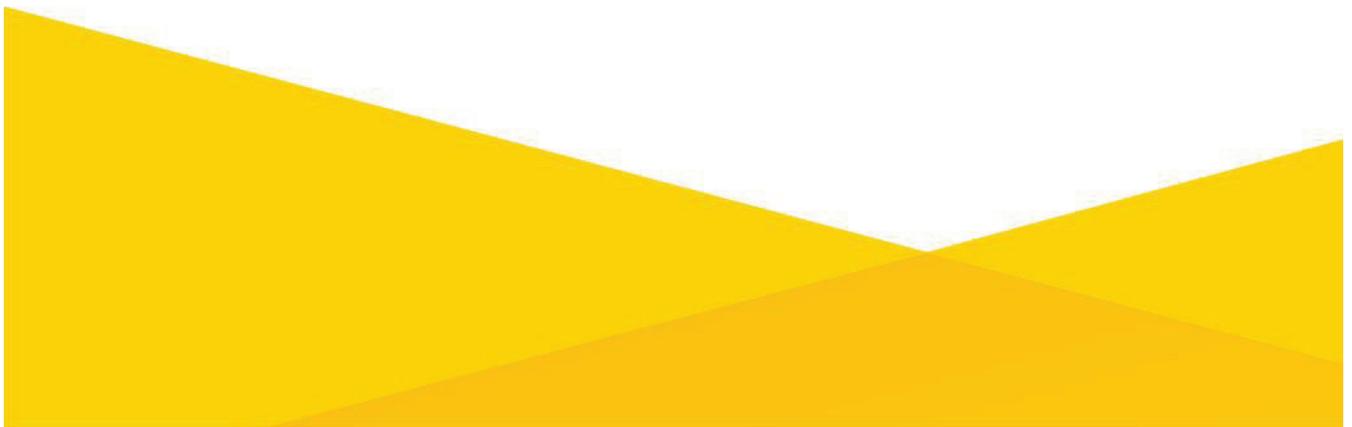




Endbericht

Strategie für eine aktive Bodenpolitik zur Wohnraumversorgung für die Landeshauptstadt Mainz

Wiesbaden/Düsseldorf, 20.01.2025



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
1 Untersuchungsauftrag und Vorgehensweise	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Vorgehensweise	5
1.2.1 LB 1: Grundlagenermittlung und Zielbestimmung	6
1.2.2 LB 2: Instrumente und organisatorische Einbettung	7
1.2.3 LB 3: Dokumentation und Berichtswesen	10
2 Ausgangslage und Ziele der aktiven Bodenpolitik	11
2.1 Ausgangslage	11
2.1.1 Bestehende Konzepte und Beschlüsse zur Bodenpolitik	11
2.1.2 Zuständigkeiten	15
2.1.3 Zusammenfassung: Charakteristika der gegenwärtigen Bodenpolitik	17
2.2 Zieldefinition der aktiven Bodenpolitik	18
3 Handlungsfelder einer aktiven Bodenpolitik	21
3.1 Handlungsfeld Grundlagen und Gesamtsteuerung	22
3.2 Handlungsfeld aktive Baulandakquisition	23
3.2.1 Grundlegende Modelle der Baulandbereitstellung	24
3.2.2 Begrenzung und Beteiligung an Bodenwertschöpfung als zentrale Elemente der aktiven Bodenpolitik	28
3.2.3 Bevorratung und Bodenfondsmodelle	31
3.2.4 Obligatorischer Zwischenerwerb durch Kommune („sog. Baulandbeschluss“)	39
3.2.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	43
3.2.6 Vorkaufsrechte	46
3.3 Handlungsfeld Verwertung und Nutzung von Bauland	49
3.3.1 Kooperative Baulandentwicklung	49
3.3.2 Konzeptvergabe	52
3.3.3 Direktvergabe	60
3.3.4 Erbbaurechtvergabe	60
3.4 Handlungsoptionen einer integrierten Gesamtstrategie	66
3.4.1 Zielerreichung bodenpolitischer Akquisitionsinstrumente	67
3.4.2 Verwertungsinstrumente	70

3.4.3	Bausteine einer Gesamtstrategie	73
4	Organisation der aktiven Bodenpolitik	76
4.1	Grundlegende Alternativmodelle zur Steuerung der aktiven Bodenpolitik	76
4.1.1	Hoheitliche vs. privatwirtschaftliche Modelle	76
4.1.2	Ausgangslage in der LH Mainz	77
4.2	Mehrebenensteuerungsmodell der aktiven Bodenpolitik	77
4.2.1	Strategische Ebene	77
4.2.2	Organisationsalternativen im Bereich der operativen Umsetzung	79
5	Fazit	84
	Literatur	85
	Rechtsquellenverzeichnis	89
	Kontakt	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Arbeitsphasen im Projekt	6
Abbildung 2: Handlungsfelder der aktiven Bodenpolitik	21
Abbildung 3: Grundlegende Modelle der Baulandbereitstellung und Regelung zur Kostentragung	25
Abbildung 4: Bodenwerttreppe	31
Abbildung 5: Schematische Darstellung der Aufbauphase eines revolvierenden Bodenfonds	35
Abbildung 6: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in der Bodenbevorratung	36
Abbildung 7: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in Zwischenerwerbsmodellen	40
Abbildung 8: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen	45
Abbildung 9: Bewertung der Zielerreichung verschiedener Akquisitionsinstrumente	68
Abbildung 10: Wechselwirkungen im Instrumenteneinsatz	69
Abbildung 11: Bewertung der Zielerreichung verschiedener Vergabeinstrumente	71
Abbildung 12: Einsatz eines Instrumentenmixes zur Erreichung der Zielsetzungen der aktiven Bodenpolitik	72
Abbildung 13: Systematik der Zuordnung von operativen Aufgaben in der aktiven Bodenpolitik	76
Abbildung 14: Gruppierung von Kernaufgaben nach Handlungsfeldern – Status Quo	77
Abbildung 15: Konzept eines Mehrebenensteuerungsmodells der aktiven Bodenpolitik in der LH Mainz (Modell 1)	79
Abbildung 16: Variante mit Zuordnung der Bevorratung und Verwertung bei städtischen Gesellschaften (Modell 2)	80
Abbildung 17: Variante mit Zuordnung der Bevorratung bei städtischen Gesellschaften und Verwertung im hoheitlichen Bereich (Modell 3)	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertung des Instruments: Bodenbevorratung	37
Tabelle 2: Bewertung des Instruments: Obligatorischer Zwischenerwerb („Baulandbeschluss“)	42
Tabelle 3: Bewertung des Instruments: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	46
Tabelle 4: Bewertung des Instruments: Ausübung von Vorkaufsrechten	48
Tabelle 5: Bewertung des Instruments: Kooperative Baulandentwicklung	51
Tabelle 6: Bewertung des Instruments: Konzeptvergabe von Grundstücken	58
Tabelle 7: Bewertung des Instruments: Erbbaurechtvergabe von Grundstücken	65
Tabelle 8: Städte mit obligatorischem Zwischenerwerb, ggf. zusätzl. Bevorratung	70
Tabelle 9: Städte mit Bevorratungsmodellen ohne Zwischenerwerb	70
Tabelle 10: Ausgewählte Städte mit Konzeptverfahren und Regelungen zur Wohnraumförderquote	72
Tabelle 11: Grundlegende Modellvarianten für die Ansiedlung operativer Zuständigkeiten für Bevorratung und Verwertung von Grundstücken in der aktiven Bodenpolitik	82

1 Untersuchungsauftrag und Vorgehensweise

1.1 Ausgangslage

Der hohe Nachfragedruck auf den städtischen Wohnungsmärkten in der Rhein-Main-Region hat in den letzten Jahren zu deutlichen Miet- und Kaufpreissteigerungen für Wohnraum geführt. Wie nicht zuletzt durch die Baulandkommission als Grundlage des Baulandmobilisierungsgesetzes festgestellt wurde, stellt fehlendes bezahlbares Bauland einen maßgeblichen Engpassfaktor für bezahlbaren Wohnungsbau dar. Die bedarfsgerechte und verstetigte Entwicklung von Bauland ist daher eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Sicherstellung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum in der Landeshauptstadt Mainz.

Gleichzeitig ist es auch erforderlich, den bestehenden Nachfragedruck qualitativ im Sinne einer nachhaltigen und sozialen Bodenpolitik abzufedern. Dabei können verschiedene Instrumente der Baulandentwicklung im Innen- und Außenbereich zum Einsatz kommen. Ein wichtiges Instrument in der Landeshauptstadt Mainz ins beispielsweise die sog. partnerschaftliche Baulandbereitstellung, die neben der Übernahme von Infrastrukturfolgekosten auch eine Quotierung öffentlich geförderter Wohnungen im Gegenzug für die Schaffung von Baurecht im Rahmen städtebaulicher Verträge vorsieht. Aufgrund der Vielzahl der Instrumente, der Verfahren und der beteiligten Akteure erfordert die Baulandentwicklung eine ämter- und dezenternsübergreifend koordinierte Vorgehensweise im Sinne einer aktiv steuernden Bodenpolitik. Gleichzeitig erfordert diese selbst eine politische Abwägung zum Teil konkurrierender Zielsetzungen wie der Beschleunigung der Baulandbereitstellung, der Preisdämpfung auf dem Wohnungsmarkt und der sozialen gerechten Aufteilung von Kosten und Nutzen der städtebaulichen Entwicklung. Die Formulierung von strategischen Zielsetzungen für eine aktive Bodenpolitik ist daher Voraussetzung für eine Implementierung in der Verwaltung.

1.2 Vorgehensweise

Aufgrund der Komplexität der Fragestellungen, der Dringlichkeit und dem Erfordernis fachbereichsübergreifender Zusammenarbeit wurde die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH beauftragt, eine Strategie zur Implementierung einer aktiven Bodenpolitik zu erarbeiten. Kernziel ist es, eine aktive Managementrolle der Landeshauptstadt Mainz bei der Entwicklung und Bereitstellung von Bauland dauerhaft zu verankern. Die Untersuchungsergebnisse verstehen sich als Teil des Konzepts „Wohnen in Mainz“.

Der Auftrag wurde in konsekutiven Arbeitsphasen organisiert (vgl. Abbildung 1) und umfasst insgesamt drei Leistungsbausteine, die in der Zeit von Juli 2023 bis November 2024 bearbeitet wurden:

- Der Leistungsbaustein 1 umfasst die Arbeitspakete „Initiierungsphase“ und „Ist-Analyse & Ziele“. Ziel des Leistungsbausteins ist zunächst eine Strukturanalyse der Voraussetzungen, d.h. der bestehenden organisatorischen Gliederung, der Beteiligten im Prozess des Baulandmanagements sowie den verfügbaren Steuerungs- und Controlling-instrumenten. Daran schließt sich eine Ermittlung der Ziele an, in der die relevanten Bereiche in Teilziele gefasst und bewertet werden.
- Der Leistungsbaustein 2 umfasst alle Elemente, die zur Implementierung der aktiven Bodenpolitik erforderlich sind. Dies betrifft einerseits die Festlegung des bodenpolitischen Instrumentariums unter Berücksichtigung der zuvor definierten strategischen Zielsetzungen, andererseits die Planung operativer Erfordernisse zur Implementierung eines bodenbezogenen Portfoliomanagements.
- Der Leistungsbaustein 3 umfasst die Berichterstattung und die Ergebnispräsentation.



Abbildung 1 Arbeitsphasen im Projekt

1.2.1 LB 1: Grundlagenermittlung und Zielbestimmung

Ziel des Leistungsbausteins ist es, bestehende Steuerungsinstrumente und organisatorische Strukturen zu ermitteln, funktional einzuordnen und zu bewerten, um die Voraussetzungen für die anschließende Implementierungsphase zu schaffen.

Im ersten Leistungsbaustein wurden dazu bestehende Grundlagen für die Implementierung der aktiven Bodenpolitik untersucht und die Zielsetzungen des Vorhabens zusammen mit den Beteiligten erarbeitet. Dazu gehört eine Arbeitsdefinition der aktiven Bodenpolitik sowie eine Einordnung und Gewichtung der Erwartungshaltung der Beteiligten an die Ziele einer aktiven Bodenpolitik. Neben einer Dokumentenanalyse umfasste der Leistungsbaustein die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von folgenden Veranstaltungen:

- Kick-Off-Veranstaltung
- Workshop 1.1 (Strukturen): Identifizierung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der am Baulandmanagement beteiligten Verwaltungsgliederungen und sonstigen Akteure
- Workshop 1.2 (Ziele): Klärung der gegebenen Situation der Bodenpolitik mit Erfassung der Zielvorgaben, der Hemmnisse und der Verbesserungsbedarfe

Beteiligte

Folgende Dienststellen und stadtnahe Gesellschaften waren regelmäßig in die Zusammenarbeit im LB 1 eingebunden:

- Leitstelle Wohnen (Büro OB - Auftraggeberin)
- Amt für Stadtforschung und nachhaltige Stadtentwicklung (Amt 12)
- Amt für Wirtschaft und Liegenschaften (Amt 80)
- Stadtplanungsamt (Amt 61)
- GVG
- Mainzer Stadtwerke AG
- Wohnbau Mainz GmbH
- Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Landeshauptstadt Mainz mbH (ZBM)

Dokumentenanalyse

In diesem Arbeitsschritt wurden vorhandene Unterlagen von den Beteiligten abgefragt, die in Bezug auf die aktive Bodenpolitik für den laufenden Arbeitsprozess von Relevanz sein können. Folgende Teilbereiche wurden angesprochen:

- Grundlagendaten
 - Untersuchungen und Berichterstattung zum Wohnraumbedarf
 - Grundlegende Sozial- und wirtschaftsstatistische Berichterstattungen
 - Kapazitätsermittlungen, Untersuchungen und Planwerke mit Baulandbezug
 - Bestehende Handlungsprogramme, Beschlüsse und Satzungen zum Thema Bodenpolitik
- Organisatorische Grundlagen
 - Verwaltungsgliederung (Organigramme, Geschäftsverteilungspläne, Stellenpläne)
 - Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung sowie ggf. Prozess- und Schnittstellenanalysen der Funktionsträger im Baulandmanagementprozess
 - Weitere Beteiligte (Städtische Gesellschaften, private Akteure, weitere Gebietskörperschaften) und deren Funktion
 - Leistungsübersichten/Fallübersichten, beispielsweise zu Baulandankäufen

Kick-Off-Veranstaltung

Die Auftaktveranstaltung fand am 14.07.2023 in Präsenz in den Räumen der Auftraggeberin statt. Folgende Aspekte wurden dabei angesprochen:

- Vorstellung der Teilnehmer und des Projektteams
- Kommunikation der Beauftragungsziele und der geplanten Bearbeitungsweise
- Einführende Diskussion zu möglichen Zielsetzungen einer aktiven Bodenpolitik

Workshop 1.1 Strukturen

Der erste Fachworkshop fand am 15.09.2023 in Präsenz in den Räumen der Auftraggeberin statt. Ziel des Workshops war es,

- erste Zielvorstellungen für Prozesse und Ergebnisse einer aktiven Bodenpolitik zu sammeln,
- die gegenwärtige Zuständigkeitsmatrix im Handlungsfeld Bodenpolitik zu bestimmen und
- Anknüpfungspunkte für erste Implementierungsschritte einer aktiven Bodenpolitik zu sammeln.

Workshop 1.2. Ziele

Der zweite Fachworkshop fand am 24.11.2023 digital statt. Ziel des Workshops war es,

- die im Rahmen des ersten Workshops initiierte Arbeitsdefinition der aktiven Bodenpolitik zu finalisieren und innerhalb der Teilziele zu priorisieren,
- Aufgaben und Rollen der Beteiligten in den einzelnen Handlungsfeldern der aktiven Bodenpolitik zu diskutieren, und
- Implementierungsschritte zu diskutieren.

1.2.2 LB 2: Instrumente und organisatorische Einbettung

Ziel des Leistungsbausteins 2 (LB 2) ist es, geeignete Instrumentensets einschließlich ihrer organisatorischen Schnittstellen und Anforderungen an die Umsetzung der aktiven Bodenpolitik zu erarbeiten. Dazu wurden folgende Handlungsfelder der aktiven Bodenpolitik definiert:

- Entscheidungsgrundlagen und Gesamtsteuerung,
- Akquisition, und
- Verwertung.

In jedem der o.g. Handlungsfelder wurden dann mögliche Instrumente identifiziert und in der Arbeitsgruppe zur Diskussion gestellt.

Im Rahmen des Handlungsfeldes „Akquisition“ stand insbesondere die Stärkung des kommunalen Flächenportfolios im Fokus. In diesem Zusammenhang wurden Instrumente der Bodenvorratspolitik wie der Zwischenerwerb und der Bodenfonds diskutiert. Im Einzelnen wurde folgende Aspekte angesprochen:

- Funktionsweise und Übertragbarkeit von Best-Practice-Beispielen (beispielsweise das sog. Ulmer Modell),
- Konkrete Anforderungen und Folgen für konkurrierende Instrumente, beispielsweise kooperative Baulandmodelle, anlassbezogene Zwischenerwerbsmodelle,
- Flächenangebot und Akquisitionsfahrpläne inkl. Abschätzung des Budgetbedarfs und
- Zuständigkeiten und Implementierungsstrategien.

Ergänzend zur Akquisition wurden im Rahmen des Handlungsfeldes „Verwertung“ die Instrumente der sozialen Bodennutzung vom Erbbaurecht bis zur Konzeptvergabe diskutiert und bewertet. Dies beinhaltet u.a. modellhafte Aussagen zu

- Flächenverfügbarkeit,
- Zielgruppen und Vergabekriterien,
- Zielsetzungen des Instrumenteneinsatzes,
- Zuständigkeiten und Implementierungsstrategien.

Außerdem wurden im Rahmen der Handlungsfelder Akquisition und Verwertung auch verschiedene Möglichkeiten zur strategischen und operativen Steuerung der Bodenpolitik in Mainz diskutiert.

Beteiligte

Im LB 2 wurden folgende Veranstaltungen inkl. Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung durchgeführt:

- Vorbereitungssitzung zum Workshop Akquisitionsstrategie und Instrumente,
- Workshop Akquisitionsstrategie und Instrumente sowie
- Workshop Verwertungs- und Vergabestrategien.

Folgende Dienststellen und stadtnahe Gesellschaften waren regelmäßig in die Zusammenarbeit im LB 2 eingebunden:

- Leitstelle Wohnen (Büro OB - Auftraggeberin),
- Amt für Stadtforschung und nachhaltige Stadtentwicklung (Amt 12),
- Amt für Wirtschaft und Liegenschaften (Amt 80),
- Finanzen und Beteiligungsmanagement (Amt 20),
- Stadtplanungsamt (Amt 61),
- Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz (GVG),
- Mainzer Stadtwerke AG,
- Wohnbau Mainz GmbH und
- Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Landeshauptstadt Mainz mbH (ZBM).

Im Kontext der Bodenpolitik in Mainz arbeiten verschiedene städtische Gesellschaften eng zusammen, darunter die MAG, die Wohnbau Mainz, die GVG und die Stadtwerke Mainz, sofern es sich um deren Grundstücke handelt. Diese Zusammenarbeit sichert eine koordinierte und strategische Flächenentwicklung, die

den langfristigen Anforderungen der Stadt gerecht wird. Die Beteiligung der stadtnahen Gesellschaften erfolgte auf Grundlage des kommunalen Beteiligungsverhältnisses und der Berührungspunkte zu den projektspezifischen Fragestellungen.

Die **Wohnbau Mainz GmbH** ist laut Gesellschaftsvertrag mit der Sicherstellung einer sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung betraut. Die Wohnbau Mainz agiert im Rahmen ihres Gesellschaftsvertrags und erfüllt ihren Gesellschaftsauftrag in enger Abstimmung mit der Landeshauptstadt Mainz. Die Bodenbevorratung und der Ankauf von Grundstücken erfolgen dabei auf Basis intern festgelegter Interessengebiete, die mit der Stadt Mainz abgestimmt werden. Ziel ist es, geeignete Flächen zu sichern, um perspektivisch Baurecht zu schaffen und qualitätsvolle Wohn- und Lebensräume zu entwickeln. Die Wohnbau Mainz versteht sich dabei als verantwortungsvoller Partner, der zur nachhaltigen Stadtentwicklung beiträgt und den wohnungspolitischen Zielen der Landeshauptstadt Mainz verpflichtet ist.

Die **Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz (GVG)** als Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist im Rahmen ihres Gesellschaftsvertrages zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Stadt Mainz tätig. Mit den Themen Gewerbeansiedlung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Bodenbevorratung soll eine Stadtentwicklungspolitik sicherstellt werden. Einzelfallentscheidungen über den Ankauf von größeren Flächen für neue Baugebiete und Bodenvorratsflächen in Potentialgebieten trifft die Stadt Mainz primär über ihre Beteiligungsgesellschaft GVG. Bei allen größeren Projekten und Treuhandverträgen, die regelmäßig mit planerischen Eingriffen verbunden sind, erfolgt eine enge Abstimmung mit der Stadt Mainz. Diese Vorgehensweise gewährleistet eine konsistente Bodenpolitik und trägt dazu bei, dass die Entwicklung von Flächen im Interesse aller Beteiligten erfolgt.

Die Stadtwerke Mainz sind aufgrund ihrer Tätigkeiten im Bereich der Stadtentwicklung Teil der Projektgruppe. Diese umfasst u.a. großflächige Konversionsprojekte auf eigenen Liegenschaften wie z.B. dem Zollhafen und dem Heiligkreuzviertel. Für die Durchführung der Entwicklungsvorhaben können Projektgesellschaften, Kooperationen und Beteiligungen begründet werden.

Die **Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (ZBM)** ist die Holdinggesellschaft der Stadt Mainz und vereint die städtischen Beteiligungen an städtischen und stadtnahen Gesellschaften in den Bereichen Stadtmarketing, Stadtentwicklung, Stadtversorgung sowie Bildung und Soziales. An den vorgenannten Gesellschaften hält die ZBM jeweils eine Mehrheit an den Mainzer Stadtwerken (87,75%) sowie der Wohnbau Mainz (79,7%) und eine Minderheit an der GV (49,9%). Daneben hält die Stadt Mainz auch direkte Anteile an den genannten Gesellschaften, d.h. 10,1% der Anteile an der Wohnbau Mainz GmbH, 50,1% der Anteile der GVG sowie 6,25% der Anteile an den Mainzer Stadtwerken AG.

Die im Bericht beschriebenen möglichen zukünftigen Tätigkeitsprofile im Bereich der aktiven Bodenpolitik der vorgenannten Gesellschaften erfordern ggf. eine Anpassung der vertraglichen Grundlagen. Eine diesbezügliche Bewertung war nicht Gegenstand der Beauftragung.

Vorbereitungssitzung zum Workshop Akquisitionsstrategie und Instrumente

Die Vorbereitungssitzung zum Fachworkshop Akquisitionsstrategie und Instrumente fand am 15.03.2024 in Präsenz in den Räumen der Auftraggeberin statt. Diese Sitzung diente der Vorbereitung der beteiligten Dienststellen auf den o.g. Fachworkshop. Ziel der Vorbereitungssitzung war es,

- ein gemeinsames Verständnis über das strategische Portfoliomanagement herzustellen,
- das Handlungsfeld Grundlagenermittlung & Gesamtsteuerung zu skizzieren und in operative Tätigkeiten der Dienststellen einzuordnen sowie

- grundlegende Organisationsmodelle für die Implementierung des strategischen Portfoliomanagements zu erarbeiten.

Eine aggregierte Zusammenstellung der Ergebnisse der Vorbereitungssitzung ist in der Anlage aufgeführt.

Workshop Akquisitionsstrategie und Instrumente

Der Fachworkshop Akquisitionsstrategie und Instrumente fand am 17.04.2024 in Präsenz in den Räumen der Auftraggeberin statt. Ziel des Workshops war es,

- Bausteine einer Grunderwerbsstrategie zu erarbeiten,
- Voraussetzungen, Chancen und Risiken unterschiedlicher Instrumente des Erwerbs zu diskutieren und zu bewerten sowie
- das Rollenverständnis und mögliche Zuständigkeiten in der Akquisition zu erarbeiten.

Eine aggregierte Zusammenstellung der Workshop-Ergebnisse ist in der Anlage aufgeführt.

Workshop Verwertungs- und Vergabestrategien (Teil 1)

Der Fachworkshop Verwertungs- und Vergabestrategien fand am 11.07.2024 in Präsenz in den Räumen der Auftraggeberin statt. Ziel des Workshops war es,

- Bausteine einer kommunalen Verwertungsstrategie zu erarbeiten,
- die Anwendungspraxis der Verwertungsinstrumente im Einzelnen darzustellen und
- Voraussetzungen, Chancen und Risiken weiterführender Verwertungsinstrumente bzgl. der Anwendungspraxis zu diskutieren und zu bewerten.

Eine aggregierte Zusammenstellung der Workshop-Ergebnisse ist in der Anlage aufgeführt.

Workshop Verwertungs- und Vergabestrategien (Teil 2)

Der zweite Teil des Fachworkshop Verwertungs- und Vergabestrategien fand am 10.10.2024 online in einer Videokonferenz statt. Ziel des Workshops war es,

- Organisationsmodelle und zugehörige grundlegende Rollen und Aufgabenverteilungen in der aktiven Bodenpolitik zu diskutieren und zu bewerten sowie
- Ein Grundkonzept zur strategischen und operativen Steuerung der Bodenpolitik in Mainz zu erarbeiten.

1.2.3 LB 3: Dokumentation und Berichtswesen

Über die zuvor beschriebene inhaltliche Bearbeitung der Leistungsbausteine 1 und 2 hinaus hat die PD in diesem Projekt folgende Projektmanagementleistungen erbracht:

- Regelmäßige Abstimmung mit der Auftraggeberin (Durchführung von regelmäßigen Jour-fixe-Terminen sowie ad-hoc-Abstimmungen nach Bedarf)
- laufende Bearbeitung sowie Ergebnissicherung in Berichtsform.

Das Berichtswesen umfasste:

- Die Aufbereitung von Zwischenergebnissen für Workshops in Form von Präsentationen,
- Die Erstellung einer Abschlusspräsentation bzw. eines Abschlussberichts mit Handlungsempfehlungen für die Verwaltung und städtische Gremien.

Ferner beinhaltet LB 3 die Vorstellungen der Ergebnisse in den städtischen Gremien (Stadtvorstand sowie im zuständigen Fachausschuss).

2 Ausgangslage und Ziele der aktiven Bodenpolitik

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Bestehende Konzepte und Beschlüsse zur Bodenpolitik

Konzept Wohnen in Mainz

Das Konzept Wohnen in Mainz aus dem Jahr 2016 stellt ein umfassendes Grundsatzpapier zur Wohnraumversorgung in der LH Mainz dar. Neben einer analytischen Darstellung der Situation auf dem Wohnungsmarkt, der Bedarfe und der Flächenpotenziale werden Zielgruppen und deren spezifische Anforderungen sowie die Akteure auf dem Wohnungsmarkt dargestellt. Im programmatischen Teil werden folgende Grundsätze und Ziele in einzelnen Handlungsfeldern der Wohnraumversorgung aufgeführt:

- **Gezielte und sozialverträgliche Ausweitung des Wohnungsangebots**
 - Förderung vielfältiger und qualitativvoller Wohnangebote
 - Umsetzung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung
 - Erschließung neuer Potenzialflächen für den Wohnungsbau
 - Sicherstellung der sozialen Durchmischung neuer Wohngebiete
 - Sicherung des bestehenden bezahlbaren Wohnungsbestands
 - Förderung von Bauprojekten durch Baugemeinschaften
 - Neue Wohnformen fördern und unterstützen
 - Wohnen und Arbeiten besser vereinbaren
- **Instrumente zur Erreichung der wohnungspolitischen Ziele einsetzen**
 - Mehr öffentlich geförderter Wohnungsbau
 - Vergabe von Grundstücken mittels Erbbaurecht
 - Konzeptvergabe von Grundstücken
 - Partnerschaftliche Baulandbereitstellung
 - Wirksamkeit des Milieuschutzes durch soziale Erhaltungssatzungen überprüfen
 - Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechtes
 - Satzungen über besondere Vorkaufsrechte erlassen
- **Strategische Partnerschaften und Zusammenarbeit ausbauen**
 - Kooperation mit Wohnbaugesellschaften
 - Einbindung der Bauwirtschaft zur Sicherstellung von Belegungsrechten
 - Zusammenarbeit mit der Stadtplanung und Infrastrukturentwicklung
- **Nachhaltigkeit und Klimafreundlichkeit im Wohnungsbau fördern**
 - Zielsetzung der CO₂-Reduktion und Energieeffizienz
 - Integration von Grün- und Freiflächen in Wohngebieten
 - Förderung der energetischen Sanierung und Neubau von klimafreundlichen Wohnungen

Energetische Sanierung sozial verträglich gestalten

Ergebnisse aus diesem Bericht zu strategischen Überlegungen zur aktiven Bodenpolitik sollen den instrumentellen Ansatz ergänzen und werden Bestandteil eines fortgeschriebenen Konzepts Wohnen in Mainz.

Konzeptvergabeverfahren für Baugruppen

Die LH Mainz hat mit einem Grundsatzbeschluss 2017 (Beschlussvorlage Stadtrat 0746/2017) die Berücksichtigung von Baugemeinschaftsprojekten im Rahmen der Ausweisung neuer Wohnbauflächen initiiert. Dafür wurde ein standardisiertes Vergabekonzept für Konzeptvergabeverfahren eingeführt. Ziel des Verfahrens ist es, den sozialen Wohnungsbau und innovative Wohnformen zu fördern, wobei die Qualität des Konzepts bei der Vergabe stärker gewichtet wird als der Kaufpreis.

Das Verfahren ist in mehrere Phasen unterteilt, beginnend mit der Festlegung der Bewertungskriterien, der Veröffentlichung der Ausschreibung und der Bewerbung der Baugruppen. In den einzelnen Phasen müssen die Bewerber soziale und städtebauliche Aspekte, ein Finanzierungskonzept sowie verbindliche rechtliche Vereinbarungen darlegen. Besonders wichtig ist die Umsetzungsfähigkeit des Projekts, wofür Nachweise zur Finanzierung und Eigenkapital bereitgestellt werden müssen. Die ausgewählten Gruppen erhalten dann eine kostenpflichtige Reservierung des Grundstücks, die nach einer bestimmten Frist in einen Kaufvertrag übergehen kann, sofern die Projektreife erreicht ist.

Der Umsetzungsstand der Konzeptvergaben für Baugruppenprojekte in Mainz zeigt erste konkrete Ergebnisse aus der Phase der Modellvorhaben, die in einem Abschlussbericht und einem Leitfaden für Baugemeinschaften 2020 dokumentiert wurden. Bislang wurde das Verfahren an insgesamt sieben Standorten initiiert, davon befinden sich vier Standorte (Mainz – Gonsenheim, St. Petrus Canisius Pfarrei; Mainz – Hartenberg – Münchfeld, ehem. Peter-Jordan-Schule; Mainz – Weisenau, Heilig – Kreuzviertel; Mainz – Ebersheim, An der Wiese) in der Umsetzung.

Partnerschaftliche Baulandbereitstellung

Mit dem Grundsatzbeschluss 0374/2014 mit Stadtratsbeschluss vom 03.12.2014 (fortgeschrieben durch die Beschlüsse 0866/2020/2 vom 4.11.2020 und der aktuellen Grundlage 0031/2024/1 vom 06.03.2024) wurde in Mainz erstmals das Instrument der partnerschaftlichen Baulandbereitstellung im Rahmen städtebaulicher Verträge eingeführt. Damit wurden die Rahmenbedingungen für die Beteiligung Planungsbegünstigter an den Kosten der Infrastruktur und die Festsetzung eines Anteils an gefördertem Wohnungsbau in städtebaulichen Verträgen festgelegt (vgl. Abschnitt 3.3.1 zur Debatte des Instruments). Der Beschluss zur partnerschaftlichen Baulandbereitstellung der Stadt Mainz enthält folgende wesentliche Regelungsaspekte:

- **Planungsrechtliche Bedingungen:** Die Stadt Mainz schafft nur Planungsrecht für neue Baulanderschließungen oder werterhöhende Umnutzungen, wenn die begünstigten Eigentümer sich verpflichten, zusätzlich zu gesetzlichen Abgaben einen Infrastrukturbeitrag zu leisten, der die lokale Infrastruktur (beispielsweise Kitas, Schulen, Spielplätze) finanziert.
- **Beitragshöhe und Form:** Der Infrastrukturbeitrag beträgt 15 % des Planungsgewinns. Er kann in Geld, Landbereitstellung oder Bauleistungen erbracht werden.
- **Mindestanteil geförderter Wohnungsbau:** In allen neuen Planungsgebieten mit mehr als 10 Wohneinheiten ist rund ein Drittel des Wohnraums für geförderten Wohnungsbau vorzusehen, um preisgünstigen Wohnraum zu sichern. Aufgrund der Schwierigkeiten beim Wohnungsneubau wurde im jüngsten o.g. Beschluss Im Jahr 2024 temporär für drei Jahre eine befristete Erhöhung der Förderquote beschlossen. Diese gilt bei der Schaffung von gefördertem Mietwohnraum in bestehenden und neuen Baugebieten, für die ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen wird, auf bis zu 80 % in einzelnen Baufeldern.
- **Priorität des Geschosswohnungsbaus:** Der Schwerpunkt liegt auf Geschosswohnungsbau. In besonderen Fällen sind auch Ein- und Zweifamilienhäuser sowie alternative Wohnformen möglich. Baukostenobergrenzen gelten, diese werden alle zwei Jahre überprüft und ggf. angepasst

- **Regeln zur Eigentumsförderung:** Mit der Anpassung 2020 wurde die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums mit aufgenommen. Preisgebundene Wohneinheiten dürfen nur an Haushalte verkauft werden, die den Förderkriterien des Landes Rheinland-Pfalz entsprechen. Um sicherzustellen, dass die vor genannten Wohnungen für eine angemessene Dauer dem begünstigten zur Verfügung stehen, wird ein privatrechtlich vereinbartes städtisches Vorkaufsrecht für 15 Jahre eingerichtet, das im Falle einer Veräußerung an nichtberechtigte Personen greift.

Innenpotenzialgutachten

Das Gutachten zur Ermittlung von Wohnungspotenzialen im Innenbereich der Landeshauptstadt Mainz aus dem Jahr 2024 (sog. Innenpotenzialgutachten) verfolgt zwei grundlegende Ziele. Zum einen erhält die Landeshauptstadt Mainz durch die Erhebung des Flächen- bzw. Objektpools einen Überblick über alle vorhandenen Potenziale zur Schaffung von Wohnraum im Innenbereich, d.h. innerhalb des gewachsenen Siedlungsbereiches, und kann somit u.a. die Innenentwicklung von Mainz zielgerichteter und strategischer vorantreiben, z.B. durch gezielte Ansprache von Eigentümern an Schlüsselgrundstücken im Zuge von Stadt-reparatur- und Aufwertungsmaßnahmen. Zum anderen wird die Landeshauptstadt Mainz in die Lage versetzt mit Hilfe der Steckbriefe, die für jedes einzelne identifizierte Objekt erstellt wurden, geeignete Potenziale zu prüfen und sie letztlich für die Wohnraumentwicklung aktiv zu nutzen.

Es konnten insgesamt etwa 270 Objekte (Flächen oder Wohngebäude) identifiziert werden, die sich auf vier verschiedene Potenzialtypen verteilen:

- Gebäudeaufstockung: 80 Objekte
- Nutzung bereits versiegelter Flächen: 20 Objekte
- Aktivierung von leerstehenden Gebäuden: 81 Objekte
- Baulückenschließung: 88 Objekte

Während Gebäudeaufstockungen (häufig bei eingeschossigen Nachkriegsbauten) vor allem in den zentralen innerstädtischen Bereichen wie der Altstadt und Neustadt vorkommen, finden sich Baulücken stärker in den äußeren Stadtteilen. Für die Potenzialtypen „Baulückenschließung“, „Gebäudeaufstockung“ und „Nutzung versiegelter Flächen“ wurde das mögliche Entwicklungspotenzial abgeschätzt, wobei insgesamt zwischen 550 und 740 zusätzliche Wohneinheiten realisierbar wären. Diese Schätzung basiert auf flächen-deckenden, teilweise automatisierten Berechnungen, sodass das tatsächlich umsetzbare Potenzial abweichen könnte. Für den Potenzialtyp „Leerstand“ wurde kein direktes Entwicklungspotenzial ermittelt, da es sich hierbei um bereits bestehende Gebäude handelt. Geht man jedoch von mindestens einer Wohneinheit pro Stockwerk aus, könnte es ein Potenzial von rund 150 Wohneinheiten geben. Insgesamt ergibt sich aus dieser groben Abschätzung ein Potenzial von etwa 700 bis 900 Wohneinheiten im innerstädtischen Bereich, überwiegend in privatem Eigentum.

Andere Potentialtypen beispielsweise der Anbau an bereits bestehende Gebäude, die Ergänzung von Wohngebäuden auf einer bereits bebauten Fläche oder die Umnutzung oder Transformation von Bestandsgebäuden waren nicht Untersuchungsgegenstand des Innenpotenzialgutachtens.

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen durch Etablierung eines Baulückenmanagements in der Verwaltung zur Aktivierung von Bestandspotenzialen genutzt werden. Zudem stellen die Ergebnisse eine analytische Grundlage für die Abwägung des instrumentellen Einsatzes wohnungs- und bodenpolitischer Instrumente im Innenbereich dar (beispielsweise Vorkaufsrechte, Zweckentfremdungsverbotssatzung).

Außenpotenzialgutachten

Ergänzend zum Innenpotenzialgutachten wurden mit dem „Gutachten zur Ermittlung von längerfristigen Wohnbauflächenpotenzialen im Außenbereich“ mögliche Wohnbauflächenkulissen außerhalb des gewachsenen Siedlungsbestandes der Landeshauptstadt Mainz untersucht. Beide Gutachten betrachten damit Innen- und Außenentwicklungspotenziale im zeitlichen Kontext und wurden zur Wahrung der Kohärenz durch die gleichen Ersteller bearbeitet.

Das ebenfalls im Frühjahr 2024 vorgestellte Fachgutachten zur Ermittlung von längerfristigen Wohnbauflächenpotenzialen im Außenbereich von Mainz wurde vom Amt für Stadtforschung und nachhaltige Stadtentwicklung beauftragt, um zu ermitteln, welche Flächen außerhalb der bereits bestehenden Siedlungsgebiete für den Wohnungsbau genutzt werden könnten. Ziel ist es, nachhaltig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und die Stadtentwicklung langfristig zu sichern. Hierbei wurden insbesondere Flächenpotenziale für den Wohnungsbau im Außenbereich für eine langfristige Perspektive über den Zeitraum 2030 bzw. 2035 hinaus untersucht und bewertet. Konkret wurde im Rahmen der Untersuchung analysiert, inwieweit mögliche Flächenpotenziale mit Außenbereichsfrage zu einem positiven Effekt hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung der Landeshauptstadt Mainz beitragen können.

Ein wesentlicher Bestandteil des Gutachtens ist der Fokus auf eine sinnvolle Integration der Untersuchungsgebiete in die bestehende Siedlungsstruktur von Mainz, die als „Fünf-Fingerprinzip“ bezeichnet wird. Damit soll eine Isolation neuer Siedlungsbereiche vermieden werden, um die Verbindung zur bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten und städtische Wachstumsachsen nachhaltig zu stärken. In der Untersuchung wurden mögliche Gebietskulissen daher nachfolgenden Prinzipien bewertet:

- Ab 5 ha zusammenhängender Größe
- Städtebauliche Eignung (Siedlungsachsen, ÖV, etc.)
- Vorhandene Restriktionen

Die untersuchten insgesamt 11 Gebietskulissen wurden einer kategorialen Bewertung unterzogen, wobei in der Dimension Negativbewertung mögliche Ausschlusskriterien/Restriktionen für eine Entwicklung bewertet wurden, in einer Positivbewertung das vorhandene Entwicklungspotenzial. Die Priorisierung der Ergebnisse erfolgte dann in drei Kategorien („rote Flächen“=nicht empfohlen, „gelbe Flächen“=mittelfristig oder längerfristig nicht prioritär, „grüne Flächen“=grundsätzlich denkbar).

