



LEITLINIEN EINER GEMEINWOHLORIENTIERTEN BODEN- UND BAULANDPOLITIK



Deutscher Verband für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e. V.



DIE STADTENTWICKLER
BUNDESVERBAND

September 2021

LEITLINIEN EINER GEMEINWOHLORIENTIERTEN BODEN- UND BAULANDPOLITIK

Die Neue Leipzig-Charta bietet ein strategisches Rahmenwerk zur gemeinwohlorientierten, integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung für eine zukunftsgerichtete Transformation der Städte und Gemeinden. Eine hierauf abgestimmte Boden- und Baulandpolitik ist dabei ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der auf EU-Ebene festgelegten Ziele. Sie ist vorausschauend, langfristig orientiert, nachhaltig und fokussiert auf die Belange der Öffentlichkeit.

Eine gemeinwohlorientierte Boden- und Baulandpolitik ist Dreh- und Angelpunkt für bezahlbares Wohnen und resiliente Städte und Gemeinden. Dabei ist ein ganzheitlicher Ansatz zu verfolgen, um den verschiedenen Anforderungen – Bezahlbarkeit des Wohnens, Klimaschutz, Flächen schonender Umgang – Rechnung zu tragen.

1. Boden- und Baulandpolitik als strategisches Instrument der Kommunalpolitik einsetzen

Boden- und Baulandpolitik sollte als strategisches und operatives Instrument der Stadtentwicklung langfristig ausgerichtet werden, um Gestaltungsspielräume und Flächennutzungen zu steuern. Damit schafft sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine gemeinwohlorientierte Boden- und Bauland-

politik, die die Belange der Öffentlichkeit und der Nachhaltigkeit adressiert.

Eine strategische Boden- und Baulandpolitik stellt eine zentrale stadtpolitische Daueraufgabe dar und sollte durch die politische Spitze und politische Beschlüsse (wie Bauland- oder bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse) unterstützt und institutionell innerhalb der Stadtverwaltung abgesichert werden. Damit ist die strategische Boden- und Baulandpolitik bzw. das Flächenmanagement eine ressortübergreifende Aufgabe der ganzen Verwaltung bzw. Stadtpolitik. Diese muss vom Stadtoberhaupt, dem Planungsdezernat, dem Liegenschaftsamt, der Kämmerei und der Wirtschaftsförderung zusammen entwickelt und umgesetzt sowie in einem konstruktiven und ausgleichenden Dialog und Zusammenwirken mit allen¹ diskutiert und gestaltet werden. Idealerweise liegt die Aufgabe bei der Kommune in einer Hand.

Strategischer Grunderwerb durch die Kommune sollte, wo möglich, getätigt werden, insbesondere in stadtentwicklungspolitisch bedeutsamen Lagen oder bei Schlüsselimmobilien in Gebieten, die einem hohen Transformationsdruck unterliegen.

Idealerweise wird die strategische Boden- und Baulandpolitik durch eine Entwicklungsgesellschaft unterstützt – unabhängig davon, ob diese eine städtische Tochter, eine gemeinsame Gesellschaft oder ein externer Dienstleister ist.

¹ Betroffene Stakeholder sind sowohl aktuelle Bewohner:innen als auch potenzielle Neubewohner:innen.

2. Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherstellen und erweitern

Die Kommunen müssen dauerhaft finanziell und personell in die Lage versetzt werden, eine strategische Boden- und Baulandpolitik umzusetzen. Dies stellt in der aktuellen Lage schrumpfender öffentlicher Haushalte eine wachsende Herausforderung dar. Hier stehen Bund und Länder mit in der Verantwortung (Multigovernanceansatz). Haushalts- und Gemeindeordnungen sollten den Kommunen weitgehende Möglichkeiten und Flexibilität für langfristigen Bodenvorrat und Zwischenerwerb sowie einer verbilligten Vergabe öffentlicher Liegenschaften zum Zweck des bezahlbaren Wohnungsbaus und gemeinwesenorientierter Nutzungen einräumen. Zudem ist eine verbesserte finanzielle Unterstützung und Risikoübernahme durch den Bund und / oder die Länder erforderlich, damit Kommunen einerseits unter Entlastung ihres kommunalen Haushalts Grundstücke (zwischen)erwerben und andererseits Rest- bzw. schwer zu entwickelnde Flächen mit hohen Revitalisierungskosten mobilisieren können.

