

Anfrage	Stadtverwaltung Mühlacker	22.04.2021	S21-006-23-60
Betreff: Difu-Studie: Bodenpolitik wird für Kommunen zum Schlüsselinstrument der Stadtentwicklung		Fragesteller: StR Günter Bächle	Datum: 12.01.2021

- öffentlich -

Frage:

Welche Ergebnisse der Difu-Studie: „Bodenpolitik wird für Kommunen zum Schlüsselinstrument der Stadtentwicklung“ sollten nach Auffassung der Verwaltung für Mühlacker passgenau gemacht werden? Wie sieht die strategische Bodenpolitik der Verwaltung aus?

Difu-Studie:

Bodenpolitik wird für Kommunen zum Schlüsselinstrument der Stadtentwicklung

Kommunen können durch eine strategische Bodenpolitik die verloren gegangene Handlungsfähigkeit sowie Gestaltungsoptionen für die Stadtentwicklung zurückgewinnen. Dies zeigt eine neue Studie, die das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit 14 deutschen Städten durchführte.

*Berlin. Die Flächenreserven vieler Städte und Gemeinden sind nahezu aufgebraucht. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums werden jedoch dringend geeignete Grundstücke benötigt, allein um den Bedarf an Kitas, Schulen, Bildungseinrichtungen und vor allem für die soziale Wohnraumversorgung zu sichern. Die weiterhin steigenden Bodenpreise führen dazu, dass auch die Finanzierung solch zentraler Aufgaben der Daseinsvorsorge zunehmend schwieriger wird. Dies betrifft zunächst Kommunen und Staat - letztendlich wird es jedoch von allen zu zahlen sein: Verbraucher*innen, Nutzer*innen und Steuerzahler*innen.*

*Damit wird die Bodenfrage zur Schlüsselfrage für eine nachhaltige, am Wohl der Allgemeinheit ausgerichtete Entwicklung der Städte und Gemeinden. Aus diesem Grund untersuchte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gemeinsam mit 14 Städten, welche Möglichkeiten und Chancen sich durch eine veränderte kommunale Bodenpolitik eröffnen können. An der vom Deutschen Städtetag unterstützten Studie beteiligten sich die Städte **Berlin, Braunschweig, Dresden, Frankfurt, Hamm, Heidelberg, Karlsruhe, Leipzig, Mannheim, München, Nürnberg, Oldenburg, Potsdam und Stuttgart.***

In seinem Ergebnisbericht gibt das Difu-Forschungsteam praktische Empfehlungen zur Implementierung bodenpolitischer Strategien in den Kommunen. Im Fokus steht dabei ein besseres Zusammenwirken von Liegenschaftspolitik, Stadtentwicklungspolitik und Stadtplanung. Denn für eine effektive, nachhaltige Bodenpolitik müssen räumliche Entwicklung und Liegenschaftspolitik eng aufeinander abgestimmt sein. Eine wirksame kommunale Bodenpolitik muss daher einer ressortübergreifenden kommunalen Gesamtstrategie folgen und die stadtentwicklungs- und liegenschaftspolitischen Strategien und Instrumente konsequent koppeln. Auch Bund und Länder sind gefragt.

Zentrale Schlussfolgerungen der Studie:

Ausverkauf des kommunalen Liegenschaftsvermögens vermeiden

Zunächst geht es darum, den strategischen, operativen und finanziellen Nutzen zu ermitteln, der mit einer aktiven Liegenschaftspolitik verbunden ist. Gemeinwohl und Nachhaltigkeit sind hierfür die Leitlinien. Neben der Sichtung des Liegenschaftsportfolios und der Überprüfung aktueller Zweckbindungen gilt es, den Erhalt und die Erweiterung des nicht zweckgebundenen Liegenschaftsvermögens (Flächenreserve) im erforderlichen Umfang sowie die langfristige Sicherung der am Gemeinwohl orientierten Nutzung bei der Vergabe (Konzeptvergabe, Erbbaurecht etc.) in den Blick zu nehmen. -Städte müssen auch in 50 Jahren noch in der Lage sein, auf eigenen Flächen Entwicklungen zu betreiben, die von anderen Marktakteuren nicht zu erwarten sind., so Prof. Dr. Arno Bunzel, stellvertretender Institutsleiter des Difu. -Ein Ausverkauf des kommunalen Liegenschaftsvermögens ist keine Option. Ganz im Gegenteil - das kommunale Liegenschaftsvermögen ist als Grundlage für künftige Entwicklungen und Generationen zu erhalten und zu erweitern. Die Städte brauchen die Trumpfkarte des Bodenbesitzes angesichts der anhaltenden Dynamik auf den Immobilienmärkten.