Im Ergebnis hat die Landeshauptstadt Mainz einen Gesamtüberblick über Flächenpotenziale im Außenbereich erhalten, auf denen eine Entwicklung denkbar ist, zum anderen aber auch, wo eine Entwicklung nicht empfohlen wird. Das Gutachten identifiziert zwei Hauptflächen, die als prioritär geeignet für eine zukünftige Bebauung gelten: eine ca. 13,5 Hektar große Fläche in Hechtsheim-Süd sowie rund 43 Hektar in Ebersheim, die bereits im Flächennutzungsplan als mögliche Wohnbauflächen verzeichnet sind. Diese Flächen könnten schätzungsweise zwischen 1.850 und 3.300 Wohneinheiten beherbergen, abhängig von der Dichte der Bebauung. Um Spekulationen und steigende Bodenpreise zu verhindern, wird der Einsatz einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM, vgl. Abschnitt 3.2.4) in Erwägung gezogen. Eine vorbereitende Untersuchung wurde eingeleitet (Beschlussvorlage Stadtrat 0239/2024 vom 6.3.2024). Ebenso wurden Satzungen über besondere Vorkaufsrechte für die betroffenen Bereiche in Hechtsheim Süd (Beschlussvorlage Stadtrat 0278/2024) und Ebersheim Nord und Süd (Beschlussvorlage Stadtrat 0251/2024) beschlossen.

2.1.2 Zuständigkeiten

Im Rahmen des Workshops 1.1 Strukturen (s. Kap. 1.2.1) wurde für die Bodenpolitik der Landeshauptstadt Mainz eine Zuständigkeitsmatrix erarbeitet. Der Status quo bzgl. der Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den beteiligten städtischen Dienststellen sowie stadtnahen Gesellschaften wurde wie folgt festgehalten¹:

Institution	Entscheidungsgrundlagen und Gesamtsteuerung	Akquisition	Verwertung
Amt 12	Berichte und Analysen <ul style="list-style-type: none"> — Stadt-Umland-Studie 2011 — Demografiestudie 2020 — Innen- u. Außenpotenzialgutachten 2024 — Bedarfsprognosen (regelmäßig) — Wohnbauflächenpotenziale zum Wohnungsmarktbericht (regelmäßig) 		
Amt 20	Berichte und Analysen <ul style="list-style-type: none"> — Beteiligungsbericht 		
Amt 61	Strategieentwicklung <ul style="list-style-type: none"> — Informelle Planungsprozesse — Qualifizierungsverfahren (Bürgerbeteiligung, Wettbewerbe, etc.) Planwerke <ul style="list-style-type: none"> — FNP 2010 u. ff. — Rahmenpläne Kommunikation/Beteiligung/Mobilisierung: <ul style="list-style-type: none"> — Formelle / informelle Beteiligung während Planungsprozessen 		Gebietsentwicklung/ städtebauliche Projektentwicklung: <ul style="list-style-type: none"> — Formelle Planungsprozesse (BLP); — Verhandlung städtebauliche Verträge
Amt 80		Portfoliomanagement <ul style="list-style-type: none"> — Erwerb — Definition und Klärung der Ausstattung — Ausübung VK-Rechte 	Vermarktung <ul style="list-style-type: none"> — Verkauf städtischer Flächen, Verhandlung und Management von Erbbaurechtsverträgen
Leitstelle Wohnen	Berichte und Analysen <ul style="list-style-type: none"> — Wohnungsmarktbericht 2020 (alle 5 Jahre) Strategieentwicklung <ul style="list-style-type: none"> — Konzept Wohnen in Mainz Kommunikation/Beteiligung/Mobilisierung		Förderung <ul style="list-style-type: none"> — Allgemeine themenbezogene Zuständigkeit, bezahlbares Wohnen im Vordergrund

¹ Die Aufstellung berücksichtigt nur die in der Arbeitsgruppe vertretenen Dienststellen und städtischen Gesellschaften, die im engeren thematischen Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand stehen und erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Nachrichtlich zu erwähnen sind die Ämter 50 (Wohnraumförderung mit Programmatik und Mitwirkung an der Formulierung städtebaulicher Verträge) sowie Amt 60 (Mitwirkung an der Partnerschaftlichen Baulandbereitstellung (Infrastrukturbeitrag), Bodenordnung/ Umlegung sowie die städtische Bewertungsstelle bzw. Gutachterausschuss).

Institution	Entscheidungsgrundlagen und Gesamtsteuerung	Akquisition	Verwertung
	<ul style="list-style-type: none"> — Allgemeine themenbezogene Zuständigkeit, abhängig von den jeweiligen Planungsprozessen 		
GVG	<p>Strategieentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> — Konzeptvergaben — Erbbaurechte (eigene Unternehmensstrategie) <p>Kommunikation/Beteiligung/Mobilisierung</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mobilisierung von Eigentümern 	<p>Portfoliomanagement</p> <ul style="list-style-type: none"> — Konkreter Ankauf und Vorratserwerb (Flächen) — Finanzierung durch die Stadt Mainz bzw. aus eigenen Mitteln 	<p>Gebietsentwicklung/ städtebauliche Projektentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> — Steuerung der Stadtentwicklung als Eigentümer — Vergabe von Erbbaurechten — Verkauf eigener Flächen
Wohnbau Mainz GmbH	<p>Strategieentwicklung:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Unternehmensstrategie Wohnen in der Zukunft <p>Aufstellen von konzeptionellen oder operativen Handlungsprogrammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Treffen von freiwilligen Vereinbarungen mit der LH Mainz 	<p>Portfoliomanagement</p> <ul style="list-style-type: none"> — Erwerb und Tausch (Flächen) für eigene Zwecke 	<p>Förderung</p> <ul style="list-style-type: none"> — Fördermittelnehmer u.a. bei Landesprogrammen und kommunalen Programmen
Mainzer Stadtwerke AG	<p>Monitoring/Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Projektspezifisch für eigene Entwicklungen 	<p>Portfoliomanagement</p> <ul style="list-style-type: none"> — Erwerb und Tausch (Flächen) für eigene Zwecke 	<p>Gebietsentwicklung/ städtebauliche Projektentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> — Steuerung der Stadtentwicklung als Eigentümer — Verkauf von Bauflächen

Die Frage der Zuständigkeiten wird im Zuge der Diskussion zu organisatorischen Modellen der aktiven Bodenpolitik im Abschnitt 4.1 erneut aufgegriffen. Aus der Darstellung des Status Quo lassen sich folgende grundlegende Erkenntnisse ableiten:

- Dienststellen verantworten die Wahrnehmung von Fachaufgaben, insoweit die Dienststellen in spezialisierten Aufgabenbereichen fachbezogen mit bodenpolitischen Aufgaben befasst sind. So werden strategische und koordinierende Aufgaben je nach Fachlichkeit von der Stadtentwicklung, der Stadtplanung und der Leitstelle Wohnen übernommen, wobei ein Zusammenwirken bei den zentralen Fragen der Wohnraumbedarfsdeckung erkennbar ist. Nachrichtlich, da nicht in der Aufstellung der Projektgruppe enthalten, sind weiterhin das Amt für Soziale Leistungen (Amt 50, hier im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für die Wohnraumförderung mit Programmatik und Mitwirkung an der Formulierung städtebaulicher Verträge), das Bauamt (Amt 60, hier Mitwirkung an der Partnerschaftlichen Baulandbereitstellung (Infrastrukturbeitrag), Bodenordnung/ Umlegung sowie die städtische Bewertungsstelle bzw. Gutachterausschuss) sowie das Grün und Umweltamt (Amt 67) ebenfalls mit strategischen und operativen Aufgaben befasst.
- Das Amt für Wirtschaft und Liegenschaften im Bereich der liegenschaftsbezogenen Aufgabenwahrnehmung übernimmt Querschnittsfunktionen in Bezug im Kontext der Vorbereitung und Durchführung von Akquisitionstätigkeiten von Grund und Boden bzw. der Vermarktung und Verwertung von bebauten

und nicht bebauten Liegenschaften. Mit der Steuerung der Schnittstellen und vertraglichen Absprachen mit privaten Investoren im Zuge von Grundstücksentwicklungen sind neben der Abteilung Liegenschaften auch das Stadtplanungsamt befasst. Das Stadtplanungsamt übernimmt weiterhin die Querschnittsfunktion der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung

- Die mit Grundstücksentwicklung befasste Gesellschaften sind in mehreren Tätigkeitsfeldern, sowohl beim Grundstücksankauf als auch bei der Verwertung und Nutzung, operativ tätig und übernehmen als rechtlich unabhängige Unternehmen auch ihre strategische Gesamtsteuerung selbst. Dies erfolgt im Regelfall in Abstimmung mit der Stadt Mainz und ist entsprechend im Gesellschaftsvertrag verankert. Die GVG operiert beispielsweise bei Ankauf von Grundstücken und der Entwicklung von Gebieten immer im Zusammenwirken mit der Stadt Mainz (z. B. in Form von Treuhandverträgen). Bei Ankäufen im Zuge der Bodenbevorratung erfolgt eine Vorabstimmung mit den Ämtern für Stadtentwicklung und Stadtplanung.

2.1.3 Zusammenfassung: Charakteristika der gegenwärtigen Bodenpolitik

Die Auswertung der Workshop-Ergebnisse und die Dokumentenanalyse zu der gegenwärtigen Bodenpolitik in Mainz lassen zusammenfassend folgende Charakterisierung der gegenwärtigen Bodenpolitik in der LH Mainz zu:

- **Strategie und Steuerung:** Es gibt eine funktionierende, dienststellenübergreifende Wohnbedarfsplanung sowie ein Monitoring im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung. Die verfügbaren Flächen-/Wohnungspotentiale für den Wohnungsbau werden durch das Amt für Stadtforschung und nachhaltige Stadtentwicklung regelmäßig in Form eines Monitorings erfasst. Analytische Grundlagen wie Potenzialflächen und Baulücken sind in ausreichendem Maße verfügbar. Allerdings fehlt es an einem regelmäßigen Monitoring und Controlling des kommunalen Flächenportfolios sowie der Eigentümer- und Transaktionstätigkeit auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt. Zum Austausch von Informationen und Wissen bestehen Regelformate, z.B. zum Abgleich des Kenntnisstands zu größeren Transaktionen. Aufgrund der Dynamik und der Vielzahl der Akteure auf dem Grundstücksmarkt ist eine zeitnahe und vollständige Wissensbasis jedoch nur selektiv vorhanden. Nicht alle Fachämter haben u.a. Kenntnis über geplante oder vollzogene An- und Verkäufe einzelner Grundstücke durch die stadtnahen Gesellschaften.
- **Flächenerwerb:** Wenn nicht Teil einer abgestimmten Gebietsentwicklung, erfolgt der Ankauf von Grundstücken nach Einzelfallentscheidungen durch die jeweiligen Akteure, insbesondere durch städtische Gesellschaften im Falle der allgemeinen Bodenbevorratung für landespflegerische Ausgleichs- und Ersatzflächen (LEF) sowie Tauschflächen. Die Stadt im engeren Sinne, d.h., vertreten durch die Liegenschaftsverwaltung und ohne Gesellschaften, tritt bisher zur Deckung eines konkret dargestellten gemeinwohlorientierten Bedarfes auf dem Grundstücksmarkt auf, etwa für Kindertagesstätten, Schulbauten, Verkehrserschließungen usw. Als Nachfragerin für Wohnbauflächen spielt sie dagegen keine merkbare Rolle. Entscheidungen über den Einsatz von Instrumenten zur Baulandsicherung (beispielsweise Vorkaufsrechte) werden individuell und situationsabhängig getroffen.
- **Flächenentwicklung und Vermarktung:** Die LH Mainz tritt bei städtischen Flächen als Vermarkter auf, wobei im Regelfall eine preisbasierte Vergabe erfolgt (vgl. zur Anwendung von Konzeptvergaben Abschnitt 3.3.2). Die Bestellung von Erbbaurechten erfolgt einzelfallbezogen und ist als Anwendungsfall überwiegend historisch bedingt. Eine allgemeingültige Anwendungspraxis mit wirtschaftlichen oder sozialen Kriterien der Erbbauzinsfestlegung findet nicht statt. Die Flächenentwicklung durch kommunale Gesellschaften folgt unterschiedlichen Strategien. Die Flächenentwicklung bei der GVG erfolgt im Regelfall zielorientiert, basierend auf einer strategischen Bedarfsplanung in Zusammenarbeit mit der

Stadt Mainz. Hinsichtlich anderer Entwicklungsgebiete wie dem Zollhafen steht nicht ein strategisches Ziel, sondern das städtische Eigentum am konkreten Entwicklungsgrundstück am Anfang. Die vorhabenbezogene Entwicklung durch private Investoren stellt die Regel dar.

- **Instrumenteneinsatz:** Die partnerschaftliche Baulandentwicklung, bei der Investoren sich an den Folgekosten beteiligen und Quotenregelungen zum sozialen Wohnungsbau unterliegen, wird regelmäßig als Hauptinstrument zur Steuerung der Bodennutzungsziele im Wohnungsneubau eingesetzt. Es finden jedoch nur vereinzelt „schärfere“ Instrumente der Bodenordnung und des Städtebaurechts zur Flächensicherung Anwendung. In diesem Zusammenhang wurden Voruntersuchungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eingeleitet und Satzungen über besondere Vorkaufsrechte beschlossen (vgl. Abschnitt 3.2.5).

2.2 Zieldefinition der aktiven Bodenpolitik

Zieldimensionen der Bodenpolitik

Jede Art räumlicher Nutzung in einer Kommune ist an die Verfügbarkeit von geeignetem Grund und Boden geknüpft. Bodenpolitik an sich ist daher nicht von vornherein auf das Thema Wohnraumversorgung beschränkt, sondern kann die unterschiedlichsten Nutzungen adressieren. Die zentralen Zielsetzungen einer kommunalen Bodenpolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Bezahlbares Wohnen:** Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik soll die Verfügbarkeit von Grundstücken für dringend benötigten, bezahlbaren Wohnraum sicherstellen. Durch die Begrenzung der Bodenpreise sollen Projekte im sozialen und gemeinwohlorientierten Wohnungsbau finanzierbar bleiben, um der Krise in der sozialen Wohnversorgung entgegenzuwirken.
- **Klimagerechte Stadtentwicklung:** Die Bodenpolitik soll kompakte, ressourcensparende Stadtstrukturen fördern, die weniger Flächenverbrauch, Energiebedarf und Verkehr erfordern. Dies trägt zur Klimaanpassung bei und schützt Grünflächen und Freiräume vor der zunehmenden Bebauung und Versiegelung.
- **Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen:** Die Verfügbarkeit von Flächen ist essenziell für die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur wie Schulen, Verkehrswege und Freizeiteinrichtungen. Eine nachhaltige Bodenpolitik gewährleistet, dass genügend Raum für diese notwendigen Einrichtungen vorhanden ist, um die Lebensqualität und die Attraktivität der Städte zu sichern.
- **Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen** zur Unterstützung der lokalen Wirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Stadtentwicklung benötigt Gewerbeflächen, um eine ausgewogene wirtschaftliche Struktur sicherzustellen, die wohnortnahe Arbeitsplätze bietet und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung fördert. Durch eine gezielte Bodenpolitik können Kommunen sicherstellen, dass Gewerbeflächen verfügbar bleiben und Spekulationen auf Kosten der lokalen Wirtschaft vermieden werden.
- **Erwerb von Tauschgelände** zur Sicherung der Umsetzung von Grundstückserwerb ohne Geldtransfer. Sofern eine Geldleistung für den Grundstückseigentümer nicht von Interesse ist, kann eventuell durch das Angebot eines geeigneten Tauschgrundstückes eine Einigung über den Grunderwerb erzielt werden. Voraussetzung hierfür ist die Möglichkeit, über geeignete Tauschgrundstücke verfügen zu können. Diese Flächen sind perspektivisch zu erwerben und vorzuhalten.

Im vorliegenden Fall konkretisiert sich die Zielsetzung der Bodenpolitik auf die Wohnraumversorgung im engeren Sinne. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die anderen Ziele exkludiert werden sollten, zumal sie auch thematisch eng verwoben sind. Eine angemessene Mischung aus Wohn- und Gewerbeflächen trägt bei-

spielsweise zur Reduzierung von Pendelverkehren bei, was auch im Sinne der klimagerechten Stadtentwicklung vorteilhaft ist. Sie sollten im weiteren Prozess der Entscheidungsfindung entsprechend Berücksichtigung finden.

Abgrenzung und Definition der aktiven Bodenpolitik

Ungeachtet der programmatischen Inhalte einer zu beschließenden Bodenpolitik in der LH Mainz muss zur Fokussierung des Auftragsziels zunächst ein gemeinsames Verständnis darüber erreicht werden, was unter einer „aktiven“ Bodenpolitik zu verstehen ist und inwieweit sie sich von bestehenden Handlungsprogrammen oder Beschlusslagen (beispielsweise partnerschaftliche Baulandbereitstellung) unterscheidet. Hierzu wurde durch die Arbeitsgruppe. Als Ergebnis der Diskussion wurde folgende Definition der aktiven Bodenpolitik zur Wohnraumversorgung erarbeitet:

Die aktive Bodenpolitik umfasst alle erforderlichen Maßnahmen, Instrumente und Prozesse, mit deren Hilfe die Landeshauptstadt Mainz unter Beteiligung ihrer stadteigenen Gesellschaften regelgeleitete Grundstücksan- und Verkäufe im Sinne eines strategischen Portfoliomanagements implementieren kann.

Ziele dieser Strategie sind es, soziale, ökologische, ökonomische und städtebauliche Anforderungen an die Wohnraumversorgung der Landeshauptstadt Mainz aktiver umsetzen zu können, beispielsweise

...bedarfsgerechter auf zukünftige Wohnraumbedarfe reagieren zu können,

...gezielter auf die Preisbildung am Grundstücksmarkt einwirken zu können,

...Art und Maß der baulichen Nutzung wirkungsvoller steuern zu können,

...haushälterische Möglichkeiten für das Tragen sozialer und infrastruktureller Kosten eröffnen zu können,

...Beiträge zu Klimaschutzziele leisten zu können, u.a.

Fachliche Zielsetzungen der aktiven Bodenpolitik

Im Rahmen der Beauftragung steht insbesondere die Verbesserung der Verfügbarkeit und der Bezahlbarkeit von Wohnraum im Fokus der fachlichen Zielsetzungen der aktiven Bodenpolitik. Diese Zielsetzungen können mit unterschiedlichen Strategien erreicht werden. Zudem besteht das Erfordernis, konkurrierende Raumanprüche aus Umwelt, Gewerbe und Infrastrukturnutzungen ebenfalls zuzulassen. Zur Eingrenzung der Beauftragung wurde klargestellt, dass nur solche Bereiche der Bodenpolitik angesprochen werden, die im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Wohnraumversorgung stehen. Das schließt aber nicht aus, dass die Ergebnisse auch für andere Nutzungsarten übertragbar sind.

Hinsichtlich der Frage, welche Gewichtung die vorgenannten Teilziele innerhalb der aktiven Bodenpolitik einnehmen sollen, bestand daher Konsens, dass dies Gegenstand der politischen Entscheidungsfindung sein sollte. Eine abschließende normative Definition von Zielsetzungen wurde im Teilnehmerkreis nicht für sinnvoll erachtet, da dies ein Kernelement des politischen Handelns berührt und nicht durch die Verwaltung und stadtnahen Gesellschaften vorgenommen werden kann. Die Fachämter und Gesellschaften sehen sich daher vor allem in der Rolle, Entscheidungsvorlagen zu erarbeiten und an der Entscheidung mitzuwirken.

Im Rahmen des zweiten Workshops wurde eine vorläufige Präferenzabfrage verschiedener fachlicher Zielsetzungen unter den Beteiligten vorgenommen. Jeweils am höchsten gewertet wurden:

- **Soziale Ziele:** Sicherung der Bezahlbarkeit und der Bedarfsgerechtigkeit in allen Wohnungsteilmärkten
- **Ökologische Ziele:** zentrale Handhabung von Ausgleichsflächen, Verringerung der Versiegelung
- **Ökonomische Ziele:** Portfoliomanagement als aktives Steuerungsinstrument nutzen

- **Städtebauliche Ziele:** Steuerung der Außenentwicklung, Hebung von Nachverdichtungspotenzialen und Nutzung von Konzeptvergaben

Die Ergebnisse spiegeln u.a. auch die unterschiedlichen fachlichen Zielsetzungen der Akteure wider und sind nicht als repräsentativ anzusehen. Die detaillierten Ergebnisse der Wertung sind in der Workshop-Dokumentation in der Anlage enthalten.

Operative Zielsetzungen der aktiven Bodenpolitik

Vor dem Hintergrund nicht endgültig definierbarer normativer inhaltlicher Zielsetzungen wurde im Arbeitsprozess besprochen, die aktive Bodenpolitik unabhängig von normativen Zielsetzungen zu implementieren. Hierfür wurden im Arbeitsprozess drei zentrale operative Zielsetzungen definiert.

- **Sicherstellung der Handlungsfähigkeit:** klare Zuweisung von Aufgaben und Schnittstellen in der Bodenpolitik zwischen allen Beteiligten, Etablieren eines „Kümmersers“ (Portfoliomanager), Klären der Prozesse und Schnittstellen.
- **Gewährleisten von Planungssicherheit** durch langfristige Bindungswirkung der Zielsetzungen und Transparenz der Zielfindung. Dazu gehört auch, Handlungsrahmen und Sachzwänge intersektoral zu definieren und Zielkonflikte im Entscheidungsprozess zu beheben (Bedarfe, Potenziale, Kosten, geeignete Instrumente).
- **Zielgerichteter Einsatz der kommunalen Planungshoheit:** Ausrichten von Instrumenten an tatsächlichen Potenzialen und Notwendigkeiten, Instrumenteneinsatz strategisch denken und Einsatzbereitschaft politisch und budgetär absichern (beispielsweise Vorkaufsrechte, Bodenfonds).

3 Handlungsfelder einer aktiven Bodenpolitik

Die Erreichung der oben genannten Ziele erfordert eine aktive Rolle der Kommune in verschiedenen Aspekten der Baulandentwicklung. Dieses Kapitel widmet sich den verschiedenen Instrumenten und Teilbereichen einer aktiven Bodenpolitik und untergliedert diese in drei zentrale Handlungsfelder (vgl. Abbildung 2). Zunächst werden im **Handlungsfeld Gesamtsteuerung** die grundlegenden Prozesse zur Bedarfsanalyse, Zieldefinition und strategischen Planung beschrieben. Hier geht es darum, wie Kommunen den Bedarf an Wohn- und Bauland ermitteln und anhand übergeordneter Ziele eine langfristige und nachhaltige Bodenpolitik gestalten können.

Das zweite **Handlungsfeld, Baulandakquisition**, befasst sich mit den Möglichkeiten der Kommune, durch gezielte Maßnahmen Bauland zu bevorraten, Grundstücke im Rahmen eines Zwischenerwerbs zu sichern oder Vorkaufsrechte anzuwenden.

Im **Handlungsfeld Verwertung** geht es um Ansätze, wie Bauland im Sinne des Gemeinwohls genutzt oder verwertet werden kann. Hier wird beschrieben, welche Instrumente die Kommune einsetzen kann, um eine bedarfsgerechte des Bodens sicherzustellen.

Um zu verdeutlichen, welche Anwendungsmöglichkeiten sich einer Kommune grundsätzlich in den vorgeannten Handlungsfeldern bieten, werden in dem Kapitel zunächst verschiedene instrumentelle Ansätze in allgemeiner Form vorgestellt. Zu jedem Kapitel werden dann die in der Projektgruppe diskutierten Anwendungsmöglichkeiten und die Vor- und Nachteile der Instrumente in Bezug auf die Stadt Mainz aufgeführt.

Das Kapitel schließt mit einer Darstellung integrierter Handlungsoptionen, die das Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente und Strategien verdeutlichen und Alternativen aufzeigen, wie auf der gegenwärtigen Praxis der Bodenpolitik in Mainz aufbauend unterschiedliche Regelungstiefen einer aktiven Bodenpolitik implementiert werden können.



Abbildung 2: Handlungsfelder der aktiven Bodenpolitik

3.1 Handlungsfeld Grundlagen und Gesamtsteuerung

Leistungsbereiche

Im obigen Abschnitt wurde die Zielerreichung der aktiven Bodenpolitik an ein strategisches Portfoliomanagement geknüpft, um eine aktive Rolle der LH Mainz auf dem Bodenmarkt regelbasiert und gezielt steuern zu können. In Anlehnung an die klassischen Aufgaben eines strategischen Portfoliomanagements lassen sich hierzu grundsätzlich folgende spezifische Leistungsbereiche unterscheiden:

- **Bedarfsanalyse und Zieldefinition:** In diesem Bereich wird zunächst der konkrete Flächenbedarf ermittelt. Dies umfasst die Analyse der aktuellen und zukünftigen Anforderungen, um sicherzustellen, dass das Portfolio die öffentlichen Ziele erreicht. Dazu zählen insbesondere eine Bewertung der vorhandenen Flächenkapazitäten und Nutzungen sowie eine Aufstellung des Flächenbedarfsprogramms nach Zeithorizont und Bedarfskategorien. Auf Basis der Bedarfsanalyse werden klare Zielsetzungen formuliert, die den Rahmen für strategische Entscheidungen in der Ankaufs- und Verwertungs politik bilden.
- **Planung des Ressourceneinsatzes:** Im Rahmen der Ressourceneinsatzplanung wird bestimmt, welche personellen und materielle Ressourcen zur Umsetzung der Portfolioziele erforderlich sind und wie verfügbare Mittel möglichst effizient eingesetzt werden können. Dieser Leistungsbereich beinhaltet die Budgetplanung sowie die Steuerung und Optimierung der eingesetzten Mittel. Grundlage für die Einsatzplanung ist eine Portfoliostrategie, die quantitative und qualitative Ziele für die Bevorratung, den Zwischenerwerb, die Qualifizierung, Entwicklung und Verwertung von Grund und Boden formuliert, verbunden mit einer Umsetzungsplanung, einer Budgetierung und einer spezifischen Instrumenteneinsatzplanung
- Die **Leistungsbewertung** dient der laufenden Überprüfung, ob die angestrebten Ziele mit den Maßnahmen erreicht werden. Im Rahmen der Leistungsbewertung werden Abweichungen zwischen Soll und Ist festgestellt, Optimierungspotenziale identifiziert und notwendige Anpassungen an den Zielen oder den eingesetzten Mitteln vorgenommen. Dabei wird sowohl die Bewertung des Umsetzungserfolgs berücksichtigt als auch die Wirksamkeit der aufgestellten Zielsetzungen an sich bewertet.
- Das **Risikomanagement** ist darauf ausgerichtet, potenzielle Risiken frühzeitig zu erkennen und zu steuern. Dazu zählen Marktrisiken, rechtliche Risiken, aber auch wirtschaftliche Risiken wie etwa Wertrückgänge oder Nutzungsdefizite. Durch den Einsatz präventiver Maßnahmen kann die Zielerreichung langfristig gesichert werden.
- **Kommunikation:** Eine zielgerichtete Kommunikation ist entscheidend, um alle Stakeholder – von internen Abteilungen, politischen Entscheidungsträgern, Marktteilnehmern und Öffentlichkeit – über Strategien, Ziele und Ergebnisse des Portfoliomanagements zu informieren. Transparenz und regelmäßiger Austausch stärken die Unterstützung für die strategischen Entscheidungen und sind erforderlich, um die langfristige Unterstützung für eine aktive Bodenpolitik sicherzustellen.

Bewertung und Diskussion des Status Quo durch die Projektgruppe

Der bestehende Produktkatalog im Bereich der Bedarfsanalyse und der Zielsetzungen umfasst verschiedene Beiträge unterschiedlicher Dienststellen, wobei als regelmäßig fortgeschriebene Kernprodukte der Wohnraumversorgung das Konzept Wohnen in Mainz, der Wohnungsmarktbericht mit der Wohnraumbedarfsprognose sowie der Grundstücksmarktbericht des Gutachterausschusses zu nennen sind. Neben diesen Regelprodukten werden im Bedarfsfall einmalige Fachanalysen erarbeitet, u.a. aktuell die Erfassung von Flächenpotenzialen im Innen- und Außenbereich (vgl. Abschnitt 2.1.1).

Abgestimmt mit der Stadtentwicklungsplanung und der vorbereitenden Bauleitplanung wird dieser Produktkatalog als ausreichend empfunden, um eine strategische Steuerung der Wohnraumentwicklung im Rahmen der bisherigen bodenpolitischen Instrumentenanwendung vorzunehmen. Der Rhythmus der Aktualisierung bestimmter Produkte sowie die inhaltliche Abstimmung von Bedarfsermittlungen und Analyseprodukten könnte hingegen überprüft und ggf. optimiert werden. Dies betrifft zum einen die Frage mit dem Umgang kurzfristiger und zyklischer Effekte auf dem Wohnungsmarkt, der u.a. anderen eine Verstärkung langfristiger Datengrundlagen erforderlich macht, um Trends auf dem Wohnungsmarkt besser erkennbar zu machen.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Als grundlegender Baustein einer aktiven Bodenpolitik wird es für notwendig erachtet, die Marktbeobachtung am Grundstücksmarkt zu stärken. Im Status Quo erfolgt eine vollständige Erfassung und analytische Aufarbeitung des Transaktionsgeschehens durch den Gutachterausschuss, der regelhaft in Form eines jährlichen Grundstücksmarktberichts veröffentlicht wird. Der Rhythmus der Aktualisierung bestimmter Produkte sowie die inhaltliche Abstimmung von Bedarfsermittlungen und Analyseprodukten sollte überprüft und ggf. optimiert werden, um den zunehmend zyklischen Entwicklungen am Immobilienmarkt besser gerecht zu werden.

Neben dieser Ex-Post-Bewertung des Transaktionsgeschehens auf dem Grundstücksmarkt erscheint es sinnvoll, eine kontinuierliche Marktbeobachtung – und Analyse im Amt für Wirtschaft und Liegenschaften aufzubauen. Diese kann zum einen eine sachgerechte Einschätzung kurzfristiger Markttendenzen in die eigene Akquisitionstätigkeit einfließen lassen, zum anderen ist es im Sinne einer aktiven Bodenpolitik zielführend, das Marktgeschehen qualitativ zu bewerten, um über eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem laufenden Marktgeschehen strategische Steuerungskompetenzen aufzubauen und um rechtzeitig auf Tendenzen am Markt reagieren zu können, die im Sinne einer gemeinwohlorientierten Entwicklung Eingriffe erfordern.

Als Grundlage für eine stärkere aktive Rolle der LH Mainz am Bodenmarkt sollte eine Potenzialbewertung der städtischen Grundstücke (unbebaute, zweckgebundene und freie Flächen) in Bezug auf Nutzungspotenziale und Verwertungsmöglichkeiten erfolgen, um eine Grundlage für ein kommunales Portfoliomanagement der aktiven Bodenpolitik zu schaffen.

Die Budgetplanung und operative Steuerung einer aktiven Bodenpolitik sollten dann flexibel auf Umfang und Ausrichtung der aktiven Liegenschaftspolitik abgestimmt werden können, einschließlich der Ankaufstrategien, der Bewirtschaftung und der Vergabepolitik. Eine gesteuerte Außenkommunikation ist erforderlich, um spekulative Reaktionen auf eine marktaktive Bodenpolitik zu vermeiden.

3.2 Handlungsfeld aktive Baulandakquisition

Ein Kernelement der aktiven Bodenpolitik ist die verbesserte Zugriffsfähigkeit der öffentlichen Hand auf Bauland zur Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele. Ein zentrales Element dieser Politik ist die strategische Baulandakquisition, um durch den Erwerb von Eigentumsrechten die bodenpolitischen Ziele gezielt steuern zu können. Dieser Aspekt steht im Rahmen der Beauftragung für die Stadt Mainz im Vordergrund.

Neben der Erweiterung öffentlicher Grundstücksbestände und dem Aufbau von Flächenreserven können Kommunen daneben weitere Strategien anwenden, um ihre Planungsziele in Bau- und Stadtentwicklungsprojekten durch Auflagen, Vorgaben und Vereinbarungen zur Grundstücksnutzung durchzusetzen. Dieser Aspekt trifft aktuell in der Stadt Mainz nicht zu und wird daher im Folgenden nicht weiter diskutiert.

Die strategische Ankaufspolitik von Grundstücken mit Entwicklungspotenzial im Sinne einer Bodenbevorratung wird in der Praxis unterstützt durch Vorgaben, die Baurecht erst dann ermöglichen, wenn die Grundstücke in öffentliches Eigentum übergegangen sind. Dies sichert nicht nur die Umsetzung gemeinwohlorientierter Planungen, sondern auch die Kontrolle über die Vergabe der Grundstücke und die Möglichkeit, aktiv die Bodenpreise zu beeinflussen, da Planungswertgewinne vollständig bei der Kommune verbleiben. Der Ausbau kommunaler Grundstücksfonds erfolgt dabei durch den privatrechtlichen Erwerb von Grundstücken durch die Städte oder kommunale Träger als Treuhänder.

Wo ein Ankauf nicht möglich ist, kann auf etablierte kooperative Entwicklungsmodelle zurückgegriffen werden, um ihre wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele abzusichern und eine Beteiligung an den Entwicklungskosten sowie an der Finanzierung kommunaler Infrastrukturen zu erreichen.

Neben einer strategischen Ankaufspolitik zählen auch städtebaurechtliche Instrumente zum Erwerb von Grundstücken zu einer aktiven Baulandakquisitionsstrategie. Dazu zählen Vorkaufsrechte nach § 24 BauGB, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) nach § 169 BauGB sowie ggf. die Baulandumlegung nach § 45 BauGB. Die Anwendung ist an klare Voraussetzungen gebunden und erfordert teilweise langwierige Verfahren, die die Anwendbarkeit der Instrumente nur in speziellen Fällen geboten erscheinen lassen.

Im Folgenden werden grundsätzliche Modelle der Baulandbereitstellung im Kontext der aktiven Bodenpolitik dargestellt und hinsichtlich ihrer Einsatzmöglichkeiten in der LH Mainz diskutiert. Die Diskussion basiert dabei auf den mit der Arbeitsgruppe durchgeführten Workshops.

3.2.1 Grundlegende Modelle der Baulandbereitstellung

Modelle und ihre Charakteristika

Hinsichtlich der generellen Systematik der Modelle der Baulandbereitstellung erfolgt eine Abgrenzung entlang des rechtlichen Charakters als hoheitliche oder privatrechtliche Maßnahme oder als Mischform. Von besonderer Relevanz im Kontext der aktiven Bodenpolitik ist die Frage des Umfangs möglicher Lastenteilungen zwischen Kommunen und Eigentümern bzw. Investoren an den Folgekosten. Diese Frage ist indirekt verbunden mit der Beteiligung der öffentlichen Hand an Wertsteigerungen, die aus allgemeiner Marktentwicklung, Planung und Baureifmachung entstehen. In diesem Kontext wird im Projekt zwischen den folgenden drei verschiedenen Modellen unterschieden:

Hoheitliche Modelle:

- reine Angebotsplanung (Bebauungsplan)
- städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
- amtliche Umlegung

Kooperative Modelle:

- Baulandentwicklung durch private Developer
- vorhabenbezogene Baulandentwicklung
- freiwillige Umlegung

Privatrechtliche (Zwischen-)erwerbsmodelle:

- kommunaler Zwischenerwerb
- Bodenbevorratung (kommunaler Ersterwerb)

Die verschiedenen Instrumente der Baulandbereitstellung bieten Kommunen eine Vielzahl an Möglichkeiten, auf den wachsenden Bedarf an Wohnbauflächen zu reagieren. Hoheitliche Modelle wie die Angebotsplanung und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bieten der Kommune große Kontrolle über die Entwicklung, sind jedoch oft mit hohem Aufwand und finanziellen Belastungen verbunden. Kooperative Modelle wie die private Baulandentwicklung und vorhabenbezogene Bebauungspläne entlasten die Kommune finanziell, erfordern jedoch eine enge Zusammenarbeit mit privaten Investoren. Modelle des Zwischenerwerbs ermöglichen es der Kommune, gezielt in den Markt einzugreifen und die Entwicklung von Baugebieten zu steuern.

Für eine privatrechtliche Beteiligung der Kommune am Grundstücksmarkt sind die rechtlichen Rahmenbedingungen (u.a. Haushaltsrecht, Gemeinderecht) zu beachten bzw. die rechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Tätigkeit zu schaffen.

Kostentragung				Modelle der Baulandbereitstellung		
I	II	III	IV			
Verkehrsanlagen (BauGB)	Technische Ver- und Entsorgungsanlagen (KAG RP)	Ökologische Ausgleichsmaßnahmen (BauGB)	Folgeeinrichtungen und nicht umlagefähige Maßnahmen	Erst- und Zwischenerwerb (kommunal und durch Private)	Kooperation	hoheitlich
Erschließungsbeiträge (§ 127 i. V. m. § 129 BauGB, nach kommunaler Satzung)	Beiträge und Gebühren nach KAG RP und kommunaler Satzung	Kostenerstattungsbeiträge nach §§ 135a ff. BauGB und kommunaler Satzung	allgemeiner Haushalt/Fördermittel			Gemeinde (Angebotsplanung, amtliche Umlegung)
sämtliche Kosten werden über den Veräußerungserlös refinanziert				Gemeinde (kommunaler Zwischenerwerb, auch Ersterwerb, bzw. Bodenfonds)		Gemeinde (Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme)
sämtliche Kosten werden über städtebauliche Verträge refinanziert				Treuhand/privater Developer (Zwischenerwerb durch Private, auch Bodenfonds)	Gemeinde-Eigentümer (freiwillige Umlegung) Gemeinde-Developer (vorhabenbezogene Planung)	
Kosten werden über Erschließungsvertrag, Folgekostenvertrag und/oder städtebaulichen Vertrag finanziert			Kosten werden über allgemeinen Haushalt finanziert			

Abbildung 3: Grundlegende Modelle der Baulandbereitstellung und Regelung zur Kostentragung

Hoheitliche Modelle

Bei einer **reinen Angebotsplanung** tragen die Kommunen die Kosten für die Entwicklung von Bauland, die Erschließung und die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur. Ohne eigene Grundstücke kann die Kommune kaum preisdämpfend oder steuernd in das Marktgeschehen eingreifen. Auch die Möglichkeiten, die Baulandbereitstellung zu beschleunigen, sind gering. Das Baugebot gemäß § 176 BauGB, das in Verbindung mit Bebauungsplänen angewendet werden könnte, findet in der Praxis selten Anwendung, da es einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringt und kaum dazu beiträgt, dass unbebaute Grundstücke tatsächlich bebaut werden.

Im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens können keine Regelungen zur Finanzierung der Entwicklungskosten getroffen werden. Die Kommune kann lediglich Erschließungskostenbeiträge gemäß § 127 ff. BauGB erheben sowie Beiträge der Versorgungsträger für Abwasser, Elektrizität und andere Versorgungsleistungen nach KAG und der entsprechenden kommunalen Satzung. Im nachgeordneten Verfahren der Bodenordnung sind jedoch Flächenanteile für öffentliche Funktionen der Daseinsvorsorge parzellierbar.

Weitere Kosten, wie für soziale Infrastruktur, können nicht auf die Eigentümer umgelegt werden. Als Instrument der aktiven Bodenpolitik ist die Angebotsplanung daher nicht anzusehen.

Die **amtliche Umlegung** ist ein förmliches Verfahren zur Neuordnung von bebauten und unbebauten Grundstücken, um diese für eine sinnvolle Bebauung oder Nutzung zu gestalten (§ 45 BauGB). Sie kann im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) durchgeführt werden und ermöglicht eine verhältnismäßig zügige Bereitstellung von Bauland durch parallele Durchführung zum Bebauungsplanverfahren. Dadurch wird eine schnelle Neuordnung der Grundstücksverhältnisse und die Bereitstellung von Erschließungsflächen erreicht.

