

# **Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick**

**BBSR-Forschungsvorhaben  
SWD – 10.04.04 – 12.210**

**Diskussionspapier zur Werkstatt  
am 17. Januar 2014 in Berlin**

**Dr.-Ing. Egbert Dransfeld  
*Institut für Bodenmanagement, Dortmund***

**Dipl. soz.wiss. Wolfgang Kiehle  
*Kiehle-Beratung: Wohnen, Dortmund***

## **Vorbemerkung**

Der vorliegende Ergebnisbericht dient als Diskussionspapier für die Experten-Werkstatt am 17. Januar 2014 im BBSR Berlin. Er beinhaltet wesentliche Ergebnisse einer vom BBSR im Auftrag des BMVBS beauftragten Expertise zu den Strategien und Instrumenten einer vorsorgenden und stadtentwicklungspolitisch zentrierten kommunalen Bodenpolitik. Dazu stellt sich die Frage, wie die generellen Entwicklungstendenzen in der Ausgestaltung kommunaler Bodenpolitik aussehen und welche Instrumente dabei zur Anwendung kommen. Schwerpunkt soll dabei die vorsorgende Bodenpolitik in den Kommunen und deren Ausgestaltung sein. Weiter ist zu prüfen, inwieweit, und wenn ja, welche Ansatzpunkte es für Veränderungen gibt. Im Vordergrund sollen dabei innovative Ansätze stehen.

Die Gliederung dieses Diskussionspapiers erfolgt anhand von neun Themen- und Handlungsfeldern, die als stadtentwicklungspolitische Anlässe für eine aktive kommunale Bodenpolitik verstanden werden. Diese Handlungsfelder erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen eine bewusste Auswahl dar.

Die hier bearbeiteten Themenfelder basieren auf Fallkategorien („Anlässe“), die (derzeit) in der Stadtentwicklungspolitik von Bedeutung sind und bei denen eine liegenschaftspolitische Einflussnahme mit kommunal verfügbaren Instrumenten möglich ist. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass hier eine aktive kommunale Bodenpolitik zusätzlich zu einer verbesserten Umsetzung der kommunalpolitischen Zielsetzungen in der jeweiligen stadtentwicklungspolitischen Situation führt. Jedes der neun Themenfelder wird mit einer liegenschaftspolitischen Betrachtung eingeleitet; thesenartige Befunde und Handlungsempfehlungen – bezogen auf das jeweilige Themenfeld – schließen die Themenfelder jeweils ab.

# ***Gliederung***

## **A. Kernthesen und Zusammenfassung**

- I. Was ist kommunale Bodenpolitik? Was ist kommunale Liegenschaftspolitik?**
- II. Zentrale Elemente einer integrativen, strategisch orientierten Liegenschaftspolitik**
- III. Verbesserung der kommunalen Finanzen als Voraussetzung für ein liegenschaftspolitisches Engagement**
- IV. Liegenschaftspolitik und Städtebauförderung**
- V. Verbesserung des Wissenstransfers**

## **B. Liegenschaftspolitische Handlungsfelder**

- I. Langfristige Optionssicherung für die Stadtentwicklung**
- II. Aktivierung von Flächenpotenzialen im Innenbereich**
- III. Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese**
- IV. Sicherung von Flächen für einen zielgruppenspezifischen Wohnungsbau**
- V. Sicherung von Grün- und Freiflächen**
- VI. Sicherung der Einflussnahme auf zukünftige Nutzungen durch Erbbaurechte**
- VII. Umgang mit „Schrottimmobilien“ und Sicherung „prägender“ Gebäude in Stadtteil- und Dorfzentren**
- VIII. Bereitstellung von neuen Gewerbeflächen für Neuansiedler und Verlagerer**
- IX. Wiedernutzung von Industriebrachen und Industriegebäuden**

# A. Kernthesen und Zusammenfassung

## I. Was ist kommunale Bodenpolitik? Was ist kommunale Liegenschaftspolitik?

Für die Sicherstellung der kommunalen Daseinsgrundvorsorge ist in vielen Fällen die Bereitstellung von Grundstücken eine Grundvoraussetzung. Es gibt keine nachhaltige Stadtentwicklung ohne die Mobilisierung von Liegenschaften, sei es für den Wohnungsbau, für die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur, für die Bereitstellung der sozialen und verkehrlichen Infrastruktur und für die Versorgung mit Grünflächen und Freiraum.

Zur Operationalisierung sind verfügbare Finanzmittel und eine administrative Struktur (Verwaltung) zwei wichtige „Sowieso-Voraussetzungen“. Benötigt wird aber auch (drittens) eine funktionierende kommunale Bodenpolitik (vgl. Abbildung).

**Kommunale Bodenpolitik** (im weiteren Sinne) meint hierbei alle Aktivitäten der Städte und Gemeinden – im Sinne der Zielerreichung der Daseinsgrundvorsorge –, die konkreten Einfluss und Wirkungen auf Flächen, Liegenschaften und damit auf privaten und öffentlichen Grundbesitz haben. Dies ist zuvorderst die Stadtplanung selbst. Insbesondere die politisch legitimierten kommunalen Stadtentwicklungs- und die Bauleitplanungen präjudizieren (weitgehend) die Bodennutzung in einer Gemeinde. Welche Grundstücke und Flächen in einer Gemeinde wo, wann, wie genutzt werden/insbesondere werden sollen, ist Ausdruck kommunaler Bodenpolitik.

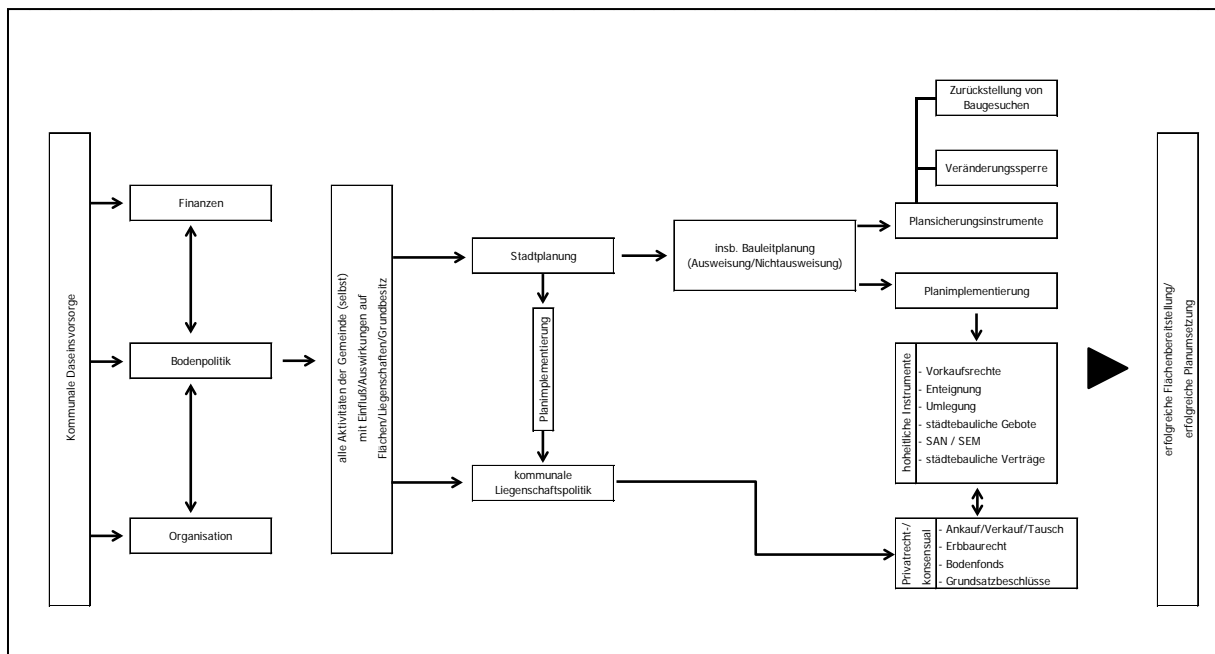
Unter **kommunaler Liegenschaftspolitik** sind dagegen die kommunalen Maßnahmen, Verfahren und Instrumente zu verstehen, die geeignet sind, die notwendige Planimplementierung aktiv durch die Schaffung der Grundstücksverfügbarkeit, mithin der Grundstücksmobilisierung, zu unterstützen. Hierzu gehören insbesondere der Einsatz von privatrechtlichen/konsensualen Instrumenten (insbesondere: Ankauf, Verkauf, Tausch, Bestellung von Erbbaurechten) sowie von hoheitlichen Planimplementierungs-/Plansicherungsinstrumenten (insbesondere: Ausübung von Vorkaufsrechten, Enteignungen, Durchführung von Bodenordnungsverfahren, Anwendung von städtebaulichen Verträgen, Erlass von Veränderungssperren,...).

Zu den liegenschaftspolitischen Instrumenten gehören aber auch besonders **langfristig angelegte kommunale Liegenschafts- bzw. Baulandstrategien**, sei es in Form langfristiger Bodenvorratspolitik, revolvierender Bodenfonds oder aber kommunalpolitischer Grundsatzbeschlüsse zum Boden-/Baulandmanagement (sog. „Baulandbeschlüsse“), die zum Teil seit Jahrzehnten in den Städten und Gemeinden erfolgreich angewendet werden.

In diesem Sinne verstehen wir eine stadtentwicklungspolitisch ausgerichtete kommunale Bodenpolitik.

Kommunale Bodenpolitik, die nur das planerische Angebot schafft, die Nutzung im Sinne der Planung vorzubereiten, sie aber nicht aktiv durch (konkrete) liegenschaftspolitische Instrumente bei der Planimplementierung unterstützt, ist

dagegen keine umfassende Bodenpolitik; sie verschenkt so große Steuerungs- bzw. Lenkungswirkungen im Sinne gezielter Daseinsgrundvorsorgepolitik.



Im Focus dieser Arbeit steht daher die kommunale Liegenschaftspolitik. Es soll deutlich gemacht werden, dass es mithin auf eine enge Verzahnung von Stadtplanungs- und Liegenschaftspolitik ankommt. Stadtplanung benötigt immer effektive Planimplementierung (sonst macht sie wenig Sinn); je mehr sie dabei durch kommunale Liegenschaftspolitik unterstützt wird, umso erfolgreicher ist sie. Stadtplanung erhält so eigentlich erst ihre notwendige „Bodenhaftung“ (zurück)!

## II. Zentrale Elemente einer integrativen, strategisch orientierten Liegenschaftspolitik

Am Anfang steht zunächst eine etwas nüchterne Bilanz: Liegenschaftspolitik ist in Deutschland kein eigenständig, anerkanntes – sozusagen selbstverständliches mithin „normales“ – (Alltags-)Politikfeld kommunaler Daseinsgrundvorsorge, wie etwa Verkehrspolitik, wie Schulpolitik oder wie Wohnungspolitik. Das mag verwundern, da alles im wahrsten Sinnen des Wortes doch auf Boden und Grundstücken „aufbaut“. Von der Verfügbarkeit von Grundstücken hängt sehr viel ab: Insbesondere ob es überhaupt zur Implementierung städtebaulicher Planungen kommen kann, ob dies an den eigentlich dafür geeigneten Standorten passiert (oder wie häufig nicht), ob die unterschiedlichen Nachfragen auch bedarfsgerecht ihr Angebot zur richtigen Zeit und zu einem annehmbaren Preis finden, ob alle Nutzergruppen am Wohnungsmarkt dafür notwendige Grundstücke erhalten. Es fehlt schlicht in vielen Kommunen die Einsicht oder die Erkenntnis, dass es nicht reicht, nur gute Planungsangebote zu schaffen, die Umsetzung dieser Planungen dann aber allein den (Alt-)Eigentümern, Investoren

und dem Markt zu überlassen. In jederlei Hinsicht wird so enorm viel räumliches und planimplementorisches, hoheitliches Steuerungspotenzial verschenkt, insbesondere hinsichtlich eines langfristigen Einflusses auf Boden- und Wohnungsmärkte. Dies mag an einer grundsätzlichen Überschätzung planerischer Instrumente liegen: Der „gute Plan“ wird realisiert, weil er bei den Grundstückseigentümern und den potenziellen Investoren Überzeugung schafft – die Möglichkeit, dass Grundstückseigentümer konträre Interessen verfolgen und die Intentionen des Planes unterlaufen wollen, wird häufig ausgeblendet.

Es mangelt an einem Verständnis für die Notwendigkeit einer strategischen Liegenschaftspolitik. Die damit verbundenen Vorteile werden nicht gesehen oder unterliegen in Konflikten mit anderen kommunalpolitischen Zielen. Alle Bemühungen müssen deswegen dahin gehen, Liegenschaftspolitik als konkretes, langfristig und in jeder Hinsicht notwendiges Politikfeld zu etablieren.

Betrachtet man die tatsächliche Liegenschaftspolitik der Kommunen, so ist festzustellen, dass es keine „durchgängige“ kommunale Liegenschaftspolitik gibt bzw. eine klar zu beschreibende bzw. abzugrenzende „liegenschaftspolitische Landschaft“. Manche Kommunen betreiben praktisch keine Liegenschaftspolitik und bedienen sich nur planungsrechtlicher Instrumente: Wenn kein Bauland für Wohnungen tatsächlich bereitgestellt wird, sind Wohnungsmangel und steigende Mieten auch somit politisch legitimiert. Für eine aktive Liegenschaftspolitik sind Strategien bedeutend, die langfristig und damit nachhaltig operieren. Kommunale Liegenschaftspolitik ist dann besonders erfolgreich, wenn Städte und Gemeinden über ein ausreichend großes Portfolio an Grundstücken verfügen, die früh strategisch angekauft, entwickelt und vergeben werden (Verkauf, Tausch oder Erbbaurecht). Hervorzuheben ist dabei nochmal der langfristige Wirkungshorizont kommunaler Liegenschaftspolitik: Bodenvorratspolitik ist ein sehr effektiver Weg, ob für Grüne Wiese-Projekte, Brachen oder Schrottimmobilien (idealerweise als revolvingierender Bodenfonds angelegt), kommunale Planung auch tatsächlich umsetzen zu können. Nur durch diesen konzeptionellen Ansatz kann Stadtplanung ihre „Wertneutralität“ ein Stück zurück erlangen; Bodenordnung wird tendenziell „planungsneutral“.

Dies lässt sich im Übrigen gerade gut durch Erbbaurechte erzielen, nämlich durch die Trennung des Eigentums am Grundstück von der Nutzung am selbigen. Zudem kann mit einem Erbbaurecht stärker als bei einem Verkauf die Nutzung im Detail festgelegt werden und bei späteren Nutzungsänderungen (Nutzungsbrüchen) kann das Erbbaurecht wieder an die Kommune zurückfallen.

Auch bei in den letzten Jahren gerade bei Großvorhaben getroffenen Absprachen mit Investoren in der Planungsphase ist die Kommune mit eigenen Grundstücken in einer stärkeren Position in Bezug auf die Umsetzung von Planungsinhalten.

Eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik greift somit auch in das Marktgeschehen und in die Preisbildung ein: Dabei werden nicht nur die Preise der unmittelbar von der Kommune veräußerten Grundstücke gedämpft. Das kommunale Angebot von nicht spekulativ überbewerteten Grundstücken wirkt auch mittelbar auf die Preisbildung des gesamten Bodenmarktes. Und damit auf die Folgemärkte: selbstgenutzte und vermietete Wohnungen können preiswerter werden.

Liegenschaftspolitik in einem engeren Sinne muss sich dabei insbesondere um die Beschaffung und Bereitstellung von Flächen für alle kommunalen Aufgaben kümmern. Da sie einen langfristigen Wirkungshorizont hat, kann sie nur langfristig angelegt sein; sie muss sich *früh* um die Beschaffung ausreichender Flächenreserven wirksam kümmern. Sie hat insofern zur Voraussetzung, dass die Kommune in der Lage ist, für „flächenrelevante“ Politikfelder (u.a. Verkehrswege, öffentliche Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten und insbesondere Wohnungsbau) ihren zukünftigen Flächenbedarf vom (ungefähren) Umfang und von der Lage zu bestimmen. Sie hat insofern für diese Politikfelder instrumentellen Charakter. Verbunden mit dem langfristigen Wirkungshorizont und der *frühzeitigen* Beschaffung von Flächen erhält sie einen stärker eigenständigen Charakter: Ihr Ziel und ihr Inhalt ist die langfristig angelegte „Beschaffung“ von Flächen und damit die Ermöglichung kommunaler Planung einerseits durch planungsrechtliche Instrumente und stärker durch – im Sinne der planerischen Zielsetzung – Verkauf oder Vergabe von Erbbaurechten an Nutzer. Die Qualität von Liegenschaftspolitik bemisst sich dann nach den für die kommunale Planung zur Verfügung gestellten (geeigneten) Grundstücken und damit der möglichst weitgehenden Umsetzung der Planziele, der Erwirtschaftung von Finanzbeiträgen für das geplante Bauvorhaben und – langfristig betrachtet – einer möglichst hohen Kostendeckung der Liegenschaftspolitik insgesamt.

Die Zielbestimmungen einer kommunalen Liegenschaftspolitik werden somit „beeinflusst“ von den Politikfeldern, die die Vorgaben für zukünftige Flächenbedarfe bestimmen. Liegenschaftspolitik muss sich dann um die strategischen und konzeptionellen sowie um die finanziellen Erfordernisse einer solchen Aufgabe kümmern.

Vorteilhaft wäre auch eine reine Bodenwertsteuer, die sich ausschließlich am Wert des Bodens und nicht auch am Wert aufstehender Gebäude orientiert – Brachengrundstücke müssten dann eine genauso hohe Steuer entrichten wie bebaute Grundstücke. So würden auch Brachengrundstücke und Baulücken stärker als bisher der Besteuerung unterzogen. Das jetzige deutsche Steuerrecht ist für die Liegenschaftspolitik völlig ohne Wirkung – es ist eher kontraproduktiv. Die Nutzung und Adaptierung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen ist und bleibt darüber hinaus eine ganz grundsätzliche verteilungspolitische Gerechtigkeitsfrage!

Grundsatzbeschlüsse zur kommunalen Boden-/Baulandpolitik (sog. „Baulandbeschlüsse“) sind ein sehr gut geeigneter Weg, langfristige Bodenpolitik durch einmal festgelegte Eckpunkte – nach der Liegenschaftspolitik in den Kommunen flächendeckend, einheitlich und über Wahlperioden hinaus ausgerichtet wird –, zu betreiben. Sie sind Bodenreform „von unten“.

### **III. Verbesserung der kommunalen Finanzen als Voraussetzung für ein liegenschaftspolitisches Engagement**

Als Befund kommunaler Liegenschaftspolitik ist festzustellen, dass Liegenschaftspolitik in den meisten Kommunen zu einem Instrument kommunaler Haushaltspolitik geworden ist – langfristige Ziele einer kommunalen

Daseinsvorsorge spielen häufig nur noch eine untergeordnete Rolle. Der Verkauf von Grundstücken leistet in Haushaltssicherungsgemeinden oft einen erheblichen Beitrag zur Genehmigungsfähigkeit des Haushalts. Der Verkauf von Grundstücken schafft darüber hinaus auch in den Kommunen, deren Haushalt ohne Auflagen genehmigt ist, Einnahmen, die für unmittelbar notwendige Ausgaben verwendet werden können; die Verkaufserlöse tragen insofern dazu bei, eine eingeschränkte Haushaltsführung zu vermeiden.

