vergabe an Baugemeinschaften et cetera. Ein Gremium bepunktet die Angebote nach einer vorab bestimmten Kriterienliste. Das Preisangebot darf nur zu 30 Prozent in die Wertung eingehen. Solche Varianten verfolgen Hamburg, München, Stuttgart und Mainz sowie Münster im Rahmen der Innenentwicklung.

Beispiel München: Sozialgerechte Bodennutzung

Dabei versucht München mit der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBon) am dichtesten an einen möglichst gleichverteilten Planungswertausgleich heranzukommen. Ziel ist, die öffentlichen Wohnfolgeausgaben zu minimieren und sie auf den Entwickler zu übertragen. Zu diesen durch den Wohnungsbau ausgelösten Infrastrukturmaßnahmen können neben der klassischen Erschließung auch Parks, Kitas und sogar Grundschulen zählen.

Dies ist nach Paragraf 11 BauGB aber eingeschränkt auf die vom Projekt ursächlich ausgelösten Kosten; für bestimmte Folgeeinrichtungen – etwa Kitas – sind Pauschalen an die Stadt möglich. Nach dem Münchener Rechenmodell ist in jedem Projekt eine Kostenbeteiligung bis maximal 70 Prozent der Planwertsteigerung vorgesehen.

Beispiel Hamburg: Verhandlungsprinzip

In Hamburg hingegen werden die Städtebaulichen Verträge mit den Investoren frei ausgehandelt. Dies erspart die aufwändige Berechnung von Anfangs- und Endwerten der Grundstücke vor und nach der Planrechtsänderung des Münchner Modells, ist aber weit weniger transparent und vom Verhandlungsgeschick beider Seiten abhängig.

Diese Verhandlungen sind komplex und unterschiedlich erfolgreich. Wenn beispielsweise im Projekt zufällig keine Kindertagesstätte erforderlich ist, hat der Investor Glück gehabt. Dennoch lassen sich mit den derzeit zur Verfügung stehenden Instrumenten Erfolge erzielen. So gelang es in Hamburg zum Beispiel, 30 Prozent geförderten Wohnungsbau bei allen Neubauvorhaben festzulegen und Investoren oder Eigentümer an den Kosten für Planung und Infrastruktur zu beteiligen.

Bericht der Baulandkommission

Geteiltes Echo

Anfang Juli 2019 haben ExpertInnen aus Politik und Verbänden Empfehlungen zur nachhaltigen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik vorgelegt. Einige Tools aus diesem Werkzeugkasten stoßen auf Kritik: Nicht nur Umweltverbände reagierten entsetzt auf den Vorschlag, den sogenannten Zersiedelungsparagrafen 13b BauGB bis 2022 zu verlängern. Eine weitere Idee ist, die Definition des Waldbegriffs zu überprüfen – da sieht der NABU Wäldchen und Baumgruppen in der Stadt bedroht. Insgesamt vermisst die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung eine konsequente Strategie in der Bodenpolitik und fordert, die Kommunen mit einem preislimitierten Vorkaufsrecht auszustatten.

> rah

PDF (13 Seiten) auf bmi.bund.de: https://gruenlink.de/1n32; SRL-Mitteilung vom 4.7.2019: https://gruenlink.de/1n4x, Grünes Autorenpapier zur Bodenpolitik auf gruene-bundestag.de: https://gruenlink.de/1n4w

Steuerung über Eigentum

Einige Kommunen versuchen, über Baulandfonds oder andere Zwischenerwerbsmodelle selbst direkt die Verfügungsgewalt über die Grundstücke zurückzubekommen. Hiervon machen vor allem Ulm und Landau in der Pfalz Gebrauch. Auch der Konversionsflächenpool in Nordrhein-Westfahlen verfolgt diesen Ansatz.

Für Entwicklungen in den Außenbereichen hat Münster ein besonderes Zwischenerwerbsmodell entwickelt: Privateigentümer können ihren Acker nur zu Bauland umwandeln, wenn sie mindestens 50 Prozent der Entwicklungsfläche vorab an die Stadt verkaufen und mit dieser dann gemeinsam entwickeln. Dies funktioniert aber nur bei genügend Flächenreserven der Gemeinde: dann kann sie bei nicht verkaufsbereiten Eigentümern auf andere Flächen zurückgreifen.

Zweifelsohne schafft eine intensivere eigene Bodenbevorratung einen größeren Handlungsspielraum, insbesondere dort, wo derzeit der Anteil an gemeindlichen Flächen gering ist. Eine erfolgreiche Preisregulierung ist aber an folgende Voraussetzungen gebunden:

- sehr vorausschauendes Handeln – Ankauf zum planungsunbelasteten Bodenwert –, sowie
- mindestens eine Anschubfinanzierung, bis ein revolvierender Fonds sich selbst tragen kann.

Auch Vorkaufsrechte oder Erbbaurechte können als Teil einer Baulandkonzeption den Einfluss der Gemeinde auf die Bodennutzung stärken, davon machen unter anderem Hamburg und Berlin wieder stärker Gebrauch.

Retten Baulandmodelle die Bodenpreise?

Alle bekannten Baulandmodelle sind Variationen und Mischungen der dargestellten Maßnahmen. Mal überwiegen die kooperativen Ansätze, mal die eher hoheitlichen. Leider helfen erst wenige Bundesländer ihren Kommunen mit Leitfäden. Diese könnten gerade bei in den letzten Jahren eher selten angewandten Instrumenten wie den Vorkaufs- oder den Erbbaurechten Hemmnisse abbauen. Hier ist noch Handlungsbedarf.

Auch der Bund könnte über das Baugesetzbuch Baulandmodelle weiter unterstützen, zum Beispiel durch

- Erleichterungen beim Vorkaufsrecht,
- die Einführung des sektoralen Bebauungsplans zur Festsetzung von Gebieten für geförderten Wohnungsbau oder
- eine bessere Regelung zu einem Planungswertausgleich beziehungsweise eine allgemeine, gleichmäßige Kostenbeteiligung aller Planungsbegünstigten auch im regulären Bauleitplanverfahren. Bislang ist dies nur im besonderen Städtebaurecht möglich, etwa bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen.

All das kann die Bodenpreisentwicklung aber nur sehr eingeschränkt beeinflussen, solange die Bodenspekulation weiter möglich ist: zum Beispiel wenn das Liegenlassen von unbebauten Grundstücken oder der mehrfache Verkauf eine höhere Rendite versprechen als die Verwertung durch Bauen und Vermieten. Hier könnte eine neue Grundsteuer C regulierend wirken.

Aber auch allgemeine Regelungen des Haushaltsrechts verhindern preisregulierende Eingriffsmöglichkeiten, solange die Verkäufe der gemeindeeigenen Grundstücke prinzipiell zum Verkehrswert erfolgen müssen.

> Dipl. Ing. Ute Müller ist stellvertretende Abteilungsleiterin in der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und Vorstandsvorsitzende der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Landesgruppe Nord. Der Beitrag gibt ihre private Meinung wieder.