3. Mit einer integrierten Perspektive Boden- und Baulandpolitik umsetzen

Die Entwicklung resilienter und lebendiger Quartiere durch integrierte Stadtentwicklung setzt eine integrierte Baulandentwicklung voraus, die mit der Einordnung in eine gesamtstädtische Betrachtung beginnt. Dabei geht es um die Frage nach geeigneten Standorten für eine nachhaltige Baulandentwicklung. Hier gilt der Grundsatz, den Flächenverbrauch

im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie so gering wie möglich zu halten. Insbesondere bei größeren Neubaugebieten sollte eine Erreichbarkeit und Anbindung über einen ÖPNV-Anschluss sichergestellt sein.

Bei aller Dringlichkeit der Schaffung von Wohnbauland ist bei einer integrierten Quartiersentwicklung immer auch ein Nutzungsmix relevant, der neben Wohnen auch ein erweitertes Verständnis von wohnortnahen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, Nahversorgungsangeboten sowie qualitativ hochwertigen Grün- und Freiflächen und ein Mobilitätskonzept beinhaltet. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um in dichten, angespannten Stadtkontexten die notwendige Akzeptanz für Neubauprojekte in der Nachbarschaft und der weiteren Stadtgesellschaft zu schaffen. Dabei kann der Schwerpunkt auf Wohnbauland liegen, aber für die Entwicklung resilienter und lebendiger Quartiere sind weitere Nutzungen unabdingbar, die von Co-Working-Angeboten, gemeinschaftlichen Nutzungsangeboten bis zu Orten für Kreative und Kulturwirtschaft reichen. Dies ist bereits bei der integrierten Baulandentwicklung zu berücksichtigen. Eine integrierte und vorausschauende Baulandentwicklung berücksichtigt auch zu erwartende Flächenbedarfe für Gewerbeentwicklung, um bei Flächenknappheit nicht eine Flächenkonkurrenz zwischen notwendigen Nutzungen zu verschärfen.

4. Doppelte soziale Dimension beim Wohnungsbau beachten

Niedrige Baulandpreise sind das A und O für die Schaffung preisgünstigen Wohnraums. Dies gilt zum einen für die Lösung des „Mengenproblems“ beim preisgünstigen mehrge-

schossigen Mietwohnungsbau. Hierbei ist nicht alleine der Bau von geförderten Sozialwohnungen für einkommensschwächere Haushalte mit Quotenregelungen relevant, sondern ein differenzierter Mix aus geförderten, preisgedämpften und freifinanzierten Wohnungen. Zum anderen muss es gelingen, jungen Menschen und Familien eine erschwingliche Eigentumsbildung zu ermöglichen, wofür preiswerte Eigentumswohnungen, „Einheimischenmodelle“ sowie preiswerte, flächensparende Reihenhäuser eine wichtige Rolle spielen. Wenn das Thema Eigentumsbildung weiter ein zentrales politisches Ziel sein soll, gehören zudem die Baunebenkosten mit auf die Agenda, z.B. durch einen Erlass der Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb einer Immobilie zur Eigenutzung.

5. Grenzen der Innenentwicklung berücksichtigen

Es gilt der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“. Allerdings kann eine ausschließlich auf Innenentwicklung ausgerichtete Strategie der Schaffung von preisgünstigem Wohnbauland im Wege stehen, da eine Mobilisierung von mehr Baurechten im Zuge der Innenentwicklung aufgrund höherer Anforderungen an Verfahren preistreibend wirken kann oder nicht zielführend ist, wenn in einigen Städten und Gemeinden wenige bis keine Potenziale dafür vorhanden sind.

