

ECKHART GÜLDENBERG / HILDEGARD ZECK

Kommunales Wohnbauland im Großraum Hannover¹**Umfang, Struktur, Verfahren der Bereitstellung von kommunalem Wohnbauland****Kurzfassung**

Ziel der Untersuchung zur kommunalen Baulandbeschaffung im Großraum Hannover ist es, Umfang und Wirkungsweise dieser Maßnahmen besser einschätzen zu können. Ein besonderes Interesse gilt daher aus Sicht der Regionalplanung den Auswirkungen auf das Baulandpreisniveau und im Zusammenhang damit der Frage nach der raum- und siedlungsstrukturellen Zielkonformität kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen.

Die weitgehend entspannte Situation auf dem Baulandmarkt im Großraum Hannover rechtfertigt keine Pauschalforderung nach vermehrter Baulandbereitstellung, wohl aber erfordert sie einen gezielten Einsatz des Instrumentes kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen, sofern bestimmte raumstrukturelle Kriterien dabei berücksichtigt werden.

Kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen sind ein wichtiges Instrument, um auf das Siedlungsgeschehen im Hinblick auf

- Standort und Lage im Raum,
 - städtebauliche Ordnung und Siedlungsdichte sowie die Wohnform,
 - die Einwohnerentwicklung und Bewohnerstruktur der Gemeinde,
 - das Tempo der Planaufstellung und der Realisierung von Bauvorhaben
- gezielter einwirken zu können.

Die Untersuchung weist nach, daß die mit dem Instrument der kommunalen Baulandbeschaffung in dieser Hinsicht gegebenen Möglichkeiten oft nicht ausgeschöpft werden. Vielmehr laufen kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen Gefahr,

- indem sie auf die jeweils günstigsten Verkaufsangebote reagieren, Baulandausweisungen zunehmend auf fiskalpolitischen Gründen bzw. zugunsten abstrakter Wachstumsziele vorzunehmen,
- sich der notwendigen siedlungsstrukturellen Prioritätensetzung und einer Abstimmung mit der Regionalplanung und den von dort her anzuhaltenden raumstrukturellen Kriterien zu entziehen.

Bei schrumpfender Bevölkerung, verstärkten Anforderungen an die Freiraumsicherung und einer wieder wachsenden Bedeutung der Transportkosten bekommen die raumordnungspolitischen Ziele einer Sicherung der zentralörtlichen Siedlungsstruktur, der kleinräumlichen Funktionsmischung und der Einheit von Siedlungsent-

wicklung und öffentlicher Nahverkehrsbedienung wieder mehr Gewicht.

Daher sollten bei Anwendung kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen folgende Kriterien besonders berücksichtigt werden:

- Lage im Einklang mit einer längerfristigen gemeindlichen Entwicklungsplanung und in Übereinstimmung mit den raumstrukturellen Kriterien;
- Förderung flächensparender, verdichteter Wohn- und Siedlungsformen;
- Förderung von Zielgruppen aus sozial- und versorgungspolitischen Gründen sowie im Hinblick auf die Ergänzung der Sozialstruktur der Einwohner einer betreffenden Gemeinde.

Die veränderten Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur sind ein Grund für die Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes für den Großraum Hannover.

Im Rahmen dieser Neuaufstellung sind u. a. eine Reihe von grundlegenden Analysen vorgesehen.

Im Siedlungsbereich sind dies vor allem Untersuchungen zur Wohnungsmarktentwicklung, zur Gewerbeflächenentwicklung, zur Funktionsbestimmung von Dörfern sowie eine Untersuchung zur Praxis und Bedeutung kommunaler Wohnbaulandbeschaffung.

Der Auftrag für diese inzwischen abgeschlossene Untersuchung „kommunales Wohnbauland im Großraum Hannover“ wurde dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung erteilt.

Die Ergebnisse wurden inzwischen mit den Gemeinden und Städten im Großraum Hannover erörtert und im Einvernehmen mit ihnen vom Zweckverband Großraum Hannover veröffentlicht¹.

Der folgende Bericht faßt auszugsweise die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zusammen und stellt die Schlußfolgerungen aus Sicht der Regionalplanung dar.

1. Ziel des Untersuchungsauftrages ist es, die Wirkungsweise kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen (im folgenden Text abgekürzt: KB) aus der Sicht der Regionalplanung aber auch der Bauleitplanung besser beurteilen und ggf. Vorschläge für eine zielgerichtete Anwendung dieses Instruments machen zu können.

Wichtige Fragestellungen dabei waren:

- a) Wieweit fügen sich KB in städtebauliche und regionalplanerische Überlegungen/Zielvorstellungen ein?