Die Auswertung der neun zentralen liegenschaftspolitischen Handlungsfelder, die wir im Folgenden darstellen, zeigt deutlich, dass der Handlungsspielraum von Haushaltssicherungskommunen, eigenständige Liegenschaftspolitik zu gestalten, erheblich eingeschränkt ist. Dies beginnt bei der fehlenden finanziellen Möglichkeit überhaupt eine langfristig, den kommunalen Flächenbedarfen angepasste Bodenvorratspolitik zu betreiben bzw. betreiben zu können. Strategisch angelegter Bodenerwerb findet nicht oder kaum noch statt, Grundstücke werden nur gekauft, wenn sie für eigene Zwecke (z.B. Schulen) *sofort* gebraucht werden. Dazu gehört auch, dass diese Kommunen keine Möglichkeit haben, Brachen zu erwerben, um sie einer neuen Nutzung zuzuführen. Dies geht weiter mit der „Weigerung“ Erbbaurechte zu vergeben, weil diese den momentanen finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen nicht erhöhen. Und dies, obwohl der Erbbaurechtszins i.d.R. deutlich über dem Zins für Kommunalkredite liegt – somit also eine höhere Kreditsumme finanzieren könnte, als der Kaufpreis einbringt. Notwendig ist dabei, dass ein solches Vorgehen mit einer nominal höheren Verschuldung (der der Wert des nicht verkauften Grundstücks gegenüber steht) von der Kommunalaufsicht durchgängig anerkannt werden würde.

In den Haushaltssicherungskommunen, in denen die Verkaufserlöse für dringend notwendige Instandhaltungen kommunaler Infrastruktur (Verkehrswege, Schulen, Kindergärten, Theater und Museen, Verwaltungsgebäude) verwendet wird, ist eine solche Entscheidung durchaus nachvollziehbar, wahrscheinlich auch unumgänglich. In Kommunen, die jedoch nicht unter Haushaltsaufsicht stehen, stellt sich die Frage, für welche Aufgaben sie ihre zur freien Verfügung stehenden Mittel ausgeben wollen. Stehen Ausgaben im Vordergrund, deren Ergebnisse kurzfristig erkennbar sind und erkennbar sein sollen oder wird (auch) eine Bodenvorratspolitik betrieben, mit der zukünftige Entwicklungspotenziale (besser) genutzt werden können. Die häufige Entscheidung gegen eine langfristig orientierte Liegenschaftspolitik hat sicherlich auch damit zu tun, dass deren Sinnhaftigkeit und deren spätere Erfolge in politischen Auseinandersetzungen (auch in Wahlkämpfen) nicht leicht zu vermitteln sind. Die Darstellung erfolgreicher kommunaler Liegenschaftspolitik, ihrer Instrumente und deren Wirkungen und das Wachsen der Erkenntnis, dass die zukünftig eingeschränkte Verfügung über eigene Flächen eine mögliche Steuerung von Entwicklungen erschwert, kann die Voraussetzungen für einen Paradigmenwechsel in der Liegenschaftspolitik verbessern.

Insbesondere ist aktuell die Liegenschaftspolitik in Haushaltssicherungsgemeinden aus den Anforderungen der kommunalen Haushaltspolitik, Finanzierungsbeiträge durch den Verkauf von Grundstücken zu erzielen, zu lösen.



Vor diesem Hintergrund sind langfristige Liegenschaftspolitik in gleichem Maße wie ein stabiler kommunaler Haushalt Voraussetzung zur Gestaltung der Zukunft. Insofern ist die Verbesserung der Finanzausstattung für die Kommunen insgesamt und dort die Setzung entsprechender Prioritäten Voraussetzungen für eine umfassendere Liegenschaftspolitik. Gelingt hier keine Verbesserung, wird die Implementierung einer eigenständigen Liegenschaftspolitik kaum möglich sein.

#### **IV. Liegenschaftspolitik und Städtebauförderung**

Es ist verstärkt zu überlegen, inwieweit bei der Entwicklung kommunaler Liegenschaftspolitik die Städtebauförderung mehr Unterstützung leisten kann. Städtebauförderung wird derzeit z.B. bereits bei der Wiedernutzbarmachung von Brachen eingesetzt – hier besteht ein enger Zusammenhang mit liegenschaftspolitischen Zielen. Die grundsätzliche förderrechtliche Problematik liegt darin, dass Städtebauförderung an einen Raum- bzw. Quartiersbezug gebunden ist, eine kommunale Liegenschaftspolitik jedoch quartiersübergreifend für die ganze Kommune ansetzt. Dies bedeutet, dass bei einer Förderung der liegenschaftspolitische Bezug immer quartiersbezogen hergestellt werden muss. Eine Möglichkeit wäre die Bezuschussung der Regie- und Overhead-Kosten zum Aufbau von Bodenfonds und die Entwicklung von Baulandstrategien förderfähig zu machen.

Darüber hinaus kann ein verstärkter Einsatz von Städtebauförderung erreicht werden, indem ein *Fördervorrang* für solche Maßnahmen und Projekte festgelegt wird, die einen „liegenschaftspolitischen Zielkatalog“ einhalten. Eine Definition eines solchen Zielkatalogs als Fördervoraussetzung hat die Schwierigkeit, dass Städtebauförderung grundsätzlich nicht nur für kommunale Grundstücke in Frage kommen muss, sondern auch für private Grundstückseigentümer. Diese sind aber nicht für das Fehlen einer kommunalen liegenschaftspolitischen Konzeption verantwortlich zu machen. Denkbar wäre im System der Städtebauförderung eine Zusatzförderung oder ein geringerer kommunaler Eigenanteil, wenn z.B. über Erbbaurechte oder Rück- bzw. Vorkaufsrechte eine kommunale Steuerung und Einflussnahme bei Nutzungsbrüchen gesichert wäre. Zu prüfen wäre, ob das Vorhandensein einer kommunalen liegenschaftspolitischen Konzeption – vergleichbar mit kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten in Bezug auf die Wohnungsbauförderung – zur Voraussetzung oder zur Verbesserung der Förderung gemacht werden kann.

Gleichwohl ist der Planungswertausgleich und die einer reinen – am Marktwert orientierten – Bodenwertsteuer mit der Möglichkeit einer zweckgerichteten Nutzung der Einnahmen für neue liegenschaftspolitische Maßnahmen nach wie vor in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion und wird von ihren Befürwortern als ein notwendiger und sinnvoller Schritt in die richtige Richtung angesehen.

## V. Verbesserung des Wissenstransfers

Mit einem Bedeutungsverlust der Liegenschaftspolitik in vielen Kommunen geht der Verlust der Fachkenntnisse über liegenschaftspolitische Instrumente und deren zielsicherer Anwendung einher. Fehlende liegenschaftspolitische Kenntnisse tragen im Wechselspiel zu einem weiteren Bedeutungsverlust bei.

Besonders augenfällig wird dies in der fehlenden bzw. mangelnden Anwendung der qualitätsorientierten Vergabe eigener Grundstücke und in den Grundlagen und der Anwendung des Erbbaurechts. Die Anwendung von Instrumenten zur Flächenaktivierung ist dagegen bei vielen Kommunen Alltagswissen und wird breit angewandt.

Es stellt sich die Frage, ob durch Verbesserung des Wissens über liegenschaftspolitische Instrumente und Konzepte eine umfassende und integrative Liegenschaftspolitik in den Kommunen eine stärkere Bedeutung erhalten würde. Oder ob der Mangel an kommunaler Liegenschaftspolitik „erzwungen“ oder gewollt ist – entweder weil die finanziellen Möglichkeiten fehlen bzw. das Wirkungspotenzials des Planungsrechts und die Marktgesetze als ausreichend zur Entwicklung einer Kommune angesehen werden.

Aus den Erfahrungen der Autoren können verbesserte Kenntnisse über liegenschaftspolitische Instrumente – auch im Zusammenwirken mit planungsrechtlichen – zu einer besseren liegenschaftspolitischen Praxis führen. Und eine stärkere Anwendung einzelner Instrumente kann die Voraussetzungen schaffen, in einem nächsten Schritt eine kommunale Liegenschaftspolitik zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nach wie vor sinnvoll, Informationsmaterialien mit dem Schwerpunkt auf instrumenteller Ebene (insbesondere für mittlere und kleinere Kommunen) und mit einer Dokumentation von erfolgreichen Beispielen langfristig gestalteter Liegenschaftspolitik, wie z.B. Ankaufstrategien, Bodenvorratspolitik; Bodenfonds, Anwendung des Erbbaurechts zu erarbeiten und zu verbreiten. In einem weiteren Schritt ist es sinnvoll, Beratungs- und Unterstützungsnetzwerke aufzubauen – ohnehin ist es weder möglich noch sinnvoll, dass alle Kommunen unabhängig von ihrer Größe, die Anwendung aller liegenschaftspolitischen Instrumente mit dem eigenen Personalbestand beherrschen. Später kann dann für die größeren Kommunen der Aufbau eigener personeller Ressourcen erfolgen.

Mit dem Wachsen der Kenntnis von liegenschaftspolitischen Möglichkeiten besteht die Chance, dass das Mögliche zum Ausgangspunkt einer kommunalen Liegenschaftspolitik wird und damit ein Paradigmenwechsel eingeleitet werden kann.

## **B. Liegenschaftspolitische Handlungsfelder**

### **I. Langfristige Optionssicherung für die Stadtentwicklung**

#### **Liegenschaftspolitische Grundsatzbetrachtung**

Grund und Boden ist und bleibt eine Voraussetzung für die Entwicklung der Städte und Gemeinden, denn ohne verfügbaren Boden kann es auch keine Stadtentwicklung geben – weder im Hinblick auf eine gewerbliche Entwicklung noch hinsichtlich der Entwicklung von Wohnbauflächen, Infrastruktureinrichtungen, Grünanlagen und der Erschließung. Die Verfügbarkeit über den Boden ist aber nicht frei. Die Nutzungsrechte stehen in der Regel nicht der Allgemeinheit zu, sondern liegen beim privaten Eigentümer.

Darüber hinaus trägt städtebauliche Planung dazu bei, Grund und Boden erheblich in Wert zu setzen, insbesondere dann, wenn Bauboden erstmalig entwickelt werden soll. Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen von mehreren tausend Prozent sind hierbei nicht unüblich und stellen im Übrigen für die (planungs-)begünstigten Eigentümer „leistungslose“ Gewinne dar. Dies ist an sich schon eine notwendige, sehr grundsätzliche Frage verteilungspolitischer Gerechtigkeit.<sup>1</sup>

Es liegt im Interesse jeden Eigentümers, diesen Wertzuwachs zu privatisieren. Dadurch, dass durch Stadtplanung Vermögenswerte geschaffen werden, verliert eine zuvorderst am Gemeinwohl ausgerichtete Stadtplanung schon vom Grundsatz (tendenziell) ihre (Wert-)Neutralität. Es ist daher nicht verwunderlich, dass aus diesem Grunde private Nutznießer schon „naturbedingt“ Interesse haben, Planungsinstitutionen im Sinne einer Erhöhung des Grundrentenpotenzials ihrer Grundstücke zu beeinflussen. Hierdurch kommt es aus Sicht der Stadtplanung zu gewissen negativen allokativen Wirkungen des Bodenmarktes (= das Allokationsproblem des Bodenmarktes): Stadtplanung findet häufig nicht an den „eigentlich“ stadtplanerisch geeigneten Standorten statt (bzw. Entwicklung weniger gut geeigneter Standorte), Unterausnutzungen, Baulücken sowie vielfach auch keine effektive, zügige Umsetzung (mangelnde Flexibilität). Manchmal wird Stadtplanung auch komplett blockiert oder es gibt unerwünschte Abweichungen der tatsächlichen von der geplanten Bodennutzung oder vom Maß der baulichen Nutzung; es kommt mithin sogar in manchen Fällen nicht zur eigentlich gewollten Planrealisierung (= keine Einhaltung bzw. Befolgung der Pläne). Grundstücke werden nicht entsprechend den gemeindlichen Planungszielen genutzt, sondern gehortet oder aus rein bodenspekulativen Gründen gezielt erworben.

Folgewirkungen sind: Ein (künstlich) erzeugter Baulandmangel, ein durch mangelnde Baulandmobilisierung erst (mit) entstehender hoher Flächenverbrauch, ein tendenziell hohes Boden-/Mietpreinsniveau (keine Boden-/ Mietpreis-

---

<sup>1</sup> Vgl. stellvertretend Nell-Breuning, O. von: Bodeneigentum-Bodenpolitik-Bodenmarkt, DASL-Berichte Nr. 8, 1983.

dämpfung) sowie eine deutliche Belastung der öffentlichen Haushalte, indem keine oder nur geringe Bodenwertsteigerungen zugunsten der öffentlichen Hand zur Refinanzierung der gesamten Baulandproduktionskosten (einschließlich der Folgekosten) genutzt werden können.

Der Mangel an Bauland, das für die Stadtplanung nicht verfügbar ist und die Bodenpreise steigen lässt, hat auch negative Folgeerscheinungen für die Verteilung des Eigentums. Nicht jeder hat dadurch Zugang zum Bodenmarkt und damit zu Bodeneigentum und folglich somit auch zu Wohneigentum (= das Distributionsproblem des Bodenmarktes). Im Kern liegt das Problem darin begründet, dass bis heute – im Gegensatz zu anderen Ländern – in Deutschland ein „Spagat“ zwischen einem sehr starken räumlichen Steuerungsanspruch und einer den Alt- und Zwischeneigentümern möglichst viel Freihalten lassenden Bodenpolitik versucht wird.<sup>2</sup>

Soll kommunale Bodenpolitik langfristig mehr Einfluss auf Planrealisierungen, auf Kostenbeteiligungen der Alteigentümer (unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen) und auf das Bodenpreisniveau erhalten, muss Stadtentwicklungspolitik und Liegenschaftspolitik vom Grundsatz her so ausgestaltet werden, dass die durch Stadtplanung erzeugten Bodenrenten tendenziell „planungsneutral“ werden. Dies ist gerade für eine langfristige Optionssicherung vorteilhaft.

Stadtentwicklungspolitisch von großer Bedeutung ist daher eine langfristig orientierte Liegenschaftspolitik, die auch in der Lage ist, zukünftige Handlungsoptionen für eine Stadtentwicklung durch die Kommunen zu ermöglichen. Dieses Verständnis von Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik stellt in der Praxis ein Gegensatz zu einer vorwiegend an kurzfristiger Haushaltspolitik orientierten Liegenschaftspolitik dar.

## Thesen zu Befunden

In der kommunalen Praxis lassen sich verschiedene Ansätze und Instrumente beobachten, die dem Ziel der langfristigen Optionssicherung dienen:

1. Das Modell langfristiger **Bodenvorratspolitik** erfüllt die so definierten Zielsetzungen (vgl. obige Ausführungen) in geeigneter Weise. Durch einen langfristig angelegten kontinuierlichen Ankauf von noch unbeplanten Flächen verschaffen sich die Kommunen ein großzügiges Portfolio an Liegenschaften, das die Gemeinden jederzeit in die Lage versetzt, flexibel auf die sich verändernden Baulandnachfragen reagieren zu können. Die damit verbundenen Vorteile sind eindeutig:
  - ❖ Die Grundstücke sind in einer Hand (langwierige Bodenordnungsverfahren entfallen).
  - ❖ Planimplementierung ist gewährleistet.
  - ❖ Bodenspekulation ist nicht möglich.
  - ❖ Tauschgeschäfte werden möglich.

---

<sup>2</sup> Vgl. Dransfeld, E.; Voß, W.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, hrsg. vom Bundesministerium für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung, Schriftenreihe Forschungen – Bonn 1993.

- ❖ Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen verbleiben (größtenteils) bei der Gemeinde; Baulandproduktionskosten können dadurch gut refinanziert werden – ohne den allgemeinen Haushalt dadurch zu belasten.
- ❖ Die Kommunen haben erheblichen Einfluss auf das Bodenpreisniveau und seine Entwicklung.
- ❖ In den Vergabeverfahren muss nicht nach Höchstpreisen veräußert werden.
- ❖ Im Rahmen der privatrechtlichen Vergabe der baureifen Grundstücke können wohnungspolitische Ziele optimal umgesetzt werden (z.B. Förderung des sozialen Wohnungsbaues, Vergabe an bestimmte Einkommens- bzw. Haushaltsgruppen, etc.).

Erst durch den **Zwischenerwerb** können im Übrigen durch die Kommunen Erbbaurechte bestellt und dadurch sogar sehr langfristige Optionen für die Stadtentwicklung generiert und gesichert werden (vgl. zu den grundsätzlichen Vorteilen der Erbbaurechte bei Wachstum und Schrumpfung). Erbbaurechte – verstanden als eine laufende Abgabe in Form von marktgerechten Erbbauzinszahlungen möglichst in Höhe der erst durch Stadtplanung erzeugten Bodenrenten – machen die Bodenordnung – im Sinne der oben diskutierten langfristigen Optionssicherung - planungsneutral.

Die **Vorteile langfristiger Bodenpolitik** zeigen sich in der kommunalen Praxis. Städte und Gemeinden, wie z. B. Hamburg, Köln, Ulm und Bocholt verfolgen dieses Modell zum Teil seit Jahrzehnten. Das Vorgehen hat dort Tradition, wird immer gleich angewendet, ist transparent und gegenüber den Eigentümern gleichbehandelnd, was in der Bürgerschaft immer ein hohes Gut ist und so das Modell schon vom Grundsatz her akzeptieren lässt.

Die in vielen Städten und Gemeinden bestehenden **Haushaltsprobleme** erschweren zunehmend die Ausübung einer langfristigen Bodenvorratspolitik. Haushaltssicherungsgemeinden haben z.B. erhebliche Probleme, die notwendige Zwischenfinanzierung der Ankäufe bewerkstelligen zu können. Eine „Herauslagerung aus dem Haushalt“ kann hier weiterhelfen.<sup>3</sup> Die allgemeinen Haushaltsprobleme führen zudem dazu, dass sich die Kommunen in den letzten Jahren - zur Minderung ihrer Liquiditätsprobleme - verstärkt von ihren Liegenschaften getrennt haben („alles muss raus“!). Langfristige stadtentwicklungspolitische Optionen werden so „verschenkt“. Die Vergabe von Erbbaurechten - statt des schlichten Abverkaufes - wird zu wenig in Betracht gezogen. Die langfristig wirkenden fiskalischen Vorteile von Erbbaurechtslösungen sind zu wenig bekannt.

2. Langfristige **Optionssicherung** ist insbesondere dann erfolgreich, wenn Bodenvorratspolitik **als kommunaler revolvingender Bodenfonds** angelegt ist. Einnahmen und Ausgaben sind und bleiben zweckgebunden; zweckfremde Verwendungen werden vermieden. Nachhaltiges Wirtschaften – ohne dabei Verluste auf die Allgemeinheit abwälzen zu müssen – ist damit

---

<sup>3</sup> Vgl. IBoMa: Baulandmanagement auf neuen Wegen – strategisch – kooperativ – finanzierbar, hrsg. vom Forum Baulandmanagement, Dortmund, ohne Jahr.

möglich. Es ist dabei nicht entscheidend, ob operativ ein „Sondervermögen“ im Haushalt oder eine vollständige „Herauslagerung aus dem Haushalt“ durch die Gründung einer kommunal dominierten Eigengesellschaft oder eines Eigenbetriebes gebildet bzw. vorgenommen wird. Für Kommunen, die der Haushaltssicherung unterliegen, empfiehlt sich gleichwohl die „Herauslagerung“, weil so eine eigene Rechtsträgerschaft entsteht und eine damit verbundene Kreditfähigkeit.