Die Innenentwicklung hat mancherorts Grenzen und kann mit Blick auf die Strategie der doppelten Innenentwicklung (d.h. Nachverdichtung im Bestand, Nutzung innerstädtischer Flächenpotenziale sowie Aufwertung der Freiflächen) nicht immer und überall realisiert werden. Insbesondere bedürfen die notwen-

digen Klimaanpassungsmaßnahmen in den Städten einer sorgfältigen Überprüfung der Bodennutzung und einer qualitätsvollen Weiterentwicklung von Grün- und Freiflächen.

Auch wenn Kommunen ihren Fokus auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen richten sollten, ist Wohnungsbau auch im Außenbereich unter Beachtung des Nachhaltigkeitsziels der Bundesregierung zu ermöglichen, weshalb die Anwendung des §13 b BauGB für eine moderate Außenentwicklung in integrierten Lagen zielführend sein kann, aber dringend auf Gemeinden mit gutem ÖPNV-Anschluss begrenzt werden sollte. Dabei gilt es, das Flächensparziel zu beachten und zu einer zielführenderen Flächenstatistik zu kommen, die bspw. ökologisch wichtige innerstädtische Siedlungsflächen nicht dem Flächenverbrauch zuschlägt.

6. Brachflächen und vorge nutzte Flächen aller Art mit einbeziehen

Gleichwohl sollte zur Hebung der Innenentwicklungspotenziale noch stärker auf Baulücken, Brach- und Redevelopmentflächen gesetzt werden. Dafür ist ein kontinuierliches Monitoring der Brachflächen und untergenutzten Flächen erforderlich. Für eine Aktivierung dieser Flächen ist darüber hinaus eine aktive Ansprache, Beratung und Unterstützung der Eigentümer:innen notwendig, die durch ein aktives Innenentwicklungsmanagement erfolgen kann. Zur Aktivierung gut zu mobilisierender Flächen, die von ihren Eigentümer:innen weder selbst entwickelt, zügig verkauft noch an die Kommune oder Entwicklungsträger veräußert werden, sollte der Einsatz und die Durchsetzung von Baugeboten erleichtert wer-

den, wofür das in dem Baulandmobilisierungsgesetz ergänzte Konzept der Innenentwicklung einen verbesserten Rahmen bietet.

Hier gilt es auch „ungewöhnliche“ Vornutzungen mit in den Blick zu nehmen. Aktuell entstehen neue Flächenpotenziale für Wohnnutzung und gemischte Quartiere auch durch innerstädtische Transformationsprozesse, die u.a. durch den Strukturwandel im Handel und ggf. bei weiteren Assetklassen wie Büros und Hotels ausgelöst werden.

7. Breites Spektrum des Instrumentenkastens zielgerichtet anwenden

Für die Baulandmobilisierung sollte der ganze Instrumentenkasten des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts des Baugesetzbuches zielgerichtet vor Ort eingesetzt werden. Dazu gehören auch die Nutzung von Vorkaufsrechten – u.a. in Vorkaufsrechtssatzung bzw. Stadterneuerungsvorranggebieten (SVG) – sowie die Nutzung kooperativer Formen der Baulandschaffung (Gründerwerb, städtebaulicher Vertrag, Umlegung) und der gesetzlichen Methoden (Baulandumlegung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Um Transparenz für alle Marktakteure sicherzustellen, sollten die bauland- und bodenpolitischen Leitlinien in einem kommunalen Baulandbeschluss oder einer bodenpolitischen Grundsatzstrategie verankert werden. Ziel muss es sein, Synergien durch das Zusammenspiel des besonderen Städtebaurechts und den Möglichkeiten des Förderinstrumentariums zu gewinnen; auch um eine bodenpreisdämpfende Wirkung zu erreichen (u.a. durch die Festlegung von Sanierungsgebieten).