Weg vom Höchstgebotsprinzip hin zum -Bestgebotsprinzip

Bei der Vergabe kommunaler Grundstücke sollte künftig das beste Konzept zum Zuge kommen und nicht mehr nach Höchstgebotsprinzip entschieden werden. Dies wirkt preisdämpfend und entspricht den Zielen des Gemeinwohls.

Regelungen des Erbbaurechts nutzen

Bei der Vergabe von Grundstücken sollten die Möglichkeiten des Erbbaurechts genutzt werden. Dadurch wird der Stadt beispielsweise die Möglichkeit eröffnet, bei Gewerbestandstücken im Falle von Betriebsaufgaben neu über die Nutzung der Grundstücke zu entscheiden und das längere Brachliegen von Flächen zu vermeiden. Und bei der Vergabe von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau können zudem Mietpreisbindungen für die gesamte Dauer des Erbbaurechts erreicht werden, d.h. deutlich länger als beim Verkauf.

Verstärkt auf Baulandmodelle setzen

Baulandmodelle, bei denen die Kommune zwischenfinanziert, sind ein weiteres wichtiges Instrument. Hier können Ankaufsmöglichkeiten gleich integriert werden. -Die Nutzung von Baulandmodellen ist nicht nur legitim und im Interesse einer am Gemeinwohl orientierten Entwicklung, sie ist auch fair, da die Kosten der Baulandentwicklung aus der daraus folgenden Werterhöhung der Grundstücke finanziert werden, so die Stadtforscherin Ricarda Pätzold, Mitautorin der Studie. -Bei konsequenter Handhabung ist auch bei Baulandmodellen mit einer preisdämpfenden Wirkung auf den Bodenmarkt zu rechnen. Die Stadt Münster betreibt beispielsweise gerade unter Nutzung von Baulandmodellen eine sehr erfolgreiche Bodenpolitik. Und die Stadt Ulm konzentriert seit mehr als hundert Jahren ihre Baulandpolitik auf Flächen, die sie vorher erworben hat. Das Ergebnis sind vergleichsweise geringe Preise für erschlossene Baugrundstücke.

Vorhandene Instrumente konsequent nutzen

Die Städte müssen das vorhandene rechtliche Instrumentarium konsequent nutzen. Gerade wenn das - grundsätzlich vorzuziehende - kooperative Vorgehen zu keinen befriedigenden Ergebnissen führt. Politisch Entscheidungstragende müssen sich mit Mut und Kraft gegen Widerstände durchsetzen, wenn dies im Interesse des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist - auch wenn dies angesichts der Zersplitterung der Parteienlandschaft in den Räten zunehmend schwerer zu werden scheint. Schließlich geht es hierbei um nicht weniger als die Wahrnehmung des mit der kommunalen Selbstverwaltung verbundenen Gestaltungsauftrags.

Rückenwind von Bund und Ländern notwendig

Schließlich adressiert das Forschungsteam auch Empfehlungen an Bund und Länder. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche kommunale Bodenpolitik müssen verbessert werden. Der Fokus liegt hier u.a. auf der Dämpfung der rasanten Entwicklung der Immobilienpreise und der Abkehr von der Vergabepraxis zum Höchstpreis als generelles Prinzip. Denn die öffentliche Hand darf den -Schatz ihres Liegenschaftsvermögens nicht achtlos weggeben und sie darf nicht selbst zum Preistreiber auf den Immobilienmärkten werden.