3. **Für spezifische Baulandentwicklungen** zur Reaktivierung von Brachflächen sind auf Länderebene angesiedelte revolvierende Bodenfonds nötig. Die Erfahrungen in NRW, Thüringen und Sachsen-Anhalt zeigen, dass hiermit z.B. Brachen (landesweit) effektiv reaktiviert werden bzw. worden sind.<sup>4</sup> Entscheidend ist vor allem, dass durch das Vorgehen bzw. durch die Struktur der Fonds die Inwertsetzung langfristig und vor allem planungsneutral wirkt. Kommunale Stadtplanung unterliegt damit nicht privaten wirtschaftlichen Eigeninteressen; sie bleibt „frei“, so als wenn die Kommune selbst Zwischeneigentümer wäre. Die Fonds „leiden“ derzeit aber unter erheblichen Finanzierungsproblemen (insb. in NRW).
4. **Städtebauliche Verträge** nach § 11 BauGB (auch für freiwillige Umlegungen) sind gegenüber einer langfristig angelegten Bodenvorratspolitik diesbezüglich nur suboptimal: Die engen rechtlichen Bindungen bzw. Beschränkungen (Kausalitätsgebot, Koppelungsverbot, Angemessenheitsgebot) eignen sich operativ nicht für eine an langfristiger Optionssicherung ausgerichteter Stadtentwicklungspolitik. Gleichwohl haben städtebauliche Verträge große Bedeutung für eher kurzfristige bzw. projektbezogene Vorhaben.
5. Mit **amtlichen Umlegungen** und vor allem durch reine Angebotsplanungen sind obige Ziele nicht zu erreichen.
6. Die **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** gemäß § 165 ff. BauGB (SEM), die vom Grundsatz des hoheitlichen Zwischenerwerbs ausgeht, ist zunächst vom Wesen her nicht auf langfristige Optionssicherung angelegt. Zudem ist sie rechtlich an „strenge“ Anwendungsvoraussetzungen geknüpft; der Nachweis eines erhöhten Bedarfs ist in vielen Fällen nur noch schwer rechtssicher zu führen. Die SEM ist durch vielfältige Rechtsprechung mittlerweile „stumpf“ geworden, war aber auch schon immer (nur) als eine Art „Sonderrecht“ (Sonderweg) ausgestaltet worden.
7. Bodenpolitische **Grundsatzbeschlüsse bzw. Baulandstrategien**<sup>5</sup>, die es zwischenzeitlich vielfach in Deutschland gibt, sind meist die notwendige

---

<sup>4</sup> Vgl. Institut für Bodenmanagement (IBoMa): Die Reaktivierung von Brachflächen durch den Grundstücksfonds NRW – Evaluierung und Handlungsempfehlungen für eine Neuausrichtung – Abschlussbericht, erstellt im Auftrag der LEG Stadtentwicklung GmbH&Co KG sowie des Landesbauministeriums NRW, Dortmund 2006

<sup>5</sup> Vgl. Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Professor Schäfer, et. al.: Baulandbereitstellung – Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse, Fallstudien, Dokumentationen, Anwendungshinweise; Endbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2001; Institut für Bodenmanagement (IBoMa) und Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes NRW: Bausteine zum Baulandbeschluss, hrsg. vom Arbeitskreis Baulandmanagement NRW (heute: Forum Baulandmanagement NRW), Dortmund 2000; Institut für

Grundvoraussetzung, um z.B. eine langfristige Bodenvorratspolitik umsetzen zu können; sie sind „Bodenreform von unten“. Gerade sie sind sehr deutlich auf Langfristigkeit der kommunalen Bodenpolitik angelegt. Erst mit der Festlegung von grundsätzlichen Eckpunkten zur Ausgestaltung einer zukünftigen kommunalen Bodenpolitik können Liegenschafts- und Stadtplanungsämter – losgelöst vom politischen Wahlzyklus – langfristig agieren; sie bekommen wörtlich „den Rücken frei“, weil die bodenpolitische Ausrichtung einer Kommune einmal und zudem grundsätzlich (politisch) legitimiert wurde. Die Erfahrungen und Kenntnisse zu Grundsatzbeschlüssen sind aber immer noch nicht breit genug vorhanden oder sind zum Teil auch veraltet. Grundsatzbeschlüsse müssen die individuellen, lokalen Rahmenbedingungen berücksichtigen; es kann insofern nicht den einen Grundsatzbeschluss geben. Die Vielfalt muss allein deshalb schon „naturbedingt“ groß sein.

8. Langfristige **Optionssicherung** setzt voraus, dass ausreichend Bauland auch ausgewiesen ist und wird. Der aktuelle – in einigen Städten zu beobachtender - Wohnungsmangel ist mithin Ergebnis eines akuten Baulandmangels. Dieser erklärt sich (auch) durch einen zwischenzeitlich zunehmend sichtbaren stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikt: Gewollte deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme („30 ha- Ziel“) mit in der Folge politisch legitimerter Flächenverknappung auf der einen Seite und gleichzeitig verstärkte Wohnbaulandnachfrage auf der anderen Seite, die aber quantitativ und qualitativ nicht durch Bestandsentwicklungen allein befriedigt werden kann.<sup>6</sup> „Wo Wohnungen fehlen, müssen Wohnungen gebaut werden. Wenn dies politisch nicht gewollt ist, dann sind Wohnungsknappheit und hohe Mieten begründet.“<sup>7</sup>
9. Bodenbesteuerung: Die **derzeitige Grundsteuer** hat praktisch keine - erst recht keine langfristig wirkenden - räumlichen Steuerungsmöglichkeiten; sie hat in der derzeitigen Ausgestaltung keinerlei bodenpolitische Komplementärfunktion; dies ist herrschende Meinung in der Fachdebatte.<sup>8</sup> Eine grundlegende Grundsteuerreform ist – durch die Entscheidungen des BVerfG – angemahnt. Sie muss eigentlich durch die neue Bundesregierung in der kommenden Legislaturperiode in Angriff genommen werden. Wenn nicht

---

Bodenmanagement (IBoMa): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien, hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW Dortmund 2009.

<sup>6</sup>Vgl. hierzu auch Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): 30 ha Ziel – Konsequenzen des Szenarios, Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung, erarbeitet von Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) mbH und dem Institut für Raumplanung und Entwicklungsplanung (IREUS) der Universität Stuttgart (Leitung Professor Dr. Stefan Siedentop), veröffentlicht in der Reihe Forschungen Heft 148, Bonn 2011.

<sup>7</sup>Vgl. empirica, Kommunales Handlungskonzept Wohnen für die Stadt Münster – Endbericht, erstellt im Auftrag der Stadt Münster, Juli 2013, Seite 119.

<sup>8</sup> Vgl. insbesondere hierzu die diversen Arbeiten von Professor Dr. Dirk Lühr, u.a.: Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform ..., Birkenfeld 2006 sowie das Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer und Plädoyer für eine Bodenwertsteuer ausschließlich auf der Basis von Bodenwerten, erarbeitet vom Institut für Bodenmanagement (IBoMa) im Auftrag des VHW bzw. der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Autoren beider Studien sind: Professor Dr. Hartmut Dieterich und Dr. Rudolf Josten, Bonn 1998 bzw. München 2000; vgl. auch aktuellen Aufruf für eine Grundsteuerreform unter [www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net).

jetzt, wann sonst? In Wissenschaft und Politik werden seit fast 15 Jahren Debatten zur Neuausgestaltung geführt. Verschiedene Modelle werden dazu diskutiert (zuletzt von einer Bund-/Länderkommission). Mit dem Modell einer reinen Bodenwertsteuer – orientiert am realen Verkehrswert, aber ohne Verbund mit Gebäuden – könnten die größten, langfristigen bodenpolitischen Effekte erzielt werden. Die in der Länderkommission diskutierten Reform-Modelle stellen zu sehr auf fiskalische Effekte ab.

## Empfehlungen

1. Langfristige **Bodenvorratspolitik** ist verstärkt in den Mittelpunkt kommunaler Liegenschaftspolitik zu stellen. Auch Nachbarländer wie die Schweiz verfolgen diesen Weg. Langfristige Bodenbevorratung sollte – **trotz derzeitiger Haushaltsprobleme** – möglich bleiben. (**Langfristige Bodenvorratspolitik** „rechnet“ sich; dies zeigen die Städte und Gemeinden, die diesen Weg der Baulandpolitik seit Jahrzehnten erfolgreich betreiben (z.B. Hamburg, Köln, Ulm,...). Grundvoraussetzung dazu ist, dass ein politischer Konsens darüber besteht, dass es sich „lohnt“, diesen Weg zu gehen und deshalb auch entsprechend regelmäßig entsprechende Finanzmittel im Haushalt bereitgestellt werden. Die Gemeinden müssen finanziell in die Lage versetzt werden, kommunalen Zwischenerwerb zu tätigen, möglichst in der Form langfristiger Bodenvorratspolitik. Dies ist und bleibt eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung. Selbst Haushaltssicherungsgemeinden können dies erreichen, indem sie z. B. die Baulandbereitstellung aus dem allgemeinen Haushalt „herauslagern“; die Gründung von Eigengesellschaft - mit oder ohne Beteiligung Dritter - ist hier ein durchaus in der Praxis bewährtes Mittel, weil so überhaupt noch die Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt erreicht werden kann. Die dazu gegebenen Erfahrungen sind möglichst aufzuarbeiten und dann der Kommunalpraxis (als Arbeitshilfe) zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören auch steuerrechtliche Fragestellungen. Es empfiehlt sich, diese Dinge eng mit den Kommunalaufsichtsbehörden zu erörtern. Die Erfahrungen in NRW zeigen, dass sich dann „Spielräume“ eröffnen, wenn der Nachweis gelingt, dass durch die Baulandstrategie mittel- und langfristig ökonomische Vorteile erwachsen. Diese Erfahrungen sollten näher erforscht und aufbereitet werden. (Hinweis: Diese Empfehlungen gelten synonym für das Handlungsfeld „Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese“ (siehe dort)).
2. **Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Baulandmanagement** sind in der langfristigen Bodenpolitik das „Schlüsselinstrument“. Insofern wäre viel erreicht, wenn Kommunen sog. Grundsatzbeschlüsse zum kommunalpolitischen Bauland-/Bodenmanagement (sog. „Baulandbeschlüsse“) verabschiedeten. Eine Ausweitung und Weiterentwicklung würde erhebliche Steuerungseinflüsse ermöglichen. Es gibt seit Jahrzehnten in vielen Kommunen gute Erfahrungen; auf all dies kann man sich stützen (z.B. die sozialgerechte Bodennutzung in München). Gleichwohl - kommunale Baulandbeschlüsse sind immer auf die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen hin auszurichten. Auf einen bundeseinheitlich, gesetzlich geregelten Planungswertausgleich kann durch die breite Anwendung dieser Beschlüsse



verzichtet werden. Es sollte überlegt werden, wie der Informationsaustausch zu Grundsatzbeschlüssen verbessert werden kann. Eine aktuelle Evaluierung (als Arbeitshilfe ausgestaltet) ist dafür sinnvoll (auch zu den rechtlichen Grenzen). Auch internationale Erfahrungen zu Baulandstrategien könnten der bundesdeutschen Bodenpolitik wertvolle Hinweise geben; „kluge“ Bodenpolitik lebt auch von internationalen Erfahrungen. Fazit: Die **verstärkte Entwicklung von Baulandbeschlüssen/-strategien** sollte angegangen werden. Die Arbeiten zur Entwicklung/ Abfassung könnten auch Teil der Städtebauförderung werden (Beratungsleistungen). (Hinweis: Diese Empfehlungen gelten synonym für das Handlungsfeld „Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese“. (siehe dort))

3. Besonders erfolgreich sind **revolvierende Bodenfondsmodelle**, da hier die Einnahmen aus der Baulandentwicklung (streng) zweckgerichtet für neue Baulandentwicklungen eingesetzt werden. Ob dies operativ in Form von Eigengesellschaften, Eigenbetrieben oder als Sondervermögen im Haushalt angelegt erfolgt bzw. ist, ist dabei zunächst unerheblich. Entscheidend für das Gelingen ist, wenn eine eindeutige Ausgaben- und Einnahmentransparenz gewährleistet ist. Durch Bodenfonds ist es auch möglich, dass rentierliche Baulandentwicklungen unrentierliche Entwicklungen (z.B. Brachen-reaktivierungen) mitfinanzieren können („Quersubventionierung“). Deshalb ist es insgesamt ratsam, Bodenvorratspolitik in Form von (revolvierenden) Bodenfonds auszugestalten. Hierzu sind den Gemeinden finanzielle und beratende Unterstützungen zu geben. (Hinweis: Diese Empfehlungen gelten synonym für das Handlungsfeld „Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese“. (siehe dort))
4. **Bodenfondsmodelle auf Länderebene** für Brachen-Reaktivierungen sind insbesondere dann sinnvoll, wenn Kommunen dies nicht alleine schaffen. Die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sollten hierzu genutzt werden. Es muss deutlich bleiben, dass ohne eine effektive Anschubfinanzierung keine Erfolge zu erzielen sind. Städte und Gemeinden können die notwendige ökonomische Chancengleichheit von Brachflächen dadurch unterstützen, indem sie im Rahmen ihres Bauland-/ Flächen-managements eine restriktive Ausweisungspolitik für „grüne-Wiese-Standorte“ betreiben. Hilfreich sind hierzu kommunale Selbstverpflichtung/-bindungen in Form von Beschlüssen.
5. Langfristige Optionssicherung für Stadtentwicklung setzt voraus, dass Grundstücke – ihren (auch) durch Stadtplanung beeinflussten eigentlichen Lagewerten – effizient genutzt und nicht untergenutzt, falsch genutzt oder im schlimmsten Fall – aus spekulativen Gründen - gar nicht genutzt werden (z.B. Baulücken). Die größten räumlichen und wohnungswirtschaftlichen Steuerungseffekte könnten durch eine am vollen Marktwert des unbebauten Grundstückes ausgerichteten Grundsteuer (Bemessungsgrundlage) erzielt werden, da dadurch die eigentlich gegebenen „wahren“ Grundrentenpotenziale besteuert werden und in der Folge ein dem Grundstück angemessener Nutzungsdruck erzeugt wird. Die derzeitige Grundsteuer sollte daher möglichst in eine **reine Bodenwertsteuer** überführt werden. Andere diesbezüglich seit Jahren diskutierten Modelle sind hinsichtlich einer an

Langfristigkeit ausgerichteten Liegenschaftspolitik ohne Wirkung. Langfristig erfolgreiche Liegenschaft ist (auch) auf eine effektive Bodenbesteuerung angewiesen! (siehe auch Befund 9)

6. Grundsätzlich: Es gibt (nach wie vor) eine **Diskussion im wissenschaftlichen und im politischen Bereich um Spekulationsgewinne** (v.a. Planungswertausgleich) und deren Verwendung für öffentliche Aufgaben<sup>9</sup>, in den letzten Jahren nicht zuletzt verschärft durch - das infolge der Finanzkrise - ausgelöste Bestreben, Kapital in unbebaute Grundstücke zu investieren („Betongold“) und auch zunehmend sichtbar bei der Flächenverknappung für Standorte für regenerative Energien (Vorrangflächenpolitik). Es sollte geprüft werden, wie die Praxis der Entstehung von Spekulationsgewinnen funktioniert und wie der Erfolgsgehalt einer Abschöpfung bewertet wird. Dazu könnten auch die Erfahrungen aus der Schweiz beitragen; im März 2013 wurde dort das Raumplanungsgesetz geändert; es beinhaltet auch eine obligatorische Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen (Quorum von 20%).
7. Es gibt **europäische Nachbarländer** wie die Schweiz, die Niederlande und Schweden die über eine lange und dadurch „reiche“ liegen- und bodenpolitische „Kultur“ im Sinne langfristiger Optionssicherung verfügen. Es gibt dort entsprechend vielfältige Erfahrungen. Ein kluger Staat sollte sich dieses Wissen verschaffen und zu nutzen machen. Eine diesbezügliche Evaluierung – methodisch als synoptischer Vergleichsstudie angelegt – wäre hierzu der erste richtige Schritt.

## II. Aktivierung von Flächenpotenzialen im Innenbereich

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Die Aktivierung von Flächenpotenzialen im Innenbereich für Wohnungsbau hat programmatisch in der Stadtentwicklung seit Langem Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich. Nur durch Ausnutzung aller Flächenpotenziale im Innenbereich kann das Ziel, Flächen im Außenbereich als ökologische Ausgleichsfläche mit vielfältigen Funktionen (Natur- und Landschaftsschutz, Stadtklima, Naherholung u.a.) zu erhalten, erreicht werden. Die Vorteile einer Innenentwicklung werden in der zentralen Lage und in einer i.d.R. guten infrastrukturellen Erschließung der Flächen gesehen. Für die Kommunen fallen somit grundsätzlich weniger Kosten für die Errichtung öffentlicher Infrastruktur an. Teilweise ist die Innenentwicklung unmittelbare Folge fehlender oder nicht unmittelbar verfügbarer Flächen im Außenbereich.

Gleichwohl werden von den Kommunen auch Nachteile einer Innenentwicklung wahrgenommen. Hier bestehe eine höhere Problemkomplexität als auf der

---

<sup>9</sup>Vgl. Nakelski, S.: Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, in: Boden Wem nutzt er? Wen stützt er?- neue Perspektiven des Bodenrechtes, hrsg. Von Beate und Hartmut Dieterich, Bauwelt Fundamente, Wiesbaden 1997, Seiten 220-246.

„grünen Wiese“, zudem wären die Entwicklungskosten höher. Fußläufig erreichbare Grünflächen gingen teilweise verloren.<sup>10</sup>

Innenentwicklung gehört heute zum „Standard-Katalog“ der Stadtentwicklung. Der rechtliche Rahmen und die Verfahrenskennntnisse sind vorhanden, z.T. werden professionelle Projektentwickler hinzugezogen. Angewendet werden häufig städtebauliche Verträge und ein Zwischenerwerb von Flächen. Auch die zukünftige Bedeutung der Innenentwicklung wird von den Kommunen hoch eingeschätzt.

Beispielhaft lassen sich im Innenbereich folgende aktivierungsfähige Flächentypen identifizieren:

- ❖ Wenn auch weniger großflächig, so gibt es weiterhin aufgegebene Industrie- und Infrastrukturstandorte, wie z.B. ehemalige Industrieflächen, aber auch Industriegebäude, nicht mehr benötigte Bahnflächen, z.T. noch Kasernenstandorte (zum Themenbereich „Brachflächen und neue Nutzungen“ siehe das Kap. IX „Wiedernutzung von Industriebrachen und Industriegebäuden“).
- ❖ Dazu kommen kommunale Flächen, für die die Kommunen unmittelbar eine neue Nutzung entwickeln; dies sind z.B. Sportplätze, Schulen, Krankenhäuser und zunehmend Friedhöfe.
- ❖ Von wachsender Bedeutung für die Innenentwicklung sind Nachverdichtungspotenziale in den 1950er- und 1960er-Jahre Siedlungen, sowohl im Mietwohnungs- als auch im Eigentumsbereich.

Große Industrie- und Infrastrukturbrachen mit häufig komplexer und schwieriger Sanierung konnten in der Vergangenheit nur mit umfangreicher finanzieller Förderung der Länder bewältigt werden; beispielhaft ist hier der Grundstücksfonds Ruhr bzw. Grundstücksfonds NRW genannt. Da wo die kommunale Finanzsituation es zulässt, können Kommunen die Flächen und Immobilien erwerben. Ein Erwerb großer Flächen sollte auch im Sinne einer Bodenvorratspolitik getätigt werden. In den Fällen, in denen Kommunen damit überfordert sind, ist ein Ankauf durch das bzw. mit finanzieller Unterstützung des Bundeslandes erforderlich – hierzu sollten entsprechende Ankaufsinstrumente mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung vorhanden sein.