Neben einer kommunalen Liegenschafts- / Bodenpolitik durch Bodenbevorratung und Zwischenerwerb braucht es dringend gleichzeitig kooperative Baulandmodelle zur Entwicklung privater Flächen sowie eine flexible Planungs- und Genehmigungspraxis auf privaten Grundstücken und v.a. auf 34er-Flächen und bei Baulücken.

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden die Instrumente einer aktiven Boden- und Baulandpolitik weiter geschärft, um die kommunalen Steuerungsspielräume maßvoll zu erweitern und vor allem Entwicklungsblockaden und eine rein spekulative Bodenpreisspirale zu stoppen. Dies gilt beispielsweise für die Einführung des Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung, Vereinfachungen bei Baugeboten und Vorkaufsrechten, Erweiterungsoptionen für Ausnahmen und Befreiungen, die Abweichung vom Erfordernis des Einfügens für Wohnen sowie eine weitere Flexibilisierung der Obergrenzen bei der baulichen Dichte gemäß BauNVO. Es gilt, den vorhandenen Instrumentenkasten gezielt und mit Augenmaß für eine kooperative und gemeinwohlorientierte Bauland- und Bodenpolitik einzusetzen.

Für eine bessere Vernetzung von Grün- und Freiflächen ist der erweiterte städtebauliche Missstands begriff von zentraler Bedeutung. Damit wird der Bedeutung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei der Umsetzung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen Rechnung getragen.

8. Boden- und Baulandpolitik als Gemeinschaftsaufgabe kooperativ umsetzen

Die Boden- und Baulandpolitik ist eine Gemeinschaftsaufgabe aller am Wohnungsmarkt tätigen Akteure, der Bauträger und Projektentwickler, der Bestandshalter, der privaten Kleinvermieter:innen und Selbstnutzer:innen sowie Mieter:innen und Nachbarn der Quartiere. Es braucht gemischte Quartiere bezüglich der Nutzungen, Wohnformen und Bauherren, die alle Marktsegmente bedienen. Hierfür ist das Zusammenwirken kommunaler Verwaltung mit kommunalen Gesellschaften und Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und privaten Immobilienunternehmen sowie neuen Stakeholdern in breiten Bündnissen erforderlich. Eine gemeinwohlorientierte Boden- und Baulandpolitik ist von Beginn an als Gemeinschaftsaufgabe kooperativ zu entwickeln und sollte die Potenziale der Co-Kreation und Co-Produktion nutzen.

Die Mobilisierung privaten Kapitals für die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele ist vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltssituation unabdingbar. Hier braucht es auch einen maßvollen, zielgerichteten, differenzierten und marktkonformen Einsatz von Quoten, Erbbau-rechten, Konzeptvergaben, Direktvergaben an kommunale Unternehmen, Genossenschaften oder weitere gemeinwohlorientierte Akteure, um in den Quartieren eine Mischung aus Eigentum, freifinanziertem, preisgedämpften, genossenschaftlichem und gemeinschaftlichem Wohnungsbau zu erreichen. Eine Überfrachtung der Instrumente mit Zielvorstellungen, Kriterien und Anforderungen gilt es zu vermeiden, die Bauen und Wohnen verteuern ohne

eine wesentlichen Mehrwert für die Stadtentwicklung und Nachhaltigkeit zu liefern.

9. Interkommunale Kooperationen für Baulandentwicklung nutzen

Im Rahmen interkommunaler Kooperationen können erweiterte Potenziale bei der Baulandmobilisierung gehoben werden. Dies bietet sich insbesondere für die Kommunen an, die mit ihrer Innenentwicklungsstrategie an Grenzen stoßen. Hier können auch Anreize zur interkommunalen Kooperation in den Förderprogrammen der Städtebauförderung bei der Baulandmobilisierung genutzt werden und / oder investive Maßnahmen zur Unterstützung von Kommunen bei der interkommunalen Wohnbaulandentwicklung beispielsweise durch einen Lastenausgleich vorgenommen werden, um finanzielle Mehraufwände, die mit der Schaffung neuen Wohnraums einhergehen (Infrastrukturfolgekosten), auszugleichen. Bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete ist dies bereits häufig praktiziert und erprobt.