Weitere Informationen, die Studie zum Download und Grafiken unter:

difu.de/16291

Antwort:

Die Verwaltung teilt aber ausdrücklich die Auffassung, dass das Thema Bodenpolitik für die Sicherung der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit von erheblicher Bedeutung ist. Eine fundierte, auch inhaltlich vertiefte Stellungnahme zu einer Studie diesen Umfangs ist aber angesichts der Komplexität des Themas im Rahmen der Beantwortung einer Anfrage nicht leistbar.

Die nachfolgende Beantwortung der Anfrage erhebt deshalb nicht den Anspruch einer umfassenden Stellungnahme zu der angesprochenen Studie. Sie fasst vielmehr die zentralen Ergebnisse der Studie und den aktuellen Stand in der Stadt Mühlacker sowie mögliche Entwicklungsansätze zusammen, die aus Sicht der Verwaltung auf ihre konkrete Anwendbarkeit unter den Bedingungen der Stadt Mühlacker geprüft und ggf. weiterentwickelt werden können.

A. Flächenerwerb

▪ gezielter Grunderwerb

Die Studie weist darauf hin, dass ohne langfristig ausgelegten, kontinuierlichen und systematischen Ankauf von Flächen die Kommunen erhebliche Gestaltungsspielräume verlieren. Unterschieden wird hierbei zwischen vier verschiedenen Ankaufszwecken:

1. Ankauf von Grundstücken für einen konkreten Fachbedarf (Bestellerprinzip)

Dieser Grunderwerb ist zwar unmittelbar bedarfsgerecht, bringt die Kommune aber in eine schlechte Verhandlungsposition und sollte deshalb wenn möglich durch vorausschauenden Erwerb von Schlüsselgrundstücken vermieden werden.

2. Ankauf zu Zwecken der Baulandentwicklung (Baulandmodell - Zwischenerwerb)

Das Baulandmodell wird angewendet, um Grundstücke möglichst langfristig und vor allem noch entwicklungsunbeeinflusst zu erwerben und dann als Baugebiet zu entwickeln. Die zugrundeliegende Zielsetzung ist, mit der Wertdifferenz die Kosten der Gebietsentwicklung vollständig auffangen zu können, so dass die Baugebietsentwicklung als solche keiner öffentlichen Gelder bedarf.

Dieses Ziel ist in gleicher Weise über Erschließungsträgerschaften erreichbar, die wesentlich geringere Risiken aufweisen und eine geringere Kapitalbindung bewirken. Auch weitergehende Ziele wie Baugebote, energetische Standards und andere können im Rahmen der Erschließungsträgerschaft über städtebauliche Verträge abgebildet werden. Aus Sicht der Verwaltung liegen die Vorteile hier beim in Mühlacker eingeführten Erschließungsträgermodell.

Nicht zuletzt bewirken zum einen die längerfristige Darstellung von Flächen im Flächennutzungsplan und zum anderen die realteilungsbedingte Vielzahl von Grundstückseigentümern mit Zuteilungswünschen schwierige Rahmenbedingungen für einen Zwischenerwerb. Anders stellt sich die Situation in Kommunen wie Bretten und Ulm dar, wo der kommunale Zwischenerwerb als Voraussetzung für die Baulandentwicklung jahrzehntelanger Übung entspricht und dementsprechend auch von den Grundstückseigentümern akzeptiert wird.

3. Ankauf als fakultative Option zur Aktivierung im Rahmen der Innenentwicklung und des Stadtbbaus (Schlüsselgrundstücke oder ganze Areale)

Die Ziegelei ist ein klassisches Beispiel für diese Form des Flächenerwerbs. Sie ist aufgrund hoher Unsicherheiten bei der Reaktivierung von Brachflächen mit den dort üblichen Risiken verbunden. Das Erwerbsrisiko kann beschränkt werden, indem man sich auf den Erwerb von Schlüsselgrundstücken beschränkt. Zugleich zeigt das Beispiel Ziegelei, und ebenso auch der Bereich des Areals Goldshalde, dass auf diesem Wege – allerdings i.d.R. unter erheblichem Mitteleinsatz - städtebauliche Ziele wirksam verfolgt werden können.