Die Flächen, die im kommunalen Eigentum sind (z.B. Sportplätze), können von ihr direkt für Nachnutzungen entwickelt werden. Ist die Kommune nicht Eigentümerin, kann eine Wiedernutzung i.d.R. nur über einen Zwischenerwerb erfolgen. Bei den Brachflächen, bei denen es nur einen Eigentümer gibt, ist das möglich, z.B. bei Industrie- und Infrastrukturflächen und bei ehemaligen Kasernen. Auch Mietwohnungsbestände der 1950er- und 1960er-Jahre haben i.d.R. nur einen Eigentümer – Nachverdichtungspotenziale können dann direkt vom Eigentümer realisiert werden.

Bei Flächen mit mehreren Eigentümern ist der Zwischenerwerb schwierig und scheitert oft an der Weigerung weniger Eigentümer. Dies gilt insbesondere für

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Dransfeld, Egbert/ Lehmann, Daniel: Flächenmanagement im Innenbereich. Dossier von Fallbeispielen in nordrhein-westfälischen Kommunen, Dortmund 2013, S. 8-17

Eigenheimsiedlungen. Ein Zwischenerwerb ist jedoch nur möglich, wenn alle Grundstückseigentümer bereit sind, einen Teil ihres Grundstücks zu verkaufen bzw. einer Umlegung zuzustimmen.

Eine wichtige Teilgruppe der Innenentwicklung sind leer gefallene Gebäude, die für die Geschichte oder das Bild einer Stadt oder eines Stadtteils eine prägende Rolle haben. Hier reicht allein der Erwerb des Gebäudes durch die Kommune nicht aus – notwendig ist die Entwicklung neuer Nutzungen bzw. deren Unterstützung.

### Thesen zu Befunden

1. Die Innenentwicklung kleinerer und mittelgroßer Brachflächen gehört (mittlerweile) zum **„Standard“ in der Stadtentwicklung**. Der rechtliche Rahmen und die Verfahren sind bekannt und funktionieren. Im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Handlungsmöglichkeiten wird die Innenentwicklung von den Kommunen breit angewendet. Ein gesetzlicher Novellierungsbedarf wird nicht gesehen.
2. Die für eine funktionierende Innenentwicklung erforderliche Möglichkeit des **Zwischenerwerbs** wird von den Kommunen leichter geleistet, die grundsätzlich eine Bodenvorratspolitik betreiben (können).
3. Eingespielt ist in den Kommunen eine **Baulückenerfassung in ein Baulückenkataster**. Dabei wird systematisch eine Bebaubarkeit in Bezug auf Verfügbarkeit, Baurecht und Bereitschaft des Eigentümers, das Grundstück zu bebauen, geprüft. Letztlich handelt es sich bei Baulückenprogrammen um „weiche“, moderationsorientierte Strategien, die eine Bereitschaft des Eigentümers erreichen muss. Ähnlich funktionieren Brachflächenkataster. Erfahrungen zeigen, dass eine Aktivierung von Flächen nur im Einzelfall gelingt.  
Die Entstehung von Baulücken ist unmittelbare Folge eines Baurechts, das auf Angebotsplanung und Umlegung fußt – ob ein Grundstückseigentümer sein Grundstück bebaut, entscheidet er allein. Die Einführung (und Anwendung) von rechtlich durchsetzbaren Baugeboten kann die Entstehung von Baulücken verhindern.
4. Die **Nachverdichtung** von Eigenheimsiedlungen mit vielen Einzeleigentümern wird schwierig bleiben. Die oft erforderlichen aufwendigen Gespräche mit allen Einzeleigentümern führen oft nicht zu nachverdichtungsfähigen (Teil-)Flächen; auch bei einem Erfolg sind die Erträge in Form neuer Wohnungen oft nicht hoch. Festzustellen ist, dass Nachverdichtungen bei Mietern und Eigentümern oft auf Ablehnung stoßen, da sie eine Minderung des Wohnwertes zur Folge haben. Vermieter scheuen Nachverdichtungen häufig wegen der damit verbundenen Konflikte.
5. Die **amtliche Umlegung** ist grundsätzlich geeignet; sie stößt aber oft bei Eigentümern auf wenig Interesse. Eine grundsätzliche Zustimmung zu einer Umlegung sollte aber vorhanden sein. Gleichwohl ist die amtliche Umlegung auch ein „Zwangsverfahren“, das auch gegen den Willen der Eigentümer angewendet werden kann.

6. Die **Aktivierung größerer ehemaliger Industrie- und Infrastrukturflächen** ist nach wie vor – wenn auch weniger als bis in die 1990er-Jahre – eine Aufgabe, die große Flächenpotenziale für eine Innenentwicklung generiert. Häufig können Kommunen diese Aufgabe sowohl in finanzieller Hinsicht als auch in Bezug auf notwendige Kenntnisse und den Umsetzungsprozess nicht erfüllen. Auch zukünftig bedürfen sie daher der finanziellen Unterstützung der Bundesländer und sind auf einen Wissenstransfer angewiesen bzw. auf die Übernahme von (Teil-)Aufgaben bei der Sanierung und Wiedernutzbarmachung durch einen Projektentwickler.
7. Eine **Vergabe** der für Wohnungsbau nutzbar gemachten Flächen über Qualitätswettbewerbe bietet sich grundsätzlich bei größeren Flächen an (siehe dazu „Sicherung von Flächen für den Sozialen Wohnungsbau“).

## Empfehlungen

1. Bei den Flächen, die auf Grund eines hohen Ankaufpreises Kommunen finanziell und/ oder der Komplexität und der Schwierigkeit der Sanierung in Bezug auf vorhandene Kenntnisse überfordern, sollten vom **jeweiligen Bundesland finanzierte Grundstücksfonds** die Flächen ankaufen und für eine Nachnutzung herrichten.
2. Grundstücksfonds oder auch **Vermarktungsgesellschaften des Landes mit Voreigentümern**, wie die Bahnflächenentwicklungsgesellschaft NRW (BEG NRW) haben sich als taugliche Instrumente erwiesen und sollten für diese Aufgaben weitergeführt werden.
3. Eine Weiterentwicklung stellt das **Konzept der Stadtentwicklungsfonds** dar, mit denen neben Zuschüssen (für unrentierliche Projektteile) auch Darlehen (für rentierliche Projektteile) und Bürgschaften zur Projektfinanzierung bereitgestellt werden können.
4. Auch der bei NRW.URBAN und der BEG NRW angesiedelte **Flächenpool NRW** will die Entwicklung von Brachflächen dialog- und moderationsorientiert durch Vertragslösungen zwischen Alteigentümern, den neuen Nutzern und den Kommunen erreichen. Durch die Bezahlung von Leistungen im Erfolgsfall entsteht ein Vermögensstock, der die Finanzierung weiterer Projekte ermöglicht.

## III. Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Die deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist erklärtes politisches Ziel und hat seit einigen Jahren Eingang in die kommunale Stadtentwicklungspraxis genommen. Auch die letzten BauGB-Novellen unterstützen diese veränderte stadtentwicklungspolitische Zielrichtung. Gleichwohl darf dabei nicht verkannt werden, dass der Baulandbedarf – bundesweit betrachtet – sich sehr unterschiedlich zeigt und auch noch entwickeln wird. Auf der einen Seite gibt es

Städte und Gemeinden, die infolge sozio-demographischer Entwicklungen nur noch geringe Baulandbedarfe aufzeigen. Auf der anderen Seite sind aber in wachstumsstarken Kommunen zwischenzeitlich erhebliche Engpässe am Wohnungsmarkt zu beobachten, die durch ein mangelndes und zu teures Baulandangebot hervorgerufen werden. Der Bodenmarkt ist und bleibt ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt. In diesen Teilräumen muss jetzt und in den nächsten Jahren schnell, effektiv und kontinuierlich preiswertes Wohnbauland entwickelt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass dort die Innenentwicklungspotenziale quantitativ nicht ausreichen (werden) und auch zeitlich nicht schnell genug aktiviert werden können (z.B. München, Freiburg, Münster). Es wird daher in diesen Fällen – zur Erfüllung der Daseinsgrundbedürfnissen – eine notwendige Außenbereichsentwicklung auf der „Grünen Wiese“ erfolgen müssen.

Dies heißt freilich nicht eine grundsätzliche Umkehr von der Innenentwicklung – im Sinne eines Paradigmenwechsels. In den Wachstumsräumen wird ja deswegen nicht auf Innenentwicklung verzichtet; die Maßnahmen auf den Innenentwicklungspotenzialen reichen nur nicht aus, den wachsenden Bedarf zu decken. Mithin besteht in der kommunalen Stadtplanungspraxis eine gewisse Relevanz – wenn auch räumlich auf stark wachsende Ballungsräume beschränkt – für Baulandentwicklungen auf der „grünen Wiese“. Zudem handelt es sich vielfach um Stadterweiterungsprojekte, die mit verschiedenen Eigentümergruppen neue Quartiere einschließlich der sozialen und technischen Infrastruktur an integrierten Standorten entwickeln (z.B. Darmstadt Neu-Kranichstein, Köln-Widdersdorf).

Für die Entwicklung von Wohnbauland im Rahmen von „klassischen“ Stadterweiterungsvorhaben gibt es traditionell in Deutschland verschiedene liegenschaftspolitische Wege (Instrumenten-Mix). Es gibt nicht den einen Weg der Baulandbereitstellung! Die Bandbreite ist hierbei relativ groß. Aufbauend auf den empirischen Arbeiten von Voß/Dransfeld<sup>11</sup>, Schäfer<sup>12</sup> und Dransfeld<sup>13</sup> lassen sich dabei folgende Wege bzw. Strategietypen unterscheiden:

**1. Baulandentwicklung durch (reine) Angebotsplanung:** Falls es nur einen Alteigentümer im Bereich eines (geplanten) Bebauungsplangebietes gibt, so kann die Schaffung von Bauland ohne Bodenordnung erfolgen. Die Stadt betreibt die Bauleitplanung und schafft Baurecht. Die öffentlichen Bedarfsflächen (Straße, örtliche Grünflächen, A+E-Flächen...) werden aus dem Bruttobauland von der Stadt erworben. Hier sind Ankauf oder im Zweifelsfall sogar eine Enteignung möglich. Die Kosten des Grunderwerbs können dann später auf die/den Eigentümer des verbleibenden Nettobaulandes als Erschließungsbeitrag umgelegt

---

<sup>11</sup> Vgl. Voß, W.; Dransfeld, E.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich; im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1993

<sup>12</sup> Vgl. Schäfer und Forschungsgruppe Stadt + Land: Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschließung und Finanzierung von Bauland, erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehrs, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2000 sowie Baulandbereitstellung, bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse - Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehrs, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2001

<sup>13</sup> Vgl. Dransfeld, E.: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – städtebauliche Kalkulation, VHW-Verlag, Bonn 2003.

werden. Alteigentümer bleiben Eigentümer. Nach Schäfer hat dieser Typ eine relativ große Anwendungspraxis erfahren<sup>14</sup>; gleichwohl dürfte er in den letzten 10 Jahren an Bedeutung verloren haben.

**2. Baulandentwicklung durch Baulandumlegung (nach BauGB):** Im Falle mehrerer Alteigentümer würden gewisse Ungerechtigkeiten entstehen, falls die Alteigentümer in einem Baugebiet voneinander abweichende Anteile am Nettobauland und an den öffentlichen Bedarfsflächen haben, was aber die Regel ist. Zur Lösung dieses Problems kann eine amtliche Umlegung nach §§ 45 ff BauGB durchgeführt werden. Die Alteigentümer bilden dabei eine Solidargemeinschaft. Die Grundstücke werden zur Umlegungsmasse zusammengefasst, die insofern vergleichbar wäre mit dem Fall der Angebotsplanung (s.o.). Aus der Umlegungsmasse werden dann die öffentlichen Bedarfsflächen (kostenlos) ausgeschieden und in das Eigentum der Gemeinde überführt. Das verbleibende Nettobauland wird auf die Alteigentümer verteilt. Dabei hat jeder einen Sollanspruch, der dem Anteil an der Zuteilung (Nettobauland) entspricht, den er zuvor am Bruttobauland hatte. Die Anteilsfestlegung erfolgt in der Regel nach Werten. Die Verteilung nach Flächen ist unter gewissen Voraussetzungen auch möglich.

**3. Baulandentwicklung durch private Investoren/Eigentümer (Städtebauliche Verträge):** In Vorbereitung der Schaffung von Bauplanungsrecht durch die Stadt kann mit den Begünstigten – den Alteigentümern – eine Vereinbarung getroffen werden. Ein solcher Städtebaulicher Vertrag (SBV) ist ein öffentlich rechtlicher Vertrag, der an gewisse (gesetzliche) Vorgaben gebunden ist. So gilt insbesondere § 11 BauGB mit den Anforderungen an Angemessenheit, Koppelung und Kausalität.

Im SBV können insbesondere Regelungen vereinbart werden, die eine Beteiligung der Alteigentümer an den Kosten vorsieht. So werden i.d.R. über SBV die Erschließungskosten auf die Eigentümer abgewälzt, so dass die Stadt nicht (mehr) ihren 10%-Anteil nach § 129 BauGB in jedem Fall selbst trägt. Darüber hinaus wäre aber auch die Übernahme weiterer Kosten möglich, die als Folgekosten einer Baugebietsausweisung entstehen: Kindergarten- und Schulbau, Errichtung von sozialer Infrastruktur, Erweiterung öffentlicher Einrichtungen... Dabei ist allerdings immer die Kausalität zur Neuausweisung von Bauland zu beachten. Zudem dürfen nur solche Kosten veranschlagt werden, die nicht anderweitig gedeckt sind, z.B. über Gebühren. Es muss insofern auch eine (strenge) Trennung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben erfolgen. Regelmäßig wiederkehrende Zahlungen sind insofern ausgeschlossen. Die Ermittlung von Erfahrungswerten aus bereits abgeschlossenen Projekten ist nur bedingt hilfreich, könnte allenfalls Anhalte geben. Auch können nicht alle Folgekosten über SBV abgewälzt werden, da die Stadt auch immer für die Daseinsvorsorge zuständig ist. Es kommt immer auf die spezielle Situation der Stadt und des Baugebietes an.

Im SBV kann i.S. v. § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zudem eine Beteiligung der Eigentümer und Investoren an den (kausalen) Kosten der Baulandentwicklung – unter Berücksichtigung der Angemessenheit gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB

---

<sup>14</sup> Vgl. Schäfer u.a., a.a.O.

vereinbart werden. Denkbar ist insbesondere die Übertragung von Grundstücksanteilen zu günstigen Konditionen, so dass die Stadt diese für eigene Zwecke bzw. Ziele verwenden kann: Sozialer Wohnungsbau, Förderung von Familien, etc. Denkbar ist auch die Verpflichtung von Investoren zur Verwirklichung dieser Ziele, beispielsweise durch Vorgabe von Vergabekriterien seitens der Stadt.

Wichtig ist in jedem Falle, dass die Vereinbarungen noch vor Schaffung des verbindlichen Baurechts getroffen werden. Sobald ein Bebauungsplan rechtskräftig ist, hat die Stadt kein „Druckmittel“ mehr zur Durchsetzung ihrer Ziele. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz von SBV im Innenbereich nicht zielführend, so dass er insbesondere zur Schließung von Baulücken allenfalls bedingt geeignet sein kann.

**4. Baulandbereitstellung durch privatrechtlichen Zwischenerwerb (Bodenvorratspolitik):** Im Zwischenerwerb hat die Stadt alle Möglichkeiten in der Hand, da sie in diesem Modell das Bruttobauland (besser: werdendes Bauerwartungsland) insgesamt erwirbt. Planung, Erschließung und Vermarktung liegen in einer Hand. Sie erwirbt die Flächen möglichst früh, im günstigsten Fall bevor sie im FNP als Bauflächen dargestellt werden (= langfristige Bodenvorratspolitik). Demgegenüber steht eher der kurzfristige, projektbezogene Zwischenerwerb.<sup>15</sup>

Nach dem Erwerb der Grundstücke werden die Flächen für die Erschließung ausgeschieden und die Straßen gebaut und insgesamt erschlossen. Die neu geschaffenen Baugrundstücke können sodann nach planerischem Ermessen der Kommune im Sinne der Bauleitplanung aufgeteilt und an Bauwillige verkauft werden; auch die Vergabe im Erbbaurecht ist so (erst) möglich.

Der Zwischenerwerb durch die Kommunen kann auch außerhalb des allgemeinen Haushaltes erfolgen. Mit dem Erwerb der Flächen wird in diesen Fällen ein kommunaler Eigenbetrieb, eine Eigengesellschaft (GmbH) oder eine privatrechtliche Gesellschaft, an der die Kommune mehrheitlich beteiligt ist, betraut. Eine Möglichkeit, langfristig Bauland bereit zu stellen, ist in diesem Zusammenhang die Errichtung eines Bodenfonds, in dem die kommunalen Baugrundstücke und die zu entwickelnden Grundstücke bevorratet werden, als Art Sondervermögen. Auch der Zwischenerwerb mittels Treuhändern ist möglich.

Die Kommune profitiert so in vollem Maße von der planungsbedingten Bodenwertsteigerung. Sie hat aber zudem alle Möglichkeiten bei der Vermarktung der Baugrundstücke, ihre Vergabekriterien zu verwirklichen. Auch sind Rückübereignungsklauseln möglich, wenn gewisse Vereinbarungen (z.B. Fristen zur Bebauung) nicht eingehalten werden.

**5. Baulandbereitstellung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) – hoheitlicher kommunaler Zwischenerwerb:** Eine Sonderform des kommunalen Zwischenerwerbs ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme: Sie ist ein Mittel des Besonderen Städtebaurechtes. Die Kommune erwirbt alle Grundstücke eines Plangebietes zum Bodenwert ohne Aussicht auf die

---

<sup>15</sup> Vgl. Dransfeld, E.; Pfeiffer, P.: Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe, hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2002.



Entwicklung, erschließt das Areal und veräußert die baureifen Grundstücke. Die SEM hat für den Alteigentümer häufig die „Wirkung einer Enteignung“, denn der Zwischenerwerb der Gemeinde kann, wenn dieses hoheitliche Verfahren eingeleitet wurde, in aller Regel nur durch die Verpflichtung des Eigentümers zu einer den Zielen der SEM entsprechenden Nutzung abgewendet werden.

**6. Baulandentwicklung durch freiwillige Umlegungen:** Die freiwillige Umlegung ist an die amtliche Umlegung angelehnt. Die bodenordnerischen Verwaltungsakte werden aber – im Gegensatz zur amtlichen Umlegung – zwischen den Grundstückseigentümern eines Plangebietes und der Kommune frei vereinbart. Die Kommune hat die Möglichkeit, die beschriebenen Vorteile der städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB zu nutzen und Vergünstigungen gegenüber der amtlichen Variante auszuhandeln. Sie kann dabei Flächen zur eigenen Vermarktung, etwa für den sozialen Wohnungsbau erwerben, für die sie z.B. nur einen verminderten Kaufpreis zahlt. Auch die Übernahmen von Folgekosten und Bauverpflichtungen können vereinbart werden. Die Freiwilligkeit führt meist zu einer höheren Bereitschaft, am Verfahren mitzuwirken, sie kann aber auch das Scheitern des gesamten Verfahrens mit sich bringen. Möglich ist auch, die freiwillige Umlegung in ein amtliches Verfahren zu überführen.