Die Kommune hat jedoch nur begrenzte Einflussmöglichkeiten auf die Realisierung der Planung. Der Umlageausschuss kann auf Antrag der Kommune ein Baugebot aussprechen, sofern die Voraussetzungen gemäß §§ 175-178 BauGB erfüllt sind. Die Finanzierung erfolgt bei der Wertumlegung durch die Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertsteigerung, also der Differenz zwischen Rohbaulandwert und Baulandwert. Die planungsbedingte Wertsteigerung kann nicht durch die Kommune abgeschöpft werden.

Die amtliche Umlegung ist daher kein geeignetes Instrument der aktiven Bodenpolitik im Kontext des Projektes.

Die **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** als hoheitliches Modell dient der großflächigen Bereitstellung von Bauland für Wohn-, Gewerbe- und Gemeinbedarfseinrichtungen. Sie unterliegt besonderen gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen gemäß § 165 Abs. 3 BauGB, d.h. sie darf nur durchgeführt werden, wenn ein erhöhter Bedarf festgestellt wurde, und die Ziele und Zwecke der Maßnahme nicht durch städtebauliche Verträge erreicht werden können, oder die Eigentümer nicht bereit sind, ihre Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert freihändig zu veräußern.

Die Finanzierung erfolgt durch die Abschöpfung der Wertsteigerung, die durch die Neuordnung der Grundstücke entsteht. Auch wenn keine Erschließungskosten nach BauGB erhoben werden können, werden die Eigentümer durch die Abschöpfung der Bodenwertsteigerung indirekt an den Kosten beteiligt.

Die Maßnahme erlaubt fallbezogen die einmalige Durchführung von großen Entwicklungsmaßnahmen mit entsprechenden Skaleneffekten. Sollten die Wertsteigerungen höher als die Entwicklungskosten ausfallen, können Überschüsse an die Eigentümer nachträglich ausgezahlt werden. Eine Unterdeckung der Kosten

muss die Kommune ausgleichen. Durch die durch das BauGB bereitgestellten Möglichkeiten, den Ankaufspreis auf dem entwicklungsunbeeinflussten Niveau quasi „einzufrieren“, ermöglicht das Instrument eine weitgehende Kontrolle der planungsbedingten Werterhöhung und ihrer Verwendung. Die Möglichkeiten zur Weitergabe von Preisvorteilen zur Realisierung von sozialen Zwecken sind allerdings durch die Notwendigkeit zur Kostendeckung und Risikovorsorge begrenzt. Ebenso besteht die Maßgabe, Flächen nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahme zum Verkehrswert zu veräußern. Eine steuernde Rolle der Kommune erfolgt daher vor allem durch die Vorgabe von Entwicklungszielen.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wurde daher als Instrument der aktiven Bodenpolitik im Projektkontext berücksichtigt. Weitere Ausführungen hierzu stehen im Abschnitt 3.2.5.

Kooperative Modelle

Bei der Entwicklung von Bauland durch private Investoren entwickelt ein Developer ein konkretes Vorhaben auf eigene Rechnung unter Schaffung von spezifisch auf die Maßnahmen abgestimmtem Baurecht durch die Kommune (**vorhabenbezogene Baulandentwicklung**). Diese Vorgehensweise beschleunigt die Umsetzung des Vorhabens im Regelfall, da die Initiative von Privaten mit wirtschaftlichem Interesse ausgeht. Der Vorteil für die Kommune liegt in der Möglichkeit, neben dem Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB auch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB mit dem Developer abzuschließen, mit denen umfangreiche Regelungen zur Folgekostentragung, Übernahmen von Entwicklungsaufgaben, Erschließungsmaßnahmen etc. getroffen werden können. Begrenzt wird der Umfang der Lastenüberwälzung durch die Grundprinzipien der Kausalität (ursächlicher Zusammenhang zwischen Vorhaben und Kosten, konkreter Projektbezug) und der Angemessenheit der Leistungen gem. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Zudem darf die Kommune keine Leistungen fordern, die dem Investor auch ohne Vertrag zustehen würden (Kopplungsverbot).

Die vorhabenbezogene Baulandentwicklung ist daher im Projektkontext als Instrument der aktiven Bodenpolitik zu sehen (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Die **freiwillige Umlegung** verfolgt das Ziel, baureife Grundstücke durch Neuordnung zu schaffen, wie es auch im amtlichen Verfahren vorgesehen ist. Im Gegensatz zum hoheitlichen Verfahren beruht die freiwillige Umlegung jedoch auf dem Einvernehmen aller beteiligten Parteien. Nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB stellt die freiwillige Umlegung auf einen städtebaulichen Vertrag ab, der eine kooperative Neuordnung der Grundstücksverhältnisse mit den Alteigentümern ermöglicht. Damit können weitreichendere Regelungen getroffen werden, als es im amtlichen Verfahren der Fall ist, insbesondere Bauverpflichtungen und die Übernahme von Folgekosten. In einigen Kommunen stellt die freiwillige Umlegung daher anstelle der vorhabenbezogenen Entwicklung den Standardfall für kooperative Baulandmodelle dar.

Da das Instrument in Mainz aktuell nicht in der vorbeschriebenen Form angewandt wird, wurde auf eine Diskussion des Instruments im Rahmen des Projekts verzichtet. Möglichkeiten und Vorteile der freiwilligen Umlegung als Alternative oder Ergänzung zu bestehenden Modellen sollten jedoch im weiteren Fortgang der Diskussion ggf. aufgegriffen werden.

Privatrechtliche (Zwischen-)erwerbsmodelle

Beim kommunalen Erwerb erwirbt die Kommune Grundstücke, entwickelt sie bis zur Baureife und verkauft sie dann an Bauwillige. Dies kann im Rahmen einer kurz- und mittelfristigen Zwischenerwerbsstrategie anlassbezogen erfolgen oder langfristig im Sinne einer allgemeinen Bodenbevorratung.

Beim Zwischenerwerb gibt es unterschiedliche Modelle, die sich auf die Beteiligung der Eigentümer an der Wertschöpfung beziehen oder auch die Finanzierung inner- oder außerhalb des kommunalen Haushaltes.

Beim **projektbezogenen Zwischenerwerb** erwirbt die Kommune die Grundstücke in einem Plangebiet für den Zeitraum der Baurechtschaffung, mit dem Ziel, aus der Differenz zwischen An- und Verkaufspreis die Kosten der Baulandbereitstellung zu finanzieren und ggf. auch soziale und städtebauliche Ziele zu verfolgen. Zudem hat die Kommune die Möglichkeit, Baufristen zu setzen, um die Realisierung der Planung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens sicherzustellen. Der Zwischenerwerb ermöglicht der Kommune einen weitgehenden Einfluss auf die Realisierung und Finanzierung der Planung. Um diese Ziele der Planung jedoch umsetzen zu können, muss eine weitgehende Dämpfung spekulativer Elemente bei der Ankaufspreisbestimmung durchsetzbar sein. Städte wie Ulm forcieren diese Durchsetzbarkeit regelmäßig durch eine Quasimonopolisierung des Bodenmarktes, dergestalt, dass die Schaffung von Baurecht im unbeplanten Bereich an die Veräußerung an die Kommune gekoppelt ist.

Als Instrument der aktiven Bodenpolitik stellt der Zwischenerwerb eine bevorzugte Möglichkeit dar, bodenpolitische Ziele durchzusetzen.

Die **Bodenbevorratung** kann als langfristiger Zwischenerwerb ohne konkrete Planungsabsicht gesehen werden. Die Kommune kauft nicht nur potenzielle Bauflächen, sondern auch landwirtschaftliche Flächen, um sie ggf. als Tauschland oder für Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a BauGB zu nutzen. Der Einfluss der Kommune auf die Finanzierung der Folgekosten und die Realisierung der Planung sind ähnlich wie beim kurzfristigen Zwischenerwerb gegeben. Darüber hinaus kann die Kommune an langfristigen Marktwertsteigerungen partizipieren; vorausgesetzt, die Beteiligung der Kommune am freien Bodenmarkt führt nicht zu einer spekulativen Preisentwicklung, denn anders als bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kann eine Festschreibung auf den entwicklungsunbeeinflussten Wert nicht erfolgen.

Aufgrund der Möglichkeit, langfristige Bodenpolitik mit einem relativ geringen finanziellen Einsatz zu ermöglichen, ist die Bodenbevorratung ein zentrales Instrument einer aktiven Bodenpolitik. Auch hierfür sind die rechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen zu beachten, z.B. aus dem Grundstücksverkehrsgesetz.

3.2.2 Begrenzung und Beteiligung an Bodenwertschöpfung als zentrale Elemente der aktiven Bodenpolitik

Aus den vorigen Darstellungen lässt sich der Umgang mit Bodenwert und Bodenwertsteigerungen als ein zentrales Element der aktiven Bodenpolitik erkennen. Eine kommunale Akquisitionsstrategie in Städten und Regionen mit angespannten Immobilienmärkten steht vor der Herausforderung hoher Grundstückspreise. Diese stellen insbesondere für die soziale Wohnraumversorgung eine Herausforderung dar, da sie ohne zusätzlichen Fördermitteleinsatz den Bau kostengünstiger Wohnungen und die Tragung von Kosten sozialer Infrastruktur etc. erschweren. Freihändige Grundstückskäufe erfolgen in der Regel zum Verkehrswert, der durch spekulative Erwartungen beeinflusst wird. Preisbegrenzungen beim kommunalen Grundstückserwerb, d.h. ohne Aufschläge für Bauerwartungsland sind unter den geltenden Regelungen zur Verkehrswertmittlung zwar im Sinne einer freien Preisgestaltung grundsätzlich denkbar, in der Praxis aber unrealistisch.

Auch bei der Veräußerung sind öffentliche Gebietskörperschaften grundsätzlich zur wirtschaftlichen Verwaltung ihres Vermögens verpflichtet. Gemäß § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO Rh-Pf. dürfen von der Stadt Mainz nicht benötigte Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem Verkehrswert veräußert werden. Sinngemäß gilt dies auch für die Nutzung durch Vermietung und Verpachtung. Im Verkehrswertprinzip kommt

der dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrundeliegende Gedanke zum Ausdruck, dass das mit öffentlichen Mitteln erworbene Grundvermögen nicht zulasten der Allgemeinheit veräußert werden darf.

Der Verkehrswert eines Grundstücks wird gemäß § 194 BauGB durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr unter Berücksichtigung rechtlicher Gegebenheiten und tatsächlicher Eigenschaften erzielt werden könnte. Entscheidende Faktoren bei der Ermittlung des Verkehrswerts eines Grundstücks sind planungs- und baurechtliche Vorgaben sowie tatsächliche Ausnutzungsmöglichkeiten der Bebaubarkeit des Grundstücks.

In der aktiven Bodenpolitik spielt die Kontrolle von planungsbedingten (oder spekulativ auf zukünftige Planungsbedingte abstellende) Bodenwertsteigerungen eine zentrale Rolle. Fraglich ist daher, in wie weit in einer aktiven Bodenpolitik kommunale Handlungsspielräume zur Bodenpreisdämpfung unter Wahrung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bestehen. Hierzu bestehen grundsätzlich verschiedene Ansätze:

- **Dämpfungsprinzip: Verwertung zum Verkehrswert unter Berücksichtigung wertrelevanter gemeinwohlorientierter Vorgaben:** In der Projektkalkulation eines wohnungsbaulichen Entwicklers ist der maximal tragfähige Bodenpreis eine residuale Größe, die sich als Rest aus der erwarteten Erlössituation aus Veräußerung oder Vermietung unter Abzug der Herstellungskosten des Bauwerks unter Berücksichtigung der Finanzierungskosten und etwaiger Förderungen ergibt. Die Fragen, wie ein Grundstück bebaut werden darf, ob geförderter Wohnraum geschaffen werden muss, welche Fördermittel bereitgestellt werden und welche Folgekosten aus einem Projekt getragen werden müssen, sind daher für das Kaufpreisgebot des Investors wertrelevant. Unter dieser Prämisse stellt die Wertminderung für Liegenschaften mit Vorgaben zur Mietpreis- und Belegungsbindung keine Abweichung vom Verkehrswert dar, sondern der Verkehrswert liegt per se niedriger, weil er die mit den öffentlichen Vorgaben verbundenen höheren Kosten und geringeren Ertragsmöglichkeiten unter Würdigung der erhaltenen Wohnraumfördermittel berücksichtigen muss. Durch eine gezielte Verwertungsstrategie, wie beispielsweise konzeptionelle Vorgaben für die Nutzung oder soziale Zielsetzungen, können Kommunen Spekulationen eindämmen und verhindern, dass die Grundstückspreise aufgrund von erwarteten Baurechten unverhältnismäßig steigen. Dies unterstützt eine sozial gerechte Stadtentwicklung und kann dazu beitragen, bezahlbaren Wohnraum zu sichern.
- **Abweichung vom Verkehrswertprinzip unter Würdigung förderwürdiger Belange des öffentlichen Interesses:** Unter diesem Gesichtspunkt stellt das Wirtschaftlichkeitsprinzip die Regel dar, von der zur Verfolgung eines öffentlichen Interesses abgesehen werden kann². Ein solches kann die Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Vergabe an besondere Zielgruppen sein. In diesem Fall muss die Gemeinde eine nachvollziehbare Abwägung zwischen fiskalpolitischen Erwägungen und dem öffentlichen Interesse an einer verbilligten Überlassung treffen. Eine solche Argumentation kann vorwiegend dann verfolgt werden, wenn der Fokus einer Gebietsentwicklung auf qualitativen Entwicklungszielen (z. B. sozial durchmischte Wohnquartiere) liegt, diese jedoch nicht ohne weiteres als wertrelevante Faktoren im o.g. Sinn direkt in einer Verkehrswertreduktion eingepreist werden können.
- **Partizipationsprinzip:** Die Kommune versucht, an Preissteigerungen zu partizipieren, mit dem Ziel, durch Umverteilung von Erlösen soziale Ziele zu erreichen, oder Erlöse zur Investition in Maßnahmen zu verwenden, die vom Markt nicht bereitgestellt werden. Durch Zwischenerwerb von Grundstücken

² Vgl. im Kontext der Konzeptvergabe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/673618/743b0876093348a58998777542e78c76/WD-4-146-19-pdf.pdf>

können Kommunen direkt an den Wertsteigerungen partizipieren, die durch ihre Planungsentscheidungen und Erschließungsmaßnahmen entstehen. Dies ermöglicht indirekt eine Kontrolle über die Anfangswertfeststellung. Kommunen, die Grundstücke frühzeitig erwerben, profitieren von den allgemeinen Wertzuwächsen, die sich durch die Marktentwicklung ergeben. Allerdings trägt die Kommune auch das Wertsteigerungsrisiko sowie die Kosten der langfristigen Kapitalbindung. Kommunen können durch langfristige Haltestrategien, wie beispielsweise die Vergabe von Erbbaurechten, auch an den Bodenrenten partizipieren. Diese dauerhafte Beteiligung an den laufenden Nutzungserträgen eines Grundstücks stellt eine nachhaltige Einnahmequelle dar, ohne dass die Kommune das Grundstück dauerhaft veräußern muss.

Zur Umsetzung dieser Prinzipien sind je nach Instrument unterschiedliche Eingriffszeitpunkte und Strategien anzuwenden, die sich an der sog. Bodenwerttreppe orientieren. Diese beschreibt die Wertsteigerungen von Grund und Boden, die durch verschiedene Faktoren wie die allgemeine Marktentwicklung, die Schaffung von Baurecht und die Erschließung von Grundstücken entstehen. Eine Wertsteigerung kann auch eine mögliche zukünftige Entwicklung spekulativ vorwegnehmen, z.T. völlig unabhängig von nachvollziehbaren, allgemeinen Marktentwicklungen, bauplanungsrechtlichen Überlegungen o.ä. Die Wertentwicklung in der Realität kann daher von dem schematischen Modell der „Treppe“ deutlich abweichen.

Die Bodenwerttreppe beschreibt als schematisches Modell einen diskontinuierlichen Wertzuwachs, der auf mehreren Faktoren basiert:

1. Marktentwicklung: Grundstücke erfahren oft schon Wertsteigerungen aufgrund allgemeiner wirtschaftlicher und demografischer Entwicklungen, bevor eine konkrete Nutzungsplanung erfolgt. Dies ist die erste Stufe der Bodenwerttreppe.
2. Baurecht: Sobald Baurecht für ein Grundstück geschaffen wird – also durch eine entsprechende Planungsentscheidung oder eine Bauleitplanung –, steigt dessen Wert deutlich. Der Übergang von landwirtschaftlicher Nutzung zu Rohbauland führt oft zu erheblichen Wertsteigerungen, der zukünftige Nutzungsmöglichkeiten wertmäßig antizipiert (Bauerwartungsland). Ggf. kommen Wertsprünge durch Umlegungsmaßnahmen hinzu.
3. Erschließung: Die letzten Stufen der Bodenwerttreppe erfolgen durch die Erschließung eines Grundstücks, also den Anschluss an Straßen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie andere infrastrukturelle Maßnahmen. Dies macht das Grundstück baureif und erhöht den Bodenwert weiter. Die höchste Wertstufe wird nach Entrichtung von Erschließungsbeiträgen und ggf. Kosten aus Ausgleichsmaßnahmen erreicht.

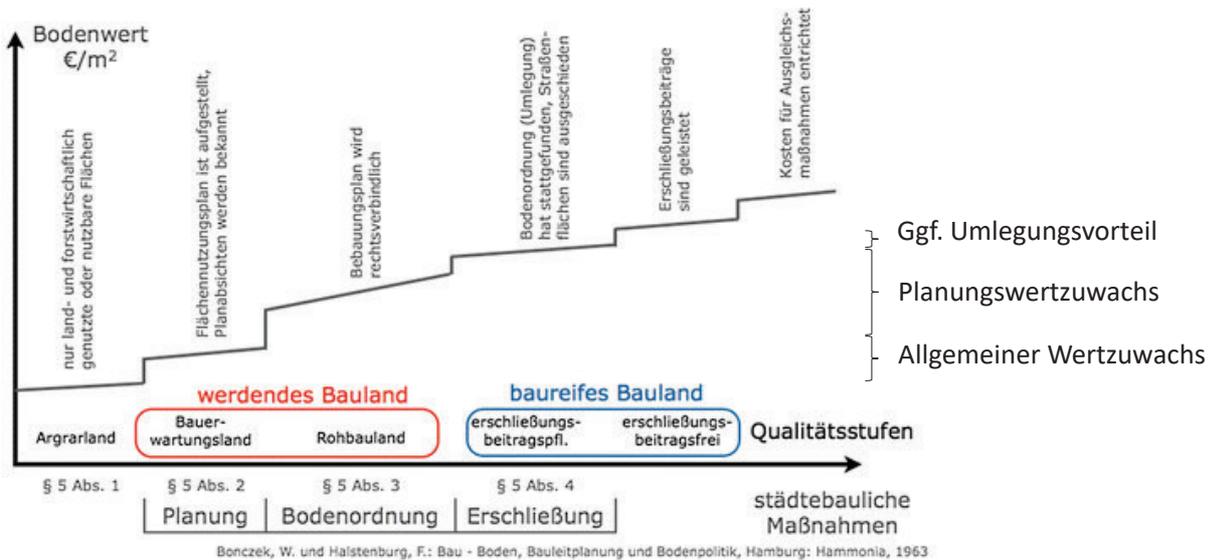


Abbildung 4: Bodenwerttreppe

Mögliche Ansatzpunkte für Akzeptanzprobleme

Trotz der Vorteile können in der aktiven Bodenpolitik auch Akzeptanzprobleme im Kontext von Bodenwertfragen auftreten. Besonders in Bezug auf den Ankauf von Grundstücken zu niedrigen Preisen oder die Umverteilung von Wertsteigerungen kann es zu Konflikten mit privaten Grundeigentümern kommen:

- Niedrige Ankaufwerte ohne spekulativ überhöhte Bauerwartungspreise: Die Durchsetzung niedriger Ankaufwerte kann zu Konflikten führen, insbesondere, wenn Grundeigentümer auf größere Wertsteigerungen spekulieren. Dies kann die Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer und damit die Verfügbarkeit von Grundstücken für die kommunale Bodenpolitik beeinträchtigen.
- Umverteilung von Wertsteigerungen: Ein zentrales Ziel der Bodenpolitik ist die Umverteilung von Bodenwertsteigerungen zugunsten des Gemeinwohls. Dies bedeutet, dass private Akteure am Bodenmarkt, die traditionell von Bodenwertsteigerungen profitiert haben, weniger an den Wertsteigerungen beteiligt werden. Diese Reduktion der privaten Gewinne kann zu Widerständen führen und die Bereitschaft von privaten Akteuren mindern, Grundstücke zu verkaufen oder in Bauvorhaben zu investieren.

Insgesamt besteht die Gefahr, dass eine aktive Bodenpolitik, die zu stark auf die Dämpfung von Preissteigerungen setzt, den Bodenmarkt schwächt. Dies kann dazu führen, dass weniger Bautätigkeit stattfindet, weil private Investoren sich zurückziehen. Eine verminderte Bautätigkeit dürfte wiederum den Wohnungsmarkt belasten und die angestrebten sozialen Ziele der aktiven Bodenpolitik infrage stellen.

3.2.3 Bevorratung und Bodenfondsmodelle

Funktionsweise und Charakteristika

Die Bodenbevorratung durch Kommunen kann ein wirkungsvolles Instrument einer aktiven Bodenpolitik darstellen. Sie soll Kommunen erlauben, durch gezielten und strategischen Erwerb von Grundstücken langfristige Entwicklungsziele zu verfolgen, den Markt zu stabilisieren und spekulativen Preissteigerungen entgegenzuwirken. Dabei wird Boden nicht sofort einer bestimmten Nutzung zugeführt, sondern als langfristige Reserve gehalten. Kommunen erwerben Grundstücke „auf Vorrat“, um später bei Bedarf für Projekte

des Wohnungsbaus, der Infrastruktur oder anderer städtebaulicher Maßnahmen schnell handeln zu können. Dieser ermöglicht der Kommune umfassende Einflussmöglichkeiten in sozialpolitischer, städtebaulicher, ökologischer und finanzieller Hinsicht.

Städtebaulich können Kommunen durch eigenen Grundbesitz die Stadtentwicklung gezielter steuern, da sie Grundstücke an strategisch wichtigen Standorten beplanen und durch Bauverpflichtungen eine rechtzeitige Realisierung sicherstellen können. Zusätzlich können Gemeinbedarfsflächen frühzeitig gesichert werden.

Sozialpolitisch kann die Kommune durch den Verkauf von Grundstücken zu moderaten (beispielsweise am Verkehrswert und nicht am aktuellen Marktwert orientierten) Preisen die Grundstückspreise dämpfen, unter der Voraussetzung, dass sie über ausreichend Angebotsmacht am Bodenmarkt verfügt. Ebenfalls können über die Wahl des Vergabeverfahrens (beispielsweise Konzeptverfahren oder Erbbaurechte, vgl. Abschnitt 3.3) gezielter bedarfsrelevante Bevölkerungsgruppen bevorzugt versorgt werden. Der soziale Wohnungsbau lässt sich durch kommunalen Grundbesitz besonders gut fördern, ebenso wie gemeinschaftliche Wohnprojekte.

Finanziell kann der Zwischenerwerb die Kommune entlasten, da die Baulandbereitstellungskosten durch die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis gedeckt werden können, während dies bei üblichen Modellen der kooperativen Baulandentwicklung im Regelfall nur teilweise möglich ist. Allerdings hängt die vollständige Refinanzierung von Faktoren wie der Haltedauer, dem Entwicklungsstadium zum Einkaufszeitpunkt und den örtlichen Bodenpreisen ab.

Ökologisch kann eine vorausschauende Bodenvorratspolitik zur Sicherung von Flächen für Ausgleichsmaßnahmen verwendet werden. Frühzeitig erworbene Flächen zu günstigen Preisen reduzieren die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen und ermöglichen eine sinnvolle Freiflächensicherung. Damit einher geht die Möglichkeit, durch Flächentausch Entwicklungsflächen auch indirekt durch Bevorratung sichern zu können.

In diesem Zusammenhang spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, die die Wirtschaftlichkeit, die strategische Steuerung und die potenziellen Vorteile der Bodenbevorratung betreffen. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte der Bodenbevorratung und ihre Funktionsweise näher erläutert.

Wirtschaftlichkeit und Preisbildung

Eine wesentliche Frage bei der Bodenbevorratung durch Kommunen ist die Wirtschaftlichkeit der getätigten Investitionen. Kommunen erwerben Grundstücke in der Regel freihändig zum Verkehrswert oder Marktwert, der sich nach der aktuellen Nutzung des Grundstücks richtet. Dies bedeutet, dass ein unbebautes Grundstück im Außenbereich, das landwirtschaftlich genutzt wird, zu einem niedrigeren Preis erworben wird, als wenn es bereits als Baugrund ausgewiesen wäre. In Fällen, in denen Konversionsflächen des Bundes betroffen sind, greift zusätzlich die Verbilligungsrichtlinie (VerbR 2024³). Diese Richtlinie ermöglicht es den Kommunen, Konversionsflächen zu einem reduzierten Preis zu erwerben, um eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen und den Städtebau voranzutreiben.

Ein zentrales Problem bei der Bodenbevorratung ist jedoch, dass es im Rahmen eines freihändigen Erwerbs keinen rechtlichen Ausschluss von spekulativen Preiserwartungskomponenten gibt, die durch eine erwartete planungsrechtliche Aufwertung entstehen (sog. Bauerwartungsland). Die Offenlegung einer kommunalen Strategie zur Bodenbevorratung kann derartige Erwartungen privater Eigentümer verstärken. Daher ist es entscheidend, dass Kommunen eine Erwerbsstrategie entwickeln, die darauf abzielt, den Ankauf von

³ https://cdn0.scrvt.com/1f9e599af5d26bd9a064fd3c6c6d6d3b/c1a26640c0572aef/bdb909479e18/VerbR_2024.pdf (letzter Zugriff 3.9.2024)

Grundstücken zu einem möglichst niedrigen Preis zu realisieren. Dies bedeutet, dass Kommunen versuchen, Grundstücke zu einem Zeitpunkt zu erwerben, an dem keine spekulativen Preissteigerungen absehbar sind. Unterstützt werden kann eine derartige Strategie vor allem durch eine restriktive Behandlung der Schaffung von Planungsrecht auf privaten Grundstücken. Insbesondere der Zweiklang aus Bevorratung und obligatorischem Zwischenerwerb durch die Kommune (sog. Ulmer Modell) wirkt in dieser Hinsicht disziplinierend.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik

Die Bodenbevorratung bietet Kommunen zahlreiche wirtschaftliche Vorteile. Ein entscheidender Vorteil liegt in der Kostenersparnis durch frühzeitigen Ankauf von Grundstücken. Wenn Kommunen frühzeitig Grundstücke zu einem niedrigen Preis erwerben, bevor eine konkrete Nutzungsplanung vorliegt, können sie später von der Wertsteigerung profitieren, wenn das Grundstück einer höherwertigen Nutzung zugeführt wird, beispielsweise als Bauland. Allerdings geht der frühe Erwerb von Grundstücken auch mit Risiken einher. Die Kommune trägt das Risiko der Wertänderung, was bedeutet, dass sich die Grundstückspreise auch ungünstig entwickeln könnten, beispielsweise durch wirtschaftliche Abschwünge oder Änderungen in der Stadtentwicklungsplanung. Darüber hinaus bindet die Kommune durch den Ankauf von Grundstücken langfristig Kapital, was zu Einschränkungen bei anderen Projekten führen kann und haushaltsrechtlich zulässig sein muss.

Langfristig profitieren Kommunen jedoch in der Regel vom allgemeinen Wertzuwachs der Grundstücke. Besonders in Wachstumsregionen sind die Bodenpreise im Laufe der Jahre erheblich schneller gestiegen als die Opportunitätskosten des eingesetzten Kapitals, was der Kommune erlaubt, später Gewinne zu realisieren, wenn die Grundstücke veräußert werden. Darüber hinaus kann der Ankauf von Grundstücken für Tausch- oder Ausgleichszwecke genutzt werden. Dies ist besonders dann relevant, wenn im Rahmen von Stadtentwicklungsprojekten Flächen benötigt werden, um Ausgleichsflächen für den Naturschutz zu schaffen oder bestehende Eigentümer zum Tausch zu bewegen.

Gleichzeitig müssen aber auch die laufenden Kosten gedeckt werden, die durch die Nutzung des Grundstücks entstehen. Beispielsweise können Grundstücke landwirtschaftlich verpachtet werden, um Einnahmen zu generieren, die die laufenden Kosten wie Steuern, Pflege und Verwaltung decken.

Die Rentabilität der Bodenbevorratung ergibt sich daher aus einer Kombination von Wertsteigerung und Erträgen aus der laufenden Nutzung, was wiederum die Wirtschaftlichkeit der Bodenbevorratung sicherstellt. Eine Gewinnerzielungsabsicht durch Abschöpfen von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen ist ebenfalls möglich, auch wenn das primäre Ziel der Bodenbevorratung gerade in der Vermeidung dieser preistreibenden Komponente liegen soll. In einer nachhaltigen Portfoliostrategie erscheint es jedoch ratsam, soziale Zweckbindungen mit wirtschaftlichen Erwägungen zu koppeln, um einen Substanzverzehr des Fondsvermögens zu vermeiden.

Fristigkeit und Grundprinzip der Bodenbevorratung

Die Bodenbevorratung ist in der Regel ein langfristiges Instrument. Der Erwerb von Grundstücken erfolgt oft ohne eine aktuell geplante Nutzungsänderung oder konkrete Wiederveräußerungsabsicht. Kommunen erwerben Grundstücke, um sich Handlungsspielräume für die Zukunft zu sichern. Dies kann auch bedeuten, dass Grundstücke mehr als 10 Jahre im Besitz der Kommune verbleiben, bevor sie einer neuen Nutzung zugeführt werden. Diese lange Haltedauer ermöglicht es den Kommunen, strategisch und ohne Zeitdruck zu agieren, etwa, wenn sich städtebauliche oder infrastrukturelle Bedürfnisse ändern.

Der **Bodenfonds stellt eine Sonderform** der Bodenbevorratung dar. Der Unterschied zwischen einfacher Bodenbevorratung und einem Bodenfonds liegt in der Art und Weise, wie die Kommune oder eine Institution den Erwerb und die Nutzung von Grundstücken organisiert und finanziert. Bei der Bodenbevorratung

erwirbt eine Kommune (oder manchmal auch andere öffentliche Einrichtungen) Grundstücke, um diese für zukünftige Entwicklungen bereitzuhalten. Die Finanzierung erfolgt in der Regel über den kommunalen Haushalt der Kommune, und die Grundstücke bleiben so lange im Besitz, bis sie verwertet werden. Die Verwertung kann zur Erzielung der hier genannten Ziele der aktiven Bodenpolitik genutzt werden, d.h. die Kommune kann die Grundstücke später für den kommunalen Wohnungsbau, soziale Einrichtungen oder andere öffentliche Projekte nutzen oder an private Investoren weiterverkaufen, um die Planung zu steuern.

Unter einem Bodenfonds wird hingegen ein stärker strukturiertes, finanziell vom Haushalt unabhängiges Instrument verstanden, das im Regelfall revolving, d.h. nach Abschluss einer Aufbauphase finanziell eigenständig und unter Erhalt der finanziellen Substanz angelegt ist und eine planvolle, budgetär unterlegte An- und Verkaufsstrategie anwendet. Der Unterschied ist in der Praxis jedoch fließend, da beispielsweise die Stadt Ulm die Bezeichnung Bodenfonds für eine zweckgebundene Position innerhalb des Haushalts verwendet. Der Ausdruck Bodenfonds kann in diesem Sinne auch als weiches Instrument zur Bindung der Akteure an langfristige kommunalpolitische Ziele verstanden werden. Eine sachliche Trennung vom restlichen kommunalen Haushalt sollte dauerhaft gesichert werden, um zu verhindern, dass Kapital aus dem Bodenfonds abgezogen wird, um anderweitige Budgetbedarfe zu befriedigen.

Ein Bodenfondsmodell erfordert in der Aufbauphase einen bestimmten Mitteleinsatz zum Aufbau. Langfristig sollen Ankäufe vollständig aus Verkäufen refinanziert werden (revolvierendes Modell).

Welcher anfängliche Mitteleinsatz hierfür erforderlich ist, hängt von den Marktbedingungen ab, insbesondere von der allgemeinen Entwicklung der Bodenpreise und der Finanzierungskosten. Ein vereinfachtes Denkmodell kann für folgende abstrahierte Bedingungen eine Abschätzung erlauben:

- Kostendeckungsprinzip: planungsbedingte Wertsteigerungen werden für die Durchführung der Maßnahme verwendet. Residualgewinne, die durch potenziell über die Kostendeckung hinausgehende Erlöse realisiert werden, werden als Vergünstigung für soziale Zwecke weitergegeben. Dies begrenzt den Aufbau des Fondsvolumens, da Wertsteigerungen aus Veräußerungen nicht zur Ausweitung der Reinvestitionstätigkeit eingesetzt werden können.
- Die allgemeine Bodenwertentwicklung entspricht den Opportunitätskosten des für den Erwerb eingesetzten Kapitals. Das bedeutet, dass keine reale Marktwertsteigerung realisiert werden kann, denn die Wertsteigerung entspricht genau den Zinskosten.
- Die Mittel für An- und Verkäufe werden regelmäßig verausgabt, im Mittel wird eine Haltedauer der Grundstücke von 10 Jahren angestrebt.

Abbildung 5 zeigt den Mittelzu- und Abfluss sowie den Fondsaufbau für dieses abstrahierte Modell. Unter diesen eher ungünstig gerechneten Bedingungen kann die revolving Phase in ca. 50 Jahren erreicht werden. Eine nennenswerte Nettokapitalzuführung ist jedoch nur in den ersten Jahren einzubringen, in denen hohen Ankaufskosten kaum Rückflüsse gegenüberstehen - im dargestellten Rechenmodell sind dies 50% des Gesamtkapitals in den ersten sieben Jahren. Danach erwirtschaftet der Fonds schnell zunehmend Liquidität, um sich selbst zu tragen.

Werden darüber hinaus reale Wertsteigerungen erwirtschaftet, das heißt, wenn die Wachstumsrate der Bodenwerte größer ist als die jährlichen Kapitalkosten, stellt sich die Rechnung u.U. deutlich günstiger dar. Im Gegenzug können zyklische Schwankungen auf dem Bodenmarkt und eine geringe Liquidität des Grundstücksmarkts, die den Mittelabfluss aufgrund fehlender Kaufgelegenheiten bremst, den Aufbau eines Bodenfonds in der Praxis erheblich erschweren. Vorbilder wie Ulm, Köln oder Hamburg verfügen daher in der Regel über historisch begründete Bodenvorräte als Grundstock, die in der gegenwärtigen städtischen Realität deutscher Großstädte in vergleichbarer Größenordnung kaum mehr am Markt nachgebildet werden können.

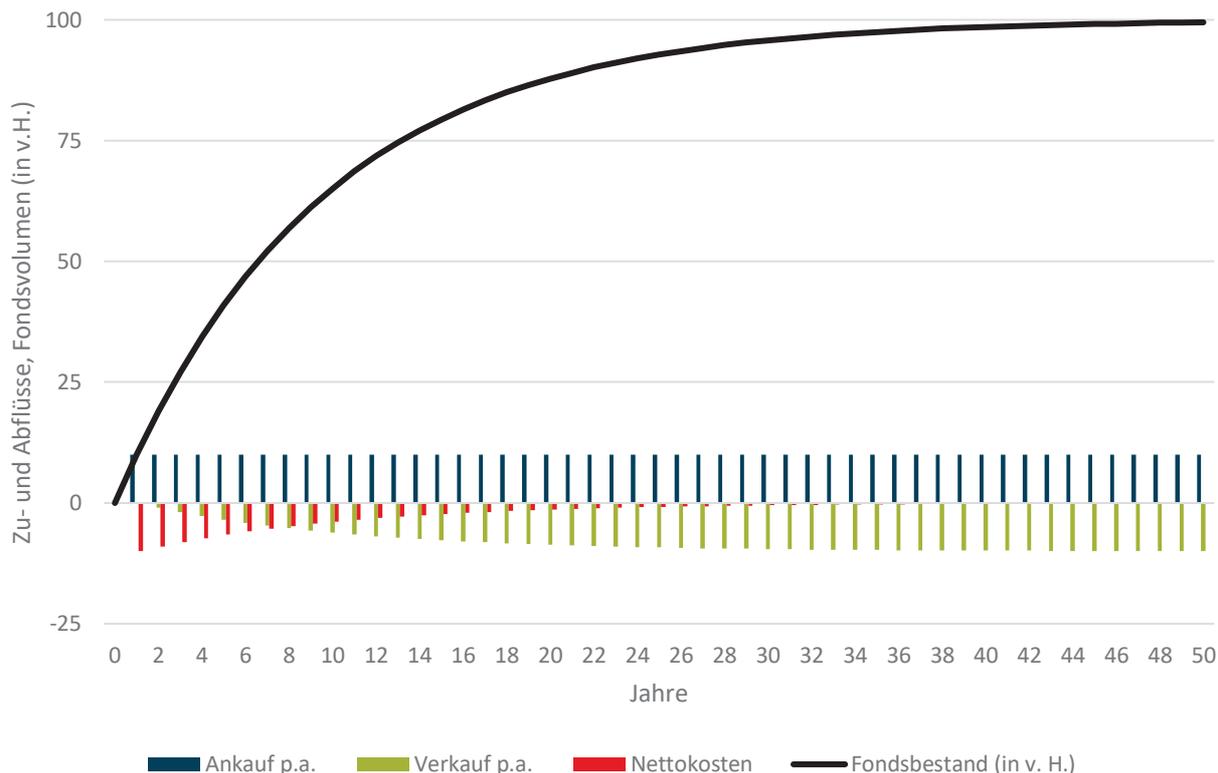


Abbildung 5: Schematische Darstellung der Aufbauphase eines revolvierenden Bodenfonds

Ein typisches alternatives Einsatzfeld der Bodenbevorratung ist der Ankauf von Schlüsselgrundstücken oder ganzen Konversionsgebieten, die für den Stadtumbau von zentraler Bedeutung sind. Durch den gezielten Erwerb solcher Flächen können Kommunen städtebauliche Entwicklungsprozesse steuern und beschleunigen. Ein weiterer wichtiger Zweck der Bodenbevorratung ist der Aufbau einer langfristigen Flächenreserve durch den Ankauf von Außenbereichsgrundstücken, die für eine spätere Entwicklung in Betracht gezogen werden können. Diese Grundstücke bieten der Kommune die Möglichkeit, später auf geänderte Nachfrage- oder Marktbedingungen zu reagieren und Entwicklungsprojekte schneller umzusetzen.

Darüber hinaus dient die Bodenbevorratung auch dazu, Tausch- oder Flächenersatzoptionen bereitzuhalten.

Strategische Steuerungsziele

Eine zentrale Einsatzmöglichkeit der Bodenbevorratung ist die strategische Steuerungsmöglichkeit von Entwicklungsprozessen. Dies beginnt mit der Erfassung und Bewertung der Flächenpotenziale. Kommunen müssen zunächst die Eigentümerstruktur und die Entwicklungschancen und -risiken der Grundstücke bewerten, um festzulegen, welche Flächen für eine spätere Entwicklung geeignet sind. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Überblick über die Marktlage zu haben, um den richtigen Zeitpunkt für den Ankauf und den Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen zu bestimmen.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Bodenbevorratung ist die Sicherstellung der Unabhängigkeit von kurzfristigen Planungsvorhaben. Durch den Erwerb von Grundstücken kann die Kommune die langfristige Steuerung der Flächenentwicklung sicherstellen, unabhängig von spekulativen Marktbewegungen oder kurzfristigen

Interessen von Investoren. Dies wird unter anderem durch das planvolle Nachführen des Flächennutzungsplans (FNP) erreicht, das sicherstellt, dass Flächen im Einklang mit den langfristigen Zielen der Stadtentwicklung gehalten werden.