10. Baulandmobilisierung durch Management, Moderation und Kommunikation gewährleisten

Nicht zuletzt ist die Baulandmobilisierung in ihrer Umsetzung eine Managementaufgabe, die neben den nötigen Ressourcen, Kompetenzen und Know-how bei der Zusammenstellung des geeigneten Instrumentenmixes und der Förderinstrumentarien benötigt. Es gilt, komplexe Kooperations- und Steuerungsaufgaben zwischen den beteiligten Akteuren

zu koordinieren. Hier können intermediäre Akteure wie z.B. Stadtentwicklungsunternehmen einen wichtigen unterstützenden Beitrag leisten. Sie können z.B. als unabhängige Akteure Verhandlungen mit Eigentümern besser führen.

Eine gemeinwohlorientierte Boden- und Baulandpolitik braucht von Beginn an einen ernst gemeinten, engagierten und transparenten Beteiligungsprozess, professionelle Kommunikationsstrukturen sowie eine kompetente idealerweise externe Moderation. Neutrale Mittler können häufig leichter etwaige Blockaden vor Ort z.B. beim Zugriff auf wichtige Flächen auflösen als die unmittelbar Beteiligten. Der Mobilisierung von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer kommt eine zentrale Rolle bei der Baulandmobilisierung zu, die durch eine zielgerichtete Kommunikation deutlich erhöht werden kann.

DIE STADTENTWICKLER bündeln als Branchenverband von Stadtentwicklungsunternehmen und Sanierungsträgern die Interessen der Branche und vertreten diese aktiv auf Bundes- und Landesebene. Der Bundesverband engagiert sich in fachpolitischen Dialogen zu den aktuellen Themen der Stadtentwicklung – u.a. Innenstadt, Klima, Digitalisierung - für lebenswerte Städte und Gemeinden der Zukunft. Durch integrierte Ansätze in der Stadtentwicklung schaffen die Mitglieder des Bundesverbandes funktionale, ökonomische, ökologische, soziale und baukulturelle Mehrwerte in den Städten und Gemeinden. Als Partner der Kommunen garantieren sie eine hohe Qualität und Effektivität ihrer Dienstleistungen. Sie sind neutrale Vermittler zwischen Kommunen, Investoren und Zivilgesellschaft.

Der **Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV)** ist eine Dialog-Plattform für integrierte Stadtentwicklung und Wohnen. Unser Anspruch und Leitmotiv sind lebenswerte und zukunftsfähige Städte für alle. Dafür müssen Politik, Wirtschaft und Bürgergesellschaft ihre Kräfte bündeln. Deshalb engagieren wir uns in Deutschland und Europa aktiv für den politischen sowie fachlichen Dialog und erarbeiten Lösungsansätze für Wohnen, Stadt- und Raumentwicklung. Unsere interdisziplinäre, öffentlich-private Mitglieder- und Partnerstruktur aus verschiedenen Bereichen der Immobilienwirtschaft, Stadt- und Raumentwicklung bietet dafür eine gute Plattform.

 **ANSPRECHPARTNER:INNEN:**

Anna Stratmann (Geschäftsführerin) | anna.stratmann@die-stadtentwickler.info

DIE STADTENTWICKLER.BUNDESVERBAND

Littenstraße 10 | 10179 Berlin

Mobil + 49 175 58 629 58

<https://die-stadtentwickler.info/>

Christian Huttenloher (Generalsekretär / Vorstandsmitglied) | c.huttenloher@deutscher-verband.org

Kathrin Senner (Projektleiterin / Leiterin Büro Berlin) | k.senner@deutscher-verband.org

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV)

Littenstraße 10 | 10179 Berlin

Tel. +49 (0)30 20613250 | Fax +49 (0)30 20613251

info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org |  [@DV_Stadt](https://twitter.com/DV_Stadt)