## Thesen zu Befunden

1. Die **kommunale Beeinflussung des Baulandmarktes** – und damit auch des nachgelagerten Wohnungsmarktes – ist je nach Weg sehr unterschiedlich. Allokative, distributive bzw. verteilungspolitische und fiskalische Ziele - mithin die wichtigsten gewollten bodenpolitischen Steuerungseinflüsse für die Städte und Gemeinden - sind maßgeblich abhängig vom gewählten Weg der Baulandbereitstellung. Es gibt in Deutschland mithin keine einheitliche „bodenpolitische Landschaft“.
2. Bei der reinen **Angebotsplanung** haben die Kommunen keinerlei Einfluss darauf, wie der (Alt-)Eigentümer das Nettobauland verwertet. Er kann das Bauland nach eigenem Ermessen halten, nutzen oder verkaufen. Einfluss auf Bodenpreise, auf Vergabe und Baurealisierungen bestehen nicht. Eine Partizipation der Eigentümer an der Finanzierung der Baulandproduktionskosten – mit Ausnahme der Kostenbeteiligung nach dem Erschließungsbeitragsrecht – findet nicht statt. Reine Angebotsplanung ist keine Bodenpolitik.
3. Bei der **amtlichen Umlegung** sind die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Nutzung der an die Alteigentümer zugeteilten Baugrundstücke ebenso gering wie im Falle der Angebotsplanung. Gleichwohl können über die Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertvorteile teilweise Baulandproduktionskosten refinanziert werden.
4. **Städtebauliche Verträge** (SBV) entstehen immer im Spannungsfeld der Stadt, die möglichst viel in ihrem Sinne (Mitsprache, Kostenabwälzung) erreichen will, und des Investors, der wirtschaftlichen Gewinn mit der Baulandentwicklung erzielen möchte. Grundsätzlich gilt dabei, dass je höher die Regelungsdichte des SBV ist, desto niedriger ist die Abschlussbereitschaft des Investors. In diesem Spannungsfeld bewegen sich alle SBV´s. Sie setzen im Übrigen eine Freiwilligkeit der Akteure voraus. SBV sind aber seit gut 20

Jahren städtebauliche Praxis und haben sich grundsätzlich gut bewährt. Gleichwohl können die Städte und Gemeinden ihre bodenpolitischen Ziele damit immer nur begrenzt erreichen.

5. Die **Zwischenerwerbsmodelle** – insbesondere die in der Form einer langfristigen Bodenvorratspolitik – entfalten die größten Steuerungseffekte und sind stadtentwicklungspolitisch deshalb von besonderer Bedeutung. Mit der Vergabe der baureifen Grundstücke kann gleichzeitig bestimmt werden: Wer, wann, zu welchem Preis - mit welchen sonstigen Bedingungen (z.B. Bauverpflichtungen, Bauqualitäten,...)- die Grundstücke erhalten soll. Die gezielte wohnungspolitische Förderung bestimmter Wohnungsnachfragegruppen (auch im sozialen Wohnungsbau) ist damit umsetzbar. Bodenspekulation findet nicht statt. Ohne vorherigen Zwischenerwerb ist zudem die Vergabe von Erbbaurechten nicht möglich. Die Beteiligung der Alteigentümer an den Kosten der Baugebietsentwicklung unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen ist bei diesem Modell tendenziell am größten; dies erleichtert auch die Mitfinanzierung von Folgekosten für soziale Infrastruktureinrichtungen. Die empirischen Befunde zeigen, dass insbesondere Kommunen, die schon sehr lange nach diesem Modell arbeiten, gegenüber anderen Gemeinden deutlich mehr (nachhaltige) Einflüsse auf das Bodenmarktgeschehen erzielt haben. Mithin wird ein sehr weitreichender kommunaler Einfluss auf das (Wohn-)Baulandangebot geschaffen.
6. Nachteilig ist hingegen der relativ hohe **Kostenaufwand**. Es müssen sowohl der Zwischenerwerb als auch der Erschließungsbau zwischenfinanziert werden. Die Kosten sind einerseits hoch, wenn ein Projekt abzusehen ist, wenn z.B. Bauerwartungsland hoher Stufe erworben werden soll, dessen Baureife in wenigen Jahren bereits zu erwarten war. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein langfristig angelegtes Zwischenerwerbsmodell. „Haushaltssicherungsgemeinden“ sind hierbei mittlerweile Grenzen gesetzt.  
Gleichwohl: Zur Erreichung der Ziele der Baulandentwicklung ist der Zwischenerwerb insofern optimal; Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik werden bei diesem Weg von besonders gut „verzahnt“.
7. Besondere Wirkung entfalten die unterschiedlichen liegenschaftspolitischen Instrumente, insbesondere dann, wenn sie im Sinne einer **strategischen Baulandpolitik** ausgerichtet sind. Dies bedeutet in der Regel – unter Beachtung von § 1, Abs. 3 BauGB – die Koppelung der Einleitung von Bauleitplanverfahren bzw. von Planverfahren an die grundsätzliche Mobilisierung der Grundstücke, mithin an die Mitwirkungs- und/ oder Verkaufsbereitschaft der Eigentümer. Dies kann einerseits die Zustimmung zum Verkauf oder die Zustimmung zu wichtigen Eckpunkten bei städtebaulichen Verträgen sein, auch im Rahmen freiwilliger Umlegungen. Wenn eine solche Strategie nicht auf schon jahrzehntelange Praxis aufbaut, können sog. **Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Baulandmanagement (sog.: Baulandbeschlüsse)** gefasst werden. Diese haben

sich in den letzten Jahren bewährt; sie sind gängige Praxis geworden.<sup>16</sup> Ausgehend von den festgestellten Schwierigkeiten und Problemen bei der Baulandpolitik sind in dem Beschluss klare Ziele zu definieren. Eckpunkte eines Beschlusses sind i.d.R.: Formulierung von Zielen und Notwendigkeiten, Festlegung der oder des Wege(s), Aussagen zur Kostenbeteiligung unter Teilverzicht auf Wertsteigerungen und Detailregelungen über Selbstbehalte von Flächen, Vergabekriterien, Preisnachlässe und Vergabe an Einheimische, Anteile an Sozialwohnungen, ..... Gleichwohl bestehen hierzu gewisse Unkenntnisse in den Kommunen über die Ausgestaltungsmöglichkeiten: Das Modell der sozialgerechten Bodennutzung in München kann nicht einfach übertragen werden!

Die **Entwicklung einer (neuen) Baulandstrategie** hat schon „naturbedingt“ mit Widerständen zu kämpfen: Gewohnheit und Anspruchsdenken bei Politik und Alteigentümern sind nicht zu unterschätzen. Baulandstrategien sind aber nicht auf Kurzfristigkeit angelegt (und nicht für eine Wahlperiode geeignet!). Baulandstrategien müssen für Dekaden gedacht und umgesetzt werden. Dies setzt einen langfristigen und breiten politischen Konsens voraus. Beides ist häufig nicht ausreichend vorhanden. Es sind nicht nur Informationsdefizite!

8. In den Kommunalverwaltungen fehlen vielfach geeignete **Organisationsstrukturen** zur Umsetzung, hier besteht Verbesserungsbedarf.

## Empfehlungen

1. **Reine Angebotsplanungen:** Reine Angebotsplanungen sollten nach Möglichkeit generell vermieden werden. Über die Nachteile, die sich infolge ihrer Anwendung ergeben, ist stärker aufzuklären. Hierzu gehören der nicht gegebene Einfluss auf Baurealisierung, der in der Folge auch zur Bodenspekulation auswachsen kann, und der nicht gegebene kommunale Steuerungseinfluss auf wichtige wohnungsbaupolitische Ziele (wie z.B. sozialer Wohnungsbau, Erbbaurechte). Es liegt auch im fiskalpolitischen Interesse hier umzusteuern: Eine Beteiligung der (Alt-)Eigentümer an den sonstigen Kosten der Baulandentwicklung - über die Erschließungsbeiträge in Höhe von 90% der Erschließungskosten hinaus – findet bei reinen Angebotsplanungen nicht statt. Im Übrigen kann durch kommunale Grundsatzbeschlüsse zum Baulandmanagement die Anwendung reiner Angebotsplanungen als Weg der Baulandbereitstellung grundsätzlich ausgeschlossen werden.
2. **(Langfristige) Bodenvorratspolitik** – möglichst in Form eines **revolvierenden Bodenfonds** - ist für die Stadterweiterung und den Wohnungsbau auf der „grünen“ Wiese die geeignete bodenpolitische Strategie. (Hinweis: Vgl. die entsprechenden Ausführungen zu den Empfehlungen zum liegenschaftspolitischen Handlungsfeld „langfristige Optionssicherung für Stadtentwicklung“ (Kap. B.I.)).

---

<sup>16</sup> Vgl. Bausteine zum Baulandbeschluss; hrsg. vom Arbeitskreis Baulandmanagement NRW Dortmund 2000; Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien, hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2009 und Professor Schäfer, u.a.: a.a.O..

3. Die **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** (SEM) ist ein sehr effektives, weitreichendes bodenpolitisches Steuerungsinstrument. Die Anwendungsvoraussetzungen gemäß § 165 Abs. 3, insb. Nr. 2 BauGB sind aber für viele Städte und Gemeinden nur noch bedingt (rechtssicher) zu erfüllen. Rechtsprechungen haben dazu beigetragen. Soll das „schärfste Schwert“ des deutschen Bodenrechtes seine eigentliche Implementierungsfähigkeit beibehalten, sollten die jetzigen im BauGB geregelten Anwendungsvoraussetzungen überprüft werden. Dazu wäre eine Evaluierung und Rechtsexpertise sinnvoll. Die SEM wird zudem (noch) zu einseitig als reines „grüne Wiese-Instrument“ angesehen, zumal der Gesetzgeber den Anwendungsbezug deutlich weiter sieht: Dass die SEM ausdrücklich auch ein Instrument zur Reaktivierung von Brachflächen ist, ist zu wenig bewusst. Es bestehen aber Rechtsunsicherheiten darüber, ob (oder ggf. in welchen Fällen) der Tatbestand der Wiedernutzung von Brachflächen – ohne den gleichzeitigen Nachweis des erhöhten Bedarfes an Wohn- und Arbeitsstätten, vom geforderten Gemeinwohl „gedeckt“ ist.
4. Grundsätzlich: Die operative Ausgestaltung der Baulandentwicklung auf der „grünen Wiese“ sollte möglichst durch einen **Grundsatzbeschluss zum kommunalen Baulandmanagement** geregelt sein. (Hinweis: Vgl. die entsprechenden Ausführungen zu den Empfehlungen zum liegenschaftspolitischen Handlungsfeld „langfristige Optionssicherung für Stadtentwicklung“ (Kap. B.I.)).

## IV. Sicherung von Flächen für einen zielgruppenspezifischen Wohnungsbau

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Die Nachfrage nach Wohnraum und damit die Anforderungen an Wohnungsneubau (und auch an Umnutzungen) haben sich in den letzten Jahren erheblich ausdifferenziert. Im Zusammenhang der Bereitstellung von Grundstücken ist insbesondere festzustellen, dass:

- ❖ nach wie vor preiswerte Grundstücke angeboten werden müssen, damit Sozialer Wohnungsbau (Miete und Eigentum) und andere Nutzungen, die keine Maximalrendite (aus einem bestimmten Grundstück in einer bestimmten Lage) ermöglichen, zum Zuge kommen können. Dazu gehören auch Wohnungsangebote für Haushalte im mittleren Einkommensbereich, die freifinanziert realisiert werden.
- ❖ zur Realisierung von zielgruppenspezifischem Wohnungsbau zunehmend private Baugruppen (als verbundene Einzeleigentümer oder als Genossenschaften) mit unterschiedlichen sozialen Zielsetzungen in Erscheinung treten. Diese Baugruppen benötigen geschützte Fristen zur Entwicklung von realisierungsfähigen Rahmenbedingungen.

Diese Nachfrage- und Investorengruppen benötigen Rahmenbedingungen, damit sie nicht vollständig an den Stadtrand, an Standorte mit erheblichen

Lagenachteilen oder in den Außenbereich abgedrängt werden. Da, wo es diese Rahmenbedingungen nicht gibt, ist die Verdrängung auf schlechte Grundstücke und in Randlagen belegbar.

Ziel einer kommunalen Baulandentwicklung muss es sein, zielgruppen-spezifischen Wohnungsbau für wirtschaftlich schwächere Nutzer und für sich mit dem Bauvorhaben erst entwickelnde Investoren (auch) im Innenbereich zu ermöglichen.

Ein ausschließlich an Höchstgeboten orientierter Verkauf kommunaler Wohnbauflächen führt dazu, dass diese Investoren ihre Wohnungsbauvorhaben nicht im Innenbereich (wenn überhaupt) realisieren. Sozialer Wohnungsbau oder auch Nutzungen, die keine Maximalrendite ermöglichen, brauchen jedoch eine Vergabepolitik, die ihre Leistungen für die Stadt und die Stadtgesellschaft zur Wohnungsversorgung und anderer gewünschter Nutzungen an einem bestimmten Standort auch in einem Vergabekonzept berücksichtigt.

Eine Bereitstellung von Wohnbauflächen für wirtschaftlich schwächere Nutzer bzw. Nutzungen für bestimmte Zielgruppen, die es – unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Kraft – schwer haben, sich am Bodenmarkt zu behaupten, ist nur möglich, wenn die Stadt als Grundstückseigentümerin grundsätzlich bereit ist, neben der Erzielung des maximal möglichen Kaufpreises auch *qualitative Ziele* unterschiedlicher Art in das Vergabekonzept einzubeziehen. Diese Ziele sind durchaus finanzwirksam, wie z.B. die Schaffung von Sozialwohnungen; sie haben für die Kommune auch einen mittelbaren *monetären* Nutzen.

Um bei einem Verkauf von Wohnbauflächen gestaltend tätig werden zu können, muss die Kommune über eigene Grundstücke verfügen – diese kann sie über eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik oder kurzfristig über den Erwerb von Grundstücken im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen erhalten. Ohne eine aktive Liegenschaftspolitik, die darauf abzielt, zukünftiges Wohnbauland zu besitzen, kann es keine gestaltende Liegenschaftspolitik geben.

Die EU-rechtlich vorgeschriebene Ausschreibung verlangt nicht ausschließlich oder überwiegend den Angebotspreis als ausschließliches Vergabekriterium. U.a. die Städte Tübingen und Freiburg sowie die Freie und Hansestadt Hamburg und derzeit aktuell die Stadt Köln mit dem Clouth-Gelände haben in den letzten Jahren Verfahren entwickelt, die eigene Grundstücke nicht nur nach dem angebotenen Preis vergeben, sondern unterschiedliche wohnungspolitische Vorgaben (z.B. Vergabe an Baugemeinschaften, ein bestimmter Anteil für Sozialen Wohnungsbau, über die gesetzlichen Normen hinausgehende energetische Anforderungen, städtebauliche Wettbewerbe) verlangen. In einer mit dem preislichen Angebot gemischten Bewertung wird dann der Zuschlag erteilt. Dieses Verfahren hat zur Folge, dass bei Erfüllung der qualitativen Vorgaben durch alle Anbieter der angebotene Preis das ausschlaggebende Kriterium für den Zuschlag ist.

Von Bedeutung sind auch die Fristen der Vergabe: Tübingen räumt z.B. Baugruppen eine Optionsfrist von i.d.R. sechs Monaten ein, in der diese die inhaltlichen und finanziellen Voraussetzungen zur Realisierung des Projektes erfüllen können (Anhandgabe). Ohne eine solche Optionsfrist wären diese chancenlos, weil erst mit der Möglichkeit ein Grundstück kaufen zu können,

Baugemeinschaften in der Lage sind, ihr Projekt überhaupt entwickeln zu können. Damit hat ein Investorentyp am Grundstücks- und Wohnungsmarkt Chancen, die er ansonsten nicht hätte.

So können durch eine geeignete kommunale Vergabepraxis Wohnungsbauvorhaben induziert werden, die z.T. weitgehend den Wohnungsbaukonzepten der Kommune entsprechen. Akteure können am Marktgeschehen teilnehmen, die ansonsten (fast) keinen Marktzugang hätten. Dies gilt zum einen für Investorentypen, die mit Optionsverfahren und/ oder Qualitätsvorgaben erst zu Investoren werden können. Zum anderen können so Qualitäten marktfähig werden, für die in einem reinen Preiswettbewerb wohl nicht einmal ein Angebot abgegeben werden würde.

## Thesen zu Befunden

1. Die Instrumente zur **qualitätsorientierten Vergabe** von Grundstücken sind vorhanden und rechtlich nicht zu beanstanden, wenn neben den gewünschten Qualitäten auch (weiterhin) der Preis eine Rolle spielt (gemischte Bewertung). Die nicht häufige Anwendung solcher qualitätsorientierter Verfahren liegt zu einem nicht unerheblichen Teil an Wissensdefiziten bzw. an mangelnder „Verfahrensfestigkeit“ der kommunalen Akteure – es herrscht die Sichtweise vor, dass das EU-Recht eine nur am Preis orientierte Vergabe verlangt.
2. Grundsätzliche **Vorbehalte** gegen ein Verfahren, das neben dem Preis andere Kriterien setzt, dürften insbesondere in den Kommunen vorhanden sein, in denen die kommunale Liegenschaftspolitik (fast) ausschließlich die Aufgabe hat, einen möglichst großen Beitrag zur Haushaltssicherung zu erzielen. Dagegen ist allerdings einzuwenden, dass z.B. Erfahrungen aus Hamburg zeigen, dass mehrere Bewerber oft verlangte Qualitäten einhalten und bei gleicher Bewertung der Qualitätsanforderungen der Preis bei der Vergabe (dann doch) die ausschlaggebende Rolle spielt. Aber dann auch mit dem „Nebeneffekt“, dass zusätzlich zu einem hohen Preis auch geforderte Qualitäten umgesetzt werden.
3. Die **fehlende Bereitschaft von Kommunen** bei der Vergabe von Grundstücken neben dem Preis auch qualitative Vorgaben zu machen, dürfte oft an fehlenden gesamtstädtischen, auf die Entwicklung aller Teilbereiche der Wohnungsversorgung bezogener Konzepte liegen – allenfalls gibt es sie räumlich und inhaltlich punktuell. Dort wo es keine Zieldefinitionen gibt, ist auch der an der Erzielung bestimmter Qualitäten gebundene Verkauf von Grundstücken nicht möglich. Insofern ist der Rückzug vieler Kommunen aus der Wohnungspolitik eine Ursache für die fehlende Qualitätsorientierung in der Liegenschaftspolitik.
4. Die Vergabe **von Erbbaurechten für Projekte des Sozialen Wohnungsbaus** und für wirtschaftlich schwächere Nutzungen versetzt diese in die Lage, mit weniger Eigenkapital auskommen zu können und stärkt somit die finanziellen Möglichkeiten des Investors insgesamt. Darüber hinaus kann die Höhe des Erbbauzinses – analog zum Kaufpreis – in einer gemischten Bewertung mit den qualitativen Anforderungen der Vergabe

gestaltet werden. Das Erbbaurecht schafft zudem die Möglichkeit, die Inhalte der Ausschreibung (= die qualitativen Anforderungen) als Ziele des Erbbaurechtes dauerhaft zu sichern.

5. Ein wesentliches Hemmnis liegt hier in der **hohen Verschuldung vieler Kommunen** – Liegenschaftspolitik dient durch den Verkauf von Grundstücken zu möglichst hohen Preisen dazu, einen spürbaren Beitrag zur Haushaltssanierung zu leisten und somit zumindest punktuell kommunalpolitischen Handlungsspielraum zu erzielen.