Geeignete Steuerungskenngrößen der Bodenbevorratung

Für eine erfolgreiche Bodenbevorratung sind verschiedene Steuerungskenngrößen relevant. Eine Möglichkeit ist die bedarfsorientierte Steuerung, bei der die Kommune auf Basis des festgestellten Flächenbedarfs pro Jahr und der Haltedauer der Grundstücke ein erforderliches Flächenankaufziel pro Jahr festlegt. Diese Methode erlaubt eine langfristige Planung der Flächenbevorratung.

Alternativ kann eine **budgetorientierte Steuerung** angewendet werden, bei der jährlich ein festes Budget für den Ankauf von Grundstücken festgelegt wird. Dies gibt der Kommune finanzielle Planungssicherheit und ermöglicht es, systematisch Flächen für spätere Entwicklungen aufzubauen, ohne auf konkrete Bedarfe zu rekurren.

Eine weitere Möglichkeit ist die **opportunitätsorientierte Steuerung**, bei der Ankaufgelegenheiten situationsbezogen genutzt werden. Dies bedeutet, dass die Kommune Marktangebote beobachtet und bei passenden Gelegenheiten aktiv wird, um günstige Ankaufsmöglichkeiten wahrzunehmen.

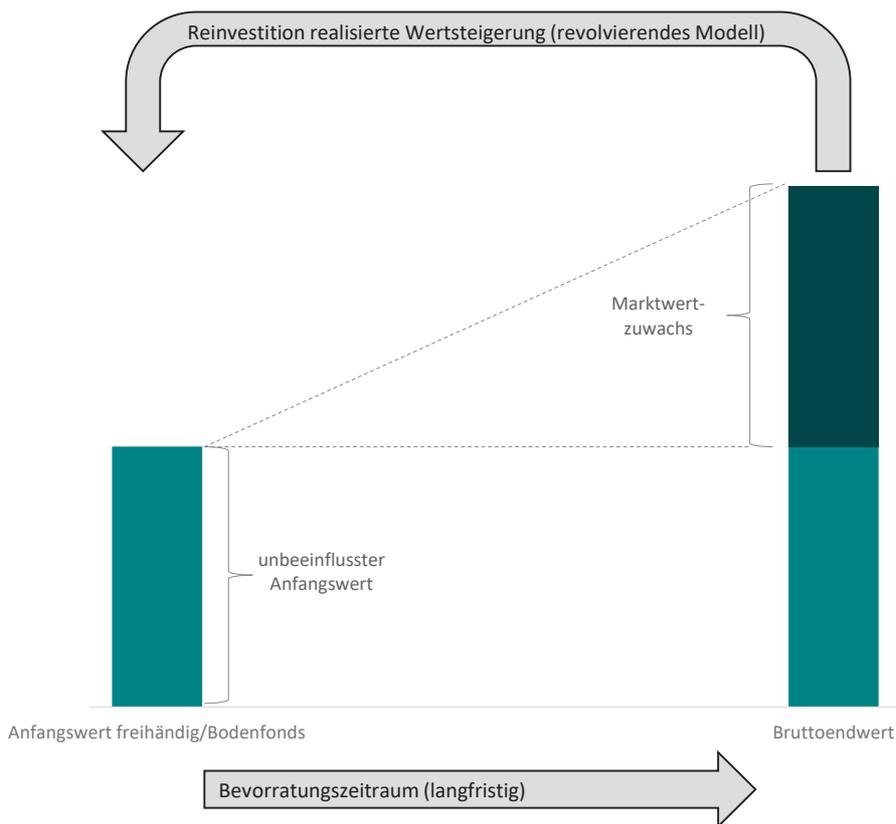


Abbildung 6: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in der Bodenbevorratung

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Tenor der Diskussion: Eine Anlasslose Bodenbevorratung wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet; jedoch wird aufgrund der verschiedenen unten beschriebenen Hemmnisse der Erfolg einer strategischen frühzeitigen Bevorratung von landwirtschaftlichen Flächen eher verhalten beurteilt.

Tabelle 1: Bewertung des Instruments: Bodenbevorratung

Instrument Bodenbevorratung/Bodenfonds		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Einheitliche Ankaufregeln und Prozesse für verschiedene Nutzungszwecke — Einheitliche Kommunikation nach „Außen“ — Klare Rollen und Schnittstellen zwischen Ämtern und Gesellschaften 	<ul style="list-style-type: none"> — Tauschflächen für Landwirtschaft und Ausgleichsflächen — Fairer Umgang mit landwirtschaftlichen Grundstückseigentümern durch klare Ankaufsregeln — Nutzungsoffene Bevorratung „Flächenfonds“ eröffnet strategische Potenziale — Ökonomisch tragfähig durch Pächterlöse und langfristige Wertsteigerung
	<ul style="list-style-type: none"> — Finanzsituation ohne Budget für Ankauf — Haushaltsaufsichtliche Beschränkungen: Akquisition von Grundstücken nur für Pflichtaufgaben. Rechtfertigung mit abstrakter Daseinsvorsorge schwierig — Erfordert je nach Wertschöpfungsstufe eine eigene Strategie und Aufwand 	<ul style="list-style-type: none"> — Konkurrenzsituation mit privaten Entwicklern und landwirtschaftlichen Akteuren — Beschränkungen aus RSiedIG/GrdstVG, Genehmigungsvorbehalt erschwert Ankauf durch Kommune als nicht landwirtschaftl. Organisation — Strategie lässt sich nicht geheim halten, spekulative Erwartung erschwert niedrige Einkaufspreise (Abstimmung mit anderen Instrumenten erforderlich)

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Aktuell verfolgt die LH Mainz keine strategische Bodenbevorratung im Sinne einer aktiven Bodenpolitik. Aktivitäten in Bezug auf eine Bodenbevorratung sind bei der GVG auf Grundlage eigener strategischer Überlegungen und im Einklang mit dem Gesellschaftsauftrag angesiedelt und dienen der Vorbereitung mittelfristiger Gebietsentwicklungen, mit dem Ziel, die Flächen durch Veräußerung oder im Erbbaurecht einer gewerblichen Nutzung oder für Wohnbauvorhaben zu verwerten. Die Bodenbevorratung der GVG erfolgt im Einklang mit dem Gesellschaftsauftrag und in Abstimmung mit der Landeshauptstadt Mainz. Bei rechtzeitiger Abstimmung und interner Festlegung von Interessensgebieten kann dann auch ein relativ ungestörter Ankauf von Grundstücken stattfinden. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn Ankauf und Entwicklung in enger Abstimmung stattfinden und unter Berücksichtigung der Ankaufsstrategie erfolgen.

Diese im Ansatz vorhandene Bevorratungsstrategie lässt wertvolle Potenziale für eine gezieltere Bodenbevorratung ungenutzt und könnte durch eine gezielte Weiterentwicklung eine langfristige Bodenpolitik im kommunalen Interesse unterstützen. Dazu werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Umsetzbarkeit einer anlasslosen Bodenbevorratung als strategisches Kernelement prüfen: Eine anlasslose, d.h. nicht an konkreten Nutzungszielen ausgerichtete Bodenbevorratung stellt eine wesentliche Voraussetzung für eine aktive Rolle der Kommune in der Bodenpolitik dar. Durch den gezielten Erwerb von Flächen – auch in Zeiten ohne spezifischen Entwicklungsbedarf und ohne zum Erwerbszeitpunkt

feststehende Verwertungsintention – kann die Kommune eine stärkere Kontrolle über die Flächennutzung gewinnen. Um dies effektiv umzusetzen, ist eine Budgetierung in Abstimmung mit den haushälterischen und gemeinderechtlichen Möglichkeiten sowie der organisatorischen Struktur notwendig (vgl. Kapitel 4.1).

- Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke ermöglichen: Für eine strategische frühzeitige Bodenbevorratung ist es ratsam, den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch kommunale Strukturen, wie einen landwirtschaftlichen Betrieb oder eine Domäne, zu ermöglichen, um die Einschränkungen des Grundstücksverkehrsgesetzes zu verhindern. Dies setzt die Etablierung der entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen voraus und sollte mit einem klaren Ziel der langfristigen Nutzung gekoppelt sein.
- Langfristige Ziele einer Bevorratungsstrategie definieren: Um eine verlässliche und wirkungsvolle Bodenpolitik zu gewährleisten, sollte die Erwerbsstrategie langfristig angelegt und die Kriterien für die Bodenbevorratung klar definiert werden. Dabei kann die Strategie entweder eher reaktiv (d.h. im Einzelfall auf Kaufangebote ausgerichtet) oder proaktiv (beispielsweise durch aktive Ansprache und gezielte Positionierung der LH Mainz als Ankäufer auf dem Grundstücksmarkt) verfolgt werden. Beide Ansätze bieten bestimmte Vorteile und sollten situationsabhängig kombiniert werden, um Flexibilität und Marktpräsenz zu gewährleisten.
- Preisliche Signalwirkungen vermeiden: Der Marktwert von Flächen sollte maßgeblich die Ankaufentscheidung beeinflussen, wobei spekulative Preisentwicklungen zu vermeiden sind. Speziell im Fall von anlassloser Bodenbevorratung ist es entscheidend, dass keine marktwirksamen Preissteigerungen durch überhöhte Kaufpreise initiiert werden, da dies den Zielen einer aktiven Bodenpolitik widerspricht. Dies kann durch eine strategische Integration der Bevorratung in die anderen, hier angesprochenen Instrumente der Bodenpolitik unterstützt werden, um die Stadt als Marktpartner trotz privatwirtschaftlicher Konkurrenz etablieren zu können.
- Abstimmung mit räumlichen Planungsvorgaben und Gutachten: Eine strategische Bodenbevorratung sollte mit anderen strategischen Beurteilungen und gesamtstädtischen Planwerken (beispielsweise dem sog. Innen-, bzw. Außenpotenzialgutachten) im Einklang stehen. Gezielte Ankäufe in bestimmten Gebieten müssen vermieden werden, um spekulativen Erwartungshaltungen und damit einhergehenden Preissteigerungen entgegenzuwirken. Durch eine ausgeglichene Ankaufstrategie, die Innen- und Außenbereichsflächen gleichermaßen berücksichtigt, kann die Kommune zudem eine flexible und durchdachte Flächenbewirtschaftung gewährleisten.
- Synergien im Tausch- und Ausgleichsflächenportfolio nutzen: Die Verknüpfung der Bodenbevorratungsstrategie mit bestehenden Tausch- und Ausgleichsflächen schafft Synergien, die sich besonders in Planungs- und Entwicklungsprozessen als wertvoll erweisen. Durch ein gut gepflegtes Portfolio an Tausch- und Ausgleichsflächen kann die Kommune bedarfsgerecht und ressourcenschonend agieren.
- Zusammenwirken mit städtischen und stadteigenen Gesellschaften / Rollenverständnisse klären. Um eine wie vorskizzierte Ankaufstrategie umsetzen zu können, müssen bodenmarktbezogene Aktivitäten der verschiedenen beteiligten kommunalen Akteure koordiniert werden. Nähere Ausführungen hierzu sind im Abschnitt 4 unten enthalten.

Eine strategische Weiterentwicklung der Bodenbevorratung hin zu einer proaktiven und anlasslosen Strategie bietet der LH Mainz die Chance, langfristig vermehrt Handlungsspielräume durch Grundeigentumsbildung sicherzustellen und den Bodenmarkt gemeinwohlorientiert mitzusteuern. Die Voraussetzungen für eine solche Strategie, wie die organisatorische und budgetäre Verankerung sowie klare, marktverträgliche Vorgaben, sollten sukzessive geschaffen und regelmäßig auf Wirksamkeit überprüft werden, unter gleichzeitigem Beibehalt einer verlässlichen, langfristig angelegten handlungsleitenden Strategie.

3.2.4 Obligatorischer Zwischenerwerb durch Kommune („sog. Baulandbeschluss“)

Funktionsweise und Charakteristika

Der Unterschied zwischen Zwischenerwerb und Bodenbevorratung liegt vor allem in der zeitlichen Ausrichtung und dem Zweck der Grundstückssicherung durch die Kommune. Während die Bodenbevorratung das strategische Vorhalten von Flächen für spätere Nutzungsoptionen zum Zweck hat, verfolgt der Zwischenerwerb eine Strategie des kurz- oder mittelfristigen Erwerbes von Grundstücken durch die Kommune. Der Erwerb erfolgt gezielt in einem bestimmten Gebiet oder in einem konkreten Projektkontext. Der Hauptzweck des Zwischenerwerbs ist es, Grundstücke für konkrete Projekte zu sichern und diese zeitnah zu entwickeln oder an Bauwillige weiterzugeben. Die Kommune möchte dadurch die Planungssicherheit erhöhen und die Realisierung von Bauprojekten gewährleisten, beispielsweise durch Baufristen oder die strategisch begründete Vergabe.

Wirtschaftlichkeit und Preisbildung

Die Kommune erwirbt Grundstücke in der Regel freihändig zum Verkehrswert, i. d. R. für Bauerwartungsland nach § 5 Abs. 2 ImmoWertV. Hierbei ist das Kopplungsverbot zu beachten, welches bedeutet, dass der Grundstücksankauf nicht an andere Bedingungen geknüpft werden darf. Aufgrund der Preisunsicherheit für werdendes Bauland wird der Ankaufswert oft deduktiv ermittelt, indem ein kalkulierter Endwert als Ausgangspunkt genommen und von diesem die Entwicklungskosten abgezogen werden. Der auf den Erwerbszeitpunkt abgezinsten Residualwert stellt dann den maximalen Ankaufspreis dar. Diese Vorgehensweise ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Verwertungsstrategie für das Projekt öffentliche Ziele beinhaltet, beispielsweise in Form von Vorgaben für sozialen Wohnungsbau o.ä., die in der Kalkulation der Ankaufspreise berücksichtigt werden müssen.

Die Wertschöpfung aus der Baulandentwicklung verbleibt ganz bei der Kommune. Sie kann jedoch Alteilgüter durch Partizipationsmodelle an der Wertsteigerung teilhaben lassen, um den Anreiz zur Teilnahme an Zwischenerwerbsmodellen zu erhöhen. Da die Kommune das alleinige Entwicklungsrisiko trägt, müssen dabei die Risikokosten mitberücksichtigt werden.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik

Durch den kommunalen Zwischenerwerb können sozialpolitische Ziele erreicht und die Kosten der Baulandentwicklung gedeckt werden. Die Kommune kann konkrete Planungsabsichten besser durchsetzen als bei kooperativen Modellen. Da öffentliche Verwertungsziele in die Ermittlung des Verkaufspreises (oder des Erbbaurechtzinssatzes) eingehen, kann eine Senkung der Ankaufspreise durch Verringerung der spekulativen Komponente von Bauerwartungslandpreisen erzielt werden, was indirekt zu einer dämpfenden Wirkung auf den Bodenmarkt insgesamt beitragen kann.

Das Modell sieht den anteiligen oder vollständigen Zwischenerwerb von Flächen durch die Kommune vor. Private Grundeigentümer werden sich an einem solchen Instrumentarium jedoch nur dann beteiligen, wenn private Erwerber ausgeschlossen werden können. Daher kommt das Modell im Regelfall nur dann zum Tragen, wenn der Zwischenerwerb im Gegenzug zur Schaffung von Baurecht verpflichtend gestaltet wird. Neben einem vollständigen Zwischenerwerb sind auch Regelungen zu anteiligem Zwischenerwerb üblich. Die Anteile können sich auf bestimmte Nutzungen wie Gemeinbedarfsflächen oder Flächen für geförderten Wohnungsbau beziehen. Die Haltedauer der Grundstücke beträgt in der Regel maximal bis zur Erteilung der Baugenehmigung, meistens weniger als fünf Jahre.

Das Zwischenerwerbsmodell dient der besseren Steuerung der Planungsziele, insbesondere der Qualitätsziele, durch Eigentumsrechte. Die Kommune kann daneben die Realisierung der Vorhaben sicherstellen,

zum Beispiel durch die Verpflichtung der Bauherren, innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu bauen, und diese grundbuchrechtlich absichern (beispielsweise mit einer Rückauflassungsvormerkung). Gleichzeitig werden planungsbedingte Bodenwertsteigerungen durch engere Vorgaben gedämpft und nicht am Höchstpreis orientierte Verwertungsstrategien einfacher umsetzbar gemacht.

Strategische Steuerungsziele

Eine Zwischenerwerbsstrategie stellt einen erheblichen Eingriff in die Privatautonomie am Bodenmarkt dar, wenn sie an die Erlangung von Baurecht gekoppelt wird (verpflichtender Zwischenerwerb). Dazu ist ein möglichst transparentes Verfahren erforderlich. Die Kommune sollte transparente Grundsätze für die Verwertung und Vergabe der Flächen festlegen, die sich an offen kommunizierten öffentlichen Zielen (im Einklang mit der generellen Bodenpolitik) orientieren. Zur Ermittlung von Ankaufswerten sollten ebenso nachvollziehbare deduktive Verfahren angewandt werden, um dem Gefühl einer Übervorteilung von Alteigentümern entgegenzuwirken, ggf. ergänzt um die Möglichkeit, Alteigentümer an entgegen der Kalkulation höheren Erlösen rückwirkend zu beteiligen. Diese Elemente sind entscheidend für eine erfolgreiche Bodenpolitik.

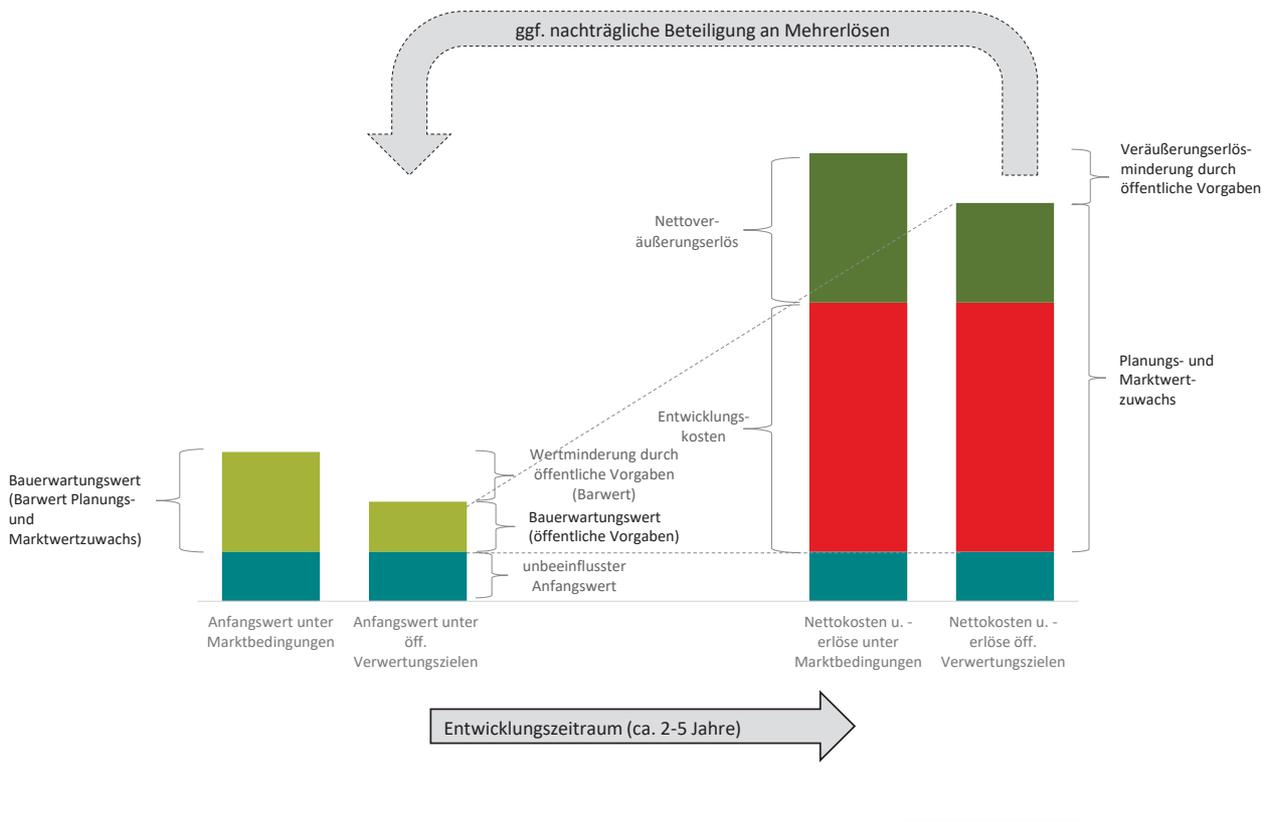


Abbildung 7: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in Zwischenerwerbsmodellen

FALLSTUDIE: Zwischenerwerbsstrategie der Stadt Ulm

was	Kommunale Baulandentwicklung durch den Zwischenerwerb von Grundstücken
seit wann	1890
wo	Ulm
Zielsetzung	Markunabhängige kommunale Planungshoheit; Abschöpfung des monetären Wertzuwachses bei Baurecht; Preisdämpfende Wirkung auf den Bodenmarkt.
Verweise	Dritte Neufassung der Richtlinien für die Errichtung von preisgünstigen Mietwohnungen der Stadt Ulm vom 30.03.2022. GD 026/22.; Holm/Horlitz 2022; Pätzold et al. 2023; Stadt Ulm 2024.

Bereits seit 135 Jahren betreibt die Stadt Ulm eine vorausschauende Bodenbevorratung, mit welcher sie deutschlandweit als Vorreiter betitelt wird. Die Stadt kauft kontinuierlich Flächen auf, um diese zukünftig zu Wohn- und Gewerbegebieten zu entwickeln oder als mögliche Tauschflächen einzusetzen. Insbesondere im bebauten Innenbereich nutzen sie städtebauliche Vorkaufsrecht für den Flächenerwerb. Durch die seit Jahrzehnten stringente aktive Bodenbevorratung befindet sich mittlerweile ein Drittel der Gebietsfläche im kommunalen Eigentum. Die Stadt verfolgt das Prinzip, das Bebauungsplanverfahren nur durchgeführt werden, wenn die Stadt selbst Eigentümerin ist. Bei planungsbedürftigen Innenentwicklungen, bei denen kein Flächenerwerb gelingt, werden städtebauliche Verträge abgeschlossen, in denen die Eigentümer:innen verpflichtet werden, 30 % der Wohneinheiten im öffentlich geförderten Wohnungsbau zu errichten und die Kosten für die Folge- und Erschließungskosten zu übernehmen. Der umfangreiche Flächenbesitz der Stadt kommt vor allem auch der Bereitstellung von Ausgleichsflächen für die Bauleitplanung zugute; im Einvernehmen mit Nachbargemeinden befinden sich diese teils außerhalb des Stadtgebiets. Sobald die Planreife hergestellt wurde, wird das Grundstück entweder durch die kommunale Wohnungsgesellschaft UWS bebaut oder bei einem mit der Planungsbehörde abgestimmten Nutzungskonzept zu einem Festpreis verkauft. Aktuell wird die Grundstücksbereitstellung im Erbbaurecht von der Stadt geprüft. Im Kaufvertrag wird das Nutzungskonzept festgehalten und im Grundbuch ein Wiederkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis der Kommune bei Nicht-Bebauung des Grundstückes oder Nicht-Einhaltung des Nutzungskonzeptes verankert. Um Spekulationen mit unbebautem Bauland zu vermeiden, wird das Wiederkaufsrecht erst bei langfristiger Zweckverwirklichung gelöscht

Durch diesen Zwischenerwerb hat die Stadt Ulm erheblichen Einfluss auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung und profitiert von den Einnahmen durch den monetären Wertzuwachs durch die Schaffung von Baurecht. Weiter hat die vorausschauende Bodenpolitik einen preisdämpfenden Einfluss auf den Bodenmarkt. Folgende beschlossene konkrete wohnungspolitische Ziele und Richtlinien der Stadt Ulm werden dadurch unterstützt:

- Die Flächenbereitstellung von jährlich 700 Wohneinheiten, davon 50 Einfamilienhäusern.
- Die Aufstockung des Bestandes der städtischen Wohnungsbaugesellschaft von 7.000 auf 10.000 Wohneinheiten bis zum Jahr 2030.
- Richtlinie für die Errichtung von preisgünstigen Mietwohnungen (Programm Preisgünstiger Wohnraum).

Voraussetzung für die erfolgreiche Bodenbevorratung mit einem Zwischenerwerb der Stadt Ulm ist das kohärente, abgestimmte Vorgehen von Planungs- und Liegenschaftsverwaltung und einer engen Einbeziehung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft.

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Tenor der Diskussion: Eine starre Quotenregelung für einen verbindlichen Zwischenerwerb im Gegenzug zur Schaffung von Baurecht bietet Chancen vor allem für Innenentwicklung. Die gelebte Praxis der kooperativen Baulandentwicklung wird für eine Regelungstiefe mit Wohnraumförderquoten etc. als ausreichend erachtet. Das Risiko, damit den Bodenmarkt an sich zu schädigen, da private Anreize für Wohnungsbauvorhaben wegfallen, muss berücksichtigt werden.

Tabelle 2: Bewertung des Instruments: Obligatorischer Zwischenerwerb („Baulandbeschluss“)

Instrument Obligatorischer Zwischenerwerb		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Adaption der bestehenden Regelungen zur partnerschaftlichen Baulandbereitstellung (Zuständigkeiten, Regelungen, Prozesse) 	<ul style="list-style-type: none"> — Keine Quoten, sondern Orientierung an Gemeinwohlzielen (beispielsweise Kita, Sportplatz, Schulen, etc.) — Betrachtung von Konversionsflächen
	<ul style="list-style-type: none"> — Erhöhte Komplexität (Preisfeststellung, planerische Vorbereitung) erfordert höheren Ressourceneinsatz der Dienststellen — Beschränktes finanzielles Budget für den Ankauf (Bereitstellung auskömmlicher Haushaltsmittel notwendig). Zusätzlich wird der Ankauf durch gemeinderechtliche Beschränkungen außerhalb von Pflichtaufgaben erschwert 	<ul style="list-style-type: none"> — Hemmung des Bodenmarkts durch abschreckende Wirkung auf Investoren — Kostensteigerung durch Festlegung von Quoten — Fokussierung auf Flächen im Innenbereich

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Im Status Quo zum Zeitpunkt der Berichtlegung besteht kein Beschluss für einen verpflichtenden Zwischenerwerb seitens der LH Mainz im Rahmen baurechtschaffender Maßnahmen. Stattdessen kommen Regelungen der sog. partnerschaftlichen Baulandentwicklung zur Anwendung, die es der Stadt ermöglichen, Qualitätsziele wie Wohnraumförderquoten und eine Kostenbeteiligung der Marktakteure bei Entwicklungsmaßnahmen durch Private durchzusetzen.

Diese kooperative Vorgehensweise wird von den Marktakteuren akzeptiert und trägt dazu bei, dass wohnungsbauliche Vorhaben im Rahmen eines abgestimmten Entwicklungsprozesses umgesetzt werden können (vgl. Abschnitt 3.3.1). Jedoch bleibt die städtische Einflussnahme auf die Vermarktungsziele und die Preisgestaltung des entwickelten Baulands begrenzt. Ein verpflichtender Baulandbeschluss zum Zwischenerwerb kann der LH Mainz weitreichendere Eingriffsrechte in die Flächenentwicklung verleihen und eine stärkere Steuerung der Bodenpreise und der Nutzungsarten ermöglichen. Die Einführung erfordert eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile sowie eine klare Zieldefinition, um den langfristigen Nutzen für die Stadt und ihre Einwohner zu maximieren. Folgende Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Instrumenteneinsatzes in einer aktiven Bodenpolitik sollten daher geprüft werden:

- Einführung eines Baulandbeschlusses: Die Implementierung eines verbindlichen Baulandbeschlusses kann als zweiter strategischer Baustein einer aktiven kommunalen Erwerbspolitik dienen. Diese Maßnahme würde den Gedanken der sozial gerechten Bodenordnung des kooperativen Baulandmodells um eine eigentumsrechtliche Komponente ergänzen. Anders als bei der partnerschaftlichen Baulandent-

- wicklung, in der die Stadt die Eigentumsrechte im Regelfall nicht innehat, könnte sie durch den Baulandbeschluss als Grundeigentümerin auftreten. Dadurch hätte die Stadt die Möglichkeit, Verwertungsstrategien zu entwickeln und Veräußerungspreise festzulegen, was die Entwicklung von Bauland besser planbar macht und eine Preisdämpfung im Sinne einer sozial verträglichen Bodenpolitik ermöglicht.
- Synergieeffekte aus einer Verknüpfung mit einer Bodenbevorratungsstrategie schaffen: Die Flankierung eines Baulandbeschlusses mit einer langfristigen Bodenbevorratung kann eine sinnvolle Ergänzung darstellen, um der Kommune in unterschiedlichen Stadien der Baulandentwicklung Eingriffsmöglichkeiten zu sichern. Mit dieser Kopplung könnte die LH Mainz frühzeitig und gezielt Flächen sichern und deren zukünftige Entwicklung beeinflussen, um die städtische Bodenpolitik langfristig zu steuern und flexibler auf Marktveränderungen zu reagieren.
 - Ziele eines Baulandbeschlusses definieren: Zur Akzeptanz des Instrumentes ist es erforderlich, klare Ziele für den Baulandbeschluss zu formulieren und den Einsatz ggü. dem Status Quo abzuwägen. Die Frage, welche zusätzlichen Möglichkeiten und Effekte dieser gegenüber einer rein kooperativen Baulandentwicklung bietet, sollte im Fokus stehen. Mögliche Ziele könnten die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum, die Förderung von Gemeinwohlprojekten oder die Kontrolle von Grundstückspreisen sein. Eine Integration eines Baulandbeschlusses in das bestehende System der partnerschaftlichen Baulandentwicklung ist ebenfalls zu prüfen. Denkbar wären freiwillige Abtretungen oder Grundstückstauschoptionen, die den Eigentümern Alternativen zur vollständigen Umsetzung der Vorgaben bieten. Dies könnte die Akzeptanz für die neuen Regelungen erhöhen und eine flexible, kooperative Zusammenarbeit ermöglichen.
 - Wirkungsorientierung: Die praktische Umsetzung eines Baulandbeschlusses für die LH Mainz sollte eingehend geprüft werden. Dabei ist zu analysieren, wie sich die Bereitschaft der Marktakteure zur Beteiligung verändert und welche Konsequenzen dies für die Grundstücksentwicklung hätte. Ein umfassender Baulandbeschluss könnte einerseits die städtischen Planungsziele effektiver durchsetzen, andererseits aber auch Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft und Investitionsbereitschaft der privaten Akteure haben.

3.2.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Grundlegende Prinzipien

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Kernelement des städtebaulichen Entwicklungsrechts (§§ 165–171 BauGB) ist ein besonderes Instrument für große städtische Projekte von übergeordneter Bedeutung. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sind Gesamtmaßnahmen, die unter einem einheitlichen Durchführungs- und Finanzierungsrahmen stehen. Dieses Instrument ist dann zielführend anzuwenden, wenn eine Durchführung als Gesamtmaßnahme für eine erfolgreiche Umsetzung erforderlich ist, insbesondere, wenn der Komplexitätsgrad aufgrund der Eigentumssituation (Vielzahl ggf. divergierender Interessen nicht immer verkaufsbereiter Alteigentümer) oder der mit der Maßnahme verbundenen Infrastrukturmaßnahmen besonders hoch ist. SEM kommen nur für städtebaulich besonders bedeutsame Projekte zum Einsatz und unterscheiden sich durch ihre Komplexität von normalen Baulandausweisungen.

Für die Anwendung des SEM-Instrumentariums gelten hohe rechtliche Hürden. Es darf nur eingesetzt werden, wenn die Entwicklungsziele nicht mit den herkömmlichen Planungsinstrumenten erreicht werden können und eine über die allgemeine, durch Bauleitplanung zu befriedigende Bedarfslage hinausgehende Erfordernis der Flächenentwicklung zur Schaffung von Wohnraum vorliegt. Dabei muss nachgewiesen werden, dass andere Instrumente nicht ausreichen, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Da SEM grundlegend in die Eigentumsverhältnisse eingreifen, sind sie konfliktbehaftet, insbesondere, weil die Festlegung der Eingangswerte im Vergleich zu anderen Instrumenten den Spielraum für die spekulative Vorwegnahme von Planungswertsteigerungen stark einschränkt. Dass im Gegenzug das komplette Entwicklungsrisiko über einen Zeitraum von teilweise mehr als zehn Jahren bei der Kommune liegt, ist den Betroffenen oft nicht klar; denn obwohl eventuelle Überschüsse nach Abschluss des Projekts an die Alteigentümer zurückfließen, ist der finanzielle Erfolg für die Kommune aufgrund der Komplexität und Dauer der Maßnahmen ungewiss.

Wirtschaftlichkeit und Preisbildung

Ein zentrales Merkmal der SEM ist die Begrenzung des Ankaufspreises auf den Verkehrswert, der sich am Zustand des Grundstücks vor der Planung ergibt, und der sich in Anwendung des § 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 BauGB ergibt. Das bedeutet, dass Grundstücke ohne spekulative Bauerwartungszuschläge zu Preisen landwirtschaftlicher Flächen bewertet werden, wenn sie dieser Nutzung bei Einleitung der Voruntersuchung unterlagen.

Die Kommune soll zwar grundsätzlich die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben. Diese strikten Preisregeln sollen Anreize darstellen, den Flächenerwerb durch die Kommune möglichst konsensual und zu transparenten Bedingungen im Sinne des § 166 Abs. 3 BauGB zu gestalten. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Flächen vor der formellen Festlegung der Entwicklungsmaßnahme zu ggf. besseren Konditionen zu veräußern oder im laufenden Verfahren nach § 166 Abs. 3 S. 3 BauGB Abwendungsvereinbarungen zu treffen, um einen Ankauf durch die Kommune zu vermeiden. Zur Umsetzung des Vorhabens stehen der Kommune zusätzliche Sicherungsmöglichkeiten durch ein besonderes Vorkaufsrecht während der VU-Phase und ein allgemeines Vorkaufsrecht nach Beschluss der Entwicklungsmaßnahme zu.

Die Haltedauer der Flächen beträgt in der Regel 5 bis 10 Jahre, je nach Komplexitätsgrad der Maßnahme. Da städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen regelmäßig in Zeiten besonderer Wohnungsbedarfe eingeleitet werden, jedoch erst zu deutlich späteren Zeiten zur Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen, stellt das Modell eine mittelfristige zweckgebundene Bevorratung dar.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik

Der Ankauf der Flächen erfolgt, um größere städtebauliche Entwicklungsprojekte planvoll umzusetzen, beispielsweise um eine langfristige Stadtentwicklung sicherzustellen. Ein zentrales wohnungspolitisches Ziel ist die Dämpfung der Grundstückspreise, um bezahlbaren Wohnraum sicherzustellen. Durch den frühen Ankauf zum Wert landwirtschaftlicher Flächen kann die Kommune Spekulation eindämmen und so die sozialen Ziele der zukünftigen Wohnraumversorgung verwirklichen. Die Kommune behält die gesamte Wertschöpfung, die durch die Baulandentwicklung entsteht, muss aber auch das Entwicklungsrisiko und die mittelfristigen Vorfinanzierungskosten tragen, was zusätzliche finanzielle Belastungen mit sich bringt, da Mittel über einen längeren Zeitraum gebunden sind, bevor Einnahmen generiert werden.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist kein Instrument zur Flächenbevorratung: Ziel ist immer die Umsetzung konkreter Planungsabsichten. Eine bloße Bevorratung oder Sicherung von Flächen im Außenbereich als strategisches Ziel sind nicht zulässig.

Strategische Steuerungsbedarfe

Der Nachweis eines mittelfristigen Bedarfs an Wohnraum und Infrastruktur ist notwendig, um die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu legitimieren und zu begründen. Dazu ist die Einleitung einer vorbereitenden Untersuchung nach § 165 Abs. 4 BauGB notwendig, um die Umsetzbarkeit und Notwendigkeit der Maßnahme zu prüfen und sicherzustellen, dass die Entwicklungsziele realistisch erreicht werden können.

Die Ermittlung der mittelfristigen Bedarfe an Wohnraum sowie der verfügbaren Kapazitäten ist eine zentrale Kenngröße, um die Notwendigkeit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu begründen.

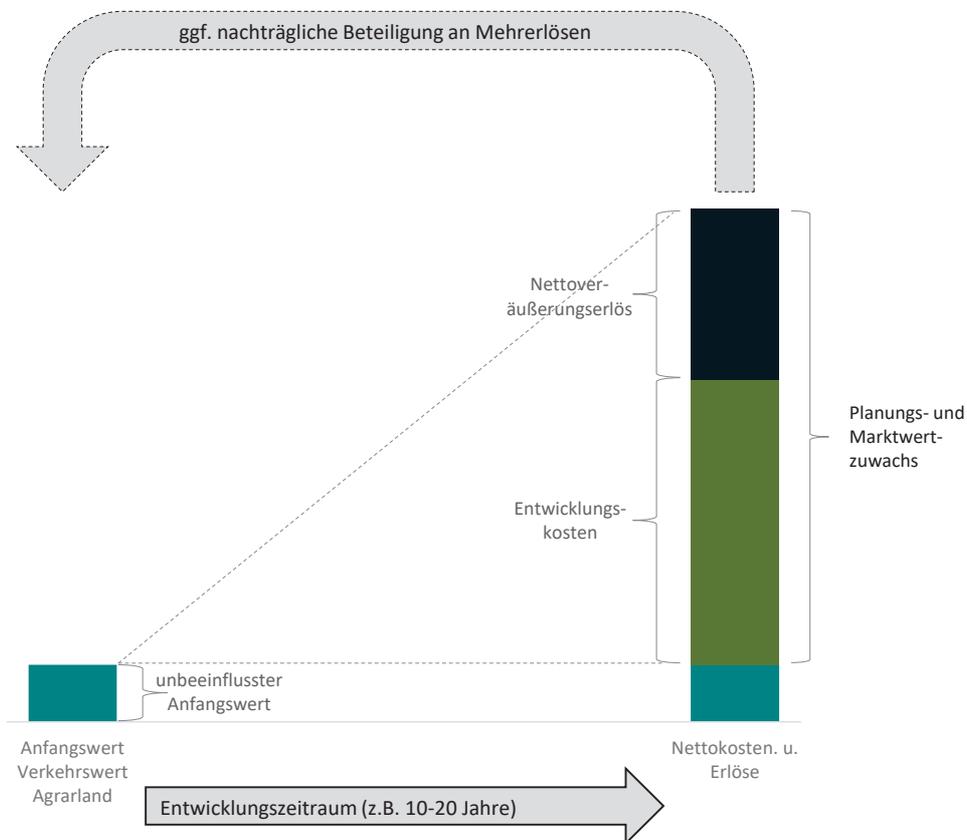


Abbildung 8: Schema: Bodenwertentwicklung und Abschöpfung in städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Auf Grundlage des sog. Außenpotenzialgutachtens (vgl. Abschnitt 0) wurden durch die LH Mainz geeignete Gebiete für die Einleitung von vorbereitenden Maßnahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) identifiziert, um zu prüfen, ob und wie die dort priorisierten Flächen entwickelt werden können und inwiefern die Notwendigkeit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht, werden aktuell vorbereitende Untersuchungen (VU) gemäß § 165 Abs. 4 BauGB durchgeführt⁴. Dabei werden spezifischen Voraussetzungen und Ziele der geplanten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme definiert und die Umsetzbarkeit bewertet.

Tenor der Diskussion: Bodenpreisdämpfung und Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums sind zentrale Argumente der öffentlichen Begründung. Konfliktpotenziale in den betroffenen Ortsteilen sind bereits erkennbar.

