

## Kommunale Bodenvorratspolitik in Münster und anderswo

# Zwischen Gewinn und Gemeinwohl

Gemeinden sollen für neue Wohnungen sorgen, vor allem für solche, die Normalverdienende bezahlen können. Der folgende Beitrag zeigt, welche Schwierigkeiten sie zu überwinden haben. Das neue Baulandmobilisierungsgesetz macht jedenfalls Hoffnungen für eine kommunale Bodenvorratspolitik.

> Gerhard Joksch

Ackerland kostet in Münster fünf Euro pro Quadratmeter, baureifes Land dagegen 500 bis 1.000 Euro – also 100 bis 200 Mal so viel. Der Preissprung resultiert vor allem aus der Bauleitplanung, wenn die Kommune das Baurecht gewährt. Die Grundstückseigentümer\*innen müssen sich lediglich an den Erschließungskosten beteiligen: für Bau, Beleuchtung und Entwässerung von Straßen und Wegen. Nach dem Baugesetzbuch zahlen sie 90 Prozent davon, das sind in Münster zwischen 50 und 100 Euro für jeden Quadratmeter Bauland. Für die ungleich teurere soziale Infrastruktur von Grünflächen bis Kita und Schule kommt allein die Gemeinde auf. Der planungsbedingte Mehrwert des Bodens gehört also ausschließlich den Eigentümern\*innen.

### Zwischenerwerb als Korrektiv

Dagegen lassen sich über den Verkauf baureifer gemeindeeigener Flächen die Kosten der sozialen Infrastruktur refinanzieren. Mit dem Erwerb und der Bevorratung von eigenen bebaubaren Flächen versuchen die Gemeinden auch, sich aus der Abhängigkeit von Baugrund-Eigentümer\*innen und Investor\*innen zu befreien: Dann haben Kommunen mehr Einfluss darauf, wann, wie und für wen gebaut wird.

Das macht aber nur bei einem frühzeitigen Kauf Sinn. Auf jeden Fall, bevor die Grundstücke im Flächennutzungsplan als Bauland dargestellt werden, denn dann ist aus dem Ackerland bereits sehr viel teureres Rohbauland geworden. So



Foto: Monopoly Jörg Hertle.jpg

ein Zwischenerwerb ist keine Belastung für den kommunalen Haushalt: In der Bilanz gleicht der Bodenwert den Kaufpreis aus. Und wegen der zu erwartenden Wertsteigerung ist Bodenvorratswirtschaft für die Kommunen auch ein Geschäft.

### Kooperative Planung per städtebaulichem Vertrag

Es gibt keinen Anspruch auf Bauleitplanung. Die Gemeinde kann von Investor\*innen oder Eigentümer\*innen nicht dazu gezwungen werden, einen Bebauungsplan aufzustellen und ihnen damit Baurecht zu gewähren. Vielmehr kann sie das Gewähren des Baurechts an Zugeständnisse der Grundstücks-Eigentümer\*innen koppeln.

Das wird über einen städtebaulichen Vertrag zwischen der Gemeinde und den Eigentümer\*innen oder Investor\*innen abgesichert (Paragraf 11 BauGB). Darin steht etwa, dass diese die Kosten für Planung oder soziale Infrastruktur übernehmen. Auch andere Vertragsgegenstände sind möglich, etwa die Verpflichtung, besonders energiesparende Gebäuden zu bauen.

Ein weiteres Instrument ist die sogenannte liegenschaftliche Partizipation: Die Eigentümer\*innen müssen einen Teil des künftigen Baulands zu Einstandspreisen an die Gemeinde veräußern. Erst dann wird das Baurecht gewährt. Münster verfolgt beide Wege.

### Sozialgerechte Bodennutzung in München

#### Neue SoBoN enthält 100 Punkte-Baukastenmodell

Lauftext

> AutorIn

Anna Hanusch, Martin Züchner: Die neue Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Ein Pakt der sozialen Vernunft, in: PlanerIn 5/2021, Seite 32 ff., SoBoN-Informationen auf [muenchen.de:gruenlink.de/2cvy](http://muenchen.de:gruenlink.de/2cvy)

Mehr zum Thema ...