## Empfehlungen

1. Städtebauliche Verträge, die die Kommune vor Schaffung von Baurecht mit den Alteigentümern abschließen muss, sind als **planungsrechtliches Instrument mit starker liegenschaftspolitischer Einflussnahme** geeignet, neben der Überwälzung von Erschließungs- und Infrastrukturkosten bestimmte Flächenanteile des Netto-Baulandes im Plangebiet mit Sozialwohnungen und für bestimmte Ziel- und Einkommensgruppen zu vereinbaren. Sinnvoll ist, städtebauliche Verträge auf der Grundlage von Baulandbeschlüssen (als Grundsatzbeschluss) des Stadtrates, die den Rahmen und die Ziele städtebaulicher Verträge festlegen, abzuschließen. Als Beispiel ist hier der Beschluss zur „Sozialgerechten Bodennutzung“ der Stadt München genannt. Bevor dann im Einzelfall Bauland geschaffen wird, kann die Kommune über einen städtebaulichen Vertrag sicherstellen, dass wohnungspolitische Zielsetzungen erreicht werden. (siehe dazu auch Kap. III: „Stadterweiterung und Wohnungsbau auf der grünen Wiese“)

Das **Münchener Modell**, das eine bestimmte Quote an geförderten Wohnungen auf städtischen Flächen bei Veräußerung an neue Eigentümer wie auch auf privaten Flächen bei Schaffung von neuem Baurecht vorsieht, wird auch in anderen Kommunen bereits eingesetzt (u.a. Stuttgart, Hamburg, Köln, Bremen) bzw. stößt zunehmend auf Interesse. Teilweise werden auch bestimmte instrumentelle Komponenten oder die generelle Strategie auf die jeweilige Praxis übertragen. In Düsseldorf wird zum Beispiel ein Modell praktiziert, das nicht die Schaffung von geförderten Wohnungen, sondern die Begrenzung von Neuvertragsmieten im frei finanzierten Wohnungsneubau im Gegenzug zur Schaffung von Baurecht an bestimmten Standorten zum Gegenstand hat. Die Implementierung eines Modells, bei dem ein bestimmter Anteil der verkauften Flächen bzw. der Flächen mit neuem Planungsrecht für den geförderten Wohnungsbau reserviert bleibt, hängt auch von jeweiligen örtlichen Markt- und Rahmenbedingungen ab. Die Wirkungen sind dabei nicht unumstritten, unter anderem weil auch Verdrängung von Nachfrage nach höherwertigem Wohnraum in benachbarte Bestandsquartiere ausgelöst werden kann. Eine volle Wirkung entfaltet das Münchener Modell zudem auch erst bei Marktverhältnissen wie in München mit extremer Knappheit. Im Vordergrund steht hier, in der inneren Stadt für Haushalte mit geringerem Einkommen den Zugang zum Wohnungsangebot überhaupt zu ermöglichen. Dort wo die Märkte nicht so eng sind, sind viele potenzielle Standorte dagegen schon gar nicht mehr für Investoren so

relevant, als dass sie sich auf die mit der sozial orientierten Bodennutzung verbundenen Restriktionen einlassen würden.

2. Damit Kommunen in die Lage versetzt werden können, bei der Vergabe eigener Grundstücke auch eigene qualitative Ziele umsetzen zu können, bedarf es für viele Kommunen eines **Wissenstransfers**, welche rechtlichen Rahmenbedingungen einzuhalten sind und wie solche Vergabeprozesse organisiert und gesteuert werden sollten.
3. Voraussetzung für eine Vergabe von Grundstücken nach dem Grad der Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen ist auf der einen Seite eine mittel- und **langfristig angelegte Bodenvorratspolitik**, um so überhaupt an eigene Flächen zu kommen bzw. ergänzend dazu die Anwendung planerischer Maßnahmen wie insbesondere die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Auf der anderen Seite muss die Kommune Ziele und Handlungskonzepte zur Wohnungsversorgung entwickeln, um so zu auch liegenschaftspolitischen Zielvorgaben kommen zu können.
4. Um die Vorbehalte vieler Kommunen in Bezug auf die Konformität von Vergaben mit dem **EU-Recht**, die neben dem Preis auch qualitative Anforderungen und Ziele berücksichtigen, zu prüfen und zu dokumentieren, ist die Erstellung einer juristischen Expertise dazu sinnvoll.

## V. Sicherung von Grün- und Freiflächen

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Die Sicherung von Grün- und Freiflächen erhält in großen Städten und Ballungsräumen sowie in verdichteten Innenstadtbereichen eine wachsende Bedeutung. In den Innenstädten geht es vor allem um den dauerhaften Schutz kleinräumiger Naherholungsflächen, die mit einem geringen Mobilitätsaufwand zu erreichen sind. Dazu kommt in Großstädten und Ballungsräumen der Erhalt von Frisch- und Kaltluftschneisen – diese Funktion wird im Zuge einer weiteren Erwärmung der Städte als Folge des Klimawandels wachsen.

Im Außenbereich ist der Erhalt von großräumigen Grün- und Freiflächen ein Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes, des Erhalts von Freizeitqualitäten gerade größerer Städte und zunehmend auch des Klimaschutzes zum Erhalt von Flächen zur „Kaltluftproduktion“.

Gegen den Erhalt von Grün- und Freiflächen steht der Nutzungsdruck, vorwiegend durch Gewerbe- und Wohnungsbau sowie durch Infrastruktureinrichtungen. Dieser Nutzungsdruck richtet sich auf die innerstädtischen kleinräumigen Grün- und Freiflächen und – wenn er entsprechend groß ist – auch auf die Außenbereiche. In Wachstumsregionen ist er stärker als in Schrumpfungsregionen; in kleineren Städten ist das Angebot an Flächen meist (relativ) größer, was den Druck auf bestimmte Flächen mindert.

Da Städte realisierbare Wachstumspotenziale nicht gänzlich ungenutzt lassen, geht dieser Zielkonflikt i.d.R. zu Ungunsten der Grün- und Freiflächen aus. Dazu kommt, dass ein zu geringes Angebot an Wohnungen einen Preisdruck auf Mieten



und Kaufpreise von Wohnungen ausübt, der letztlich alle Marktsegmente betrifft. An den Rand der Städte oder in preiswerte Nachbarstädte werden dann vor allem die Haushalte mit weniger Einkommen verdrängt. Insofern beinhaltet diese Thematik auch eine soziale Dimension.

### Thesen zu Befunden

1. Der **Nutzungsdruck** auf Grün- und Freiflächen in Innen- und Außenlagen kann durch möglichst umfassende Aktivierung von Brachflächen (Baulücken, Nachverdichtungen, insbesondere ehemalige Industrie- und Infrastrukturf Flächen) gemindert werden.
2. **Verdichteter Wohnungs- und flächensparender Gewerbebau sowie flächensparende Anlagen für den ruhenden Verkehr** (Tiefgaragen, Hochgaragen) leisten einen Beitrag den Nutzungsdruck auf Grund- und Freiflächen zu mindern.
3. Die Abwägung des **Schutzes von Frei- und Grünflächen** im Innen- und Außenbereich wird im Zuge der wachsenden Wärmebelastung der Städte durch den Klimawandel insbesondere in den Ballungszentren, die unter einem hohen Nutzungsdruck stehen, an Bedeutung gewinnen. Der Erhalt von Frisch- und Kaltluftschneisen sowie von innerstädtischen Grünflächen erhält damit einen höheren Stellenwert für die Qualität des Wohnens in der Stadt. Dies erzeugt zudem große Zielkonflikte in der Stadtentwicklungspolitik.
4. In der **ökonomischen Betrachtung** von Grün- und Freiflächen sind diese hinsichtlich ihres Wertes immer „**unterschätzt**“ worden, da mit den klassischen Methoden der Wertermittlung nur ein sehr niedriger Wert ermittelt werden kann. In der Konsequenz verstärkt das auch aus ökonomischer Sicht den Druck auf diese Flächen. An der Universität Dortmund<sup>17</sup> ist ein ökonomisches Modell entwickelt worden, das die Wertermittlung von Grün- und Freiflächen auf der Grundlage von Wertvorzeichen von Nachbargrundstücken berechnet. Dies könnte im Ergebnis die Voraussetzung schaffen, Grün- und Freiflächen unter einer ökonomischen Betrachtung höher zu bewerten.

### Empfehlungen

1. Voraussetzung für einen langfristigen bis **dauerhaften Schutz** von Grün- und Freiflächen ist ein stadtweites Grün- und Freiflächen-Konzept, das auch langfristig mögliche Flächenbedarfe für Wohnungen und Gewerbe berücksichtigt.
2. Zu schützende Flächen können langfristig **an Träger verpachtet** werden, die die Flächen im Sinne ihre Sicherungsziels bewirtschaften. Dies können z.B. Gartenvereine (vorwiegend im Innenbereich) oder Naturschutzverbände (vorwiegend im Außenbereich) sein. Solche langfristigen, ohne Sonderkündigungsrecht ausgestatteten Pachtverträge nehmen den

---

<sup>17</sup> Hoffmann, A.; Gruehn, D.: Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen in deutschen Groß- und Mittelstädten für den Wert von Grundstücken und Immobilien, LLP-report 010, TU Dortmund, Dortmund, Februar 2010

Umnutzungsdruck von diesen Flächen und sichern diese gegen mögliche planungsrechtliche Änderungen. Zudem leisten sie die Bewirtschaftung im Sinne des Sicherungsziels.

3. Folgt man der These, dass der Schutz von Grün- und Freiflächen durch den **Klimawandel** – auch unter dem Gesichtspunkt des Erhalts von Wohnqualitäten – zwingender werden wird, so fehlen planerische Instrumente zur dauerhaften Sicherung und zur „Unterstützung“ der dauerhaften Sicherung dieser Flächen und Projekte durch liegenschaftspolitische Instrumente, wie z.B. Dauerpachtverträge.

## **VI. Sicherung der Einflussnahme auf zukünftige Nutzungen durch Erbbaurechte**

### **Liegenschaftspolitische Betrachtung**

Einige Städte nutzen Erbbaurechte systematisch und über einen langen Zeitraum bei der Vergabe von eigenen Grundstücken für Wohnungsbau und für andere Nutzungen, z.B. für soziale Einrichtungen, z.B. für Sportanlagen, z.T. für Gewerbe.

Die Stadt Lübeck ist in Lübeck größter Grundbesitzer; sie hat bis 2007 fast 10.000 Erbbaurechte vergeben, davon etwa 2.000 Wohnungserbbaurechte, 400 Teilerbbaurechte, ca. 60 gewerbliche Erbbaurechte und ca. 7.300 Erbbaurechte über Grundstücke, die überwiegend mit Ein-Familienhäusern aus den 1940er bis 1960er Jahren bebaut sind.

Im Jahr 2008 betragen die Einnahmen aus Erbbauzinsen 3,1 Mio. €; auf Grund von Wertsicherungsklauseln und Anpassung des Bodenwertes (als Bemessungsgrundlage für den Zins) an heutige Werte sollen bis 2015 Einnahmen i.H.v. 4,2 Mio. € erzielt werden. Gleichzeitig ist durch den Verkauf von fast 1.400 Erbbaurechtsgrundstücken ein Verkaufserlös von 51 Mio. € erzielt worden.

Die Stadt Nürnberg bestellt derzeit keine neuen Erbbaurechte für Wohnungsbaugrundstücke mehr, lediglich bei sozialen Trägern, z.B. für Kindertagesstätten und für Sportvereine werden noch Erbbaurechte bestellt. Grundstücke werden heute nicht als Erbbaurechtsgrundstücke ausgeschrieben, sondern ausschließlich zum Kauf angeboten. Diese „Abkehr“ hat ihre Grundlage nicht in einem Stadtratsbeschluss o.ä., sondern ist aus dem laufenden Geschäfts der Verwaltung entstanden.

Das Erbbaurecht ist in Nürnberg – wie historisch auch in anderen Städten – als sozialpolitisches Instrument zur Schaffung von preiswerten Wohnungen eingesetzt worden; diese Notwendigkeit wird heute nicht mehr gesehen. Eine liegenschaftspolitische Sichtweise ist nicht an dessen Stelle getreten. Da die ca. 300 Erbbaurechte überwiegend nicht wertgesichert sind, erzielt die Stadt Nürnberg nur äußerst geringe Einnahmen damit; auch aus diesem Grund strebt die Stadt einen Verkauf der Erbbaurechtsgrundstücke an.

Nur wenige Kommunen nutzen konzeptionell und umfassend über einen langen Zeitraum Erbbaurechte. Auch die Kommunen, die aus langen Traditionen heraus Erbbaurechte vergeben haben, lösen diese umfassend auf bzw. verkaufen die Erbbaurechtsgrundstücke. Über diese Kommunen hinaus, die Erbbaurechte (eher) systematisch vergeben, werden Erbbaurechte von Kommunen punktuell bestellt:

- ❖ In Einzelfällen bei Wohnungsbauvorhaben , überwiegend aus sozialen Gründen, oftmals Einzelfall bezogen
- ❖ z.B. bei (nicht-städtischen) Kindertagesstätten, Sportanlagen etc. um für die Nutzer wenig oder kein Eigenkapital ausgleichen zu können.

Als Motive und Interessen für einen eher systematischen Einsatz von Erbbaurechten sind erkennbar:

- ❖ finanzielle Förderung von Wohnungsbau, insbesondere mit sozialen Zielsetzungen (Sozialer Wohnungsbau, Miete und Eigentum)
- ❖ Eigentumsbildung für Selbstnutzer, z.T. im Sozialen Wohnungsbau
- ❖ Erzielung langfristiger Einnahmen
- ❖ Ergänzung und Unterstützung der der Steuerung von Stadtentwicklung, langfristige Einflussnahme auf die Nutzung, insbesondere bei „Nutzungsbrüchen“.

Das Erbbaurecht wird derzeit insbesondere von den Kommunen mit Haushaltsproblemen (und das ist die überwiegende Mehrheit) nicht als liegenschaftspolitisches Instrument gesehen. Verkaufserlöse senken die Verschuldung und ermöglichen Ausgaben. Erst eine Anerkennung von Erbbaurechten im Rahmen der Ermittlung der Verschuldung als dauerhafte, wertgesicherte und i.d.R. sichere Einnahmequelle, die einen Kapitaldienst für Kredite finanzieren kann, kann hier die Diskussion in den Kommunen öffnen. Ansonsten bleibt es auch in Zukunft bei den einzelfallbezogenen Anwendungen.

Das Land Berlin diskutiert derzeit für seinen Liegenschaftsfonds einen stärkeren Einsatz von Erbbaurechten. Dies geschieht auch aus der Überlegung heraus, dass potenzielle Nutzer über wenig Eigenkapital verfügen und mit dem Ziel einer dauerhaften Nutzungsbindung.

Im Ausland liegen Erfahrungen mit einer umfassenden Anwendung von dem deutschen Erbbaurecht vergleichbaren Instrumenten vor, z.B. in Amsterdam.

## Thesen zu Befunden

Das Erbbaurecht wird derzeit nur von wenigen Kommunen langfristig, systematisch (d.h. immer in gleichen Situationen) und umfassend angewendet. Im Folgenden werden die Hemmnisse einer stärkeren Anwendung von Erbbaurechten beschrieben.

1. Ein langfristig geringerer liquider Aufwand bei Kauf eines Grundstückes erzeugt bei den Bodennutzern keine Nachfrage, sondern eher **Ablehnung von Erbbaurechten**, insbesondere in Niedrigzinsphasen.

2. Dazu kommt eine weit verbreitete **Unkenntnis** über die Grundlagen und die Wirkungsweise von Erbbaurechten, auch in finanztechnischer Hinsicht, bei Banken und Sparkassen.
3. Der **Druck zur Sanierung** von kommunalen Haushalten verhindert die umfassende Nutzung des Instrumentes Erbbaurecht. Die Erzielung von Verkaufserlösen schafft für die kommunale Politik Handlungsspielräume, gerade auch in einer engen Haushaltslage. Kommunale Liegenschaftspolitik wird oft durch kommunale Finanzpolitik und nicht durch Stadtentwicklungspolitik bestimmt.
4. Es herrscht eine große **Unkenntnis** bei kommunalen Liegenschaftsverwaltungen und bei Kämmereien über die Wirkungsweise von Erbbaurechten, insbesondere in Bezug auf Steuerungspotenziale, Wertsicherung, Heimfall und Verlängerungsregelungen.
5. Die Möglichkeiten der Unterstützung von Planungsvorhaben, der langfristigen **Steuerung von Nutzungen** und die mögliche Einflussnahme bei „Nutzungsbrüchen“ werden in der kommunalen Politik und Verwaltung oft nicht gesehen oder nicht für notwendig erachtet.
6. Ein **Heimfall** (z.B. bei Verstößen gegen die Inhalte des Erbbaurechts oder bei Nichtzahlung des Erbbauzinses) löst Entschädigungen an den Erbbauberechtigten für das Gebäude (i.d.R. 2/3 des Verkehrswertes) aus. Dies kann bei massivem Heimfall von Erbbaurechten (z.B. in Schrumpfungsräumen) zu einer erheblichen Haushaltsbelastung für die Kommune führen. Andererseits entsteht so eine Möglichkeit zur Einflussnahme bei „Nutzungsbrüchen“.

## Empfehlungen

1. Notwendig ist **die Anerkennung von Erbbaurechten** mit Wertsicherung im Rahmen der kommunalen Schulden- und Haushaltsbewertung (Erbbaurechte mit einem Zins, der über dem für Fremdmittel für die Kommune liegt, können sogar eine höhere Verschuldung als den Verkaufspreis refinanzieren). Wertgesicherte Erbbaurechte können wegen ihrer sicheren und langfristigen Rendite eine höhere Verschuldung rechtfertigen – der Verkaufsdruck auf Grundstücke kann so sinken. Erforderlich ist, dass solche Erbbaurechte mit einem **Erbbaurechtszins von der Kommunalaufsicht ebenso wie Verkaufserlöse** auf die Verringerung der Verschuldung der Kommune **angerechnet werden**.
2. Erforderlich ist die Entwicklung **neuer Modelle** zur Berechnung des Erbbauzinses, z.B. die Kopplung an Mieteinnahmen (einschließlich Wertsicherung). Ggf. kann der Erbbauzins auch an Fremdmittelzinsen gebunden werden. Auch der Abschluss von Erbbaurechten mit einem unter dem Kapitalmarkt liegenden Zins (plus Wertsicherung) können Erbbaurechte bei den potenziellen Nutzern interessanter machen.
3. Vor dem Hintergrund der bestehenden Informationsdefizite und Anwendungshindernisse sollte der **Informations- und Wissenstransfer** für kommunale Liegenschaftsämter, Planungsämter und Kämmereien

ausgebaut werden, z.B. durch Veranstaltungen, durch Einrichtung von Beratungsnetzwerken oder durch die Erstellung eines Leitfadens zur Anwendung von Erbbaurechten.

4. Durch die Einbindung des **Gestaltungs- und Steuerungspotenzials** von Erbbaurechten in Planungsprozesse, insbesondere wo „Nutzungsbrüche“ aufgefangen werden können, kann der kommunale Gestaltungsanspruch auch langfristig gesichert werden.
5. Erforderlich ist eine **Emanzipation der kommunalen Liegenschaftspolitik** von den kurzfristigen Zielen einer kommunalen Haushaltspolitik. Dagegen ist das Verständnis zu stärken, dass kommunale Liegenschaftspolitik durch die Bestellung von Erbbaurechten langfristige Einnahmen erzielt und somit – ebenso wie der Verkaufserlös – einen Beitrag für eine nachhaltige Haushaltspolitik leisten kann.
6. Durch die **langfristigen Einnahmen**, die zudem wertgesichert und i.d.R. auch werthaltig sind, kann ein **Kredit finanziert** werden. Dieser Kredit kann wegen der Differenz des Erbbauzinses zu Kommunalkrediten sogar höher sein als der Erlös aus dem Verkauf des Grundstücks.