⁴ https://www.mainz.de/medien/internet/downloads/vorbereitende-untersuchung-staedtebaulichen-entwicklungsmassnahme/untersuchungsbereich_egersheim_nord_-_sued.pdf. und https://www.mainz.de/medien/internet/downloads/vorbereitende-untersuchung-staedtebaulichen-entwicklungsmassnahme/untersuchungsbereich_hechtsheim_-_sued.pdf

Tabelle 3: Bewertung des Instruments: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Instrument Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Geregeltes Verfahren mit klaren Aufgaben — Verfahrensdauer erlaubt Etablierung von effektiven Projektorganisationen — Kooperative und hoheitliche Ankaufsoptionen nach BauGB verfügbar 	<ul style="list-style-type: none"> — Möglichkeit für Stadt, Eigentum an Entwicklungsgrundstücken zu erlangen — Sicherung von Wohnbaulandreserven zu geringen Ankaufspreisen — Begrenzung der Bodenspekulation für bezahlbaren Wohnraum — Umsetzung einer großen, angebotswirksamen Maßnahme
	<ul style="list-style-type: none"> — Personal- und ressourcenintensives Instrument — Lange Verfahrensdauer — hohes politisches, finanzielles und sachliches Risiko 	<ul style="list-style-type: none"> — Konfliktpotenzial aus „Einfrieren“ des Entwicklungszustands — nicht als Instrument für kurzfristige Steuerung des Bodenmarktes geeignet, da lange Verfahrensdauer und Erfolgsrisiko

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Die SEM ist aufgrund ihres Konkretisierungsbedürfnisses ein Instrument für den Einzelfall. Eine strategische Implementierung als Daueraufgabe einer aktiven Bodenpolitik über den oben beschriebenen aktuellen Anwendungsfall erscheint daher nicht zielführend. Jedoch wird es als erforderlich angesehen, alle strategischen Bausteine einer aktiven Bodenpolitik an dem weiteren Fortgang der Entscheidungen zum laufenden Verfahren auszurichten, da die Potenziale der Entwicklungsflächen den Einsatz weiterer bodenpolitischer Instrumente mittelfristig erheblich beeinflussen dürften.

3.2.6 Vorkaufsrechte

Grundlegende Prinzipien

Das gesetzliche Vorkaufsrecht nach §§ 24 bis 28 BauGB stellt ein Instrument zur Unterstützung der Baulandbeschaffung dar. Hierunter fallen zwei Regelungsbereiche: **Das allgemeine Vorkaufsrecht** gewährt der Kommune die Möglichkeit, bei bestimmten Grundstücksverkäufen in Gebieten, die für eine städtebauliche Entwicklung vorgesehen sind, vorrangig als Käufer aufzutreten. Insbesondere nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB besteht ein Vorkaufsrecht für unbebaute Außenbereichsflächen, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen oder Wohngebiet ausgewiesen sind. Dieses Recht greift bereits, wenn die Gemeinde beschlossen hat, den Flächennutzungsplan neu aufzustellen oder zu ändern, und wenn abzusehen ist, dass eine solche Nutzung im künftigen Flächennutzungsplan vorgesehen wird.

Weitere Tatbestände für die Anwendung des allgemeinen Vorkaufsrechts sind besonders für die aktive Bodenpolitik im Innenbereich von Bedeutung. Darunter fällt das allgemeine Vorkaufsrecht im Falle städtebaulicher Missstände oder wenn die Bebauung nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse genügt (§ 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB).

Um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu sichern, kann eine Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erlassen werden. Diese Satzung ermöglicht es der Kommune, ein **besonderes Vorkaufsrecht** in Gebieten auszuüben, in denen städtebauliche Maßnahmen geplant sind. Zudem konnte die Vorkaufsrechtssatzung auch vor den Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes für unbebaute Grundstücke im Siedlungsbestand genutzt werden, um Baulücken zu mobilisieren. Die Handlungsmöglichkeiten in

diesem Bereich wurden durch die Möglichkeiten des § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB erweitert, nach dem für brachliegende, um Innenbereich auch für unbebaute wohnungsbauliche Grundstücke ein Vorkaufsrecht begründet werden kann.

Die praktischen Hürden der Anwendung reduzieren allerdings die Nutzbarkeit des Instruments im Rahmen der aktiven Bodenpolitik. Das Vorkaufsrecht kann nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Darunter fällt explizit auch die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde. Die Pflicht zur Konkretisierung dieses Bedarfs rechtfertigt die Ausübung des Vorkaufrechts im Regelfall nur, wenn damit Flächen unmittelbar oder (als Tauschland) mittelbar für die Errichtung von Wohngebäuden bzw. deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden. Eine Ausübungsabsicht zum Zwecke der Bodenbevorratung erfüllt diese Voraussetzung hingegen nicht.

Beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB werden die maßgeblichen Ziele durch die Vorkaufssatzung konkretisiert. Die Ausübung des Vorkaufsrechts muss geeignet sein, die in der Satzung festgelegten Ziele zu fördern, und der angestrebte Vorteil für die Allgemeinheit muss die berührten privaten Interessen überwiegen. Auch hier werden der Ausübungspraxis enge Grenzen gesetzt. So kann das Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung nur nach Maßgabe der tatsächlichen Verhältnisse ausgeübt werden. Eine Begründung mit möglichen zukünftigen Fehlentwicklungen, die durch den Verkauf der Liegenschaft mutmaßlich entstehen könnten, reicht hierfür nicht aus (Urteil vom 09.11.2021, BVerwG 4 C 1.20).

Die Kommune hat auch die Möglichkeit, von der Ausübung des Vorkaufsrechts abzusehen, wenn der Käufer bestimmte Bedingungen erfüllt. Wenn das Grundstück im Sinne der baurechtlichen Vorschriften oder der städtebaulichen Ziele genutzt wird und der Käufer in der Lage ist, dies innerhalb einer angemessenen Frist umzusetzen, kann die Stadt von der Ausübung des Vorkaufsrechts absehen. Mit einer Abwendungsvereinbarung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags kann dann hinreichend sichergestellt werden, dass der Käufer diese Bedingungen erfüllt.

Wirtschaftlichkeit und Preisbildung

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts gilt in der Regel der zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarte Kaufpreis. Sollte dieser jedoch den Verkehrswert überschreiten, kann die Kommune das Vorkaufsrecht zum Verkehrswert ausüben. Durch das Baulandmobilisierungsgesetz wurden die Hürden für dieses preislimitierte Vorkaufsrecht gesenkt, da keine erhebliche Überschreitung mehr vorliegen muss. Die systematische Anwendung des Vorkaufsrechts kann damit grundsätzlich preisdämpfende Effekte auf dem Bodenmarkt haben. Hierbei sollten auch potenzielle Einschränkungen der Ertragsmöglichkeiten aufgrund der vorgesehenen Grundstücksnutzung berücksichtigt werden.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik

Ein wesentlicher strategischer Zweck des Vorkaufsrechts liegt in der Sicherung der Schaffung von Bauland. Dies betrifft städtebauliche Entwicklungsbereiche, Umlegungsgebiete sowie Wohnbauflächen oder Wohngebiete, die im Flächennutzungsplan vorgesehen sind, auch wenn dieser Plan noch in der Aufstellung ist. Es hilft dabei, Bodenpreisspekulation in städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (SEM) zu verhindern und die Planungsziele der Kommune sicherzustellen.

Ein weiteres Ziel ist die Aktivierung bestehender Baurechte für den Wohnungsbau auf unbebauten Grundstücken, die überwiegend für Wohnungen geeignet sind, insbesondere in Bereichen, in denen eine Vorkaufrechtssatzung gilt oder die im Innenbereich liegen. Zudem ermöglicht es den gezielten Zugriff auf Schlüsselliegenschaften, die für die Stadtentwicklung von großer Bedeutung sind, und unterstützt die Behebung von Missständen wie Problem- oder Schrottimmobilien.

Darüber hinaus dient das Vorkaufsrecht der Sicherung der gewachsenen Bevölkerungsstruktur sowie der Verwirklichung von Sanierungs- oder Stadtumbauzielen, insbesondere in Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung oder in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten.

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Tenor der Diskussion: Eine regelgeleitete Anwendung im Zuge einer aktiven Bodenpolitik ist wünschenswert, um von einer einzelfallgetriebenen Anwendung abzukommen. Aufgrund der Fristigkeiten sollten die Entscheidungsstrukturen so angepasst werden, dass eine qualifizierte Anwendungsprüfung im Einzelfall sichergestellt ist. Dies erfordert zum einen eine Festlegung von Kriterien, die zur Prüfung der Ausübungserfordernis herangezogen werden, zum anderen die Klärung von Entscheidungsbefugnissen in den relevanten Satzungen, z.B. durch Festlegen einer Budgetobergrenze, unterhalb derer die Verwaltung eigenständig über die Ausübung entscheiden kann.

Tabelle 4: Bewertung des Instruments: Ausübung von Vorkaufsrechten

Instrument Ausübung von Vorkaufsrechten		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Ausübung zugunsten städt. Gesellschaften als Möglichkeit prüfen — Kriteriengeleitete Anwendung als Instrument — Handlungsbefugnis der Verwaltung vergrößern 	<ul style="list-style-type: none"> — Mißstandsbehebung — Potenzialnutzung Innenbereiche und Baulücken
	<ul style="list-style-type: none"> — Kurzfristige Entscheidungserfordernis — Finanzbedarf — Verfahrensrisiko 	<ul style="list-style-type: none"> — Einschränkung der Ausübung im Bereich einer Erhaltungssatzung (BverwG 2021). — Verpflichtung zur Umsetzung des Ziels der VK-Rechtsausübung geht auf Stadt über. — Abwendungsmöglichkeit der Vorkaufsrechtsausübung durch den Käufer.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Im aktuellen Status Quo besteht keine strategische Einsatzplanung des Instruments Vorkaufsrechte. Über Anwendung und Ziele wird im Einzelfall entschieden. Eine erweiterte Anwendung des Instruments im Sinne einer aktiven Bodenpolitik erscheint im Lichte der im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes umgesetzten Möglichkeit, das Vorkaufsrecht zum Verkehrswert auszuüben, empfehlenswert. Hierzu sollten folgende Aspekte überprüft werden:

- Strategische Zielsetzungen: Um das Vorkaufsrecht strategisch einsetzen zu können, muss dessen Zweckdienlichkeit im Sinne des Allgemeinwohls sichergestellt sein. Ziele und Umstände der Ausübung sollten daher kriteriengeleitet und transparent festgelegt werden. Insbesondere im Innenbereich sollten Gebietskulissen und/oder städtebauliche Schwerpunkte für eine Anwendung festgelegt werden.
- Sicherstellen der Entscheidungsfähigkeit: Um innerhalb der gegebenen Frist von drei Monaten des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB die Ausübungsentscheidung begründet treffen zu können, bedarf es klarer Leitlinien, wie und unter welchen Bedingungen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden soll und welche Handlungsermächtigung der Verwaltung hierfür zugestanden wird. In diesem Zusammenhang sind auch die Finanzierungsfrage bzw. die Bereitstellung der notwendigen Haushaltsmittel zu klären.

- Schaffen von Entscheidungsgrundlagen: Für die Ausübung des Vorkaufsrechts sind Steuerungsgrößen wie die Nutzungseignung der Grundstücke und eine Abwägung des öffentlichen Nutzens im Verhältnis zu den entstehenden Kosten entscheidend. Einer sachgerechten Bodenwertermittlung unter Berücksichtigung öffentlicher Auflagen auf die Nutzung von Grundstücken (beispielsweise aus Wohnraumförderquoten oder anderen Instrumenten der aktiven Bodenpolitik) kommt daher eine besondere Bedeutung zu, insbesondere um die Rolle des Instruments zur Dämpfung spekulativ überhöhter Transaktionspreise wirkungsvoll gestalten zu können.
- Sicherstellen strategischer Kooperationen: Die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht zugunsten Dritter, beispielsweise zugunsten des kommunalen Wohnungsunternehmens, auszuüben. Diese Option bietet die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht in eine wohnungspolitische Strategie einzubetten, und durch die Einbindung von leistungsfähigen Akteuren der Wohnungswirtschaft handlungsfähiger zu werden.

3.3 Handlungsfeld Verwertung und Nutzung von Bauland

3.3.1 Kooperative Baulandentwicklung

Funktionsweise und Charakteristika:

Die kooperative Baulandentwicklung ist ein städtebauliches Instrument, das es Kommunen ermöglicht, mit privaten Vorhabenträgern gemeinsam Entwicklungsprojekte umzusetzen. Im Kern steht dabei der Ansatz, dass die Kommune dem Vorhabenträger Baurecht auf privatem Grund und Boden schafft und dafür bestimmte Gegenleistungen erhält. Die rechtliche Grundlage dieser Vereinbarungen bildet im Regelfall ein städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB) oder eine entwicklungsrechtliche Abwendungsvereinbarung (§ 166 BauGB) im Falle einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Die Regelungen können Verpflichtungen des Vorhabenträgers zur Umsetzung der Planung (Durchführungsverträge), Regelungen zur Erfüllung von Qualitätszielen der Planung (beispielsweise Quoten für geförderten Wohnungsbau) sowie Regelungen zur Folgekostenübernahme enthalten. Die Hauptzielgruppen dieser kooperativen Entwicklungsmodelle sind institutionelle Anbieter wie Bestandshalter oder Bauträger.

Die kooperative Baulandentwicklung kann unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. In der Regel beteiligt sich der Vorhabenträger an den Kosten der Baulandentwicklung und den kausal zurechenbaren Folgekosten der öffentlichen und sozialen Infrastruktur, profitiert aber im Gegenzug von den planungsbedingten Wertsteigerungen für Grund und Boden. Diese Kostenbeteiligung stellt keine „Abschöpfung“ der Planungswertsteigerungen dar. Maßgeblich für die Festlegung des möglichen Umfangs der zu berücksichtigenden Gegenleistungen ist das sogenannte Kopplungsverbot des § 11 Abs. 2, Satz 2 BauGB, das besagt, dass eine Vereinbarung über eine vom Investor zu erbringende Leistung dann unzulässig ist, wenn er auch ohne diese einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.

Entscheidend ist vor allem die Angemessenheit der Kostenübernahme für die beteiligten Investoren (sog. Angemessenheitsgebot). Danach müssen Leistung und Gegenleistung in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen. In jedem Fall muss eine angemessene Rentabilität des Vorhabens ermöglicht werden. Bei einem Wohnungsbauvorhaben müssen bei der Beurteilung der Angemessenheit von Vereinbarungen zur kooperativen Umsetzung des geförderten Wohnungsbaus eventuelle Kostenübernahmen für die Infrastruktur, ggf. eine verbilligte Bereitstellung von Baugrundstücken für den geförderten Wohnungsbau sowie die Erlösminderungen aus Belegungs- und Mietpreisbindungen berücksichtigt werden. Im Zweifel ist eine wohnungswirtschaftliche Kalkulation vorzulegen. Die Angemessenheit der Überwälzung von direkten und

indirekten Kosten ist durch eine städtebauliche Kalkulation zu überprüfen. Weiterhin ist zur Beurteilung der Angemessenheit der Gleichheitsgrundsatz zu berücksichtigen. Im Regelfall diene hierzu eine gemeindefreie einheitliche und für alle Marktteilnehmer gleiche Regelungen, beispielsweise Quoten für den geförderten Wohnungsbau.

Die Feststellung der Angemessenheit kann im Einzelfall streitbehaftet sein, insbesondere hinsichtlich der erzielbaren Bodenwertsteigerung bei unklarer Bewertung in der Ausgangslage. Im Regelfall wird daher eine typisierte Beteiligungsobergrenze, beispielsweise von 2/3 der rechnerischen Bodenwertsteigerung angesetzt, um Rechtssicherheit zu erlangen. Um Transparenz und Verbindlichkeit zu gewährleisten, sind standardisierte Konditionen für Qualitätsziele und Berechnungsvorschriften für Kostenansätze zu empfehlen. Zudem sollte eine regelmäßige Anpassung der Regelungen an die aktuellen Marktbedingungen erfolgen, insbesondere bei der Festlegung von Quoten für den geförderten Wohnungsbau und der Bodenwertermittlung.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Die kooperative Baulandentwicklung gilt als etabliertes und vom Markt akzeptiertes Steuerungsinstrument der Wohnungs- und Bodenpolitik. Ein zentraler Vorteil besteht in der Bewahrung der kommunalen Planungshoheit, da die Kommune weiterhin die Kontrolle über die städtebauliche Entwicklung behält. Zudem reduziert dieses Modell den kommunalen Finanzierungsanteil an den Folgekosten von Bauprojekten, da die Investoren einen Teil der Kosten tragen. Die mögliche Standardisierung der Vorgaben entlastet die Vertragsparteien, da der Verhandlungsaufwand für jede einzelne Entwicklung reduziert wird und fördert die Rechtssicherheit.

Andererseits sind durch individuelle Vereinbarungen auch gemeinwohlorientierte Ziele umsetzbar, die ein höheres Maß an Flexibilität ermöglichen als beispielsweise geregelte Wohnraumförderprogramme.

Nachteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Auf der anderen Seite führt die kooperative Baulandentwicklung zu einem höheren Verwaltungsaufwand für die Kommune, da die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen überwacht und gegebenenfalls sanktioniert werden muss. Darüber hinaus ist das Modell in gewissem Umfang von der Verhandlungsbereitschaft der Grundstückseigentümer oder Investoren abhängig, bestimmte Leistungen im Einzelfall zu übernehmen. Die Durchsetzbarkeit der Regelungen hängt dabei von der wirtschaftlichen Angemessenheit ab, was insbesondere in Zeiten von Marktschwankungen problematisch sein kann, wenn die kommunale Seite von zu hohen Erlöspotenzialen am Wohnungsmarkt ausgeht. Zudem gestaltet sich die Implementierung von statischen Wohnraumförderquoten in kleineren Projekten der Innenentwicklung oder bei Wohneigentumsprojekten oft als schwierig. Die Berücksichtigung von einzelfallbezogenen Regelungen erhöht jedoch den Verfahrensaufwand.

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

In der Stadt Mainz wird bei der kooperativen Baulandentwicklung ein Modell angewandt, das sich im Grundsatz an der Münchener "SoBon" (Soziale Bodenordnung) orientiert. Dieses Modell dient als Vorbild für eine partnerschaftliche Bereitstellung von Bauland, bei der Investoren vertraglich verpflichtet werden, sich an den Folgekosten ihrer Bauprojekte zu beteiligen. Das Modell in Mainz setzt dabei auf zwei wesentliche Komponenten: Zum einen sollen Investoren zur Deckung der anfallenden Entwicklungs- und Infrastrukturkosten beitragen, und zum anderen wird eine Quote für den sozialen Wohnungsbau festgelegt.

Konkret bedeutet dies, dass bei Bauvorhaben ab einer Bebauung von zehn Wohneinheiten pro Grundstück mindestens 33 % der Einheiten als geförderter Wohnraum zur Verfügung gestellt werden müssen⁵. Dies wird durch vertragliche Regelungen, d.h. über einen städtebaulichen Vertrag bzw. einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, festgelegt. Eine Besonderheit in Rheinland-Pfalz ist die relativ kurze Bindungsfrist für geförderten Wohnraum, die nur 10 bis 15 Jahre beträgt, während in anderen Bundesländern diese Fristen auf 30 Jahre und mehr erhöht wurden. Damit wird für den Investor ein höheres Maß an kalkulatorischer Sicherheit hinsichtlich der zukünftigen Verwertbarkeit der Immobilie erreicht, im öffentlichen Interesse müssen Mietpreisbindungen jedoch häufiger neu begründet werden.

Aktuell profitieren Projekte von einer vorteilhaften Förderzinskulisse der Landeswohnraumförderung bei gleichzeitig relativ geringen Renditeerwartungen im freifinanzierten Bereich. Um dieser besonderen Marktsituation Rechnung zu tragen, und zugleich einer zu starken Ballung von gefördertem Wohnraum entgegenzuwirken, hat die Stadt Mainz in der aktuellen Fassung der Beschlussgrundlage 0031/2024/1 vom 06.03.2024 eine temporäre Erhöhung der Förderquote beschlossen, die für drei Jahre gilt und es erlaubt, in bestimmten Baugebieten bis zu 80 % geförderten Mietwohnraum zu schaffen. Im Eigentumsbereich liegt die Förderquote derzeit bei 33 %.

Um die wohnungspolitischen Ziele zu erreichen, müssen die Einhaltung der Verträge und die Umsetzung der Förderziele durch zuständige städtische Ämter wie das Amt für soziale Leistungen oder das Liegenschaftsamt überwacht werden. Allerdings gestaltet sich die Umsetzung solcher Kooperationsmodelle häufig als schwierig, da die Finanzierungskonzepte und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der privaten Investoren komplex sind. Um Mitnahmeeffekte aus Förderprodukten durch private Investoren zu begrenzen, wird die Quotierung des geförderten Wohnungsbaus als zentraler Steuerungsmechanismus genutzt.

Tenor der Diskussion: Die partnerschaftliche Baulandentwicklung ist ein bewährtes Instrument mit etablierter Regelungspraxis in Mainz. Eine regelmäßige Anpassung an eine sich ändernde Marktlage ist erforderlich, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit sicherstellen zu können.

Tabelle 5: Bewertung des Instruments: Kooperative Baulandentwicklung

Instrument Kooperative Baulandentwicklung		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Transparente und wettbewerbsneutrale Regelung von Lasten — Einzelfallgerechtigkeit durch Kostenerfassung auf Projektebene — Erhalt der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes, da Erlösminderungen und Mehrkosten bei Ankauf durch Investoren eingepreist werden können — Geeignet zur Kopplung mit Erbbaurecht und Konzeptvergabe 	<ul style="list-style-type: none"> — Bewahrung der Planungshoheit — Kostentlastung der Öffentlichen Hand durch teilweise Übernahme von Folgekosten — Preisdämpfende Wirkung auf dem Bodenmarkt ohne Störung Effektive und projektspezifische Durchsetzbarkeit grundlegender öffentlicher Ziele

⁵ Zu den aktuellen Sonderregelungen vgl. Abschnitt 2.1.1 oben)

Instrument Kooperative Baulandentwicklung

	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Hohe Komplexität verbunden mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf, individueller Regelungsbedarf über Grundkonzept hinaus erforderlich — streitanfällige Klärung von Bodenwertfragen bei der Folgekostenermittlung — Hoher Personalaufwand und ämterübergreifende Abstimmungserfordernisse bei der Vertragserstellung und Überwachung der Vertragstreue 	<ul style="list-style-type: none"> — Attraktivität der Wohnraumförderung schwankt mit der Marktlage, Nachsteuern erforderlich — Anforderungen an Kooperationsmodelle stellen ggf. Umsetzungsrisiken dar, da Wirtschaftlichkeitserwägungen der Investoren und Marktlage sich stetig ändern — Mehrkosten aus Folgekostentragung erhöhen Baukosten im freifinanzierten Segment und belasten mittlere Einkommensbezieher — Geringere Steuerungshoheit als bei städtischen Grundstücken — reaktives Instrument, keine aktive Projektinitiierung durch Kommune möglich

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instruments im Sinne der aktiven Bodenpolitik

Die partnerschaftliche Baulandentwicklung ist in Mainz ein etabliertes Instrument und erscheint weiterhin geeignet, um grundlegende wohnungspolitische Ziele wie die einer verbindlichen Quote öffentlich geförderten Wohnraums zu erreichen. Gegenüber den Instrumenten höherer Eingriffsintensität wie einem Zwischenerwerb durch die Stadt wird sie insgesamt eher vom Markt akzeptiert. Eine parallele Verwendung verschiedener Instrumente sollte daher geprüft werden. Insbesondere eine bereits im Abschnitt 3.2.4 oben erwähnte Möglichkeit einer Abtretung von Grundstücksteilen oder ein Grundstückstausch als Ersatz für eine verpflichtende Umsetzung von Wohnraumförderquoten könnte für Entwicklungen im Wohneigentumsbereich sinnvoll erscheinen.

3.3.2 Konzeptvergabe

Die Konzeptvergabe von Grundstücken ist ein strategisches Instrument der kommunalen Bodenpolitik, bei dem Grundstücke auf der Grundlage eines wettbewerblichen Verfahrens vergeben werden. Diese Methode kombiniert qualitative Kriterien mit Preiswettbewerbselementen und ermöglicht es der Kommune, städtebauliche, wohnungspolitische und soziale Ziele über die Grundstücksvergabe zu steuern.

Funktionsweise und Charakteristika:

Die Konzeptvergabe setzt voraus, dass die Kommune Eigentumsrechte an Grundstücken besitzt. Diese können aus einer langfristigen Vorratshaltung, Bestandsliegenschaften oder durch obligatorische Zwischenerwerbe stammen. Bei der Vergabe von Grundstücken im Rahmen einer Konzeptvergabe werden potenzielle Käufer oder Nutzer auf Basis von festgelegten Vergabekriterien ausgewählt, wobei neben dem Preis auch die konzeptionellen Qualitäten oder bieterbezogene Kriterien⁶ berücksichtigt werden. Dieses Verfahren richtet sich an verschiedene Zielgruppen, darunter private Bauherren (Selbstnutzer), Baugemeinschaften (sowohl Selbstnutzer als auch Vermieter) und institutionelle Anbieter, die ihre Grundstücke langfristig im Bestand halten.

Die Konzeptvergabe kann in zwei wesentlichen Varianten erfolgen:

⁶ Zur Wahrung einer ermessensfehlerfreien Vergabe sind diese transparent und diskriminierungsfrei festzulegen. Im Regelfall kommen vorwiegend soziale Kriterien (z.B. Einkommen, Familienkonstellation) und ortsbezogene Kriterien (z.B. Lage des bisherigen Wohnsitzes) in Betracht. Zusätzliche Kriterien wie ehrenamtliches Engagement sind bei entsprechender Ausgestaltung im Einzelfall möglich.

- **Festpreisverfahren:** Hier wird das Grundstück zum festgelegten Verkehrswert vergeben, wobei die Qualität des vorgelegten Konzeptes entscheidend für den Zuschlag ist. Bewertet werden die Angebote nach spezifischen, auf die Aufgaben zugeschnittenen Kriterien. Sämtliche wertbeeinflussenden Vorgaben müssen in die Preisfestlegung einfließen, um eine Bewertung alleine aufgrund des Konzeptes zu ermöglichen.
- **Bestgebotsverfahren:** In dieser Variante spielt neben der Konzeptqualität auch das Preisangebot eine Rolle. Die Kommune muss vorab festlegen, wie die Gewichtung zwischen Konzeptqualität und Kaufpreis erfolgt, um die eingehenden Angebote fair und transparent bewerten zu können.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Die Konzeptvergabe bietet mehrere Vorteile für eine aktive und nachhaltige Bodenpolitik. Sie ermöglicht es der Kommune, wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Steuerungsziele effizient zu kombinieren und über vertraglich festgeschriebene Qualitätskriterien eine hohe Umsetzungsqualität zu sichern. Im Rahmen eines Festpreisverfahrens kann zudem eine Dämpfung der Bodenpreise erreicht werden. Durch die Berücksichtigung spezifischer Erfordernisse von Genossenschaften oder Baugruppen bietet die Konzeptvergabe Marktteilnehmern Chancen, die bei einer Vergabe nach Höchstpreisgeboten nicht konkurrenzfähig wären. Zudem fördert der Wettbewerb die Qualität der vorgelegten Konzepte, was positive Effekte für die städtebauliche und soziale Entwicklung nach sich zieht.

Nachteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Allerdings ist die Konzeptvergabe mit einem hohen Verwaltungs- und Verfahrensaufwand verbunden. Es müssen zahlreiche vergabe- und beihilferechtliche Vorgaben beachtet werden. Eine Beschleunigung der Baulandentwicklung ist daher nicht das primäre Ziel einer Konzeptvergabe. Damit das Verfahren erfolgreich durchgeführt werden kann, ist zudem eine ausreichende Anzahl an Bietern erforderlich, was in Zeiten einer schwachen Marktlage herausfordernd sein kann. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Konzeptqualität den hohen Erwartungen nicht immer entspricht und die Beratung von Marktteilnehmern, wie etwa Baugruppen, aufwendig sein kann. Ein weiterer Nachteil ist der Verzicht auf Höchstpreisgebote, was zu direkten Einnahmeverlusten führen kann. Allerdings wird dies durch indirekte Gewinne in Form einer „Stadttrendite“ kompensiert, da qualitative städtebauliche Konzepte langfristig den Wohn- und Lebenswert der Stadt steigern.

Best Practice

FALLSTUDIE: Konzeptioneller Mietwohnungsbau München	
Was	Konzeptvergabe städtischer Grundstücke mit einem Mietpreismodell und lageunabhängigem Festpreis
Seit wann	Seit September 2019
Wo	Landeshauptstadt München
Zielsetzung	Bau von preisgedämpften, freifinanzierten Mietwohnungen zur Unterstützung von Haushalten, deren Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze der Wohnraumförderprogramme liegt
Verweis	Beschluss der Landeshauptstadt München vom 25.09.2019 mit der Sitzungsvorlage Nr. 14-30 / V 15508.

Nach der Einführung des Konzeptionellen Mietwohnungsbaus (KMB) in München im Wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017-2021, um dem angespannten Münchner Wohnungsmarkt entgegen zu treten, wurde nach ergebnislosen Konzeptvergabeverfahren im September 2019 das Programm neujustiert. Folgende Parameter prägen nun das Konzeptverfahren des KMB, von denen die beiden erstgenannten Punkte als Besonderheiten hervorgehoben werden sollen:

1) Festpreis von 1.050 €/m² Geschossfläche: Um eine Wirtschaftlichkeit der KMB-Vorhaben zu garantieren, wurde ein stadtweiter einheitlicher lageunabhängiger Grundstückswertsatz je m² Geschossfläche festgelegt. Die Berechnung dieses Festpreises basiert auf den Herstellungskosten sowie deren Finanzierung und Aufwands- und Ertragsberechnungen. Um mehr bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, verzichtet die Landeshauptstadt München auf die Erwirtschaftung maximaler Erträge aus ihren Grundstücksgeschäften. Der Festpreis kann zur erhöhten Erfolgswahrscheinlichkeit der Angebotsabgabe von den Bieter:innen unterschritten werden. Um unseriöse Angebote auszuschließen, werden die eingereichten Unterlagen einer Plausibilitätsprüfung zur Wirtschaftlichkeit unterzogen.

2) Mietpreismodell: Das am stärksten gewichtete Kriterium bei der Grundstücksvergabe ist der seitens der Bieter:innen angebotene Mietpreis. Andere Kriterien wie Aspekte der Ökologie oder Mobilität sollen nachrangig bewertet werden. Die maximal zulässige monatliche Eingangsmiete beträgt 13,50 € netto kalt/m² Wohnfläche (Höchstmiete). Die Eingangsmiete darf innerhalb der ersten fünf Jahre nicht erhöht werden. Danach ist eine maximale Steigerung nach Lebenshaltungskostenindex, maximal aber bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete möglich. Im Zuge des KMB dürfen ausschließlich Mietwohnungen errichtet werden.

3) Vergabe von mindestens 60 % der Wohneinheiten an konkrete Zielgruppen: Diese Zielgruppen setzen sich zusammen aus Beschäftigten in Mangelberufen, Kleinhaushalten mit speziellen Wohnformen, spezifischen Wohnprojekten/-formen und/oder Haushalten, die die Voraussetzungen der Einkommensgrenze, resultierend aus der Obergrenze der staatlichen Wohnraumförderung Stufe III + 50 % erfüllen. Dadurch zählen knapp über 70 % der Münchner Haushalte zur potenziellen Zielgruppe des KMB. Bei den restlichen 40 % oder weniger der errichteten Wohneinheiten kommen als Mieter:innen sonstige Personen und Haushalte in Betracht, wodurch die Gesamtplanung alle Schichten der Bevölkerung adressiert und so der sogenannten „Münchner Mischung“ Rechnung getragen wird. Diese möchte durch eine Mischung von Bevölkerungsschichten und -gruppen in Nachbarschaften nachhaltige und langfristig sozial stabile Quartiere herstellen und soziale Segregation vermeiden.

Diese Regelungen haben eine Bindungsdauer von 80 Jahren. Im Falle einer Übernahme des Grundstückes im Erbbaurecht treten weitere Parameter in Kraft (beispielsweise monatliche oder jährliche Zahlung des Erbbauzinses oder kapitalisiert als Einmalbetrag).

FALLSTUDIE: Anhandgabeverfahren für Baugemeinschaften in der Freien und Hansestadt Hamburg

Was	Zugang zu baureifen Grundstücken für eingetragene Baugemeinschaften durch die Konzeptvergabe mit anschließendem Anhandgabeverfahren und Unterstützung durch die Agentur für Baugemeinschaften
Seit wann	Anhandgabeverfahren: Mind. Februar 2022; Konzeptvergabe: 2010
Wo	Freie und Hansestadt Hamburg

Zielsetzung Förderung von Bautätigkeiten durch Baugemeinschaften und Ankurbeln sozialverträglicher Wohnraumentwicklung

Verweise Mitteilung des Senats der FFH Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.10.2019 zum Haushaltsbeschluss 2019/2020. Drucksache 21/18514; Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung (2022); Pletz (2021).

Bereits seit 2010 verzeichnet die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) durch die Einführung der Konzeptvergabe eine Abkehr vom Höchstgebotsverfahren, wodurch bei über 100 Ausschreibungen mehr als 4.500 Wohneinheiten geschaffen werden konnten (Stand 2021). Um die Herstellung von sozialverträglichem Wohnraum durch Baugemeinschaften – einem Zusammenschluss von mindestens drei Haushalten, die Wohnraum zur Selbstnutzung entwickeln, häufig familienfreundlich, generationsübergreifend und vielfältig aufgestellt sind und aktiv die Nachbarschaft mitgestalten wollen – anzukurbeln, ermöglicht die FHH eingetragenen Baugemeinschaften einen bevorzugten Zugang zu baureifen Grundstücken auf Basis einer Konzeptvergabe. Weitere Besonderheit ist ein sogenanntes Anhandgabeverfahren, durch welches die Baugemeinschaften bei der Grundstücksübertragung und -entwicklung unterstützt und geleitet werden. Auf die hier angewandte Konzeptvergabe und Anhandgabe soll im Folgenden genauer eingegangen werden. Voraussetzung für das Verfahren ist die Registrierung als Baugemeinschaft bei der Agentur für Baugemeinschaften. Auf diesen Prozess soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Konzeptvergabe: Bei zur Verfügung stehenden baureifen Grundstücken veröffentlicht die Agentur für Baugemeinschaften das Grundstücksangebot bzw. die Grundstücksausschreibung mitsamt dem Kaufpreis oder des Erbbauzinses, welcher durch die baurechtliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks ermittelt wird, und der Bewertungskriterien für die Konzeptvergabe. Der Kriterienkatalog enthält allgemeine und spezifische sowie quartiers- und projektbezogene Kriterien; er wird somit an jede Grundstücksausschreibung individuell angepasst. Bei Interesse können sich die Baugemeinschaften mit einem ausgefüllten Bewerbungsformular, inklusive eines schriftlichen Nutzungskonzeptes, Angaben zum Baubetreuer- und Architekturbüro, einem ersten Finanzierungskonzept und dem Nachweis von mind. 50-60 % der späteren Haushalte bewerben. Nach einem Auswahlverfahren (ggf. mit Auswahlgesprächen) erhält die Baugemeinschaft den Zuschlag, die die Kriterien am besten erfüllt, ein belastbares und nachvollziehbares Konzept einreicht und als Gruppe am meisten überzeugt. Zur Sicherstellung der Umsetzung der für den Zuschlag ausschlaggebenden Kriterien werden diese Bestandteile im Erbbaurechts- oder Kaufvertrag aufgenommen und bei Nichterfüllung geahndet. Abgeschlossen wird die Konzeptvergabe mit dem Beschluss durch die Kommission für Bodenordnung, einem Gremium der Hamburger Bürgerschaft, welches über alle städtischen Grundstückstransaktionen entscheidet.

Anhandgabe: Mit Beschluss der Kommission beginnt die Anhandgabezeit, welche, wenn Baurecht gegeben oder sichergestellt ist, dass sich das Vorhaben nach § 34 BauGB in die nähere Umgebung einfügt, ein Jahr beträgt. Bei anderen Voraussetzungen kann sie auf bis zu zwei Jahre verlängert werden. Als weitere Voraussetzung für die Anhandgabe muss die Baugemeinschaft einen Gesellschaftsvertrag abgeschlossen oder den Status einer Genossenschaft bzw. Genossenschaft in Gründung innehaben. In dieser Zeit garantiert die Stadt, mit keinen Dritten über die Vergabe des Grundstücks zu verhandeln und der Baugemeinschaft wird für folgende Tätigkeiten Zeit eingeräumt: Fehlende Mitglieder gewinnen, Finanzierung klären und aufstellen, (Wohnraum)Fördermittel beantragen (beispielsweise Förderprogramm „Baugemeinschaften“ der Investitions- und Förderbank Hamburg), Grundstücksfragen klären (beispielsweise Durchführung von Bodenuntersuchungen), Bauleitpläne erstellen, Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Vorbescheides beantragen bzw. im Idealfall erhalten. Verpflichtend müssen die Baugemeinschaften in dieser Zeit an bera-

tenden Zwischengesprächen teilnehmen und Status-Zwischenberichte einreichen. Nach Ablauf der Anhandgabe muss alles Nötige für den Grundstückserwerb finalisiert sein. Die Anhandgabe wird durch die notarielle Unterzeichnung des Kauf- bzw. Erbbaurechtsvertrags erfolgreich beendet.

FALLSTUDIE: Konzeptvergabe an städtischen Grundstücken für kooperatives und bezahlbares Bauen und Wohnen

Was	Konzeptvergabe städtischer Grundstücke an Baugemeinschaften mit einer halbjährigen der Bewerbungsphase vorgelagerten Ankündigungsphase
Seit wann	Ratsbeschluss zur Einführung der Konzeptvergabe im Oktober 2025
Wo	Leipzig
Zielsetzung	Unterstützung und Wettbewerbsnachteilsausgleich von Baugemeinschaften zur Stärkung des kooperativen, bezahlbaren und gemeinwohlorientierten Wohnens
Verweise	Beschlussvorlage Nr. VI-DS-08052 der Stadt Leipzig vom 11.12.2019; Änderungsantrag Nr. VII-DS-04909-ÄA-01 der Stadt Leipzig vom 13.04.2022.

Im Wohnungspolitischen Konzept der Stadt Leipzig (Fortschreibung 2015) hat die Ratsversammlung am 28.10.2015 die Einführung von Konzeptverfahren für städtische Grundstücke beschlossen. Dieser Beschluss wurde mit der Vorlage DS-05276 „Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen des Wohnungspolitischen Konzepts“ am 27.09.18 bestätigt und aktualisiert. Es gibt einerseits das Konzeptverfahren für den mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum (sozialen Wohnungsbau, Beschlussvorlage VI-DS-04657), andererseits die Konzeptvergabe an städtischen Grundstücken für kooperatives und bezahlbares Bauen und Wohnen (Beschlussvorlage VI-DS-08052), welche mit Fokus auf ihrem Ablauf und Kriterienkatalog als Best Practice an dieser Stelle erläutert werden soll:

Ziel der Konzeptvergabe für Baugemeinschaften ist die Förderung von kooperativen, bezahlbaren und gemeinwohlorientierten Wohnen sowie dem Erhalt der Vielfalt an Wohnformen auf dem Leipziger Wohnungsmarkt. Mindestens 70 % des zu errichtenden Wohnraums muss von selbst genutzten Eigentümern oder selbst nutzenden Mitgliedern bewohnt werden.

Die Besonderheit des Leipziger Vorgehens ist die direkte Ansprache interessierter Baugemeinschaften mit einer der dreimonatigen Bewerbungsfrist vorgelagerten halbjährigen Vorankündigungsphase. Dadurch sollen die Wettbewerbsnachteile von Baugemeinschaften, namentlich die längeren Vorlaufzeiten für die Gruppenfindung und -organisation sowie Konstituierung und Entwicklung von Konzepten, ausgeglichen werden. Zum Start der Ankündigungsphase wird den Baugemeinschaften das Kriterienset, ein Orientierungswert zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert für das jeweilige Grundstück und ein Erbbaurechtsvertragsmuster zur Hand gegeben. Mindestens eine öffentliche Veranstaltung soll in der Ankündigungsphase stattfinden.