4. Ankauf zum Aufbau einer langfristigen Flächenreserve (Flächenbevorratung)

Diese Form des Grunderwerbs betrifft vorrangig Flächen im Außenbereich, die dann langfristig als Bauflächen, als Flächen für Ersatzaufforstungen, für Artenschutz- und Ausgleichsmaßnahmen oder als Ersatzland für Landwirte Verfügung stehen. Für die beiden letztgenannten Nutzungen kommen auch Flächen auf Nachbargemarkungen in Frage.

Alle vier genannten Ziele des Grunderwerbs setzen eine Strategie und Gebietskulisse voraus, die es der Liegenschaftsverwaltung ermöglicht, zielgerichteten Grunderwerb zu betreiben. Insbesondere bindet strategischer Grunderwerb langfristig kommunale Haushaltsmittel und steht damit in unmittelbarer Konkurrenz zu konkret zur Realisierung anstehenden Projekten. Es bedarf deshalb eines hohen Maßes an Ausgabendisziplin, angesichts zur Realisierung anstehender Projekte wie Kindergartenbauten, Schulsanierungen oder Stadthallenplanungen diese zurückzustellen und vorhandenes Geld in erst langfristig bedeutsame Grundstücksbevorratung zu investieren. Ob dies bei aller Sinnhaftigkeit eines strategischen Flächenerwerbs politisch durchgehalten wird ist zu hinterfragen.

▪ **revolvierender Mitteleinsatz**

Vor dem Hintergrund des Vorstehenden bewährt sich ein revolvierender Mitteleinsatz, bei dem Erlöse aus Grundstücksverkäufen nicht als allgemeine Haushaltsmittel verwendet, sondern im Sinne eines Grundstücksfonds wieder in neue Grundstücke reinvestiert werden. Dabei muss eine unmittelbare Reinvestition nicht die wirtschaftlich sinnvollste Lösung sein. Vielmehr ist eine antizyklische Erwerbspolitik anzustreben, die freilich echte Zyklen mit Phasen zeitweise hoher Zinsen und geringer Baulandnachfrage voraussetzt. Hinzu kommt, dass in wirtschaftlichen Abschwungphasen die Finanzausstattung der Kommunen ebenfalls leidet. Die difu-Studie schlägt als Instruments einen finanziell unabhängigen Bodenfonds vor, der außerhalb des Haushalts im Sinne eines zweckgebundenen Sondervermögens eine dauerhaft angemessene Kapitalausstattung sicherstellt.

▪ **Rechtsinstrumente**

Die genannten Formen des Grunderwerbs können im Wesentlichen nur privatrechtlich umgesetzt werden. Das Vorkaufsrecht gem. §§ 24 und 25 BauGB setzt enge Voraussetzungen, die einem strategischen und damit i.d.R. langfristigen Flächenerwerb entgegenstehen.

B. Flächenvergabe

Voraussetzung für die nachfolgend genannten Vorgehensweisen ist zunächst, dass die Stadt über Bauland verfügt, das sie zu ihren Bedingungen zur Verfügung stellt.

▪ **Formelle Vergabevoraussetzungen**

Die Stadt kann beim Verkauf von Grundstücken erhöhte Anforderungen an die Käufer stellen, die über die Festsetzungen in einem Bebauungsplan hinausgehen. So ist seit Jahren ein Baugebot innerhalb kurzer Frist Bestandteil des Kaufvertrags, um die dauerhafte spekulative Vorhaltung nicht bebauten Baulands zu verhindern. Denkbar wäre auch, an den Energieverbrauch des zu erstellenden Gebäudes erhöhte Anforderungen zu stellen, also z.B. KfW70- oder KfW55-Standard zu fordern oder bei Geschossbauten den Verkauf an eine Barrierefreiheit aller Wohnungen oder einen bestimmten Anteil geförderten Wohnungsbaus zu knüpfen. Nicht zuletzt kann bei der Vergabe größerer Flächen in Teillosen auch ein Teil der Grundstücke exklusiv für bestimmte Nachfragegruppen, z.B. Genossenschaften, Baugemeinschaften, Generationenkonzepte, integrative Projekte, SeniorenWGs, ... vorgesehen werden.