## VII. Umgang mit „Schrottimmobilien“ und Sicherung „prägender“ Gebäude in Stadtteil- und Dorfzentren

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

In zahlreichen Städten stehen Immobilien verschiedener Typen (Wohn-, Handels-, Gewerbeimmobilien) – mit z.T. hoher städtebaulicher Relevanz in zentraler Lage – auf Grund eines wirtschaftlich nicht als ausreichend betrachteten Ertrages oder aus spekulativen Motiven über Jahre leer.<sup>18</sup> Dieses Phänomen betrifft ebenso Stadtteile wie auch Dorfzentren. Die ungenutzten, z.T. brachgefallenen Gebäude und Flächen hemmen so die Stadtentwicklung. Sich anschließende Abwertungsprozesse verschlechtern das Image des gesamten Standortes zusätzlich. Die Folge ist eine Verödung (von Teilen) der Innenstadt und ein Anstieg des strukturellen Leerstandes. Dieser einsetzende Negativtrend schwächt die betroffenen Stadtbereiche weiter. Dringend benötigte innerstädtische Flächen sind so dem Markt entzogen und nicht verfügbar. Ebenso ist die Funktionalität wichtiger imagebildender Gebäude in Mikrolagen (Dorf- und Stadtteillagen) gestört. Diese Missstände prägen zunehmend das Stadtbild vieler Innenstädte und Dorfkerne.

Es gibt beim Umgang mit dieser Art von Problemimmobilien nicht einen zu befolgenden Weg. Vielmehr bedarf es einer einzelfallabhängigen Analyse und einem Instrumenten-Mix mit verschiedenen Regelungstiefen. Dieser Instrumentenbaukasten besteht sowohl aus konsensualen, als auch aus

---

<sup>18</sup> vgl. zur Thematik „Schrottimmobilien“ auch: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“), Werkstatt: Praxisheft 65, Bonn 2009.

formellen Instrumenten und Strategien. Im Vordergrund steht hierbei die Bereitstellung von Flächenpotentialen durch Einbindung dieser Flächen in die Stadtentwicklung oder der Erhalt und die Sanierung stadtbildprägender (historischer) Gebäudesubstanz. Dies darf aber nicht dazu führen, dass dadurch die Eigentümer aus der Pflicht genommen werden, sich zuvorderst selbst um ihre Immobilien zu kümmern.

Auch die wirtschaftliche und persönliche Situation der Eigentümer von „Schrottimmobilien“ oder „prägender“ Gebäude im Siedlungszusammenhang, erfordert eine differenzierte Betrachtung. So kann sich eine (teilweise) Handlungsunfähigkeit aus der persönlichen Lebenssituation der Eigentümer oder auch aus einer speziellen ökonomischen Situation (des Unternehmens) ergeben. In vielen Fällen überschneiden sich die Gründe für eine Handlungsunfähigkeit.

Mittlerweile liegen vielfältige Erfahrungen aus der kommunalen Praxis im Umgang mit verwahrlosten Immobilien/Problemimmobilien vor, die sich sowohl auf die hoheitlichen Instrumente beziehen, als auch auf aktivierende Strategien und den Einsatz von verschiedenen Instrumenten im Rahmen der Stadterneuerung und Städtebauförderung. Mit diesen Instrumenten gelingt es sowohl den Rückbau nicht mehr sanierungsfähiger und für die Stadtentwicklung hemmender Problemimmobilien auch bei nicht handlungsbereiten Eigentümern umzusetzen, als auch die Instandsetzung und Aufwertung von Problemimmobilien. Insbesondere im Bereich der aktivierenden und beratenden Instrumente sowie des Einsatzes von Förderinstrumenten besteht im Rahmen der Städtebauförderung ein breites Spektrum. Auf eine intensivere Auseinandersetzung kann in diesem Zusammenhang daher verzichtet werden.

Hinsichtlich einer aktiven liegenschaftspolitischen Intervention der Kommunen im Zusammenhang mit Problemimmobilien sind dagegen folgende Aspekte hervorzuheben:

- ❖ Durch eine systematische Bestandsaufnahme von Problemimmobilien, eine entsprechende Kategorisierung der Immobilien die Formulierung von klaren Entwicklungszielen und durch den Aufbau einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit wird ein verbindliches und systematisches Verwaltungshandeln ermöglicht.
- ❖ Die Einbettung der an die einzelnen Eigentümer gerichteten Interventionen in eine gesamtstädtische und teilräumliche Gesamtstrategie sowie die Kombination verschiedener Instrumente dient auch der Sicherung von Entwicklungszielen und umfasst Elemente einer liegenschaftspolitischen Strategie (s.u. in den Beispielen)

Die Stadt Bremerhaven ist durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und Abwanderungen schon seit einiger Zeit besonders mit leerstehenden Objekten (oftmals Mehrfamilienhäuser) konfrontiert worden und besitzt hier eine Vorreiterrolle. Die Stadtverwaltung setzt diverse liegenschaftspolitische Instrumente ein, um nicht mehr marktfähige Immobilien abzureißen und so Flächen für neue Nutzungen zu generieren oder in einzelnen Fällen Objekte durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen wieder herzurichten. Hierfür wurde zudem der § 79 der Bremischen Landesbauordnung so geändert, dass bei nicht

mehr sanierungsfähigen Immobilien Abrisse angeordnet werden können. Unter Mitarbeit eines externen Moderators werden alle verwahrlosten Immobilien dahingehend geprüft, welche Maßnahmen notwendigerweise einzuleiten sind. Des Weiteren versucht die Stadt den spekulativen Umgang mit den Objekten zu unterbinden und wendet sogar Zwangsversteigerungen an, um die betroffenen Grundstücke zu mobilisieren.

Die Stadt Gelsenkirchen führt zur Erfassung der Leerstände ein sog. „Problemimmobilienkataster“. In dieser Datenbank sind leerstehende, verwahrloste Immobilien erfasst, die mit einem Ampelsystem hinsichtlich Problemdruck und Handlungsmöglichkeit priorisiert werden.<sup>19</sup> In einigen Fällen wurden „Schrottimmobilien“ von der Stadt aufgekauft, um neue Baugrundstücke zu schaffen und die betroffenen Teilbereiche der Stadt aufzuwerten. Hierfür wurde der „Lenkungskreis Stadterneuerung“ gegründet und in die Stadtverwaltung integriert.

Auch Kommunen im ländlichen Raum unternehmen z.T. hohe Anstrengungen, um für das Stadtbild wesentliche, ungenutzte Gebäude zu erhalten und neuen Nutzungen zuzuführen.<sup>20</sup>

Anhand der vorangegangenen Ausführungen lässt sich erkennen, wie vielschichtig und unterschiedlich die verschiedenen Strategien beim Umgang mit ungenutzten Bauwerken sein können.

## Thesen zu Befunden

1. Zum angemessenen und effektiven Umgang mit **Schrottimmobilien** ist eine umfassende Auseinandersetzung mit der Situation der einzelnen Eigentümer und deren Immobilien im jeweiligen städtebaulichen Kontext erforderlich. Hierfür werden in erheblichem Maße personelle und finanzielle Ressourcen gebunden. Dies gilt sowohl für den Initiator Stadt, als auch für engagierte Bürger.
2. Vielfach herrscht in den betroffenen Kommunen große Unkenntnis über die **Ausschöpfung von rechtlichen Möglichkeiten** beim Umgang mit „Schrottimmobilien“. Mittlerweile gibt es aber eine Reihe von Arbeitshilfen, so unter anderem der von BMVBS und BBSR herausgegebene Leitfaden zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien, der in Kürze in einer aktualisierten Fassung erscheinen wird.
3. Durch die jüngste BauGB-Novellierung wird klar, dass der Schrottimmobiliensproblematik<sup>21</sup> hohe Bedeutung zugemessen und bereits bestehende Instrumente geschärft wurden.

---

<sup>19</sup> vgl. Horstmann, Markus; Stadt Gelsenkirchen: Präsentation im Rahmen der 2. Sitzung des Gesamtstädtischen Beirates für Stadterneuerung, Gelsenkirchen, 10.11.2011; online abrufbar unter [http://www.stadterneuerung-gelsenkirchen.de/Gesamtstaedtiche\\_Themen/\\_doc/Votr%C3%A4ge\\_Beirat\\_10\\_11\\_2011.pdf](http://www.stadterneuerung-gelsenkirchen.de/Gesamtstaedtiche_Themen/_doc/Votr%C3%A4ge_Beirat_10_11_2011.pdf).

<sup>20</sup> für weitergehende Informationen zum Thema siehe auch: Voß, Güldeberg, Kirsch-Stracke, Streibel: Dörfer im Schrumpfungsprozess – Handlungsempfehlungen für die Dorfentwicklung und den Umgang mit Gebäudeleerständen, in: FuB 04/2012, S. 165-171.

<sup>21</sup> vgl. Krautzberger, Stürer,; Schrottimmobilien: Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entsigelungsgebots (§ 179 BauGB), in: BauR 6/2012, S. 874.

4. Mittlerweile liegen umfangreiche Erfahrungen u.a. aus Maßnahmen der Städtebauförderung und Stadterneuerung vor, wie auch lange leer stehende und verwahrloste Immobilien wieder in Nutzung gebracht und saniert werden können. Hierbei spielen auch bürgerschaftliches Engagement und private Initiativen eine wichtige Rolle. Da für jede einzelne Immobilie Maßnahmen abgestimmt und koordiniert werden müssen, besteht hoher Verwaltungsaufwand.
5. Ein fehlender Zugriff auf nicht mehr marktfähige handelbare Immobilien verzögert bzw. verhindert effiziente Liegenschaftspolitik. Zudem verhindern die Maßnahmen zur Sanierung der kommunalen Haushalte die umfassende Anwendung der möglichen Instrumente.
6. Der in „schrumpfenden“ Kommunen verfolgte „geordnete Rückzug“ durch – auf Konsens ausgerichteten – Stadtumbau und Quartiersmanagementansätze stößt zunehmend dann an seine Grenzen, wenn in Stadtumbaugebieten eine Vielzahl von (Privat-)Eigentümern gegeben sind und insbesondere Rückbau verfolgt werden soll. Blockaden bestehen insbesondere dadurch, dass kaum jemand bereit ist, zum (Wert-) Vorteil seines Nachbarn abzureißen. Hinzu kommt die „Wertfiktion“ vieler Einzeleigentümer, die den „Schrottzustand“ ihrer Immobilie nicht erkennen (wollen).<sup>22</sup> Es fehlt in diesen Fällen ein (ordnungspolitisch angelegter) Vorteils- und Lastenausgleich.
7. Große Probleme bestehen insbesondere bei Großwohnanlagen, wenn die Wohnungen nicht in einer Hand sind, sondern sehr stark gesplittetes Stockwerkseigentum vorliegt. Umfassende Maßnahmen – wie z.B. Rückbau – sind dann nur sehr schwer möglich, da die Zustimmung von mindestens 50% der Eigentümer vorliegen muss. Auch wenn das neue WEG hier Entlastung gebracht hat, sind diese Immobilien nur zu mobilisieren, wenn die öffentliche Hand sich nach und nach in die Immobilie „einkauft“ (z.B. in Bergheim oder Dortmund); hierzu bietet das SAN-Recht (siehe unter Pkt. 8) wertvolle Unterstützungen.
8. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme (SAN) (im „vollen“ Verfahren, evtl. im „vereinfachten“ Verfahren, dann aber nur mit den Genehmigungsvorbehalten gem. § 144 BauGB) kombiniert in hervorragender Weise die partizipative, kooperative Einbeziehung von Eigentümern, Mietern und Investoren mit einem starken ordnungspolitischen Steuerungsansatz sowie einem eigenen besonderen bodenrechtlichen Instrumentarium. Das Wissen darüber ist vielfach „in den Ruhestand“ gegangen. Sie SAN ist dringlich wieder „zu beleben“; es bedarf einer Renaissance dieses „alten“ bewährten Instrumentes, gerade für den sich zunehmend schwer tuenden Stadtumbau.

---

<sup>22</sup> vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau, Reihe Forschungen Heft 127, erarbeitet vom Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Bonn 2007.



## Empfehlungen

1. Auf Landesebene sollten nach Bremer Vorbild die **Landesbauordnungen** angepasst werden, in denen die Möglichkeit eines rechtssicheren Rückbaus bis dato nicht besteht. Maßnahmen sind horizontal und vertikal von Verwaltung, Politik, Banken, Eigentümern und örtlichen Akteuren zu bündeln.
2. Weitaus stärker als bislang sollten die Kommunen ämterübergreifende und mit entsprechenden Mandaten ausgestattete Arbeitsgruppen installieren, die systematisch und gezielt die Problemimmobilien angehen und mit den Eigentümern verhandeln können. Sofern erforderlich können diese Arbeitsgruppen dann auch verschiedene hoheitliche Instrumente gegenüber nicht kooperativen Eigentümern zum Einsatz bringen. **Schulung** der involvierten Fachbereiche (Liegenschaftsämter, Planungsämter, Kämmereien, Wirtschaftsförderungen) in Bezug auf den Einsatz des Besonderen Städtebaurechts, des Fördermitteleinsatzes und möglicher Mobilisierungsstrategien. Stärkung des **Informationstransfers** innerhalb der Stadtverwaltung.
3. Ausführliche **Beratungsleistung der Verwaltung** und direkte Ansprache der Grundstückseigentümer; Aufzeigen von planerischen und ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten für die betreffenden Grundstücke; Abbau von psycho-sozialen Hemmnissen bei Alteigentümern oder potentiellen Umnutzern.
4. Es sollten Maßnahmen zur **Steigerung der Verkaufsbereitschaft** privater Grundstückseigentümer durchgeführt werden. Hierzu gehören auch Beratungen der Eigentümer zu Finanzierungsfragen und Fördermöglichkeiten.
5. Im Hinblick auf eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik ist in besonderen Problemfällen der kommunale Zwischenerwerb unumgänglich. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn Schrottimmobilien in einem Quartier kumulativ vorhanden sind und eine positive Quartiersentwicklung dadurch nicht mehr möglich erscheint. Der **Ankauf von Schrottimmobilien** durch die Kommunen ist in diesen Fällen zu erleichtern; die Städtebauförderung sollte dem Rechnung tragen. Voraussetzung sollte ein vorliegendes Quartierkonzept sein. Eine gute Möglichkeit besteht auch in der Gründung von speziellen Stadtentwicklungsgesellschaften (hierzu können die Erfahrungen, z.B. in Gelsenkirchen genutzt werden) Sofern es sich um Einzelobjekte handelt, können diese über Einzelbeschlüsse und Förderangebote angekauft werden.
6. Das BauGB ist mit der Novellierung des § 179 angesichts der neu entstehenden Problematik der „**Schrottimmobilien**“ weiterentwickelt worden. Wünschenswert wäre darüber hinaus allerdings auch die Einführung eines Vorteils-/ Lastenausgleiches, die „Wiederbelebung“ und Weiterentwicklung der SAN.

## VIII. Bereitstellung von neuen Gewerbeflächen für Neuansiedler und Verlagerer

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Im Zuge von Standortvergrößerungen oder –verlagerungen besteht bei Unternehmen oftmals Veränderungsbedarf, hinzu kommen Flächenbedarfe durch Neuansiedler. Die Bereitstellung dieser Flächen wird in Deutschland von den Städten und Gemeinden überwiegend durch kommunalen Zwischenerwerb gesichert und ist trotz vielfach prognostizierter Bevölkerungsrückgänge in den meisten Kommunen auch in Zukunft erforderlich. Dabei verstehen die Städte und Gemeinden die Bereitstellung von Gewerbebauland überwiegend als zentrale Aufgabe der Daseinsgrundvorsorge, da dies als eine Grundvoraussetzung für die Sicherung und Ansiedlung von Unternehmen (und somit Arbeitsplätzen) und zur Stärkung des eigenen Standortes vor dem Hintergrund interkommunaler Konkurrenz verstanden wird. Insofern besitzt ausgedehnter Grundbesitz für den überwiegenden Teil der Kommunen einen hohen Stellenwert.

Die operative liegenschaftspolitische Vorgehensweise ist dadurch gekennzeichnet, dass die Gemeinde zur Bereitstellung von neuen Gewerbeflächen in einem ersten Schritt die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen schafft (Aufstellung eines Bebauungsplanes). Anschließend ist es das Ziel der Kommune, die als Gewerbebauland ausgewiesenen Grundstücke vollständig oder teilweise zu erwerben, diese bis zur Baureife zu entwickeln und dann an die ansiedlungswilligen Unternehmen zu veräußern.

Diese liegenschaftspolitische Strategie wird in der Fachliteratur als „projektbezogener Zwischenerwerb“ beschrieben.<sup>23</sup> Hierbei handelt es sich also um kurz- und mittelfristige Bodenvorratspolitik, die privatrechtlich ausgestaltet ist.

Die Gemeinde kann innerhalb des kommunalen Zwischenerwerbs den gesamten Prozess der Baulandbereitstellung – Planung, Finanzierung und Realisierung des Baurechtes – steuern. Ferner ist der Einfluss der Kommune auf die Kostenbeteiligung der (Alt-)Eigentümer und die Realisierung der Planung beim kommunalen Zwischenerwerb hoch. Allerdings trägt allein die Gemeinde auch das unternehmerische Risiko.

Vor dem Hintergrund der häufig hohen Konkurrenz der Städte und Gemeinden untereinander sinken tendenziell auch die Baulandpreise für die Gewerbeflächen und erlauben nur bedingt die Refinanzierung der Entwicklungskosten.

Die Entwicklung der Gewerbegebiete findet größtenteils noch immer auf der „grünen“ Wiese statt, da die Revitalisierung von Brachflächen viele Risiken und Restriktionen beinhaltet. Während die Gewerbebaulandbereitstellung im Außenbereich sowohl finanziell als auch zeitlich meist klar kalkulierbar ist, so dass auf akuten Bedarf innerhalb kurzer Zeit reagiert werden kann, ergeben sich bei der Revitalisierung von Grundstücken häufig Probleme durch eventuell

---

<sup>23</sup> vgl. hierzu auch Dransfeld, Pfeiffer: Der Zwischenerwerb als Weg des kommunalen Baulandmanagements, in: FuB 02/2007, S. 65-75 und Dransfeld, Pfeiffer: Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, Arbeitshilfe im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW, 2002, S. 35-37.

vorhandene Altlasten und die Beseitigung von Altgebäuden und Fundamenten. Zudem müssen die Regelungen des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG) beachtet werden (seit 1999). Neben der Altlastenproblematik können außerdem kontroverse Vorstellungen über den Wert der Flächen, die Akquirierung von Fördergeldern, aufwendigere Beteiligungsverfahren sowie die Bereitstellung von Ersatzgrundstücken für Zwischennutzungen zu Verzögerungen der Entwicklung führen. Die Reaktivierung von mit Altlasten belasteten Grundstücken bedeutet darüber hinaus in vielen Fällen eine erhebliche finanzielle Inanspruchnahme der öffentlichen Hand, so dass Wiedernutzungsbemühungen an Finanzierungsfragen scheitern können.

Einen besonders innovativen Ansatz zur Umsetzung der effizienten Bereitstellung von Gewerbebauland nutzt der Kreis Kleve seit Ende 2010 in Form des interkommunalen liegenschaftspolitischen Instrumentes „Virtueller Gewerbeflächenpool“.<sup>24</sup> Dieses als Modellprojekt begonnene Vorhaben, findet in der Fachliteratur viel Aufmerksamkeit, da es bundesweit den ersten Versuch darstellt, den vermeintlichen Widerspruch zwischen nachfragegerechter Baulandbereitstellung und Freiflächenschutz aufzulösen. Außerdem beschränkten sich bisherige Flächenpools auf einzelne Gemeinden (häufig in Form interkommunaler Gewerbegebiete).