Das Kriterienset mit quantitativ und qualitativ zu bewertenden Kriterien wurde in einem Beteiligungsprozess mit Politik, Stadtverwaltung, der Wohnungswirtschaft und Öffentlichkeit erarbeitet. Es besteht aus Kann-Kriterien und soll nicht als Checkliste verstanden werden, sondern vielmehr den Baugemeinschaften ermöglichen, eigene Schwerpunkte zum kooperativen und bezahlbaren Wohnen zu setzen. Folgende inhaltliche Bereiche inklusive der Gewichtung enthält das Kriterienset:

- 1) Wirtschaftliche Tragfähigkeit und Bezahlbarkeit (36 %): Wirtschaftlichkeit, Bezahlbarer Wohnraum, Laufzeit der Mietpreis- und Belegungsbindung in Verbindung mit dem Einsatz von Wohnungsbaufördermitteln.
- 2) Vielfalt des Wohnungsangebots (14 %): Wohnungstypen, Gemeinschaftliches Wohnen, Ermöglichung flexibler Grundrisse.
- 3) Besondere Berücksichtigung von Senioren, Menschen mit Behinderung oder Menschen mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt (17 %): Anteil an barrierefreiem Wohnraum, Unterstützung von Menschen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt.
- 4) Erhalt und Entwicklung von sozial und nutzungsstrukturell gemischten Stadtteilen, Aktivierung und Stabilisierung von Nachbarschaften (17 %): Nutzung abseits des Wohnens, Einbindung Nachbarschaft und Anwohner im Wohnumfeld.
- 5) CO₂-Minderung und Energieeffizienz (8 %): Liegt ein innovatives, ökologisches und standortbezogenes Konzept für die CO₂-Minderung und Steigerung der Energieeffizienz vor?
- 6) Gruppenbezogene Kriterien (8 %): Einschätzung der Zusammenarbeit, Stabilität und Identifikation der Baugemeinschaft.

Die dreimonatige Bewerbungsphase startet mit der Bekanntgabe des Festpreises bzw. des Verkehrswerts des Grundstücks und dem daraus abgeleiteten marktüblichen Erbbauzins. Alle Konzeptvergaben finden im Erbbaurecht mit einer Laufzeit von 90-110 Jahren statt. Nach Ende der Bewerbungsphase werden in der Auswahlphase die eingegangenen Unterlagen mit dem Ziel einer vorläufigen Rangordnung zuerst einer formalen Vorprüfung der quantitativ prüfbar Anforderungen und Kriterien unterzogen. Anschließend werden vom Auswahlgremium bestehend aus Vertreter:innen des Dezernates VI (Stadtentwicklung und Bau), des Liegenschaftsamtes, des Grundstücksverkehrsausschusses, des Fachausschusses Stadtentwicklung und Bau und aus dem Stadtteil die qualitativen Kriterien bewertet. Mit jeder Baugemeinschaft findet ein Gespräch statt. Das Konzept, welches den größten Beitrag zur Umsetzung der Zielstellung des Wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Leipzig leistet, bekommt die Vergabe. Anschließend erfolgen die Beurkundung des Vertrags und die Besitzübergabe des Grundstücks.

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Für Konzeptvergaben an Baugruppen besteht in Mainz ein standardisiertes Vergabeverfahren (vgl. Abschnitt 2.1.1 oben). Im Rahmen der Ausweisung von neuen Wohnquartieren wurde das Verfahren bisher an vier Standorten umgesetzt. Dieses Angebot richtet sich an private Bauherren, die in Form von Baugruppen organisiert sind, und für die über das Konzeptverfahren ein separater Zugang zum öffentlichen Grundstücksmarkt geöffnet werden soll. Dabei steht die Erwartung eines positiven Beitrags dieser Projekte für die Erfüllung **qualitativer Ziele** im Vordergrund. Die Entwicklung der Konzepte und die damit verbundenen Verhandlungsverfahren sind sehr zeitaufwendig und erfordern auch seitens der Verwaltung einen erhöhten Ressourceneinsatz, da die Vergabezeiträume mit ca. 9 Monaten relativ lang angelegt sind. Falls für das Vorhaben ein Bebauungsplan-Verfahren erforderlich ist, können diese nur z.T. parallel laufen, es kann jedoch durch die getrennten Verfahren keine terminliche Sicherheit für die Baurechtschaffung garantiert werden.

Aus Sicht der Projektgruppe liegt eins der wichtigsten Ziele der aktiven Bodenpolitik in der **Beschleunigung der Baurealisierung**. Das im Absatz oben für Baugruppen diskutierte Modell erscheint daher für den institutionellen Anbietermarkt nicht direkt übertragbar. Insbesondere müssten für diesen Anbieterkreis kürzere Prozesse ermöglicht werden, um die Vergabezeit zu optimieren.

Eine weitere Herausforderung ist die **Kostenreduktion**. Für private Investoren ist die Konzeptvergabe aufgrund des hohen Mehraufwands, der langen Verfahrensdauer und der damit verbundenen Kosten oft wirtschaftlich nicht darstellbar. Insbesondere bei kleinen Projekten, die nur eine geringe Wirkung auf das Angebot haben, gelingt es nicht, kostengünstiges Bauen zu fördern.

Hinsichtlich der **qualitativen Steuerungspotenziale** wird der Vorteil konzeptioneller Vorgaben darin gesehen, dass Bindungen in städtebaulichen Verträgen nur für einen begrenzten Zeitraum festgelegt werden, der deutlich unter den Bindungsdauern langfristiger Wohnraumfördermaßnahmen liegt. Nach diesem Zeitraum sollten Anpassungen an die Marktverhältnisse zugelassen werden, um das Risiko unwirtschaftlicher Vorgaben und damit negativer Marktanreize zu minimieren.

Die Konzeptvergabe ist ein geeignetes Instrument zur Erfüllung von Qualitätszielen, bietet aber keine Vorteile für die Beschleunigung von Wohnungsbau und die Bezahlbarkeit. Bei Einsatz des Instruments ist eine Klärung der Zielerwartungen im Zieldreieck Beschleunigung, Bezahlbarkeit, Zielgruppengerechtigkeit erforderlich.

Tabelle 6: Bewertung des Instruments: Konzeptvergabe von Grundstücken

Instrument Konzeptvergabe von Grundstücken		
	Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
	<ul style="list-style-type: none"> — Regelgeleitetes Verfahren mit einheitlichen Kriterien fördert Transparenz für Marktteilnehmer — Preisvorgabe kann Umsetzung von Konzeptvergaben beschleunigen 	<ul style="list-style-type: none"> — Höhere Flexibilität als Wohnraumförderung durch individuelle Ausgestaltung der sozialpolitischen Vergabekriterien in Konzepten (mittlere Einkommen, Beschäftigte in Mangelberufen etc.). Bindungsdauer kann freier vereinbart werden. — Nachhaltigkeitskriterien bei Konzeptvergaben können über gesetzliche Baustandards hinausgehen
	<ul style="list-style-type: none"> — Höheres Projektrisiko durch Mehrkosten und Zeitaufwand, besonders in schwierigeren Marktsituationen — Hoher Aufwand für Moderation und Abstimmung — Städtebauliche Qualitätsstandards müssen festgelegt werden, ansonsten gehen Vergabekriterien nicht über übliche Vorgaben bzw. Quoten hinaus. — Festpreismodell schwer vorstellbar, da nicht klar, wie stadtweit einheitlicher Preis mit Bodenpreisheterogenität einhergehen kann. — Vergabezeiträume (ca. 9 Monate) und B-Plan Verfahren sind zeitintensiv und nicht immer parallel möglich 	<ul style="list-style-type: none"> — Konzepte müssen städtebauliche Qualitätsstandards beinhalten, sonst kein Unterschied zu Quotierungsregelungen — Konzeptvergaben verteuern u. verlangsamen den Wohnungsbau tendenziell — Qualitätsrisiken bei Festpreismodellen (beispielsweise KMB München Festpreisvergabe mit Qualitätswettbewerb und Zielgruppenquotierung) — Langfristige Bindungen, wie in einigen SWF der Länder üblich oder in Konzeptverfahren angewandt, bergen Kalkulationsrisiken, und entsprechen ggf. und den langfristigen Bedarfen nicht

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Der aktuelle Stand der Konzeptvergabe in Mainz basiert auf Einzelfallvorgaben. Ein einheitliches Konzept oder festgelegte generelle Vergabekriterien gibt es nicht. Für durchgeführte Konzeptvergaben in Fällen wie Lerchenberg, Finthen und Ebersheim wurden Zielsetzungen und Rahmenbedingungen vorab festgelegt; die

Vergabe von Grundstücken erfolgte auf Basis individueller Kriterien. Insbesondere bei der Vergabe von Grundstücken für den Eigenheimbau waren die Zugangskriterien breit definiert und es gab keine besonderen Qualitätsanforderungen.

In einigen Fällen wird die Konzeptvergabe mit städtebaulichen Verträgen kombiniert. Dieses Modell funktioniert gut, jedoch nicht im Bereich des kostengünstigen Bauens, da die durch Qualitätsvorgaben festgelegten Grundstückspreise häufig zu hoch ausfallen. Ein typischer Anwendungsfall der Konzeptvergabe ist die Sicherung der städtebaulichen Gestalt durch Qualitätssicherungsverfahren, wie etwa im Heiligkreuz-Viertel. Dort wurde ein Baufeld vom Eigentümer für das Modell der Baugemeinschaften zur Verfügung gestellt und im Rahmen einer Konzeptvergabe unter Einbindung des Qualitätsrates im Heiligkreuz-Viertel vergeben. Der gesamte Prozess wurde durch Beratungsleistungen einer Bürogemeinschaft extern begleitet, wobei diese Begleitung nicht explizit für das Baufeld, sondern für ein Forschungsprojekt im Rahmen des Bundesressortforschungsprogramms Experimenteller Wohn- und Städtebau (ExWoSt) erfolgte. Der Beratungsaufwand bei Baugruppen ist hoch. Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen muss hierbei hinterfragt werden.

Die Durchsetzbarkeit weiterführender Qualitätsziele in wohnungsbaulichen Vorhaben ist eins der Kernelemente einer aktiven Bodenpolitik. Die Nutzung von Konzeptverfahren bei der Vergabe von kommunalen Grundstücken ist daher ein Kernelement einer Bodenpolitik, die auf der Schaffung kommunalen Grundeigentums basiert. Eine Weiterentwicklung des Instrumentes wird daher in Abhängigkeit von Art und Umfang einer zu implementierenden Akquisitionsstrategie empfohlen. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Strategische Steuerungsziele aufstellen: Die Konzeptvergabe von Bauland sollte klare strategische Steuerungsziele verfolgen, um die Stadtentwicklung nachhaltig und gezielt zu lenken. Hierbei ist zu definieren, welche spezifischen Ergebnisse und Zielsetzungen mit der Konzeptvergabe erreicht werden sollen. Zugleich sollte geprüft werden, welche Ziele auch ohne den Einsatz einer Konzeptvergabe realisiert werden könnten. Damit lässt sich der Aufwand für Konzeptvergaben auf Vorhaben konzentrieren, die einen besonderen städtebaulichen Mehrwert bieten und ein hohes Maß an Steuerungsbedarf erfordern.
- Prozessgestaltung und Vergabekriterien praxismäßig gestalten: Die Gestaltung des Vergabeprozesses und die Festlegung der Vergabekriterien sollten sorgfältig abgewogen werden, um eine Balance zwischen Komplexität und Attraktivität der Verfahren zu finden. Der Prozess sollte dabei so gestaltet sein, dass er eine schnelle Umsetzung ermöglicht und möglichst Bieterwettbewerb ermöglicht. Daher ist eine pragmatische Handhabung anzustreben, die sowohl die Interessen der Stadt als auch die der Investoren berücksichtigt. Es empfiehlt sich, hierbei Best-Practice-Beispiele auf ihre Übertragbarkeit hin zu überprüfen, wie etwa die Festpreisvergabe, bei der der Grundstückspreis festgelegt wird und die Vergabe auf der Basis der besten Konzeptqualität erfolgt. Ein solcher Ansatz sollte den Wettbewerb um die Grundstücke fördern und zugleich die städtischen Entwicklungsziele sicherstellen.
- Prüfung der Spielräume zur Kaufpreisgestaltung: Wie im Abschnitt 3.2.2 angesprochen, kann eine Gemeinde vom Verkehrswertprinzip abweichen, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Die rechtlichen Spielräume zur Anwendung bei Konzeptvergaben sollten daher geprüft werden,

3.3.3 Direktvergabe

Funktionsweise und Charakteristika

Die Direktvergabe von Grundstücken durch Kommunen bedeutet, dass eine Gemeinde kommunales Grundeigentum ohne ein wettbewerbliches Vergabeverfahren mindestens zum Verkehrswert veräußert, also auf eine Ausschreibung oder ein Bieterverfahren verzichtet.

Die Direktvergabe bietet einige Vorteile, vor allem in Bezug auf den **geringeren Verfahrensaufwand** und die **schnellere Umsetzung** im Vergleich zu einem Bieterverfahren. Zudem ermöglicht sie eine gezielte Veräußerung von Grundstücken an bestimmte Akteure, womit theoretisch eine Forcierung strategischer stadtpolitischer oder wohnungspolitischer Ziele möglich wird, wie beispielsweise die Sicherung bezahlbaren Wohnraums.

Nachteilig ist jedoch, dass bei einer Direktvergabe **weniger Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der qualitativen Auswahl** bestehen. Ähnlich wie beim Konzeptvergabeverfahren verzichtet die Kommune auf mögliche Mehreinnahmen, die durch ein Bieterverfahren mit Höchstpreisvergabe erzielt werden könnten. Anders als dort, entfällt bei der Direktvergabe aber ein Wettbewerb, der innovative Konzepte und hohe Qualitätsstandards fördern könnte.

Zudem müssen die beihilfe- und vergaberechtlichen Vorgaben eingehalten werden, was die Direktvergabe in rechtlicher Hinsicht komplex machen kann. Voraussetzung für eine Direktvergabe ist regelmäßig der Nachweis eines Alleinstellungsmerkmals des vorgesehenen Erwerbers, beispielsweise, wenn nur ein bestimmter Marktteilnehmer in der Lage ist, die geforderten Leistungen oder Anforderungen zu erfüllen. Fraglich ist, ob diese Anforderung bei Veräußerungen an kommunale Wohnungsbaugesellschaften erfüllbar ist, da die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Regelfall auch in wettbewerblichen Verfahren umgesetzt werden kann.

Anwendungspraxis in Mainz

Die Direktvergabe wird in Mainz einzelfallbezogen praktiziert. So wurden beispielweise Wohngebäude an die Wohnbau Mainz veräußert; auch Entwicklungsflächen an Projektentwickler wurden direkt vergeben. Im Rahmen von Direktvergaben kann die Stadt Mainz Entwicklungs- und Nutzungsziele platzieren. Die Durchsetzungsfähigkeit derartiger Bindungen muss vertraglich verankert werden.

Aus Gründen der geringeren Anwendungsrelevanz für allgemeine wohnungswirtschaftliche Akteure wurde das Instrument Direktvergabe in der Projektbearbeitung im Sinne einer aktiven Bodenpolitik nicht weiter diskutiert.

3.3.4 Erbbaurechtvergabe

Funktionsweise und Charakteristika:

Die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht ist ein Instrument, das Kommunen ermöglicht, ihre Eigentumsrechte an Grund und Boden zu bewahren, während sie gleichzeitig die Nutzung des Baulands für eine Bebauung durch private oder institutionelle Bauherren ermöglichen. Das Erbbaurecht ist ein grundstücksgleiches Recht, das über einen festgelegten Zeitraum gewährt wird. Es erlaubt dem Erbbauberechtigten, das Grundstück zu nutzen und zu bebauen. Weiterhin kann das Erbbaurecht veräußert oder vererbt werden, während das Grundeigentum bei der Kommune verbleibt.

Der Nutzungszeitraum des Erbbaurechts ist nicht gesetzlich festgelegt, wird aber in der Praxis meist für mehrere Jahrzehnte – in der Regel zwischen 50 und 99 Jahren – vertraglich vereinbart, wobei eine Verlängerung ebenfalls möglich ist.

Die Bestellung von Erbbaurechten erfolgt durch den Erbbaurechtgeber in einem zivilrechtlichen Verhältnis. Dies gilt auch für kommunales Grundeigentum. Die Kommune kann daher im Rahmen der Vertragsfreiheit Ziele und Auflagen vereinbaren. Der Vorteil gegenüber Förderverträgen oder städtebaulichen Verträgen liegt in der Gültigkeitsdauer der im Erbbaurecht vereinbarten Regelungen für die gesamte Laufzeit des Vertrags.

Anstelle eines einmaligen Kaufpreises erfolgt die Entgeltzahlung im Erbbaurecht im Regelfall durch regelmäßige Zahlungen eines Erbbaurechtzinses. Eine Alternative zur laufenden Zahlung stellt eine Barwertablösung dar, bei der der Erbbaurechtzins einmalig abgegolten wird, wobei die Höhe der Barwertablösung im Prinzip der Summe der (diskontierten) zukünftigen regelmäßigen Zahlungen entsprechen. Die Höhe des Erbbauzinssatzes stellt daher eine wichtige Entscheidungsgröße dar, an der sich auch die Attraktivität des Erbbaurechts messen lassen muss. Dem Vorteil eines geringeren Kapitaleinsatzes am Anfang steht nämlich der Nachteil der Unsicherheit über die Höhe und Dynamik des zukünftigen Erbbauzinssatzes gegenüber.

Hinsichtlich der angemessenen Höhe des Erbbauzinssatzes wird üblicherweise von einer Verzinsung auf Grundlage des Bodenwertes ausgegangen. Der Liegenschaftszinssatz ist der Zinssatz, mit dem der Verkehrswert von Liegenschaften im Durchschnitt marktüblich verzinst wird; dieser könnte dann analog zur Bemessung des Erbbauzinssatzes verwendet werden. Damit wird aber implizit unterstellt, dass das Erbbaurecht hinsichtlich der Verwertungsrechte wirtschaftlich dem Volleigentum gleichzustellen ist, was schon allein hinsichtlich der begrenzten Nutzungsdauer nicht richtig ist (vgl. Löhr 2022); dazu kommen u.U. Nachteile für die Kreditfinanzierung, Kosten des Vertragsmanagements und die Tatsache, dass der Erbbaurechtnehmer nicht an steigenden Bodenwerten partizipiert.

Gleiches gilt für die Dynamisierung des Erbbaurechtzinses. Ein üblicher Erbbaurechtsvertrag enthält neben der Laufzeit auch Regelungen über die laufende Anpassung des Erbbauzinsses. Die grundlegende Intention dahinter ist die einer Wertsicherungsklausel, mit der langfristige Zahlungen vor Geldentwertung in Folge einer Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse gesichert werden (§ 9a Abs. 1 ErbbauRG). Damit stellt sich die zentrale Frage, auf welcher Berechnungsgröße die Ermittlung der Entwertung basiert. Der o.g. unbestimmte Begriff "Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse" wurde laut Rechtsprechung des BGH definiert als Veränderung der Lebenshaltungskosten (abgebildet durch den Verbraucherpreisindex) und der Einkommensverhältnisse (abgebildet durch den Index der Bruttomonatsverdienste der Arbeitnehmer). Nach § 9a ErbbauRG ist eine Erhöhung regelmäßig dann als unbillig anzusehen, wenn sie über die seit Vertragsabschluss eingetretene Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse hinausgeht. Diese Veränderung stellt somit eine Obergrenze für die Anpassung des Erbbauzinsses dar.

Nicht sachgemäß ist in diesem Kontext im Regelfall eine Dynamisierung anhand der Verkehrswertentwicklung. Denn Liegenschaftszinssatz und Verkehrswert stehen im inversen Verhältnis, d.h. in Phasen niedriger Kapitalkosten sind auch die Liegenschaftszinssätze niedrig und die Bodenwerte dafür umso höher. Eine Bemessung an der Wertentwicklung für Grund und Boden würde daher den Erbbaurechtnehmer benachteiligen, denn er profitiert nicht von der marktüblichen Wertentwicklung; umgekehrt müsste entsprechend der Erbbaurechtzinssatz der Höhe nach dynamisch nach unten angepasst werden.

Vorteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Ein zentraler Vorteil des Erbbaurechts ist, dass die Kommune dauerhaft Eigentümerin des Grundstücks bleibt und damit langfristig Einfluss auf die Entwicklung und Nutzung des Bodens nehmen kann. Dies betrifft zum einen die Verwertung nach Ablauf des Erbbaurechts, andererseits die Möglichkeit, zumindest in längeren Intervallen mit dem Erbbaurechtnehmer bilaterale Absprachen über die gegenseitigen Vereinbarungen zu treffen, und damit Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die dauerhafte Kontrolle über das Eigentum schützt das kommunale Grundvermögen vor spekulativer Verwertung und kann dazu beitragen, die Bodenpreise zu dämpfen, wenn die Kommune in der Lage ist, ein mengenmäßig ausreichend großes Angebot an Grundstücken im Erbbaurecht bereitzustellen. Zudem kann die Kommune durch die Erhebung von Erbbauzinsen kontinuierliche Einnahmen erzielen, abhängig von der Ausgestaltung des Erbbaurechtszinses.

Das Erbbaurecht bietet zudem wohnungspolitische Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere wenn es mit Konzeptvergaben oder sozialen Vergabekriterien gekoppelt wird. So können langfristige soziale Bindungen für preisreduzierten Wohnraum vereinbart werden, die weit über die Bindungsfristen der klassischen sozialen Wohnraumförderung hinausgehen. Das Erbbaurecht erlaubt es daher, bestimmte Gemeinwohlziele dauerhaft zu sichern.

Als Gegenwert kann der Erbbaurechtgeber die getroffenen Vereinbarungen hinsichtlich ihrer wert- oder ertragsmindernden Wirkung durch Vereinbarungen zum Erbbaurechtzins kompensieren. Im Allgemeinen erfolgt dies durch eine Bodenwertermittlung im Residualwertverfahren auf Basis der durch die gewünschte gemeinwohlorientierte Nutzung bedingten Ertragsminderungen. Neben einer Berücksichtigung in der Bemessungsgröße Bodenwert wird vielfach von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, preisrelevante, gemeinwohlorientierte Ziele durch Abschläge auf die Bemessungsgröße Zinssatz zu kompensieren.

Nachteile im Sinne der aktiven Bodenpolitik:

Allerdings ist die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht auch mit Nachteilen verbunden. Der Verwaltungsaufwand ist höher, da die Kommune die Einhaltung der vertraglichen Bestimmungen über den gesamten Nutzungszeitraum hinweg überwachen muss und die Bewirtschaftung der Erbbaurechtverträge laufende Kosten verursacht. Darüber hinaus verzichtet die Kommune auf kurzfristige Einnahmen, die sie bei einer direkten Veräußerung des Grundstücks erzielen könnte, es sei denn, es wird eine Barwertablösung vereinbart. Dies kann gerade in finanzschwachen Kommunen ein Hemmnis darstellen. Auf Seiten der Marktteilnehmer gibt es zudem Vorbehalte gegenüber dem Erbbaurecht, da es beispielsweise bei der Kreditvergabe zu Abschlägen kommt und Investoren nicht an möglichen Bodenwertsteigerungen partizipieren können.

Bei Verstößen kann die Kommune Sanktionen verhängen oder in extremen Fällen das Grundstück durch einen sogenannten Heimfall zurückfordern, was jedoch Entschädigungszahlungen an den Erbbauberechtigten auslösen kann und damit als Sanktionsmittel nur im Falle einer glaubhaften Handlungsbereitschaft der Kommune wirksam ist.

Um das Erbbaurecht daher anreizkompatibel zu halten, erscheint es daher sinnvoll, die Erbbaurechtzinsen so auszulegen, dass sie auch im Vergleich zu marktüblichen Finanzierungskosten attraktiv sind. Zusätzlich sollten Erbbaurechtverträge handhabbar und für eine Bankenfinanzierung geeignet gestaltet werden, insbesondere durch Abstimmung mit den erbbaurechtlichen Belastungsgrenzen.

Ein weiterer Nachteil ist die eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit gegenüber Dritten. Es kann bei Bauträgermodellen im Erbbaurecht die Gefahr bestehen, dass Bauträger den Kostenvorteil durch das Erbbaurecht für sich abschöpfen, ohne dass die sozialen oder wohnungspolitischen Ziele der Kommune vollständig erfüllt werden, da Wohnungskäufer in der Regel nicht in der Lage sind, abzuschätzen, inwieweit der Kaufpreis den Kostenvorteil des Erbbaurechtsgrundstücks vollständig widerspiegelt.

FALLSTUDIE: Mietpreisbegrenzung im Erbbaurecht in Köln

Was vergünstigte Erbbauzinsen bei langfristiger Mietpreisbindung

Seit wann März 2022

Wo Köln

Zielsetzung Abfederung der steigenden Miet- und Bodenpreisentwicklung, Vermarktung von Geschosswohnungsbaugrundstücken durch Erbbaurecht

Verweise Beschlussvorlage Nr. 1304/2020 der Stadt Köln vom 03.02.2022; Holm/Horlitz 2022

Am 17.03.2022 hat die Stadt Köln beschlossen, zukünftig städtische Flächen für den Geschosswohnungsbau vorrangig durch die Konzeptvergabe, wie bereits durch den Beschluss vom 22.09.2016 eingeleitet, im Erbbaurecht zu vergeben. Eine Direktvergabe soll nur noch in Ausnahmen beim Vorliegen eines Alleinstellungsmerkmals erfolgen. Zur Dämpfung der Mietpreise schöpfen sie die zivilrechtlichen Möglichkeiten weit aus: Wenn mindestens 30 % geförderter und mindestens 20% preisgedämpfter Wohnraum errichtet und die jeweiligen Mieten während der ersten 60 Jahre bei einer Laufzeit von 80 Jahren nur moderat erhöht werden, gestattet die Stadt Köln einen vergünstigten Erbbauzins von jährlich 1,5 % des nutzungsorientierten Verkehrswerts. Damit gilt hier eine deutlich längere Laufzeit als bei den Förderprogrammen des sozialen Wohnungsbaus und dadurch eine ausgedehntere Bindung an die Mietpreisentwicklung von aktuell maximal 1,5 % jährlich. Die Mieten des preisgedämpften Wohnungsbaus dürfen innerhalb der ersten 60 Jahre gemäß der Entwicklung des Verbraucherindex erhöht werden. Ab dem 61. Jahr greift dann bei einer Erhöhung der Miete im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ein Erbbauzins von 4 %.

FALLSTUDIE: Zielgruppengerichteter reduzierter Erbbauzins in Frankfurt am Main

Was geringerer Erbbauzins für Familien oder bei gemeinwohlorientierter Vorhaben

Seit wann Familien: Mind. Seit 2010; Gemeinwohl: Seit 2020

Wo Frankfurt am Main

Zielsetzung Wohnungsmarktzugangserleichterungen für junge Familien, Wohngenossenschaften, Wohnprojekte und Haushalte mit niedrigem Einkommen

Verweise Beschlussausfertigung § 3581 am 20.07.2023 der Stadt Frankfurt am Main; Stadt Frankfurt am Main (2024a, b)

Aktuell unterhält die Stadt Frankfurt am Main rund 4.500 Erbbaurechte in ihrem Stadtgebiet, welche zum Großteil aus Wohnungserbbaurechtsverträgen bestehen. Da die Vergabe von städtischen Grundstücken in der Regel durch die Bereitstellung von Erbbaurechten erfolgt, wird die Zahl in Zukunft weiterwachsen. Der

Erbbauzins beträgt 2,5 % des Bodenrichtwertes mit einer Laufzeit von 99 Jahren. Sowohl für Familien als auch für gemeinwohlorientierte Vorhaben bestehen Möglichkeiten zur Reduzierung des Erbbauzinses:

Ab einem Mindestanfangswert des Erbbauzinses von jährlich 12,75 €/m² haben Familien die Möglichkeit im Rahmen des „Starterprogramms junge Familien“ eine Reduzierung des vertraglich vereinbarten Erbbauzinses für jedes im Haushalt lebende Kind schuldrechtlich um 20 % zu erhalten. Die Ermäßigung kann für maximal vier Kinder beantragt werden, kann also bis zu 80 % betragen. Diese Vergünstigung wird Familien gewährt, wenn sie die Immobilie selbst bewohnen, keinen Wohnraum vermieten und kein weiteres Wohneigentum besitzen. Die Erbbauzinsermäßigung wird so lange gewährt, wie die oben genannten Voraussetzungen vorliegen.

Seit 2020 ist eine Reduzierung des Erbbauzinses für Vorhaben mit überwiegend gefördertem Wohnraum oder von Wohngenossenschaften oder Wohnprojekten im Rahmen einer Konzeptvergabe auf 0,5 – 1,5 % je nach Höhe des Bodenrichtwertes möglich. Die Konzeptvergabe soll zukünftig zum Standard bei der Vergabe von städtischen Grundstücken werden. Im Beschluss Nr. 693 vom 20.07.2023 wurde festgehalten, dass schnellstmöglich ämterübergreifend ein Kriterienkatalog zur Reduzierung des Erbbauzinses unter Einbeziehung von gemeinwohlorientierten Kriterien erarbeitet werden soll. Auch soll die Möglichkeit einer Einmalzahlung des Erbbauzinses (jährlich oder über die gesamte Laufzeit) geprüft werden.

Bewertung und Diskussion durch die Projektgruppe

Trotz des geringen wirtschaftlichen Ertrags für die Stadt wird das Erbbaurecht als wichtiges Steuerungsinstrument zur Erfüllung kommunalpolitischer Forderungen, städtische Grundstücke nicht mehr zu veräußern, sondern ausschließlich über Erbbaurechte zu vergeben, angesehen. Dies stößt jedoch auf ein Problem, da kaum eigene Entwicklungsflächen zur Verfügung stehen. Umwidmungen von beispielsweise Sportflächen im Erbbaurecht in Bauland sind aufgrund der Flächenknappheit keine Lösung, da Ersatzflächen benötigt werden. Das Instrument eignet sich daher vor allem für Schlüsselgrundstücke, bei denen aus städtebaulichen Erwägungen heraus langfristige Steuerungsziele durch Erbbaurecht gesichert werden können. Im Verhältnis mit bestehenden Erbbaurechtnehmern wird die Möglichkeit, im laufenden Vertragsverhältnis öffentliche Forderungen gegenüber dem Erbbaurechtnnehmer, etwa zur Vermeidung von Missständen, einbringen zu können als positiv gesehen. Die Möglichkeit, gemeinwohlorientierte Forderungen vertraglich für eine sehr lange Zeit binden zu können, wird eher kritisch gesehen, da die Anforderungen hieran einem stetigen Wechsel unterliegen. Eine langfristige Festlegung von beispielsweise sozialen Kriterien an eine Wohnnutzung kann dieser Tatsache nicht gerecht werden und erscheint daher nicht zielführend.

Ein zentrales Thema in der Diskussion um eine stärkere Nutzung von Erbbaurechten ist die Verbesserung der Bezahlbarkeit des Wohnens. Es wird überlegt, wie durch soziale Preiskomponenten, etwa durch reduzierte Erbbaurechtssätze, bestimmte Zielgruppen wie Familien mit Kindern besser unterstützt werden können. Zwei wesentliche Stellschrauben für die Erreichung dieses Ziels sind die Reduzierung des Erbbaurechtzinssatzes und die Anpassung der Zinssätze. Grundsätzlich ist das Erbbaurecht im Vergleich zum Volleigentum nicht gleichgestellt und müsste daher grundsätzlich günstiger bewertet werden. Ein weiteres Problem bei der Anpassung der Zinssätze ist die übliche Indexierung an den Verbraucherpreisindex (VPI). In Zeiten niedriger Kapitalmarktzinsen kann dies langfristig dazu führen, dass das Erbbaurecht teurer wird als der direkte Kauf von Grundstücken, was die Attraktivität des Instruments weiter beeinträchtigen könnte. Erbbaurechtvergabe bedeutet für die Stadt oder städtische Gesellschaften auch immer einen Verzicht auf Veräußerungserlöse. Die erforderliche Kapitalbeschaffung für Grundstücksakquisitionen im Zuge einer aktiven Bodenpolitik macht aber eine strategische Veräußerung von Grundstücken zusätzlich sinnvoll; ein

vollständiger Verzicht auf die Veräußerung kommunaler Grundstücke würde dann andere Wege der Finanzierung erfordern.

Tenor der Diskussion: Politische und gesellschaftliche Anforderungen an Quartiere ändern sich dynamisch, sodass jeder Fall nach Ende der Nutzungszeit des Erbbaurechts es immer individuell betrachtet werden muss. Es ist entscheidend, welches Ziel erreicht werden soll. Der städtebauliche Anforderungskatalog ist entscheidender für die Weichenstellung als finanzielle Aspekte.

Tabelle 7: Bewertung des Instruments: Erbbaurechtvergabe von Grundstücken

Instrument Erbbaurechtvergabe von Grundstücken	
Implementierung	Wirkung auf Bodenmarkt
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 10px;">  <ul style="list-style-type: none"> — Möglichkeit, transparente Vergabekriterien aufzusetzen. Erbbaurecht als ein hilfswises kommunales Wohnraumförderinstrument — differenziertere Steuerung wohnungspolitischer Zielsetzungen sowohl im Wohneigentum als auch im Mietwohnungsbau möglich </div>	<ul style="list-style-type: none"> — Städtebauliche und wohnungspolitische Steuerungsmöglichkeit für die Stadt (ca. alle 20-30 Jahre), beispielsweise innerhalb von Sanierungszyklen — Heimfall: Möglichkeit Grundstücke neu zu überplanen; Missstände (Problemimmobilien) können behoben werden, aber auch finanzielle Belastung für Stadt — Dauerhaftes Eigentum von Schlüsselgrundstücken als Chance der LH Mainz zur Weiterentwicklung in der Innenstadt → mehr Gestaltungsspielräume — ggü. Wohnraumförderung deutlich langfristige Sozialbindungen möglich
<div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 10px;">  <ul style="list-style-type: none"> — Vergabe von Erbbaurechten aufwendiger Prozess — Überprüfung der Einhaltung von Bindungen über gesamte Laufzeit erforderlich (deutlich länger als bei städtebaulichen Verträgen und Wohnraumförderung) — Verfügungsgewalt (Heimfall, Vertragsende) kann durch die LH Mainz ggf. nicht ausgeübt werden, da keine finanziellen Mittel vorhanden sind </div>	<ul style="list-style-type: none"> — Bindung an soziale Kriterien über die Erbbaurechtsdauer (i.d.R. 99 Jahre) zu lang, da sich die Anforderungen an das Grundstück / die Bedürfnisse über die Jahre fortentwickeln und nicht langfristig vorhersagbar sind — Nur auf Erbbaurechtsvergabe zu setzen verhindert die Generierung von Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken für die Reinvestition — Steuerungsmöglichkeit „nur“ am Ende bei Ablauf der Erbbau-Dauer und zu Sanierungszeitpunkten im Lebenszyklus, wenig „Druckmittel“ zu vertragskonformem Verhalten dazwischen.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Der Status quo der Erbbaurechtsvergabe in Mainz zeigt, dass dieses Instrument im Wohnungsbau vorwiegend auf Bestandsgrundstücke aus den 1950er Jahren begrenzt angewandt wird und heute hauptsächlich für Sonderflächen wie Sportanlagen genutzt wird. Dabei steht die Erlösmaximierung nicht im Fokus; die Erbbaurechtzinsen sind entsprechend niedrig, insb. bei Nutzungen im öffentlichen Interesse, beispielsweise bei Sportvereinen). Ursprünglich war das Modell des Erbbaurechts in Zeiten von Eigenkapitalknappheit entstanden, ist aber aufgrund der heutigen Kapitalmarktlage weniger relevant geworden. Für wohnungsbauliche Akteure in Mainz wird es nicht immer als attraktiv angesehen, vor allem, weil die Erbbaurechtzinssätze in vielen Fällen höher sind als die Zinsen für Kapitalmarktdarlehen.

Die Möglichkeit, über Erbbaurechte weiterführende Qualitätsziele in wohnungsbaulichen Vorhaben durchzusetzen und ihre Einhaltung in der Bewirtschaftungsphase langfristig sicherstellen zu können, macht das Instrument zu einem sinnvollen Baustein einer aktiven Bodenpolitik. Der Erhalt des rechtlichen Eigentums an Grund und Boden kann hingegen nur dann spekulative Einflussfaktoren auf den Bodenmarkt dämpfen, wenn die LH Mainz entsprechende Nachfragen auf dem Bodenmarkt über den Weg des Erbbaurechts bedienen könnte. Die grundlegende Situation, dass Knappheit auf dem Bodenmarkt zu höheren Preisen führt, kann daher mit diesem Instrument mangels größerer Entwicklungsreserven nicht systematisch geändert werden.

Eine Weiterentwicklung des Instrumentes wird daher in Abhängigkeit von Art und Umfang einer zu implementierenden Baulandakquisitionsstrategie empfohlen. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Strategische Steuerungsziele aufstellen: Die Erbbaurechtvergabe von kommunalem Bauland sollte klare strategische Steuerungsziele verfolgen, um den Instrumenteneinsatz zu rechtfertigen. Hierbei ist zu definieren, welche spezifischen Ergebnisse und Zielsetzungen mit der Erbbaurechtvergabe erreicht werden sollen, die nicht auf anderem Weg ebenfalls umgesetzt werden können. Dazu können auch Gebiete oder städtebauliche Gebietskulissen definiert werden, in denen das Instrument seine Vorteile besonders entfalten kann und für die eine Erbbaurechtstrategie im Besonderen geeignet erscheint.
- Vergabekriterien und Erbbaurechtzins marktgerecht gestalten: Für die Wertermittlung und die Festlegung der Erbbaurechtzinsen sollten transparente und für alle Akteure gleich anzuwendende Kriterienkataloge aufgestellt werden. Diese sollten insbesondere die grundlegenden Unterschiede des Eigentumsrechts und des Erbbaurechts als grundstücksgleiches Recht sowie preisrelevante Qualitätsziele wie Wohnraumförderquoten etc. berücksichtigen. Daher ist eine Handhabung anzustreben, die sowohl die Interessen der Stadt als auch die der Investoren berücksichtigt und auch hinsichtlich der Preisindexierung verlässliche Kriterien ansetzt.
- Die Laufzeit von Erbbaurechten sollte sich an der Wirtschaftlichkeit und dem Lebenszyklus der Liegenschaften orientieren. Neben den bisher üblichen Laufzeiten von üblicherweise 99 Jahren sind auch kürzere Laufzeiten von z.B. 60 oder 75 Jahren vorstellbar.

Insgesamt bietet das Erbbaurecht als Instrument der Bodenpolitik eine Reihe von Vorteilen, erfordert jedoch eine sorgfältige Ausgestaltung und kontinuierliche Kontrolle, um seine Potenziale voll auszuschöpfen. Die Erhöhung der Attraktivität des Erbbaurechts erfordert dabei auch einen Bewusstseinswandel der Akteure, sowohl von Seiten der möglichen Nutzer als auch von Seiten der Kommune als Erbbaurechtsgeber.

3.4 Handlungsoptionen einer integrierten Gesamtstrategie

Eine Gesamtstrategie einer aktiven Bodenpolitik ist mehr als die Anwendung bestimmter vorbeschriebener Instrumente. Vielmehr muss sie sich an der Erreichung bestimmter gesamtstädtischer Ziele orientieren, und dafür die Wechselwirkungen zwischen bestimmten Instrumenten abwägen.