▪ **Bestgebotsprinzip statt Höchstgebotsprinzip (Konzeptvergabe)**

Anstelle von Vergabevoraussetzungen können die Vergabekriterien auch in einen Wettbewerb der Ideen gegeben werden. Der von den Bewerbern eingereichte Bebauungsvorschlag wird auf Basis einer zuvor veröffentlichten Matrix bewertet. Die höchste Punktzahl erhält den Zuschlag. In Abgrenzung zu den Vergabevoraussetzungen muss ein Einzelkriterium nicht zwingend erfüllt werden, es kann durch eine hohe Punktzahl bei anderen Kriterien ausgeglichen werden. Die Konzeptvergabe ist darüber hinaus auch für nicht oder schwer quantifizierbare Kriterien wie die Qualität der Architektur offen.

Im Zuge der Wiederbebauung des Bijouteriegeländes wurde erstmalig eine Konzeptvergabe angewendet: Die Auswahl des Käufers erfolgte auf Basis eines eingereichten Entwurfs und nicht auf Basis eines Höchstpreisgebots. Im konkreten Fall war dies den Rahmenbedingungen der Landesförderung im Zuge der Sanierung geschuldet. Im Regelfall ist eine solche Vorgehensweise beim individuellen Bau von Einfamilienhäusern eher unüblich. Anders bei Geschosswohnungsbauten oder ganzen Quartieren, die von einem Bauträger errichtet werden: Hier bietet sich eine Vergabe nach dem Bestgebotsprinzip an, die Kriterien wie Barrierefreiheit, energetische Sparsamkeit, städtebauliche Qualität u.a. als Kriterien in die Vergabe einbezieht.

▪ **Erbbaurecht**

In der Vergangenheit wurde das Erbbaurecht vorrangig angewendet, um Bevölkerungsgruppen, die ansonsten dazu nicht in der Lage gewesen wären, den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Unter den aktuellen und sich auch noch längerfristig abzeichnenden Zinsbedingungen ist dieser Vorteil aber nicht gegeben. Im Gegenteil liegt der Erbbauzins höher als die Belastung aus Zins und Tilgung beim Kauf eines Grundstücks, so dass allenfalls der geringere Eigenkapitalbedarf, nicht aber die tatsächliche monatliche Belastung für das Erbbaurecht spricht, denn trotz höherer Belastung wird kein Eigentum am Grundstück erworben. Das Erbbaurecht ist deshalb derzeit aus der Käuferperspektive nicht attraktiv.

Ganz anders stellt dies ggf. aus der Perspektive der Kommune dar. Neben einer Verstetigung von Einnahmen können durch Erbpachtverträge kommunale Interessen wie z.B. Mietpreisbindungen dauerhaft gesichert werden. Das Grundvermögen bleibt erhalten, Grundstückswertzuwächse fließen der Kommune zu und der Immobilienmarkt wird – allerdings erst bei Anwendung in der Breite – gedämpft.

Besonders bedeutsam sind die Wirkungen des Erbbaurechts bei Grundstücken in zentralen oder anderweitig, z.B. aus Gründen der Daseinsvorsorge bedeutsamen Lagen sowie bei Gebäuden mit relativ kurzem Nutzungszyklus.

Voraussetzung ist allerdings, dass sich ein Erbpachtnehmer findet, der diese für ihn im Vergleich zum Kauf i.d.R. weniger attraktive Option mitträgt. Die aktuelle Marktsituation, die von einem massiven Nachfrageüberhang geprägt ist, wirkt sich insofern zugunsten der erbpachtwilligen Kommune aus. Manche Kommunen verzichten deshalb konsequent auf dem Verkauf von Grundstücken (München, Leipzig, Berlin), und zwar nicht nur für soziale, kulturelle oder sportliche Zwecke, sondern auch für Wohn- und sogar für gewerbliche Zwecke. Zur Klärung der tatsächlichen Nachfrage nach Erbpachtgrundstücken in Städten mit nicht vergleichbar überhitzten Immobilienmärkten kann die Vergabe in Erbpacht als Vorrangvariante gewählt werden, so dass derjenige Interessent, der zur Erbpacht bereit ist, bei der Vergabe vorrangig berücksichtigt wird.

gez. Abicht
Bürgermeister