Mit dem liegenschaftspolitischen Instrument werden alle Gewerbeflächen der Städte und Gemeinden im Kreis Kleve zusammengefasst, entwickelt und vermarktet. Durch den Wegfall der örtlichen Bindung der Potentialflächen an die Kommunen, werden planerisch räumlich fixierte Gewerbeflächen im Gebietsentwicklungsplan flexibilisiert. Hier wird hoheitliche Regionalplanung (Änderung bestehender Ziele) mit vertraglicher Vereinbarung (Landesplanerischer Vertrag) verknüpft. Ziel ist es, den ansiedlungswilligen Unternehmen ihren Wunschstandort zu ermöglichen und so Arbeitsplätze zu generieren. Mit dieser liegenschaftspolitischen Strategie ist also eine aktive Steuerung der Ansiedlungspolitik möglich.

## Thesen zu Befunden

1. Durch die **interkommunale Wettbewerbssituation** handelt es sich beim kommunalen Zwischenerwerb zur Generierung neuer Gewerbeflächen vielerorts um ein „Subventions-Geschäft“, welches (zumindest teilweise) den monetären Nutzen dieser kommunalen liegenschaftspolitischen Strategie verfehlt.
2. Die Refinanzierung der **Baulandbereitstellung** hängt primär vom Ankaufszeitpunkt ab.
3. Ein **vollständiger Erwerb** der Flächen erlaubt der Gemeinde, alle Grundstücke nach ihren stadtentwicklungspolitischen Zielen zu vergeben.
4. Die **Entwicklung von Gewerbebauland** und damit verbunden die Ansiedlung von Betrieben bedeuten für die Gemeinden erhebliche

---

<sup>24</sup> Siehe zum „Virtuellen Gewerbeflächenpool“ auch weiterführend: Endbericht Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve, online abrufbar unter [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalentwicklung/pdf/Endbericht\\_GEPool.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalentwicklung/pdf/Endbericht_GEPool.pdf)

Einnahmen.<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund werden interkommunale Kooperationen, die womöglich eine Einschränkung des eigenen Entwicklungspotentials bewirken, gerade von kleineren, prosperierenden Kommunen einer Stadtregion als „Verlustgeschäft“ eingeschätzt und abgelehnt. Hier besteht erhöhter Beratungsbedarf dahingehend, die Ängste vor Kooperationen zu nehmen.

5. Ansonsten: Liegenschaftspolitisch ist die **Bereitstellung von Gewerbeflächen** aus Sicht der Kommunen ein voll „eingespieltes“, funktionierendes Verfahren, mit keinen nennenswerten Problemen.

## Empfehlungen

1. Eine **kooperative Baulandausweisung** durch Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sollte in den Focus rücken (wie auch am Beispiel des Kreises Kleve deutlich wird). So könnte Gewerbebauland effizient und systematisch bereitgestellt werden. Außerdem können Verlagerungswünsche in der jeweiligen Kommune ermöglicht werden, auch Neuansiedlungswünsche sind flexibler zu realisieren. So wird in stärkerem Maße eine konkrete vorhabenbezogene Planung impliziert.
2. Die **Neuausweisung von Gewerbegebieten** sollte nicht ohne Überprüfung alternativer Ansiedlungsmöglichkeiten erfolgen, denn: Das Ziel muss der sparsame Umgang mit der Ressource „Boden“ sein. Hierzu können auch Standortanalysen beitragen, da mit ihrer Hilfe die teilweise divergierenden Anforderungen der anzusiedelnden Unternehmen klassifiziert werden können. So besteht z.B. die Möglichkeit – nach Branchen sortierte – kleinere und bedarfsgerechte Standorte zu entwickeln.

## IX. Wiedernutzung von Industriebrachen und Industriegebäuden

### Liegenschaftspolitische Betrachtung

Aufgrund des wirtschaftlichen Wandels verlieren – neben funktionslos gewordenen Militär- und Bahnflächen – auch ehemals gewerblich genutzte Flächen zunehmend ihre bisherige Funktion und liegen brach. Diese Areale bilden ein quantitativ umfangreiches Flächenpotential, das eine hohe Bedeutung für lokale und stadtreionale Entwicklungen, mithin für die strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung der betroffenen Städte hat.

Bei den Gewerbe- und Industriebrachen ist auf Grund des weitgehend bereits erfolgten Strukturwandels im Bereich der Montanindustrie (Zechen, Stahlwerke) davon auszugehen, dass der Anteil neu entstehender großflächiger und hochbelasteter Brachflächen rückläufig sein wird. Die Brachflächenreaktivierung wird zukünftig von anderen Schwerpunkten bestimmt. D.h. stadtentwicklungspolitische und wirtschaftliche Entwicklungen beeinflussen Angebot und Nachfrage

---

<sup>25</sup> vgl. Dransfeld; Osterhage: Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen, Expertise im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW, 2002, S. 17.

nach (Bau-)Flächen und somit auch die Entstehung und Reaktivierung von Brachflächen. Neue Rahmenbedingungen, die neben dem wirtschaftlichen Strukturwandel zunehmend auch durch die demographischen und politischen Entwicklungen bestimmt werden, beeinflussen auch Art und Umfang der Entstehung sowie die Entwicklung von Brachflächen. Künftig werden daher die Klein- und Mittelstädte stärker von der Brachflächenproblematik betroffen sein als bisher.

So werden kleinere Gewerbe- und Handelsbrachen – wie sie heute schon in den klassischen Gewerbegebieten der 1960er-1970er Jahre auftreten –in Zukunft weiter an Bedeutung in der Brachflächenthematik gewinnen. Zudem dürften natürlich auch in Zukunft diejenigen Flächen problematisch sein, die hoch belastet sind, für die sich auf Grund anderer Restriktionen keine (wirtschaftliche) Vermarktung realisieren lässt oder für die kein Nutzungsdruck besteht. Diese Reserveflächen laufen auch in Zukunft Gefahr, sich zu Brachflächen mit entsprechendem hoheitlichem Handlungsbedarf zu entwickeln, da sie von alleine am Marktgeschehen nicht teilnehmen.

Es ist zu konstatieren, dass die Wiedernutzung von Brachflächen im Wesentlichen von ihrer Vermarktbarkeit und Verfügbarkeit abhängt. Geringe Flächennachfrage, nicht marktkonforme Lage, Qualität und Größe ebenso wie überhöhte Preisforderungen stehen einer Revitalisierung tendenziell entgegen. Insgesamt kann bei Brachen zwischen verschiedenen Typen unterschieden werden:

Typ I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gute Verwendbarkeit der Fläche</li> <li>• kaum Handlungsbedarf notwendig</li> <li>• z.B. innenstadtnahe, bebaubare Flächen</li> </ul>
Typ II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fläche mittlere Verwendbarkeit</li> <li>• Planungsbedarf durch baurechtliche Neuausweisung oder –ordnung</li> <li>• Nachnutzung durch ungewisse planungsrechtliche Situation schwierig</li> </ul>
Typ III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächen mittlerer Verwertbarkeit</li> <li>• Förderungsbedarf besteht</li> </ul>
Typ IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächen mäßiger Verwendbarkeit</li> <li>• Planungs- und Förderrecht besteht</li> <li>• Kostenaufwand für Planungs- und Ordnungsmaßnahmen zu hoch</li> </ul>
Typ V	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemflächen</li> <li>• Keine Handlungsmöglichkeiten</li> <li>• Z.B. altindustrialisierte Gebiete, ohne Planungsrecht, für die kein Nutzungsdruck besteht und deren Aufbereitung unrentierliche Kosten bereitet</li> </ul>

Quelle: Dieterich: Brachflächen als Entwicklungsressource, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtebauliche Brachflächen und Flächenreaktivierung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3. 1986, Bonn 1986, S. 142-143.

Die Flächen der Typen III-V (einzelfallabhängig auch Typ II) stellen keine sog. „Selbst-Läufer“ dar und müssen über boden- und liegenschaftspolitische Maßnahmen reaktiviert und neuen Nutzungen zugeführt werden.

### Thesen zu Befunden

1. Um **Problemflächen im obigen Sinne „in Wert“** zu setzen, d.h. sie zu mobilisieren, müssen Strategien entwickelt werden. Zielführend sind hierbei nur Zwischenerwerbsmodelle, d.h. die Liegenschaften sind anzukaufen, zu entwickeln und zu vermarkten (Verkauf oder Vergabe im Erbbaurecht). Neue Gewerbegebiete auf der „grünen“ Wiese müssen deshalb nicht realisiert werden. Es könnte so in den Bereichen, wo eine Unterausnutzung der Flächenpotentiale erkennbar ist, eine liegenschaftspolitische Steuerung z.B. durch die zuständige kommunale Wirtschaftsförderung stattfinden.
2. Kommunen in einer Region stehen vielfach in Konkurrenz – sowohl als Wohn- wie auch als Gewerbestandorte. Solche **stadtreionalen Konkurrenzen** wirken sich auch auf die Vermarktbarkeit ehemaliger Brachflächen aus. Eine Kooperation auf stadtreionaler Ebene wird daher zukünftig an Bedeutung gewinnen, wenn die **Reaktivierung von Brachflächen** erfolgreich sein soll. Abstimmungsprozesse sind insbesondere – aber nicht nur – in Regionen wie beispielsweise dem Ruhrgebiet erforderlich, wo Brachflächen in großem Umfang und z.T. mit vergleichbaren (und somit auch konkurrierenden) Konzepten durchgeführt werden.
3. Es wird nach wie vor Unternehmen geben, die **keine Entwicklung ihrer Immobilien** vornehmen (können) oder wo es auf Grund von Betriebsaufgaben keine betriebsintern geregelte Steuerung einer Nachfolgenutzung gibt.
4. Auf die Entwicklung bzw. die Entwicklungsfähigkeit von **Brachen für gewerbliche Nachfolgenutzungen** wird sich zudem die angespannte wirtschaftliche Lage weiter auswirken. Angebotsüberhänge erschweren die Vermarktung von Gewerbeflächen. Es ist damit zu rechnen, dass sich weitere Nachfragerückgänge künftig verstärkt als Vermarktungshemmnis erweisen. Hinzu kommt, dass mit öffentlichen Mitteln subventionierte Gewerbebaulandpreise eine kostendeckende Entwicklung von Gewerbegebieten schon bei unbelasteten Flächen kaum noch ermöglichen – zumindest in Niedrigpreisregionen. Kommen – wie bei Brachflächen – hohe Aufbereitungskosten hinzu, ist ein entsprechender Einsatz von Fördermitteln notwendig, um Grundstücke zu marktfähigen Preisen anbieten zu können. Allenfalls sehr hochwertige Gewerbegrundstücke können ohne Fördermitteleinsatz noch zu kosten deckenden Preisen verkauft werden (siehe hierzu auch Ausführungen zu „Bereitstellung von neuen Gewerbeflächen für Neuansiedler und Verlagerer“).

### Empfehlungen

1. Die Entwicklungstendenzen bei den Brachflächen zeigen, dass eine Reduzierung des landespolitischen Instrumentariums (z.B. Grundstücksfonds NRW) zur Unterstützung der Kommunen in finanzieller und organisatorischer

Hinsicht nicht sachgerecht ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass die finanzielle Unterstützung bei der Brachflächenreaktivierung - auch im Hinblick auf die begrenzten Landeshaushaltsmittel - in Zukunft noch zielgerichteter eingesetzt werden muss. Landes- oder regionalweite Bodenfonds für Brachenreaktivierungen sind aufzubauen und finanziell auszustatten. Es ist zu überlegen, ob nicht mit der Einführung der Abschöpfung eines Teiles des planungsbedingten Mehrwertes aus in der Regel rentierlichen „Grüne-Wiese-Projekten“ eine Quersubventionierung der Brachenreaktivierung möglich gemacht werden könnte („Brachen-Pfennig“ mit Einzahlung in die „Brachen-Boden-Fonds“). Damit könnte eine zweckgerichtete Verwendung der Einnahmen (aus der Abschöpfung) erzielt werden.

1. Die Kommunen sollten sich bietende **„Jahrhundert-Chancen“ nutzen** und strategisch bedeutsame Flächen zur Verwirklichung der Stadtentwicklung ankaufen. Als Beispiele für solche Flächen können hier z.B. die Projekte „Phoenix-See“ und „Stadtkrone“ in Dortmund und „Jahrhunderthalle“ in Bochum zählen. So wären die Kommunen Alleineigentümer und könnten frei über diese Flächen und ihre Entwicklung verfügen.
2. Der **prozessbezogenen Begleitung und Unterstützung der Kommunen** sollte in Zukunft ein größerer Stellenwert beigemessen werden. Die Bedeutung einer koordinierten Unterstützung ist auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die Kommunen gegeben (beispielsweise Zeit- und Kostenersparnis durch Bündelung von Kompetenzen und Beratung).
3. Vorhandene Instrumente wie z.B. **der Grundstücksfonds NRW** könnten durch Erweiterung ihres Aufgabenbereiches bei der Bewältigung der brachenbezogenen Zukunftsaufgaben einen wichtigen Beitrag leisten. Auch die Einrichtung landesweiter Foren als Plattform für betroffene Kommunen könnte einen zusätzlichen wichtigen Baustein bei der prozessbezogenen Unterstützung der Kommunen darstellen.
4. Einfluss auf **die künftigen Aufgaben der Brachflächenreaktivierung** hat auch die Erkenntnis größerer Unternehmen, dass durch ein unternehmensinternes Immobilienmanagement (in der Praxis häufig durch Tochtergesellschaften gewährleistet) frühzeitig Kosten- und Einsparpotenziale analysiert werden können. Flächen (oder auch Gebäude) bleiben so nicht erst jahrelang ungenutzt, sondern es erfolgt zeitnah zur Nutzungsaufgabe oder auch bei nicht mehr erforderlichen Teil- und Reserveflächen eine Entwicklung und/oder Vermarktung solcher Flächen, z.B. in der chemischen Industrie.
5. Grundsätzlich: **Langfristiger Leerstand und Brachfallen ziehen keinen Eigentumsverlust nach sich**. Es ist nicht möglich, einen Eigentümer zu verpflichten, seinen grundstücksbezogenen Pflichten nachzukommen. Auch vor dem Hintergrund einer funktionierenden Flächenkreislaufwirtschaft muss hier eine entsprechende Bodenrechtsdiskussion geführt werden. Die Regelungen nach dem Allgemeinen und selbst nach dem Besonderen Städtebaurecht reichen hierzu nicht vollends aus. Gleichwohl können Brachflächen mittels einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme reaktiviert werden; § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB regelt eindeutig, dass auch die

Wiedernutzung brachliegender Flächen dem Wohl der Allgemeinheit dient (Anwendungserfordernis).

Die **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** gemäß § 165 ff. BauGB ist zur Mobilisierung von Brachen, insbesondere wenn sie von ihrer Lage und Größe her schon für sich genommen einen eigenen Quartiersbezug bilden, mehr zu nutzen. Nach den im BauGB festgelegten Anwendungs-voraussetzungen ist das Wohl der Allgemeinheit auch ausdrücklich gegeben, wenn die „Wiedernutzung brachliegender Flächen“ erklärtes städtebauliches Ziel ist. Inwieweit hier in der Praxis Rechtsprobleme bestehen, ist näher zu prüfen (Expertise).

6. Es gibt in Wissenschaft und Politik nach wie vor eine Diskussion darüber, ob den Städten in bestimmten Fällen – z.B. bei städtebaulich sehr bedeutsamen Brachen – analog der bestehenden Enteignungsmöglichkeit gemäß § 176 Abs. 8 BauGB (Baugebot) – eine erweiterte Enteignungsmöglichkeit eingeräumt werden sollte. (nicht nur planakzessorisch) Es sollte geprüft werden, ob es diesbezüglich Erfahrungen in anderen europäischen Ländern (z. B. in Schweden) gibt (Vorschlag zur Beauftragung einer Expertise).



## Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau, Reihe Forschungen Heft 127, erarbeitet vom Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Bonn 2007.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“), Werkstatt: Praxisheft 65, Bonn 2009.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): 30 ha Ziel – Konsequenzen des Szenarios, Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung, erarbeitet von Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) mbH und dem Institut für Raumplanung und Entwicklungsplanung (IREUS) der Universität Stuttgart (Leitung Professor Dr. Stefan Siedentop), veröffentlicht in der Reihe Forschungen Heft 148, Bonn 2011.
- Dieterich: Brachflächen als Entwicklungsressource, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtebauliche Brachflächen und Flächenreaktivierung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3. 1986, Bonn 1986.
- Dransfeld, E.: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – städtebauliche Kalkulation, VHW-Verlag, Bonn 2003.
- Dransfeld; Osterhage: Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen, Expertise im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW, 2002.
- Dransfeld, Pfeiffer: Der Zwischenerwerb als Weg des kommunalen Baulandmanagements, in: FuB 02/2007.
- Dransfeld, Pfeiffer: Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, Arbeitshilfe im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW, 2002.
- Dransfeld, E.; Voß, W.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, hrsg. vom Bundesministerium für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung, Schriftenreihe Forschungen – Bonn 1993.
- Endbericht Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve, online abrufbar unter [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalentwicklung/pdf/Endbericht\\_GEPool.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalentwicklung/pdf/Endbericht_GEPool.pdf)
- empirica, Kommunales Handlungskonzept Wohnen für die Stadt Münster – Endbericht, erstellt im Auftrag der Stadt Münster, Juli 2013.
- Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Professor Schäfer, et. al.: Baulandbereitstellung – Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse, Fallstudien, Dokumentationen, Anwendungshinweise; Endbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2001.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien, Dortmund, 2009.
- Hoffmann, A.; Gruehn, D.: Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen in deutschen Groß- und Mittelstädten für den Wert von Grundstücken und Immobilien, LLP-report 010, TU Dortmund, Dortmund, Februar 2010
- Horstmann, Markus; Stadt Gelsenkirchen: Präsentation im Rahmen der 2. Sitzung des Gesamtstädtischen Beirates für Stadterneuerung, Gelsenkirchen, 10.11.2011.

Institut für Bodenmanagement (IBoMa): Baulandmanagement auf neuen Wegen – strategisch – kooperativ – finanzierbar, hrsg. vom Forum Baulandmanagement, Dortmund

Institut für Bodenmanagement (IBoMa): Die Reaktivierung von Brachflächen durch den Grundstücksfonds NRW – Evaluierung und Handlungsempfehlungen für eine Neuausrichtung – Abschlussbericht, erstellt im Auftrag der LEG Stadtentwicklung GmbH & Co KG sowie des Landesbauministeriums NRW, Dortmund 2006

Institut für Bodenmanagement (IBoMa): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien, hrsg. Vom Forum Baulandmanagement NRW Dortmund 2009.

Institut für Bodenmanagement (IBoMa) und Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes NRW: Bausteine zum Baulandbeschluss, hrsg. vom Arbeitskreis Baulandmanagement NRW (heute: Forum Baulandmanagement NRW), Dortmund 2000.

Krautzberger, Stürer, : Schrottimmobilien: Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots (§ 179 BauGB), in: BauR 6/2012.

Löhr, D. u.a.: Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform ...., Birkenfeld 2006

Nakelski, S.: Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, in: Boden Wem nutzt er? Wen stützt er? – neue Perspektiven des Bodenrechtes, hrsg. Von Beate und Hartmut Dieterich, Bauwelt Fundamente, Wiesbaden 1997.

Nell-Breuning, O. von: Bodeneigentum-Bodenpolitik-Bodenmarkt, DASL-Berichte Nr. 8, 1983.

Voß, W.; Dransfeld, E.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich; im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1993.

Voß, Guldenberg, Kirsch-Stracke, Streibel: Dörfer im Schrumpfungsprozess – Handlungsempfehlungen für die Dorfentwicklung und den Umgang mit Gebäudeleerständen, in: FuB 04/2012.

[www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net).