Die im Kapitel 2.2 dargestellten möglichen Ziele einer aktiven Bodenpolitik sollten grundsätzlich Gegenstand des politischen Abwägungsprozesses sein. Allerdings muss in der Entscheidungsfindung Konsens darüber herrschen, dass nicht alle Ziele gleichermaßen erreicht werden können. Dazu kommt, dass bestimmte Ziele mit bestimmten Instrumenten besser oder weniger gut erreicht werden können, wie die Diskussion im Abschnitt 3 gezeigt hat. Eine Priorisierung von Zielsetzungen ist daher ein Weg, um den geplanten Instrumenteneinsatz kalibrieren zu können. Dazu werden für die Erreichung der bodenpolitischen Ziele mit

Fokus auf den Wohnungsbau im engeren Sinne folgende drei Teilziele aufgestellt, die in der Strategiefindung gegeneinander abgewogen werden müssen:

- **Beschleunigung von Wohnungsbauvorhaben (Faktor Zeit):** Welche Potenziale kann ein Instrument der aktiven Bodenpolitik zur Beschleunigung von wohnungsbaulichen Vorhaben entfalten? Wie kann die Baulandentwicklung und die Beplanung beschleunigt werden? Welche Nebeneffekte ergeben sich daraus? Kürzere Entwicklungszeiten erfordern beispielsweise oft zusätzliche Ressourcen, höhere Kosten und führen dazu, dass Kompromisse bei den anderen Faktoren eingegangen werden.
- **Leistbarkeit (Faktor Kosten):** Welche positiven Auswirkungen auf die Leistbarkeit hat ein Instrument der aktiven Bodenpolitik? Welche Möglichkeiten der Bodenpreisdämpfung stellen sich dar? Welche Nebeneffekte ergeben sich daraus? Eine Kostendämpfung kann möglicherweise bei der Qualität Abstriche erfordern oder benötigt mehr Zeit, um wirtschaftlich realisierbar zu bleiben. Wie reduzieren sich dadurch die Erlöse für die Stadt? Wie kann eine Erlösminderung rechtlich zulässig gestaltet werden, damit keine Veräußerung unter Verkehrswert geschieht?
- **Bedarfsgerechtigkeit (Faktor Qualität):** Welche Lenkungswirkung hinsichtlich der qualitativen Wohnungsbedarfe hat ein Instrument? Wie trägt es dazu bei, gemeinwohlorientierte Qualitätsziele der Planung sicherzustellen? Auch hieraus können sich Folgen für die anderen Faktoren ergeben, beispielsweise können höhere Qualitätsanforderungen höhere Kosten verursachen oder die Projektlaufzeit verlängern.

3.4.1 Zielerreichung bodenpolitischer Akquisitionsinstrumente

Eine Bewertung der Einsatzmöglichkeiten und der Zweckhaftigkeit eines Einsatzes der im Abschnitt 3 diskutierten Instrumente einer aktiven Akquisitions- und Verwertungsstrategie sollte daher vorrangig im Lichte der o.g. Ziele erfolgen. Dies ist aufgrund der unterschiedlich langen Implementierungszeiträume nur eingeschränkt möglich. So kann eine Bevorratungsstrategie erst nach mehreren Dekaden ihre volle Wirksamkeit entfalten.

Eine grundsätzliche Einschätzung erscheint aber möglich: Vor allem **hinsichtlich der Beschleunigungswirkung** sind Instrumente, die auf einen proaktiven Erwerb von Baulandpotenzialen durch die LH Mainz abstellen, positiver zu bewerten als solche, die lediglich reaktiv wirken, d.h. erst dann zum Tragen kommen, wenn sie durch Dritte ausgelöst werden (beim Zwischenerwerb durch eine Entwicklungsabsicht privater Entwickler, beim Vorkaufsrecht durch einen rechtsgültigen Verkaufsfall. In wie weit Bevorratungsmodelle und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen ihre beschleunigende Wirkung entfalten können, ist im ersten Falle vor allem dem Umfang der Bevorratung zuzurechnen. Der Aufbau eines Liegenschaftsvermögens für zukünftige Beschleunigungen der Baulandbereitstellung ist ein langfristiges vorausschauendes Instrument, das seine Wirkung erst langfristig entfalten kann. Bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen dämpft vor allem die zeitaufwendige Vorphase das Beschleunigungspotenzial. Ist die Maßnahme einmal beschlossen, können damit über längere Zeiträume erhebliche Beschleunigungspotenziale in der Flächenentwicklung erreicht werden. Ein Baulandbeschluss zum obligatorischen Zwischenerwerb durch die Kommune kann nur dann eine geringe Beschleunigung hervorrufen, wenn die Kommune von den Vorteilen einer schnelleren Abstimmung profitieren kann.

Hinsichtlich der Vorteile für die **Leistbarkeit des Wohnens** stehen neben flächensparender Bauweise und einer Steuerung der angestrebten Qualitäten und Wohnungsteilmärkte vor allem die Steuerung der Bodenpreise im Fokus. Hierbei bieten die vorgestellten Instrumente drei unterschiedliche Ansatzpunkte für eine Kostendämpfung:

- Kostendämpfung durch einen **Verzicht auf eine Erlösmaximierung** bei der Verwertung von Bauland: In diesem Fall werden Einkaufspreisvorteile oder ein aktiver Verzicht der Kommune auf Erlösmaximierung an die Maßnahmenträger weitergegeben mit der Maßgabe, im Gegenzug bestimmte gemeinwohlorientierte Ziele, insbesondere im Sinne einer Mietpreisdämpfung einzuhalten. Diese Wirkung kann sowohl durch Bevorratung oder durch Zwischenerwerb (freihändig oder im Zuge einer SEM) erreicht werden.
- Kostendämpfung durch **Vorgabe von Qualitätszielen** mit entsprechender Signalwirkung an den privaten Grundstücksmarkt: Dieses Ziel wird wie in der kooperativen Baulandentwicklung durch die verbindliche Vorgabe von gemeinwohlorientierten Qualitätszielen für Planungswillige in Vergabeverfahren erreicht. Eine Anwendung ist daher bei allen Instrumenten geeignet, kann aber bei der Nutzung von Land im Eigentum der Kommune weiterreichende Ziele erlauben als bei kooperativen Modellen.
- Kostendämpfung durch die **Vermeidung spekulativer Zuschläge** auf Bodenwerte bei der Akquisition: Dieser Wirkmechanismus kann bei Instrumenten eingesetzt werden, die der Kommune den Ankauf zu Verkehrswerten anstelle von Marktpreisen erlaubt, wie es nach aktueller Rechtslage bei der Ausübung von Vorkaufsrechten möglich ist. Der im Zuge von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen mögliche Ankauf zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert geht noch darüber hinaus, da der Wert gänzlich ohne Berücksichtigung von Entwicklungspotenzialen festgelegt werden kann.

Hinsichtlich der Steuerbarkeit der **Bedarfsgerechtigkeit der Wohnbebauung** (im Sinne von Zielgruppen und Wohnungstypen) erlauben alle der vorgestellten Instrumente eine gute Wirksamkeit, da sie alle auf der Bildung von Eigentumsrechten durch die Kommune abstellen. Wird dies mit einer längerfristigen Perspektive kombiniert, wie im Falle der Bevorratung (als verstetigtes Instrument) oder wie im Falle der SEM (als einmalige Maßnahme, die aber über einen längeren Entwicklungshorizont marktaktiv wird), kann die Bedarfsgerechtigkeit auch flexibel gesteuert werden.

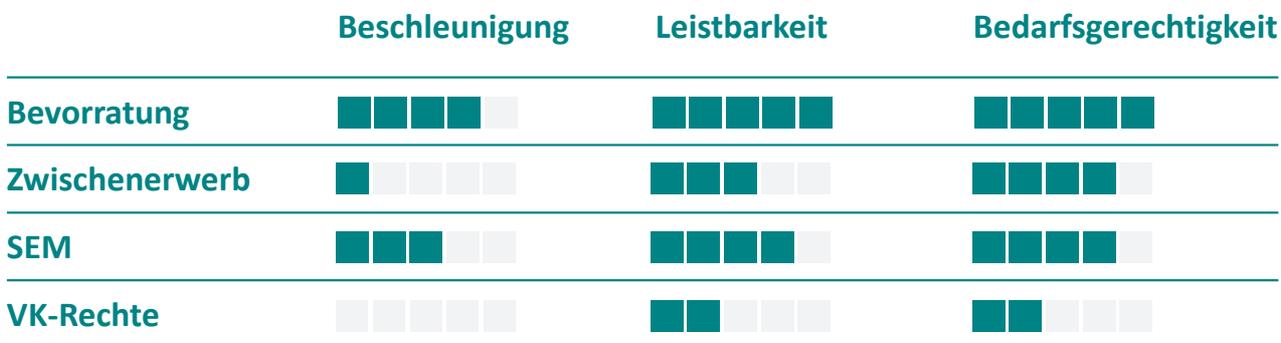


Abbildung 9: Bewertung der Zielerreichung verschiedener Akquisitionsinstrumente

Wechselwirkungen zwischen Instrumenten der Bodenpolitik

Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Instrumenten macht einen abgestimmten Instrumenteneinsatz sinnvoll (vgl. Abbildung 10). So kann sich ein Baulandbeschluss, der eine vorübergehende kommunale Eigentumsbildung eines Entwicklungsgrundstücks im Zwischenerwerb verpflichtend macht, positiv auf die Veräußerungsbereitschaft von Grundeigentümern in einer Bevorratungsstrategie auswirken, da in jedem Fall sichergestellt ist, dass ein Verkauf an private Erwerber keine Möglichkeit zur Realisierung spekulativer Aufschläge aus einem Status als „Bauerwartungsland“ bietet. Diese Form der Baurechtschaffung im Gegenzug zu einer Eigentumsübertragung an die Kommune (oder einen Enderwerber zu den von der Stadt

festgelegten Bedingungen) wird in der Stadt Ulm seit längerer Zeit im Regelbetrieb praktiziert und wird dort von den Marktakteuren akzeptiert. In anderen Städten wurde dieses Modell erst in jüngerer Zeit ansatzweise repliziert, woraus sich noch keine Erfahrungen im Langzeitbetrieb ableiten lassen (vgl. Tabelle 8). Es steht zu erwarten, dass gerade der obligatorische Zwischenerwerb in den ersten Jahren der Implementierung negative Folgen besitzen kann, da er spekulative Elemente, die gerade in konjunkturellen Hochphasen des Wohnungsbaus als Entwicklungsmotor dienen, weitgehend eindämmt. Hemmen die Vorgaben aus dem Zwischenerwerb die Entwicklungstätigkeit privater Investoren langfristig, besteht die Gefahr, dass der Zwischenerwerb zu einer Störung des privaten Grundstücksmarktes und damit zu einer negativen Entwicklung für den Wohnungsneubau beiträgt. Dies kann jedoch auch eine planmäßige Vorgabe sein, wie das Beispiel der Stadt Wien zeigt, die als Kommune die Wohnraumversorgung einschließlich Neubau durch eine Quasimonopolisierung des Grundstücksmarktes für den Wohnungsbau in Eigenregie unternimmt. Ob ein derartiger Paradigmenwechsel nur aufgrund der historischen Pfadabhängigkeiten funktioniert, kann mangels neuerer Beispielfälle nicht bestätigt werden.

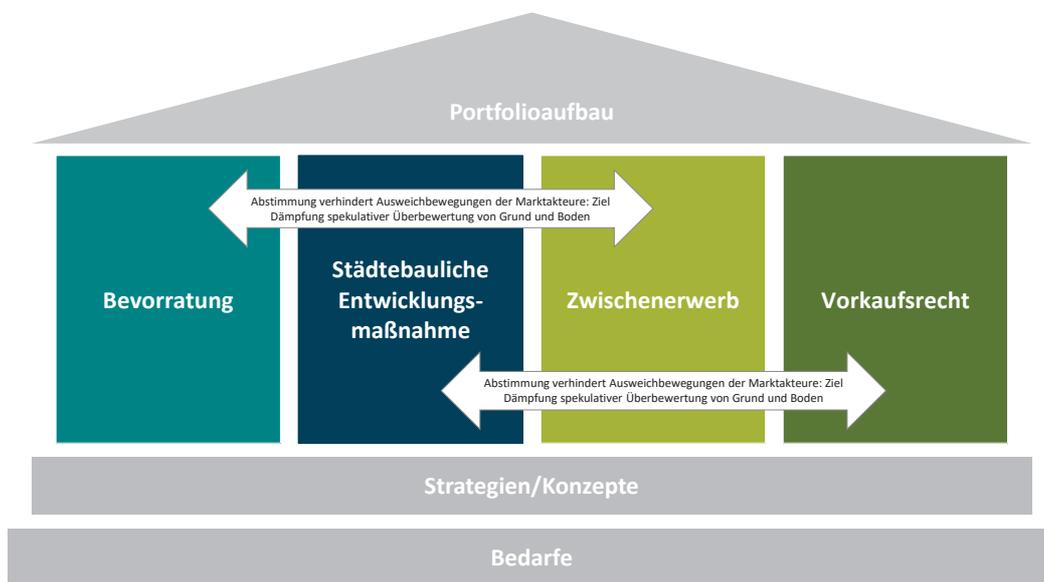


Abbildung 10: Wechselwirkungen im Instrumenteneinsatz

Grundsätzlich muss die Kommune bei der Formulierung weiterreichender Vorgaben berücksichtigen, dass die Mehrkosten die Wirtschaftlichkeit von Wohnungsbauvorhaben nicht gefährdet. Daneben ist zu berücksichtigen, dass auch bei diesen Modellen ebenso wie in der kooperativen Baulandentwicklung die Kosten, die von Investoren getragen werden müssen, auf die freifinanzierten Wohnungen überwältzt werden müssen. Eine gewünschte Kostendämpfung für niedrige Einkommensbezieher kann daher die Wohnsituation im mittleren Einkommensegment verteuern. Langfristig kann dies daher zu immer weiterreichenden Förderbedarfen des Wohnens beitragen. Der Instrumenteneinsatz muss daher immer einer Abwägung der Nebenwirkungen und Risiken unterzogen werden.

Verfügen Städte bereits über weitreichende Bodenreserven, kann auf eine Kopplung von Bevorratung und Zwischenerwerb eher verzichtet werden, da allein aus dem Grundvermögen eine ausreichende Marktsteuerung erreicht werden kann. Insbesondere die Stadtstaaten Berlin und Hamburg, aber auch die Stadt Köln arbeiten daher mit Bevorratungsmodellen ohne Zwischenerwerb (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 8: Städte mit obligatorischem Zwischenerwerb, ggf. zusätzl. Bevorratung

Kommune	Bevorratung/Bodenfonds	Regelungen zum obligatorischer Zwischenerwerb (Baulandbeschluss)
Bielefeld		mindestens 50%/soll 100%
Münster	Erwerbsabsicht, aber kein aktiv formuliertes Fondsmodell Hilfsweise: Transparenz durch Nebenrechnung im Haushalt	mindestens 50% der Flächen
Ulm	im Haushalt, Budget 16 Mio. €/a, revolving (Sollerlöse 26 Mio. €/a)	100% der Flächen
Wiesbaden	im Haushalt, Budget 15 Mio. €/a, Abwicklung über Stabsstelle im Dez. IV, Dezernatsentscheidung bis 5 Mio. €, Magistrat bis 7,5 Mio. €	50% der Flächen

Tabelle 9: Städte mit Bevorratungsmodellen ohne Zwischenerwerb

Kommune	Bevorratung/Bodenfonds	Regelungen zum obligatorischer Zwischenerwerb (Baulandbeschluss)
Berlin	in stadteigener Gesellschaft (Berliner Bodenfonds GmbH (BBF) ab 2022), 290 Mio. € Kreditermächtigung	
Hamburg	ca. 50% des Landgebiets in städt. Eigentum, Sondervermögen in Landesbetrieb (LIG), rechtlich unselbständig, revolving/zweckgebunden	
Köln	Ziel gleichbleibende Flächenbilanz (ca. 1/3 des Gemeindegebiets in städt. Eigentum), kein aktiv formuliertes Fondsmodell, Umsetzung im Haushalt	

3.4.2 Verwertungsinstrumente

Die zuvor für Akquisitionsinstrumente angewandte Bewertung der Instrumente hinsichtlich ihrer Zielerreichung in den Teilzielen Beschleunigung, Leistbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit kann auf der Verwertungsseite analog angewandt werden. Hierbei ist festzustellen, dass Vergabeinstrumente **hinsichtlich der Beschleunigungswirkung** dann von Vorteil sind, wenn sie den Prozess der Grundstücksvergabe, der Bebauung und der Kostenteilung zwischen privaten Akteuren und der Kommune möglichst effizient regeln. Eine Direktvergabe wäre unter diesen Umständen vermutlich der kürzeste Weg, der allerdings aufgrund der o.g. Tatsachen nicht praktikabel erscheint und aufgrund seines fehlenden Wettbewerbscharakters langfristig auch nicht zu einer Erfüllung von Preis- und Qualitätszielen geeignet sein dürfte. Aufgrund der aufwendigen und individuellen Gestaltung von Vergabekriterien und des langwierigen Prozesses wird einer Konzeptvergabe in dieser Hinsicht die geringste Wirkung zugestanden. Eine Vergabe auf Basis von Preisen, ggf. unter Berücksichtigung von Vorgaben für öffentliche Qualitätsziele wie Wohnraumförderquoten ist dagegen aufgrund der Fokussierung auf eine einheitliche Bewertungsgröße Preis vermutlich zeiteffizienter.

Hinsichtlich der Vorteile für die **Leistbarkeit des Wohnens** sind Vergabeinstrumente vor allem dann wirksam, wenn sie sicherstellen können, dass preisdämpfende Vorteile aus der kommunalen Bodenerwerbstrategie an die Endnutzer weitergegeben werden, bzw. wenn die Vergabe einen wettbewerblichen Mechanismus vorsieht, der die Einhaltung von Vorgaben zu Preisdämpfungen im Wohnen verbindlich sicherstellen kann. Da auch für das dritte hier stellvertretend formulierte Teilziel der **Bedarfsgerechtigkeit** ähnliche Mechanismen gelten, gilt dies auch im Wesentlichen für dieses Teilziel. Hierbei darf jedoch auch nicht die Rolle bestimmter Anbietergruppen ignoriert werden. Gerade in Qualitätswettbewerben sind mitunter andere Akteursgruppen aktiv als in reinen Preiswettbewerben.

Hierbei sind insbesondere die Instrumente im Vorteil, die mehrere Wirkmechanismen verbinden können. So kann die Konzeptvergabe nicht nur aufgrund des Qualitätswettbewerbs, sondern auch aufgrund der Beteiligung von gemeinwohlorientierten Akteuren hinsichtlich Leistbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit Vorteile verzeichnen. Da im Erbbaurecht Vergünstigungen über eine Senkung des Erbbaurechtzinssatzes langfristig gesichert werden können, erscheint dieses Instrument in dieser Hinsicht besonders geeignet. Durch eine Kopplung von Konzept- und Erbbaurechtvergabe stehen insgesamt weitreichende Möglichkeiten zur Kalibrierung von bodenpolitischen Zielen zur Verfügung.

	Beschleunigung	Leistbarkeit	Bedarfsgerechtigkeit
Direktvergabe	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
Konzeptvergabe	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
Preisvergabe	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
Erbbaurecht	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■

Abbildung 11: Bewertung der Zielerreichung verschiedener Vergabeinstrumente

Kopplung von Vergabeinstrumenten in der Bodenpolitik

Bei der Nutzung von Vergabeinstrumenten stehen Wechselwirkungen weniger im Fokus. Vielmehr erscheint es sinnvoll, verschiedene Instrumente je nach Zielsetzung anzuwenden und Instrumente zu koppeln. Wie aus den Fallbeispielen erkennbar wird (vgl. Tabelle 10), können Vorgaben zur Wohnraumförderung sowohl in kooperativen Entwicklungsmodellen als auch in Konzeptvergabeverfahren angewandt werden. Des Weiteren ist erkennbar, dass Konzeptvergaben in Städten mit einer aktiven Bodenpolitik auch mit einer generellen Priorität von Erbbaurechtvergaben gekoppelt werden. Damit verfahren die beispielhaften Städte hinsichtlich der Vergabe zweigleisig – mit Vorgaben für Grundstücksentwicklungen auf privatem Grundeigentum und mit Vergabeprinzipien für städtisches Grundeigentum. Voraussetzung hierfür ist dann im Regelfall ein entsprechend großes Grundstücksangebot der Kommune, was wiederum eine kontinuierliche Bevorratungs- oder Zwischenerwerbsstrategie voraussetzt.

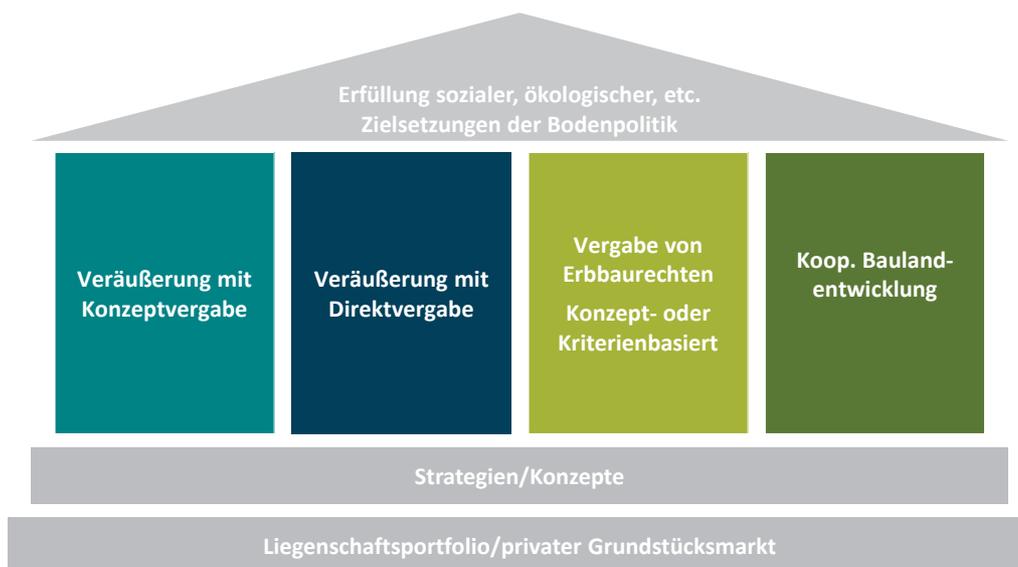


Abbildung 12: Einsatz eines Instrumentenmixes zur Erreichung der Zielsetzungen der aktiven Bodenpolitik

Tabelle 10: Ausgewählte Städte mit Konzeptverfahren und Regelungen zur Wohnraumförderquote

Kommune	Regelungen zur Wohnraumförderquote	Verwendete Vergabeprinzipien
Berlin	30% in der kooperativen Baulandentwicklung	Konzeptverfahren im Erbbaurecht (Abwicklung über BIM)
Bielefeld	25% der BGF 33% der WE	Konzeptvergabe Erbbaurechtsvergabe
Frankfurt	30% der BGF in der kooperativen Baulandentwicklung 15% in Konzeptverfahren	Konzeptverfahren Erbbaurechtsvergabe
Freiburg	50% in der kooperativen Baulandentwicklung alternativ Abtretung von 20% der Fläche an Kommune	Konzeptverfahren im Erbbaurecht, keine Veräußerung städtischer Grundstücke
Hamburg	35% in der kooperativen Baulandentwicklung	Anhandgabe (Konzeptvergabe)
Köln	30% der BGF in der kooperativen Baulandentwicklung 20% bei Erbbaurechten auf kommunalen Flächen	Erbbaurechtsvergabe
München	60% (Grundmodell, kann im Einzelfall abweichen) in der kooperativen Baulandentwicklung	Stadtweit gleiche Festpreisvergabe mit Konzeptverfahren (Konzeptioneller Mietwohnungsbau (KMB))
Münster	30% in der kooperativen Baulandentwicklung 60% auf kommunalen Flächen	Festpreisvergabe (Verkehrswert) mit Konzeptverfahren

Ulm	30% auf Zwischenerwerbsflächen	Festpreisvergabe (Verkehrswert) mit Konzeptverfahren
Wiesbaden	30% auf Zwischenerwerbsflächen und in der kooperativen Baulandentwicklung 40% auf kommunalen Flächen	Konzeptvergabe Erbbaurechtvergabe

3.4.3 Bausteine einer Gesamtstrategie

Kopplungsmöglichkeiten und Interaktion in der Wirkungsweise bodenpolitischer Instrumente lassen eine Gesamtstrategie sinnvoll erscheinen. Aufbauend auf den Bausteinen, der Diskussion und den Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten (Abschnitt 3) lassen sich unterschiedliche Gesamtstrategien definieren. Exemplarisch werden durch die PD daher folgende strategische Alternativen zur weiteren Meinungsfindung vorgeschlagen, die sich jeweils im Grad der bodenpolitischen Eingriffsintensität unterscheiden:

Basis für alle Strategien: Das aktive Portfoliomanagement bildet die Grundlage aller strategischen Konzepte. Ein zentrales Element dabei ist das kontinuierliche Monitoring des Grundstücksmarktes, um Fehlentwicklungen (im Sinne einer Gefährdung der Wohnraumversorgung für vulnerable Gruppen oder einer Gefährdung gemeinwohlbasierter Entwicklungsziele, z.B. durch Aufwertung, Bodenpreisspekulation o.ä.) frühzeitig zu erkennen und gezielte Eingriffe vorzunehmen, wenn diese erforderlich sind. In dieser Basisstrategie ist eine dauerhafte Beteiligung der LH Mainz am Grundstücksmarkt nicht erforderlich. Es werden jedoch konkrete wohnungspolitische Ziele im Bedarfsfall in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren und kommunalen Gesellschaften verfolgt. Die kooperative Stadtentwicklung bleibt das Hauptinstrument zur Umsetzung wohnungspolitischer Ziele im Neubau.

Bodenpolitische Strategie 1: Einzelfallbezogene Strategie

Diese Strategie fokussiert auf einen situativen Ansatz, der den bisherigen Mix an bodenpolitischen Instrumenten als Standard unterstellt und bei Bedarf durch weiterführende Maßnahmen ergänzt. Die Anwendung der Instrumente erfolgt einzelfallbezogen, aber nach definierten Kriterien. Ziel ist es, eine allgemeingültige Strategie zu entwickeln, die flexibel auf spezifische Anforderungen reagieren kann. Dafür sind situative Einsatzkonzepte erforderlich. Situative Einsatzkonzepte werden für bestimmte Fallkonstellationen entwickelt und durch kriterienbasierte Handlungsstrategien unterstützt. Diese Kriterien legen fest, in welchen Fällen ein Instrument eingesetzt wird, welche spezifischen Ziele damit verfolgt werden und welche Vorteile der Einsatz bietet. Ergänzt werden sie im Bedarfsfall durch Handreichungen, die die Anwendung nachvollziehbar und transparent gestaltet. Beispielhaft sind für die wichtigsten bodenpolitischen Instrumente folgende Konzepte und Handreichungen sinnvoll:

— Einsatz von Erbbaurechten

- **Konzepte:** Definition der Einsatzgebiete und Einsatzziele, Auswahlkriterien und strategische bodenpolitische Ziele.
- **Handreichungen:** soziale Bindungskonzepte und Regelungen zur Bemessung vergünstigter Erbbauzinsen in Abhängigkeit von gemeinwohlorientierten Zielen.

— Management der Innenentwicklung

- Konzepte und Handreichungen: Gutachten und Kartierungen (sog. Innenpotenzialgutachten). Bereits umgesetzte Maßnahmen zur Innenentwicklung werden beibehalten und im Rahmen der Strategie fortgeführt.
- **Einsatz von Vorkaufsrechten**
 - **Konzepte:** Festlegung von Einsatzziele, geeigneten Gebietskulissen und Entscheidungskriterien.
 - **Handreichungen:** Transparente Kommunikation der Verfahren und Regelungen zur Verkehrswertermittlung bei der Anwendung von Vorkaufsrechten; Festlegung von Entscheidungskriterien zur Anwendung und von Verfahrensabläufen.
- **Zwischenerwerb und Bevorratung**
 - **Konzepte:** Einsatzziele, relevante Gebietskulissen und spezifische Anwendungsfälle, die den bodenpolitischen Zielen entsprechen.
 - **Handreichungen:** Regeln zur Ermittlung von Ankaufspreisen.

Bodenpolitische Strategie 2: Komplementäre Strategie

Diese Strategie baut primär auf der bestehenden partnerschaftlichen Kooperation mit privaten Partnern im Rahmen der Baulandentwicklung auf. Ergänzend kommen ausgewählte Instrumente zum Einsatz, um flexibel auf unterschiedliche Anforderungen reagieren zu können. Sie basiert auf folgenden Elementen:

- **Bevorratung:** Der Aufbau einer Flächenreserve erfolgt ohne konkrete Planungsabsicht und orientiert sich an einer reaktiven Erwerbsstrategie, d.h. der Erwerb erfolgt situativ und bei sich bietenden Gelegenheiten, bzw. im Bedarfsfall. Eine revolvierende Ausgestaltung ermöglicht zudem Umschichtungen und gezielte Wiederveräußerungen von Grundstücken.
- **Verpflichtender Zwischenerwerb als Wahlalternative:** Die Möglichkeit eines verpflichtenden Zwischenerwerbs wird als alternative Option zur partnerschaftlichen Baulandentwicklung angeboten, wodurch die Kommune gezielt in den Markt eingreifen kann und im kleineren Umfang an der liegenschaftlichen Entwicklung selber beteiligt ist.
- **Primat der Konzeptvergabe und Erbbaurechte bei städtischen Grundstücken:** Grundsätzlich werden eine Konzeptvergabe und die Vergabe von Erbbaurechten bei städtischen Grundstücken angestrebt. Allerdings bleibt eine Einzelfallentscheidung zur Veräußerung weiterhin möglich, um flexibel auf verschiedene Projektanforderungen reagieren zu können.
- **Geregelte Anwendung von Vorkaufsrechten in bestimmten Gebieten:** Vorkaufsrechte sollen in definierten Gebietskulissen bevorzugt genutzt werden, um auf Tendenzen am Markt reagieren zu können, die im Sinne einer gemeinwohlorientierten Entwicklung Eingriffe erfordern.

Bodenpolitische Strategie 3: Vorrangstrategie aktiver kommunaler Liegenschaftsverwertung

Dieses Konzept sieht eine weitgehende Kommunalisierung der Grundstücksverwertung durch die LH Mainz vor, nach dem Vorbild der Städte Ulm oder Bielefeld. Hierbei wird ein hoher Grad an Kontrolle über die Baulandentwicklung angestrebt, um eine städtische Bodenpolitik auf Grundlage des kommunalen Eigentumsprinzips zu etablieren. Sie basiert auf folgenden Elementen:

- **Kaskade aus Bevorratung, verpflichtendem Zwischenerwerb und Veräußerungsverbot:** Vorrangig wird eine strategische Bevorratung vorgenommen, gefolgt von einem verpflichtenden Zwischenerwerb, wo notwendig, und einem Veräußerungsverbot für kommunale Liegenschaften. Auf diese Weise kann die LH Mainz eine langfristige Kontrolle über den Markt behalten und ihren Anteil an Grundbesitz im Stadtgebiet stetig ausweiten.

- **Ersatz der partnerschaftlichen Baulandentwicklung als Regelungsinstrument zur Kostenübernahme durch Anbieter durch einen Baulandbeschluss zum verpflichtenden Zwischenerwerb:** Diese Strategie ersetzt bisherige bodenpolitische Instrumente, insbesondere die partnerschaftliche Baulandentwicklung, und setzt vollständig auf das Prinzip des kommunalen Eigentums bei der Baurechtschaffung. Damit trägt die Kommune als Zwischenerwerberin die Kosten der Erschließung und die infrastrukturellen Folgekosten. Die in der partnerschaftlichen Baulandbereitstellung geregelten Sachverhalte zur Erfüllung sozialer Vorgaben (Förderquote) können durch den Baulandbeschluss inhaltlich übernommen werden. Alternativ kann eine Übernahme der Verpflichtungen durch den Enderwerber mit grundbuchrechtlicher Absicherung erfolgen, was zu einem Teilerhalt des Instruments der partnerschaftlichen Baulandbereitstellung führt.
- **Fokus auf kommunale Wertschöpfung:** Die Konzentration der Wertschöpfung im Bereich der Baulandentwicklung bei der LH Mainz soll durch einen zentralisierten Ansatz gefördert werden. Durch das kommunale Eigentum an entwickeltem Bauland kann die Stadt eine stabile und vorteilhafte Verwertungsstrategie entwickeln und Spielräume für bodenpreisdämpfende Vergabemöglichkeiten maximieren.
- **Integration kommunaler Gesellschaften und Übernahme der Entwicklungsträgerschaft:** Um die Strategie effizient umzusetzen, werden kommunale Gesellschaften verstärkt eingebunden. Dies schließt die Übernahme von Entwicklungsträgeraufgaben ein, wodurch die Kommune eine umfassende Kontrolle über die Planung und Umsetzung städtischer Projekte erlangt.

Die drei skizzierten Strategien bieten unterschiedliche Ansätze zur Steuerung der Bodenpolitik. Während die einzelfallbezogene Strategie auf Flexibilität setzt und den bisherigen Instrumentenmix beibehält, ergänzt die komplementäre Strategie die Kooperation mit Privaten durch zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten. Die Vorrangstrategie hingegen fokussiert auf eine umfassende kommunale Kontrolle und eine stärkere Eigenverantwortung der LH Mainz in der Grundstücksverwertung, mit der Folge, dass private Entwicklungen und Bodenspekulation weitergehend unterbunden werden. Jede Strategie kann dabei je nach Schwerpunktsetzung zur Erreichung der wohnungspolitischen und bodenpolitischen Ziele beitragen, bergen jedoch auch mit zunehmender Eingriffsintensität in den privaten Grundstücksverkehr die Gefahr von Akzeptanzproblemen und Kostenrisiken für private Investoren. Eine eindeutige Empfehlung für eine bestimmte Strategie kann daher nicht abgegeben werden.

4 Organisation der aktiven Bodenpolitik

Eine strategisch orientierte Bodenpolitik setzt immobilienwirtschaftliche und planungsrechtliche Kapazitäten voraus, die über die übliche Ausstattung der kommunalen Ämter hinausgehen kann und oft auch mit zusätzlichen Personalressourcen verbunden ist. Eine langfristige ausgerichtete bodenpolitische Liegenschaftsstrategie erfordert daher einen tragfähigen organisatorischen Unterbau, der in Form von Arbeitsgruppen bestehender Dienststellen, gesonderte Verwaltungseinheiten, und stadt eigenen Gesellschaften mit ausgegliederten Funktion bestehen kann, um eine kontinuierliche strategische Steuerung und Umsetzung einer aktiven Liegenschaftspolitik zu gewährleisten.

Die Komplexität der operativen Umsetzung der strategischen bodenpolitischen Ziele erfordert zusätzlich eine Prozessintegration von privatrechtlichen Vertragswerken sowie planerischen Abstimmungs-, Genehmigungs- und Realisierungsprozessen, verbunden mit aktuellem Wissen um Akteure und Marktsituation in einem dynamischen Bodenmarkt. Wissenstransfer und Wissensgenerierung stellen daher eine zweite wichtige Aufgabe dar, die einer passgenauen organisatorischen Unterstützung unter Einbindung aller entsprechenden Dienststellen bedarf.

4.1 Grundlegende Alternativmodelle zur Steuerung der aktiven Bodenpolitik

4.1.1 Hoheitliche vs. privatwirtschaftliche Modelle

Im Bereich der operativen Steuerung hängt der Umfang der organisatorischen Umsetzungserfordernisse in erster Linie vom Umfang des geplanten kommunalen Engagements in der Bodenbevorratung ab. Grundlegende Zuordnungsalternativen ergeben sich daher bereits aus der Frage, ob das Grundvermögen im allgemeinen Haushalt abgebildet werden soll oder nicht.



Abbildung 13: Systematik der Zuordnung von operativen Aufgaben in der aktiven Bodenpolitik

In einer rein hoheitlichen Lösung liegt dann die strategische und operative Umsetzungsverantwortung vollständig im hoheitlichen Bereich der Kommune. Das Grundvermögen aus Bevorratungs- und Zwischenerwerbstätigkeiten wird im allgemeinen Haushalt der Kommune abgebildet.

In einem privatwirtschaftlich organisierten Ansatz wird die strategische und operative Umsetzungsverantwortung vollständig an städtische Gesellschaften übertragen. Das Grundvermögen wird im Vermögen der entsprechenden Gesellschaften gebildet und liegt außerhalb des kommunalen Haushalts.

Zwischen diesen beiden komplementären Alternativen bestehen verschiedene Mischformen, die eine Aufgabenteilung zwischen strategischen und operativen Aufgaben vorsieht. Das Grundvermögen kann dabei entweder im allgemeinen Haushalt, als Sondervermögen im Haushalt oder bei städtischen Gesellschaften angeordnet werden. Verwertungs- und Nutzungsstrategien können in Form von Treuhänder- oder Entwicklungsträgermodellen umgesetzt werden; bei Vorkaufsrechten auch durch die Ausübung zugunsten Dritter. Die Organisation der strategischen Steuerung kann in diesem Modell auch im hoheitlichen oder im privatwirtschaftlichen Bereich liegen; ebenso denkbar sind geteilte Verantwortlichkeiten.

4.1.2 Ausgangslage in der LH Mainz



Abbildung 14: Gruppierung von Kernaufgaben nach Handlungsfeldern – Status Quo

Die strategische und operative Aufgabenverteilung in der Landeshauptstadt Mainz ist derzeit in einer Mischform organisiert (vgl. Abbildung 14 und Abschnitt 2.1.2). Dabei sind sowohl horizontale Schwerpunkte (schwerpunktmäßig im strategischen Bereich angesiedelte Aufgabenschwerpunkte) als auch vertikale Aufgabenwahrnehmung (Tätigkeiten im strategischen und im operativen Bereich) einzelner Dienststellen und Gesellschaften erkennbar. Die strategische Verantwortung liegt sowohl bei der Stadt als auch bei städtischen Gesellschaften, wobei letztere diese in Form der unternehmerischen Selbststeuerung auf Grundlage ihrer Gesellschaftsverträge bzw. auf Grundlage von Betrauungsakte und auf Grundlage freiwilliger Selbstverpflichtungen wahrnehmen.

4.2 Mehrebenensteuerungsmodell der aktiven Bodenpolitik

4.2.1 Strategische Ebene

Das Mehrebenensteuerungsmodell der aktiven Bodenpolitik ist ein Vorschlag für ein strukturiertes Konzept zur strategischen und operativen Steuerung der Bodenpolitik in Mainz. Das Modell soll sicherstellen, dass die kommunale Bodenpolitik effizient und zielgerichtet gesteuert und umgesetzt wird. Ausgehend von den

bestehenden Organisationseinheiten wurden in iterativen Sitzungen der Projektgruppe unterschiedliche Schnittstellen definiert, an denen zusätzliche Steuerungsgremien sinnvoll eingesetzt werden können.

Das in der Arbeitsgruppe im Diskurs erarbeitete strategische Steuerungsmodell umfasst mehrere Ebenen, die sich durch unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Beteiligte auszeichnen. Der Ansatz des Modells basiert zum einen auf einer Aufgabenteilung zwischen der Ebene Stadtvorstand und der Fachebene. Auf der Fachebene soll zum anderen eine unterschiedliche Besetzung der Gremien je nach Umfang der kommunalen Steuerungsintensität in der aktiven Bodenpolitik verschiedene Schnittstellenfunktionen wahrnehmen (vgl. Abbildung 15).

Ebene 1: Lenkungsgruppe

Die Lenkungsgruppe besteht aus den Dezernaten I, II und III, die direkt mit der aktiven Bodenpolitik befasst sind. Ihre Hauptaufgaben umfassen die **Implementierung der Gesamtstrategie der aktiven Bodenpolitik**, die Ressourcenallokation sowie die inhaltliche Umsetzung. Weiterhin ist sie für die **Kommunikation der Strategie** mit externen Stakeholdern und Minderheitsgesellschaften verantwortlich und übernimmt die **Steuerung stadteigener Gesellschaften in grundsätzlichen Angelegenheiten der aktiven Bodenpolitik**. Die Lenkungsgruppe soll in der Regel einmal jährlich oder bei Bedarf ad hoc einberufen werden.