#### Bodenpolitik

##### Grüne Fraktion Göttingen:

Kein Ort für Spekulationen – Bezahlbaren Wohnraum durch Erbbaurecht schaffen

Antrag auf [gruene-goettingen.de](https://www.gruene-goettingen.de): [https://www.gruene-goettingen.de/userspace/NS/kv\\_goettingen/Dateien/Ratsfraktion/Antraege/Antraege\\_2021/Antraege\\_August\\_September/210902\\_Ratsantrag\\_Kein\\_Ort\\_fuer\\_Spekulationen.pdf](https://www.gruene-goettingen.de/userspace/NS/kv_goettingen/Dateien/Ratsfraktion/Antraege/Antraege_2021/Antraege_August_September/210902_Ratsantrag_Kein_Ort_fuer_Spekulationen.pdf) (2.9.2021)

##### Grüne Fraktion Jena:

Günstige Wohnflächen durch Erbpacht – Prüfauftrag

Antrag auf [gruene-jena.de](https://gruene-jena.de): [https://gruene-jena.de/userspace/TH/kv\\_jena/Stadtrat/2021/Antrag\\_guenstige\\_Wohnflaechen\\_durch\\_Erbpacht.pdf](https://gruene-jena.de/userspace/TH/kv_jena/Stadtrat/2021/Antrag_guenstige_Wohnflaechen_durch_Erbpacht.pdf) (9.3.2021)

##### Grüne Fraktion Mannheim:

Bodenfonds nutzen: Bestand der städtischen Grundstücke klären

Anfrage auf [gruene-fraktion-mannheim.de](http://gruene-fraktion-mannheim.de).

de: <http://www.gruene-fraktion-mannheim.de/2021/10/26/bodenfonds-uebersicht-bestand-der-staedtischen-grundstuecke/> (26.10.2021)

Grüne/Rosa Liste-Fraktion und SPD/Volt-Fraktion München:  
Vorkaufsrechte flächendeckend preislimitiert und zu Gunsten von Dritten ermöglichen

Antrag auf [gruene-fraktion-muenchen.de](https://www.gruene-fraktion-muenchen.de): <https://www.gruene-fraktion-muenchen.de/vorkaufsrechte-flaechendeckend-preislimitiert-und-zu-gunsten-von-dritten-ermoeglichen/> (18.8.2021)

##### Müller, Ute:

Bodenpreissteigerung – Helfen Baulandmodelle im Kampf gegen Windmühlen?

In: Alternative Kommunalpolitik 5/2019, Seite 24 f.

#### Achtung, „planfrei“!

Nicht immer kann die Gemeinde solche Zugeständnisse erzwingen: Nämlich dort, wo das Baurecht auch ohne die Aufstellung eines Bebauungsplans besteht. Das gilt im bereits bebauten, aber nicht beplanten Innenbereich sowie im Außenbereich. Die Baugenehmigung muss gewährt werden,

- wenn sich das Vorhaben in die „Eigenart der näheren Umgebung“ einfügt (Paragraph 34 BauGB) oder
- wenn es sich um eine Baumaßnahme handelt, die im Außenbereich privilegiert oder begünstigt ist (Paragraph 35).

Erfahrungsgemäß sind auch in Städten mindestens rund die Hälfte aller Bauvorhaben „planfrei“. Eigentümer\*innen sind deshalb hier ebenso frei, auf vertragliche Zugeständnisse gegenüber der Gemeinde zu „verzichten“.

#### Sozialgerechte Bodennutzung für mehr bezahlbare Wohnungen

Vor allem in wachsenden Städten boomt der Markt für teure Eigentumswohnungen, während gleichzeitig ein eklatanter Mangel an preisgünstigen Mietwohnungen herrscht. Durch auslaufende Bindungen schrumpft der Bestand preisgünstiger Wohnungen, ohne dass Neubau Ersatz schafft. Folge: Die Wohnkosten steigen beständig an, Normalverdiener\*innen finden keine bezahlbare Wohnung und werden in die Peripherie verdrängt, der Wohnungsmarkt versagt.

Städte in dieser Lage verknüpfen das Aufstellen eines entsprechenden Bebauungsplanes damit, dass öffentlich geförderter und damit preisgebundener Wohnungen geschaffen wird. Sie können sich dabei auf das Baugesetzbuch berufen, das die Bauleitplanung ausdrücklich als Instrument zur Verwirklichung der Sozialgerechten Bodennutzung definiert (Paragraph 1 Absatz 5 BauGB). Vorreiter war München. Dort besteht „SoBoN“ inzwischen seit mehr als 25 Jahren. Viele Städte sind dem Beispiel inzwischen ge-

folgt und haben eigene Modelle entwickelt. In Münster beschloss der Rat dies 2014.