Ebene 2: AG Portfoliomanagement

Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus den Fachämtern, Stabsstellen und stadteigenen Gesellschaften zusammen, die strategisch und operativ in die Bodenpolitik eingebunden sind. Die AG Portfoliomanagement wird in drei Untergruppen aufgeteilt:

1. **Kerngruppe:** Diese Gruppe umfasst die Organisationseinheiten, die unmittelbar mit liegenschaftsbezogenen Themen befasst sind, d.h. das Amt für Wirtschaft und Liegenschaften, die GVG, die Wohnbau Mainz und das Bauamt inkl. Bodenordnung/Umlegung, Gutachterausschuss, ggf. die Stadtwerke und die MAG. Ihre Aufgaben beinhalten das Monitoring der Bodenmarktaktivitäten, den Austausch von Informationen über Flächenbedarfe und Akquisitionschancen sowie die Abstimmung von Akquisitionsvorhaben, und die Ausübung von Vorkaufsrechten. Sie ist zudem für die Planung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes für Ankäufe im Rahmen von Bodenbevorratung und Zwischenerwerb zuständig. Als Sitzungsrhythmus wird ein quartalsweiser Turnus empfohlen.
2. **Strategiegruppe:** Diese Gruppe umfasst Dienststellen, die sich fachlich mit der strategischen Steuerung der Bodenpolitik befassen, darunter die Leitstelle Wohnen, das Amt für Stadtforschung und nachhaltige Stadtentwicklung und das Stadtplanungsamt. Ihre Hauptaufgabe besteht in der fachlichen Vorbereitung der Lenkungsgruppe sowie der Erstellung von Beschlussvorlagen. Darüber hinaus steuert sie die operative Umsetzung der strategischen Vorgaben.
3. **Planungsgruppe:** Diese Gruppe bezieht weitere Dienststellen wie das Amt 50 und die Grünflächenabteilung mit ein und ist für die fachliche Planung der Nutzung und Verwertung von Grundstücken und Liegenschaften zuständig.

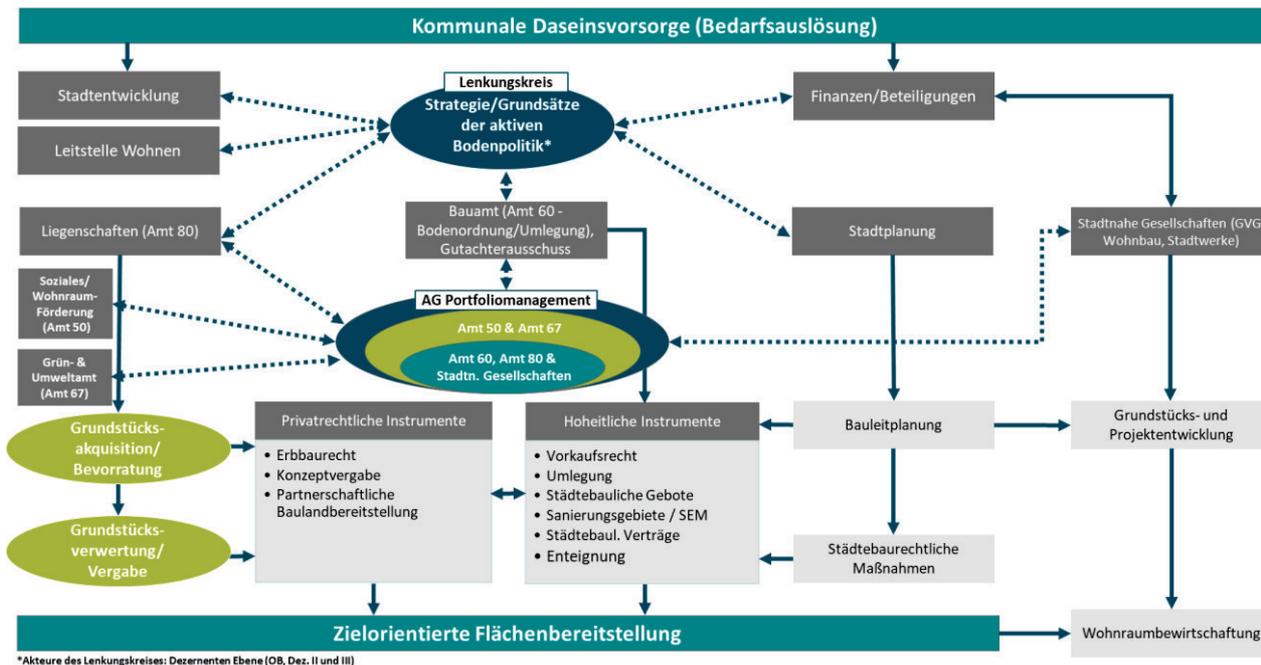


Abbildung 15: Konzept eines Mehrebenensteuerungsmodells der aktiven Bodenpolitik in der LH Mainz (Modell 1)

4.2.2 Organisationsalternativen im Bereich der operativen Umsetzung

Das zuvor beschriebene Grundmodell stellt die operative Aufgabenwahrnehmung für die Grundstücksakquisition sowie Verwertung bzw. Vergabe beim Amt für Wirtschaft und Liegenschaften dar. Dies entspricht einer möglichen Zuordnung, ist jedoch nicht die einzig mögliche. Aufgrund der bereits verankerten Mischform der operativen Verantwortlichkeit soll auch in Zukunft eine gemischte Organisationsstruktur beibehalten werden. Hinsichtlich des Umfangs und der Zuordnung von operativen Aufgaben im Bereich der Bodenbevorratung und Verwertung gibt es unterschiedliche Alternativen für eine Zuständigkeitsverteilung, die je nach angestrebtem Instrumenteneinsatz in den Handlungsfelder Akquisition/Bevorratung und Verwertung/Vergabe zum Tragen kommen können. So zeigt Abbildung 15 eine Variante mit Zuordnung der operativen Zuständigkeit im hoheitlichen Bereich, Abbildung 16 eine Alternative mit einer Zuordnung bei städtischen Gesellschaften. In Abbildung 17 ist eine verteilte Zuständigkeit dargestellt, bei der die Akquisition und Bevorratung bei städtischen Gesellschaften angesiedelt ist, die Vergabe bzw. Verwertung der Grundstücke jedoch durch die Verwaltung übernommen wird.

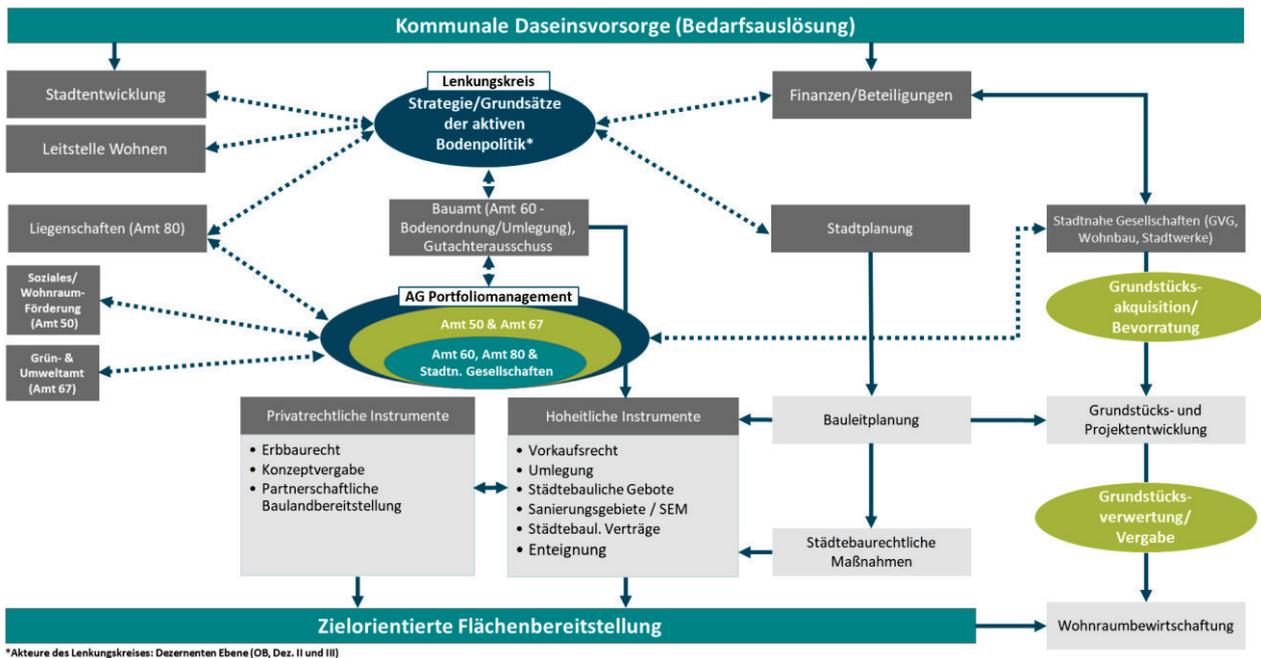


Abbildung 16: Variante mit Zuordnung der Bevorratung und Verwertung bei städtischen Gesellschaften (Modell 2)

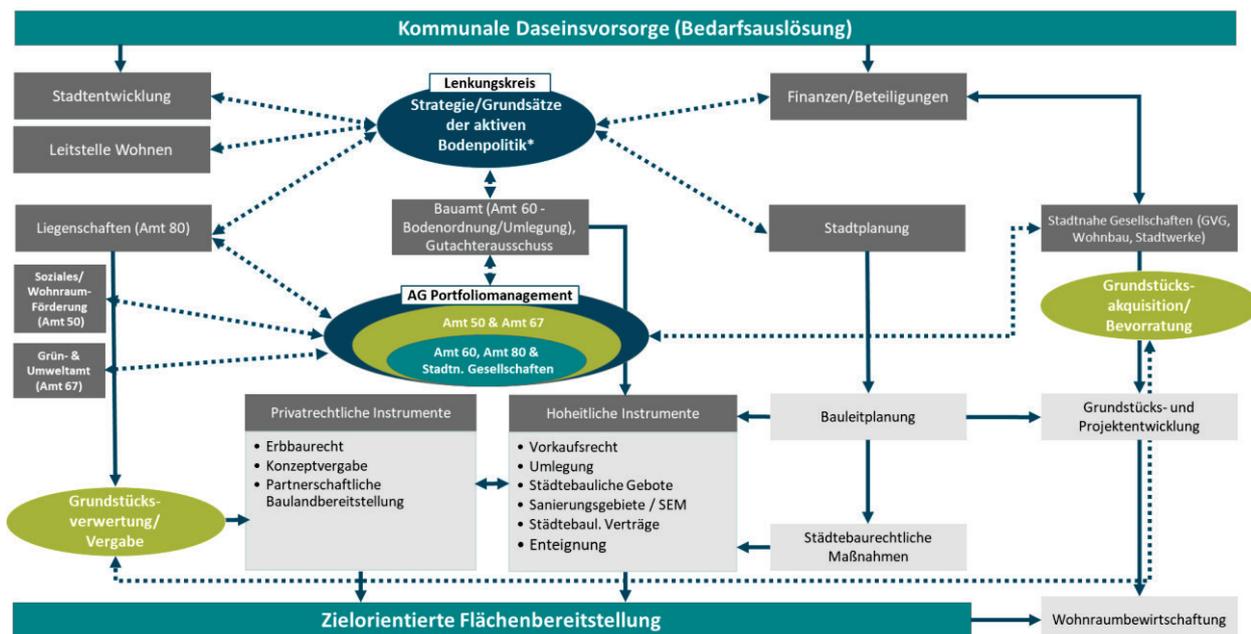


Abbildung 17: Variante mit Zuordnung der Bevorratung bei städtischen Gesellschaften und Verwertung im hoheitlichen Bereich (Modell 3)

Bewertung der Organisationsalternativen für eine operative Umsetzung der Bodenpolitik

Jedes der genannten Grundmodelle weist verschiedene Charakteristika auf, die im Detail eine unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung aller beteiligter Akteure einschließlich des Stadtvorstands erfordern und hinsichtlich der Effizienz, Wirksamkeit und Risiken eine detaillierte Abwägung erfordern.

Vor allem die Bodenbevorratung kann als Kernelement einer aktiven Bodenpolitik gelten. Um kommunale Flächenreserven aufzubauen, bedarf es einer vor allem langfristig gesicherten und stabilen finanziellen Ressourcenausstattung. Dies macht es erforderlich, Handlungsspielräume für eine Bodenpolitik gerade in wirtschaftlich schwachen Phasen, die durch sinkende Gewerbesteuerereinnahmen charakterisiert werden, zu erhalten. Gerade in rezessiven Zeiten sind Mittel für den antizyklischen Grundstücksankauf aufgrund der geringeren Einkaufspreise zielführend angelegt.

Für Kommunen stellt ein Bodenfonds ein zweckgebundenes Sondervermögen dar, das entweder im Haushalt oder in einer städtischen Beteiligungsgesellschaft angesiedelt ist. Durch die Reinvestition von Erlösen entsteht ein sogenannter revolving Bodenfonds, für den grundsätzlich eine faktische Ausnahme vom Nonaffektationsprinzip geschaffen werden muss. Dies erfordert bei einer Ansiedlung im städtischen Haushalt die langfristige Sicherstellung der Mittelbindung, zusammen mit einer ebenso rigorosen Verfolgung einer strategischen An- und Verkaufspolitik, unabhängig vom politischen Tagesgeschäft. Ein alternativer Lösungsansatz, der finanzielle Stabilität in der Liegenschaftspolitik unterstützt, ist die Verlagerung des Flächenankaufs in eine städtische Gesellschaft, die als Bodenfonds Kapital und Grundvermögen außerhalb des städtischen Haushalts treuhänderisch verwaltet. Eine solche Lösung erfordert im Gegenzug eine Bindung der Gesellschaften an die städtischen Zielsetzungen der Bodenpolitik, die aufgrund der nur indirekten Weisungsmöglichkeit auf Ebene des Aufsichtsrats einer direkten Steuerung im hoheitlichen Bereich niemals ebenbürtig sein wird. Nichtsdestoweniger findet dieses Modell in Städten mit umfangreichen kommunalem Grundbesitz Anwendung, vor allem in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin.

Varianten dieses Grundmodells stellen unter anderem solche Modelle dar, die die Auslagerung in Form eines Treuhandmodells stärker auf den Dienstleistungscharakter abstellen; anders als bei der reinen Bevorratung findet ein solches Modell jedoch vor allem bei größeren Entwicklungsprojekten Anwendung, bei denen beispielsweise das operative Liegenschaftsmanagement im Zuge der Entwicklungsträgerschaft an eine städtische Beteiligungsgesellschaft ausgelagert wird, während es für das kleinteilige Regelgeschäft in der städtischen Liegenschaftsverwaltung verbleiben kann.

Tabelle 11 enthält eine Übersicht der Modellvarianten und ihrer Charakteristika für den Fall der LH Mainz. Eine eindeutige Empfehlung für eine organisatorische Umsetzung wurde in der Arbeitsgruppe nicht gegeben; dies ist Aufgabe der politischen Abwägungsprozesse. Je nach Entschluss ist es in diesem Zusammenhang in jedem Fall notwendig, die Grundlagen des Handelns der städtischen Gesellschaften dahingehend zu überprüfen, inwieweit die operative Aufgabenwahrnehmung in der Zukunft angepasst werden sollte. Hierbei werden im vorliegenden Fall vor allem die GVG und die Wohnbau Mainz zu adressieren sein. Die Stadtwerke haben bisher vor allem durch ihr Immobilienmanagement und die Projektentwicklung auf eigenen Flächen im Sinne einer aktiven Bodenpolitik gewirkt. Perspektivisch gesehen verfügen sie jedoch über keine eigenen Entwicklungsflächen mehr, und ihre Rolle im Bereich der Fremdentwicklung oder als Entwicklungsträger ist bislang noch nicht definiert.

Tabelle 11: Grundlegende Modellvarianten für die Ansiedlung operativer Zuständigkeiten für Bevorratung und Verwertung von Grundstücken in der aktiven Bodenpolitik

Modellvariante	Modell 1 (hoheitliche Akquisition und Verwertung)	Modell 2 (privatwirtschaftlich organisierte Akquisition und Verwertung)	Modell 3 (Mischmodell treuhänderischer Erwerb)
Charakteristika	Bevorratung/Zwischenerwerb und Verwertung/Vergabe durch Stadt (Verantwortungsbereich Amt 80)	Bevorratung/Zwischenerwerb und Verwertung/Vergabe durch GVG	wirtschaftlicher und/oder organisatorischer Zwischenerwerb durch GVG nach vertraglicher Vereinbarung im Einzelfall, Verwertung/Vergabe durch GVG (Eigengeschäft) nach Vorgabe, bzw. durch LH Mainz (bei Flächen im kommunalen Eigentum)
Rollen & Aufgaben Stadtvorstand	Strategische Beschlussfassung, anlassbezogene oder regelhafte Mittelbereitstellung je nach Akquisitionsstrategie	Vertragliche Absicherung der bodenpolitischen Zielsetzungen im unternehmerischen Handeln der städtischen Gesellschaften auch im Binnenverhältnis Sicherstellen der finanziellen Ausstattung durch Rücklagenbildung und Eigenkapitalzufuhr	Strategische Beschlussfassung, anlassbezogene Mittelbereitstellung im Einzelfall
Rollen & Aufgaben Fachämter	Portfoliomanagement (Steuerung, Monitoring, Controlling) operative Umsetzung (Verhandlung, Vertragsschluss, Budgetierung, Liegenschaftsmanagement)	Mitwirkung bei Steuerungs- und Monitoringaufgaben	Portfoliomanagement (Steuerung, Monitoring, Controlling) operative Umsetzung (vertragliche Bindung des Treuhänders, Liegenschaftsmanagement bei Erbpachtgrundstücken)
Rollen & Aufgaben Gesellschaften	Mitwirkung bei Steuerungs- und Monitoringaufgaben ggf. Mitwirkung bei operativer Umsetzung (Marktsondierung, Verhandlungen)	Eigenwirtschaftliche operative Umsetzung der Bevorratung durch unternehmerischen Ankauf und Verwertung/Vergabe von Liegenschaften unter Berücksichtigung der bodenpolitischen Zielsetzungen (GVG) Erwerb und wohnbauliche Entwicklung (Wohnbau)	treuhänderischer Erwerb, Entwicklung und Verwertung (Veräußerung, Übertragung an Kommune) (GVG) Erwerb und wohnbauliche Entwicklung (Wohnbau)
Schnittstelleneffizienz	Minimierte Schnittstellen durch ämterinterne operative Umsetzung. Weitgehende Integration in bestehende Prozessketten und Beteiligungsformate.	Minimierte Schnittstellen durch unternehmensinterne operative Umsetzung. Erhöhter Aufwand für Steuerungs- und Kontrolltätigkeiten über ZBM und Stadtvorstand	hoher Schnittstellenaufwand im Rahmen der operativen Umsetzung im Einzelfall
Budgetrestriktionen	Ausweis des Grundvermögens im allgemeinen Haushalt. Haushaltsrechtlich keine Zweckbindung von Ankaufsbudgets und keine Rücklagenbildung aus Veräußerungserlösen möglich. Ankaufstätigkeit unterliegt haushaltsrechtlichen Auflagen; je nach Haushaltssituation ggf. unzureichende Mittelverfügbarkeit für Ankäufe. Bei Zwischenerwerb im Rahmen von Vorkaufsrechtsausübung,	Bilanzierung des Grundvermögens im Anlage -oder Umlaufvermögen der Gesellschaften. Rücklagenbildung aus Veräußerungserlösen möglich. Einfachere Kreditaufnahme am Kapitalmarkt. Verwendung von Erlösen oder Verzicht auf marktübliche Verwertungserlöse für soziale Ziele der Bodenpolitik kann im Widerspruch zu Finanzbedarfen für die Bevorratung stehen.	Marktbasierte Zwischenfinanzierung durch Gesellschaften mit Refinanzierung durch Verwertungserlös bei reinen Zwischenerwerbsmodellen. Bei langfristigen Erwerb oder dem Ziel, Grundstücke dauerhaft im städtischen Eigentum zu halten, gelten Anmerkungen für Modell 1 bzw. 2

Modellvariante	Modell 1 (hoheitliche Akquisition und Verwertung)	Modell 2 (privatwirtschaftlich organisierte Akquisition und Verwertung)	Modell 3 (Mischmodell treuhänderischer Erwerb)
	<p>Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und ggf. im Zuge städtebaulicher Vertragsschlüsse entsteht hoher Mittelbedarf mit relativ kurzfristigem Entscheidungshorizont.</p> <p>Bei Bevorratung mit Wiederveräußerung fällt 2x Grunderwerbsteuer an.</p> <p>Wirksamkeit von Bevorratungsaktivitäten erfordert entsprechenden Personaleinsatz.</p>	<p>Bei Bevorratung mit Wiederveräußerung fällt 2x Grunderwerbsteuer an.</p> <p>Wirksamkeit von Bevorratungsaktivitäten erfordert entsprechenden Personaleinsatz.</p>	
Effektivität der Zielerreichung	<p>Je nach Haushaltssituation erschwerte Begründbarkeit einer zweckungebundenen daseinsvorsorgeorientierten Bevorratungspolitik. Kommunale Bevorratung landwirtschaftlicher Flächen durch Grundstückverkehrsrecht (GrdstVG) durch Genehmigungsvorbehalt erschwert. Durch vorgegebene Entscheidungsprozesse geringere Agilität und Flexibilität im operativen Bevorratungsgeschäft.</p>	<p>Bei entsprechender Mittelausstattung hohe Flexibilität bei der Zielerfüllung durch effiziente Ressourcenallokation im unternehmerischen Handeln. Notwendigkeit, Tätigkeiten im Bereich der Bevorratung und der Verwertung vertraglich eindeutig zu definieren, um Konflikte zwischen verschiedenen Unternehmenszielen zu vermeiden.</p> <p>Knappe Mittelausstattung und Rentabilitätsdruck können Umsetzung der Gemeinwohlziele erschweren</p>	<p>Verbindung flexibler unternehmerischer Umsetzung mit höherer Bindungswirkung durch vertragliche Verpflichtung zur Umsetzung bodenpolitischer Ziele im Einzelfall. Für reine Bevorratung ohne unmittelbare Verwertungsabsicht weniger geeignet. Höhere Kosten für vertragliche Bindung und Umsetzungssteuerung im Einzelfall.</p> <p>Notwendigkeit, Tätigkeiten im Bereich der Akquisition und der Verwertung vertraglich eindeutig zu definieren, um Konflikte zwischen verschiedenen Unternehmenszielen zu vermeiden.</p>
Demokratische Kontrolle und Steuerungsfähigkeit	<p>Gemeinwohlorientierung der bodenpolitischen Vorgaben grundsätzlich durch hoheitliches Handeln abgesichert. Transparenz durch demokratische Kontrolle, aber operative Details einer Bevorratungspolitik sollten zur Vermeidung spekulativer Marktüberreaktionen nicht öffentlich gehandelt werden.</p>	<p>Gemeinwohlorientierung der bodenpolitischen Vorgaben durch vertragliche Festlegung in Gesellschaftsverträgen und Betrauungsakten durchsetzbar. Kontrolle der operativen Tätigkeit nur eingeschränkt über Aufsichtsrat möglich</p>	<p>Gemeinwohlorientierung durch vertragliche Festlegung im Einzelfall unter Maßgabe öffentlicher Vorgaben zu Bindungen und Preisdämpfungen durchsetzbar.</p>
Risikotragung	<p>Langfristige bodenpolitische Zielbindungen stehen unter dem Vorbehalt sich ändernder politischer Ziele.</p> <p>Volle Kostenrisikotragung der öffentlichen Hand bei Investitionen in Grunderwerb und bei Entwicklungsmaßnahmen.</p>	<p>Langfristige bodenpolitische Zielbindungen stehen unter dem Vorbehalt sich ändernder politischer Ziele, aber höheres Maß an Verbindlichkeit durch Regelungen in Gesellschaftsverträgen.</p> <p>Volle Kostenrisikotragung durch Unternehmen bei Investitionen in Grunderwerb und bei Entwicklungsmaßnahmen.</p>	<p>Bei mittelfristigen konkreten Maßnahmen geringes Risiko sich ändernder Zielsetzungen.</p> <p>Vertraglich vereinbarte Kostenrisikotragung durch Unternehmen und Kommune bei Investitionen in Grunderwerb und bei Entwicklungsmaßnahmen.</p>

5 Fazit

Aktive Bodenpolitik kann für die Erreichung gemeinwohlorientierter Ziele wertvolle Beiträge liefern. Ein Schlüssel hierfür ist der Einsatz städtischen Grundeigentums zur Steuerung des Bodenmarkts.

Dennoch ist zu beachten, dass eine aktive Bodenpolitik in ein bestehendes Gefüge aus Marktlogiken integriert werden muss, die auch für den kommunalen Akteur Gültigkeit besitzen. Die tatsächlichen Kosten der Baulanderschließung und der Bauerstellung sowie marktübliche Verkehrswerte für Grund und Boden sind auch unter Anwendung aktiver liegenschaftspolitischer Instrumente nicht unmittelbar beeinflussbar. Auch die Frage, inwieweit ein Verzicht auf Veräußerungserlöse, etwa aus planungsbedingten Wertsteigerungen, für soziale Zwecke sinnvoll ist, muss unter Abwägung kommunaler Ziele der Haushalts-, Sozial- und Baupolitik abgewogen werden. Unter diesem Aspekt muss auch die Zielsetzung, kommunale Grundstücke nicht zu veräußern, sondern in Erbpacht zu vergeben, einer Abwägung unterzogen werden, ob die damit erreichbaren Steuerungsziele wirksam und effizient umgesetzt werden können. Die im vorliegenden Bericht vorgestellten Bausteine und Strategieoptionen unterschiedlicher Eingriffsintensitäten können als Grundlage für eine derartige Abwägung herangezogen werden.

Diese Abwägung der Mittel und Einsatzzwecke einer Bodenpolitik ist auch aufgrund der Tatsache erforderlich, dass weitreichende Eingriffe in den Bodenmarkt nicht intendierte Folgen für das gesamte wohnungsbauliche Geschehen besitzen können. Insbesondere die, verglichen mit dem praktizierten Modell der partnerschaftlichen Baulandentwicklung, deutlich weitergehende Beteiligung der Kommune an der planungsbedingten Wertschöpfung kann durchaus kritisch gesehen werden, wenn damit zwar spekulative Preisbildung gehemmt werden kann, aber die Grundstücksentwicklung für Wohnungsbauvorhaben insgesamt für die privaten Akteure wirtschaftlich weniger attraktiv wird. Dagegen kann eingewandt werden, dass diese Argumentation auch in den Anfangsjahren der kooperativen Baulandentwicklung vorgebracht wurde, die mittlerweile ein marktakzeptiertes Instrument ist. Die Folgen eines verstärkten kommunalen Eingriffs in den Bodenmarkt kann auch dazu führen, dass eine Begrenzung spekulativer Preisbildung langfristig sogar größere Spielräume für eine nachfragegerechte Vermarktungsstrategie öffnen kann, da Käufer nicht mehr gezwungen sind, einen übermäßigen Anteil an der Wertschöpfung der Projektentwicklung für den Grundstückserwerb aufwenden zu müssen. Dass eine derartige Strategie auch unter Beteiligung privater Akteure langfristig marktkonform möglich ist, zeigt das Beispiel der Stadt Ulm.

Ungeachtet der Eingriffstiefe der Bodenpolitik stellt aktive Bodenpolitik in jedem Fall auf einen langfristigen Paradigmenwechsel ab und muss als solche kommuniziert werden. Der Erfolg einer solchen Bodenpolitik darf sich daher nicht bereits nach wenigen Jahren abschließend bewerten lassen.

Literatur

Bodenpolitische Grundsätze und Strategien

Aring, Jürgen; Coulmas, Diana; Rohland, Fabian; zur Nedden, Martin; Bunzel, Arno; Pätzold, Ricarda (2017): Roadmap Bodenpolitik. Eckpunkte einer bodenpolitischen Agenda 2020-2030. In: vhw FWS 5 / Oktober – November 2017. S. 269-271.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (o.J.): Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik. Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Berlin.

Davy, Benjamin (2018): Bodenmarkt/Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 267-278.

Holm, Andrej; Horlitz, Sabine (2022): Kurzgutachten. Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. Auftraggeber: Der Paritätische Gesamtverband.

Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht (Hrsg.) (2018): Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern. München.

Bodenpolitische Instrumente

Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin.

Bulwiengesa AG (2022): Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Berlin, Köln.

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Krusenotto, Magnus; Lau, Petra; Strauss, Wolf-Christian (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung. Difu-Impulse 2/2023. Berlin.

Deutscher Bundestag (2021): Sachstand. Einzelaspekte kommunaler Baulandpolitik. Aktenzeichen: WD 7 – 3000 – 051/21.

Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaustrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Dransfeld, Egbert; Lehmann, Daniel (2007): Grundstückswertfragen im Stadtumbau – Expertise. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Drixler, Erwin; Frießbeck, Frank; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra; Weiß, Dominik (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle. Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. In: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Hrsg.), DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014. Wißner-Verlag. Augsburg.

Freckmann, Jennifer (o.J.): Baulandbereitstellung: Innovative Organisationsmodelle. Arbeitshilfe. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Kötter, Theo (2005): Städtebauliche Kalkulation. Voraussetzung für eine wirtschaftliche Baulandentwicklung. In: Mitteilungen 1/2005. S. 31-44.

Kötter, Theo (2018): Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 149-156.

Kötter, Theo; Rehorst, Frauke (2017): Arbeitshilfe. Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch Bauleitplanung, städtebauliche Verträge und Zwischenerwerbsmodelle. Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (Hrsg.). Potsdam.

Reicherzer, Max; Rietdorf, Marco; Mädler, Jan; Snjka, Dominik (2022): Das neue Baulandmobilisierungsgesetz. In: Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB) und REDEKER SELLNER DAHS Rechtsanwälte – Partnergesellschaft mbB (Hrsg.): Dokumentation No. 167. Berlin.

Schmidt, Anna (2020): Umfang und Grenzen des gemeindlichen Vorkaufsrechts – Beispiele aus der Praxis und Auswertung einschlägiger Rechtsprechung. Bachelorarbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen. Wachau.

Schwind, Simon (2018): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB. Eine planungsstrategische und ökonomische Analyse des Rechtsinstruments. Akademische Arbeit der Technischen Universität Berlin (Stadt- und Regionalplanung). Berlin.

Spars, Guido (2018): Ein Bodenfonds muss her! Stetiger Anstieg oder Volatilität bei deutschen Bodenpreisen? In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 131-135.

Erbbaurechte

Barthauer, Matthias; Matic, Marina; Simo, Honoré Achille (2020): Erbbaurecht im Wohnungsmarkt. Die Perspektiven der Erbbaurechtsgeber und die der Investoren. Deutscher Erbbaurechtsverband (Hrsg.). Hamburg, Frankfurt.

Destatis – Statistisches Bundesamt (o.J.): Verdienstindizes im Erbbaurecht. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Branche-Berufe/Methoden/Erlaeuterungen/Erbbaurecht.html>, zuletzt geprüft am 29.10.2024.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) (2019): Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Auftraggeber: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Bundesinstitut für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin.

Faller, Bernhard; Beyer, Collin; Löhr, Dirk (2022): Der Einsatz des Erbbaurechts aus kommunaler Perspektive. Arbeitshilfe. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Hundro, Erika (2017): Aktive Bodenpolitik mit Erbbaurechten. Ein Erfahrungsaustausch in Berlin. In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2017. S. 165-167.

Löhr, Dirk (2009): Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik. Working Paper No. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB). Birkenfeld.

Löhr, Dirk (2019): Stakeholder Value durch kommunale Erbbaurechte. Mehrwert für bezahlbaren Wohnraum – eine finanztechnische Perspektive. In: vhw FWS 4 / Juli – August 2019. S. 188-192.

Löhr, Dirk (2021): Zum Erbbauzinssatz: Das Rätsel um die Marktgerechtigkeit. In: Z Immobilienökonomie (8). S. 79-98.

Nagel, Matthias (2016): Das Erbbaurecht als Instrument aktiver kommunaler Wohnungspolitik. In: vhw FWS 1 / Januar – Februar 2016. S. 50-52.

Novy-Huy, Rolf (2018): Das Erbbaurecht als Instrument von Bodenpolitik und Stadtentwicklung. In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 141-144.

Senner, Kathrin (2019): Mit Erbbaurecht zu mehr bezahlbarem Wohnungsbau. In: vhw FWS 4 / Juli – August 2019. S. 201-204.

Best-Practice und Fallbeispiele

Baugemeinschaften in Mainz (2017): Verfahren für die Konzeptvergabe von Liegenschaften an Baugruppen in Mainz. Dortmund.

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung; Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen; Agentur für Baugemeinschaften (2022): Leitfaden für Baugemeinschaften. Hamburg.

Berchtoldkrass space&options (2023): Gutachten zur Ermittlung von längerfristigen Wohnbauflächenpotenzialen im Außenbereich. Abschlussbericht. Landeshauptstadt Mainz (Hrsg.). Mainz.

Berchtoldkrass space&options (2023b): Gutachten zur Ermittlung von Wohnungspotenzialen im Innenbereich der Stadt Mainz. Abschlussbericht. Landeshauptstadt Mainz (Hrsg.). Mainz.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin.

difu – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2022): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin.

Dransfeld, Egbert; Freckmann, Jennifer; Joeres, Barbara; Pfeiffer, Petra (2003): Bausteine zum Baulandbeschluss. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Fachbereich Stadtplanung und Wohnungswesen, Institut für Bodenmanagement (Hrsg.). Auftraggeber: Arbeitskreis Baulandmanagement NRW, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

Dransfeld, Egbert; Pfeiffer, Petra (2009): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien. Forum Baumanagement NRW (Hrsg.). Dortmund.

Landeshauptstadt Mainz (2016): Konzept Wohnen in Mainz. Mainz.

Landeshauptstadt Mainz (2019): Konzept Wohnen in Mainz 2020. Mainz.

Landeshauptstadt Mainz (2020): Baugemeinschaften in Mainz. Abschlussbericht zum Modellvorhaben und Leitfaden für Baugemeinschaften. Mainz.

Pätzold, Ricarda; Frölich von Bodelschwing, Franciska; Bunzel, Arno (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021). In: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.): Difu-Impulse 3/2023. Berlin.

Pletz, Arno (2021): Schlaglichter der Hamburger Bodenpolitik. Impulsvortrag zum Thema „Bodenvorratspolitik und Sozialgerechte Bodennutzung – bewährte Konzepte und neue Ansätze in den Städten“. Präsentation am 21. April 2021 im Online-Diskussionsforum der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht.

Stadt Frankfurt am Main (2024a): Erbbaurechte. Online verfügbar unter <https://frankfurt.de/leistungen/Bauen-8958316/Sonstiges-8958334/Erbbaurechte>, zuletzt geprüft am 06.11.2024.

Stadt Frankfurt am Main (2024b): Infoblatt zur Familienermäßigung bei Erbbaurechten der Stadt Frankfurt am Main.

Stadt Ulm (2024): Grundstückspolitik. Online verfügbar unter www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundstueck/grundstueckspolitik, zuletzt geprüft am 06.11.2024.

RegioKontext GmbH (2021a): Wohnungsmarktbericht Mainz 2020. Tabellenband. Landeshauptstadt Mainz (Hrsg.). Berlin.

RegioKontext GmbH (2021b): Wohnungsmarktbericht Mainz 2020. Landeshauptstadt Mainz (Hrsg.). Berlin.

Rechtsquellenverzeichnis

Änderungsantrag Nr. VII-DS-04909-ÄA-01 eingereicht von Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Stadt Leipzig vom 13.04.2022 zur Neuausrichtung der Konzeptverfahren kommunaler Grundstücke nach Evaluierung – Erst- und Zweitvorlage. Beschlussvorschlag.

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München vom 25.09.2019 zum Wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017-2021. Sitzungsvorlage Nr. 14-30 / V 15508.

Beschlussausfertigung (§ 3581) aus der 24. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 20.07.2023 von den GRÜNEN, der SPD, der FDP und Volt der Stadt Frankfurt am Main zu „Erbbauzinsen flexibler gestalten und als Steuerungsinstrument nutzen“.

Beschlussvorlage Nr. VI-DS-08052 eingereicht vom Dezernat Wirtschaft, Arbeit und Digitales, Dezernat Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig vom 11.12.2019 zum Konzeptverfahren an städtischen Grundstücken für kooperatives und bezahlbares Bauen und Wohnen zur Umsetzung des Beschlusses der Ratsversammlung vom 15.04.2015 (Beschlussvorlage A-00058/14) und des Wohnungspolitischen Konzepts mit dem Auftrag der Einführung von Konzeptverfahren und der Erarbeitung von Sozialkriterien für Grundstücke der Stadt.

Beschlussvorlage Nr. 1304/2020 der Stadt Köln vom 03.02.2022 zur vorrangigen Nutzung des Erbbaurechtes bei der Veräußerung städtischer Grundstücke. Baustein 1: Grundstücke für den Geschosswohnungsbau.

Beschlussvorlage Nr. 1928/2023 der Landeshauptstadt Mainz vom 19.12.2023 zum Gutachten zur Ermittlung von Wohnungspotenzialen im Innenbereich der Stadt Mainz.

Beschlussvorlage Nr. 0239/2024 der Landeshauptstadt Mainz vom 26.01.2024 zur Vorbereitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in Ebersheim-Nord/Süd und Hechtsheim-Süd.

Beschlussvorlage Nr. 0272/2024 der Landeshauptstadt Mainz vom 29.01.2024 zum Gutachten zur Ermittlung von längerfristigen Wohnbauflächenpotenzialen im Außenbereich.

Beschlussvorlage Nr. 0251/2024 der Landeshauptstadt Mainz vom 14.02.2024 zur Grundstücksangelegenheit; Satzung der Stadt Mainz über das besondere Vorkaufsrecht der Stadt Mainz im Bereich Ebersheim Nord und Süd.

Beschlussvorlage Nr. 0278/2024 der Landeshauptstadt Mainz vom 14.02.2024 zur Grundstücksangelegenheit; Satzung der Stadt Mainz über das besondere Vorkaufsrecht der Stadt Mainz im Bereich Hechtsheim Süd.

Dritte Neufassung der Richtlinien für die Errichtung von preisgünstigen Mietwohnungen der Stadt Ulm vom 30.03.2022. GD 026/22.

Mitteilung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg an die Bürgerschaft vom 01.10.2019 zum Haushaltsbeschluss 2019/2020, - Einzelplan 9.1 Finanzbehörde - Nachbewilligung nach § 35 Landeshaushaltsordnung für die Haushaltsjahre 2019/2020 „Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg“ und Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 28. November 2018 „Städtisches Eigentum nutzen und Wiederkaufsrechte der Stadt ausüben“ (Drucksache 21/15024) und zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 16. Januar 2019 „Neuausrichtung der Bodenpolitik für die Hamburgerinnen und Hamburger: Erbbaurechte nutzen und stärken sowie Liegenschaften des Bundes für bezahlbares Wohnen nutzen“. Drucksache 21/18514.

Satzung der Stadt Mainz vom 06.03.2024 über ein besonderes Vorkaufsrecht an Grundstücken gemäß § 25 BauGB der Stadt Mainz im Bereich: Ebersheim Nord und Süd.

Satzung der Stadt Mainz vom 06.03.2024 über ein besonderes Vorkaufsrecht an Grundstücken gemäß § 25 BauGB der Stadt Mainz im Bereich: Hechtsheim Süd.

Vermerk 23 00 45 1/15 von der Wirtschaftsdezernentin Matz für Herrn Oberbürgermeister Haase der Landeshauptstadt Mainz vom 07.08.2023 zu den Erbbaurechten der Stadt Mainz und der Stiftungen.

Vorlage für die Sitzung der Verwaltungsbesprechung am 14.07.2020 von der Beigeordneten Matz der Landeshauptstadt Mainz vom 07.07.2020 zur bilanziellen Übersicht über An- und Verkauf von Grundstücksflächen im Zeitraum 2017-2019 und städtisches Verfahren bei Erbbaurechten.

Kontakt



Qualitätssicherung

Ramona Klukas
Principal
Stellv. Leitung Marktbereich
Wohnen und Quartier
M +49 173 7407562
Ramona.Klukas@pd-g.de



Projektleitung

Martin Vaché
Manager Marktbereich Wohn-
en und Quartier
M +49 152 0 33 58 591
Martin.Vache@pd-g.de



Projektbearbeitung

René Pascheberg
Consultant Marktbereich
Wohnen und Quartier
M +49 162 2727376
Rene.Pascheberg@pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Friedrichstr. 149
10117 Berlin
pd-g.de/