Alle Modelle verpflichten die Investor\*innen an die Errichtung und die dauerhafte Bewirtschaftung einer bestimmten Anzahl oder Quote von öffentlich geförderten Wohnungen. Üblich sind 20 bis 30 Prozent.

### Liegenschaftliche Partizipation

Als Variante verlangen einige Gemeinden eine liegenschaftliche Partizipation. So stellt die Stadt Münster für private Flächen im Außenbereich nur dann Bauleitpläne auf, wenn die Eigentümer\*innen die Hälfte des künftigen Baulands an die Stadt übertragen. Sie zahlt natürlich nicht den Verkehrswert, sondern den Bodenrichtwert. Er wird von der Gemeinde beziehungsweise dem Gutachterausschuss für Grundstückswerte ermittelt. Im Gegenzug verpflichtet sich die Stadt dazu, auf diesen Flächen selbst öffentlich geförderte Wohnungen zu errichten und bedient sich dazu der Hilfe der kommunalen Wohnungsgesellschaft. Münster verfolgt beide Wege – liegenschaftliche Partizipation und städtebauliche Verträge.

### Vertragsfreiheit nutzen: Gewinn ist nicht alles

Gemeinden müssen nicht selbst bauen, um preisgünstige Wohnungen zu schaffen. Sie müssen ihre baureife Grundstücke nicht zum Marktpreis verkaufen, sondern können sich am Bodenrichtwert orientieren. Auch soziale Kriterien sind möglich, so die Höhe des Haushaltseinkommens oder die Anzahl der Kinder im Haushalt. In Münster kommt auch ein Modell zur Anwendung, bei dem Grundstücke für den Bau von Mietwohnungen nach der Höhe der Startmiete veräußert werden, die Erwerber\*innen für zehn Jahre fest anbieten. Während auf dem freien Markt in Münster Neubaumieten von über 15 Euro pro Quadratmeter üblich sind, hat die Stadt beim Verkauf ihrer Flächen Startmieten von unter acht Euro pro Quadratmeter vereinbaren können.

Sofern keine Anzeige untergebracht werden muss (dann natürlich irgendwo unten), ist hier noch Platz für ein Bild oder eine Grafik.

Aber auch die Sozialgerechte Bodennutzung versagt dort, wo ohne Bauleitplanung gebaut werden darf. Versuche, die Baugenehmigung ohne Bebauungsplan von der Einhaltung wohnungs- und sozialpolitischer Kriterien abhängig zu machen, sind zum Scheitern verurteilt. Hinzu kommt, dass die Preisbindung der öffentlichen Förderung nicht dauerhaft wirkt. Nach 25 bis 30 Jahren endet sie und gibt den Weg für Mietsteigerungen frei.

### Baulandmobilisierungsgesetz eröffnet neue Möglichkeiten

Das im Juni 2021 in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz und die in das Baugesetzbuch (BauGB) eingefügten „Bebauungspläne zur sozialen Wohnraumversorgung“ sollen es den Gemeinden erleichtern, preisgebundene Wohnungen zu schaffen. Mit dem neuen Paragraf 9 Absatz 2d BauGB sind Bebauungspläne möglich, in denen ganz oder teilweise nur Wohnungen errichtet werden dürfen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden und damit für den Zeitraum der Förderung preisgebunden sind. Das setzt eine Verpflichtungserklärung der Vorhabenträger\*innen voraus.

Die Abhängigkeit der Gemeinden vom Wohlwollen von Investor\*innen beziehungsweise Grundstückseigentümer\*innen bleibt also genauso wie die Befristung der Preisbindung bestehen. Ob die Gemeinden mit diesem Instrument trotzdem weiterkommen, müssen wir abwarten.

Weitaus ertragreicher im Kampf um preiswerte Wohnungen, insbesondere ihre Erhaltung, könnte die durch den neuen Paragraf 250 ins BauGB eingefügte Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sein – auch wenn sie nur für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten gelten soll.

Das Gesetz ist deshalb nur ein erster und kleiner Schritt zu mehr Sozialgerechter Bodenordnung.

> Gerhard Joksch (Jahrgang 1951) war von 1998 bis 2006 Stadtbaurat der Stadt Münster und ist seitdem als freiberuflicher Planer und Berater tätig. Von 2009 bis 2020 war er Grünes Ratsmitglied in Münster. gerhard-joksch.de