Wieweit bedürfen KB von daher einer frühzeitigen Abstimmung mit dem Träger der Regionalplanung und ggf. veränderter Anwendungsformen, die sich stärker in siedlungs- und raumstrukturelle Zielvorstellungen einfügen? (Standort- und Auslastungseffekte)

- b) Wieweit können KB preisdämpfend auf die überproportional steigenden Baulandpreise einwirken?

Und inwieweit kann damit ggf. ein Beitrag zur Verbesserung der Wohnungsvergorgung geleistet werden? (Preis- und Mengeneffekte)

2. Ziele und Verfahren kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen

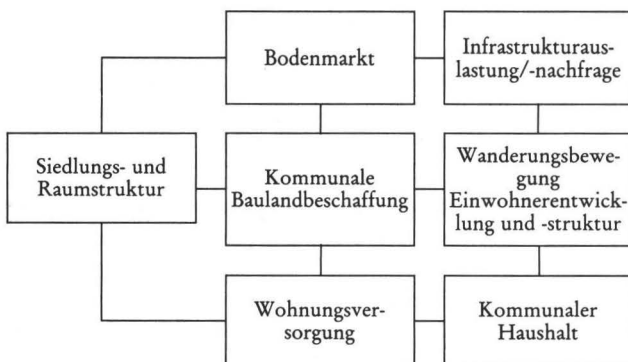
Baulandbeschaffung und -vergabe gehört seit jeher zum kommunalen Aufgabenbereich.

Kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen im Sinne dieses Untersuchungsauftrags unterscheiden sich von den üblichen marktkonformen Aktivitäten und von der nur bauleitplanerischen Ausweisung neuer Baurechte durch

- besondere Berücksichtigung sozialer, familienpolitischer, wohnungs-, bodenmarkt-, siedlungs- und haushaltspolitischer Ziele sowie
- besondere Verfahren der Baulandbereitstellung.

In enger Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung des Zweckverbandes Großraum Hannover und dem beauftragten Institut wurde ein Fragebogen entwickelt, der die Wirkungen der verschiedenen mit KB verbundenen Ziele erfassen sollte.

Wirkungsschema kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen



Zur Strukturierung der Untersuchung werden 3 Verfahrenstypen unterschieden:

Verfahren A: Frühzeitige kommunale Bodenbevorratung

Die Kommune bietet Wohnbauland meist unter Marktpreis oder in Erbpacht an, das direkt oder im Wege des Austausches aus den Beständen eines frühzeitig, häufig ohne konkrete Planungsabsichten erworbenen, kommunalen Bodenvorrats stammt. Die Grundstücke sollen im allgemeinen zu günstigen Bedingungen an bestimmte Zielgruppen vergeben und möglichst schnell bebaut werden.

Verfahren B: Kurzfristiger, preisgünstiger Zwischenerwerb

Die Kommune koppelt die Bebauungsplan-Aufstellung an eine privatrechtlich abgesicherte Möglichkeit des preisgünstigen Zwi-

schenerwerbs von Wohnbauland durch die Kommune oder einen beauftragten Träger. Die Grundstücke sollen im allgemeinen zu günstigen Bedingungen an bestimmte Zielgruppen vergeben und möglichst schnell bebaut werden.

Verfahren C: Beschaffung ohne Zwischenerwerb

Die Gemeinde koppelt die Bebauungsplan-Aufstellung an privatrechtlich vereinbarte preis- und vergaberegulierende Auflagen, die den direkten Verkauf des Wohnbaulandes durch den Alteigentümer an den Neueigentümer betreffen.

Entsprechend dieser Definition betreiben nicht alle Kommunen im Großraum Hannover KB. Dies ist z. B. dort nicht der Fall, wo sich das Baugeschehen ausschließlich über den Markt im Rahmen der Bauleitplanung vollzieht. Andererseits wird die zunehmende Bedeutung von KB daraus ersichtlich, daß neben der Landeshauptstadt Hannover 17 der Umlandgemeinden KB betreiben.

3. Ergebnisse der Untersuchung

3.1 Umfang und Verfahren

Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 70 Maßnahmen kommunaler Wohnbaulandbeschaffung ermittelt, die im Zeitraum von 1974 bis März 1983 von den Kommunen im Großraum Hannover durchgeführt wurden. Durch diese 70 Maßnahmen kommunaler Wohnbaulandbeschaffung wurden insgesamt ca. 345 ha Bruttowohnbauland für den Bau von ca. 7.350 Wohneinheiten (WE) verfügbar gemacht.

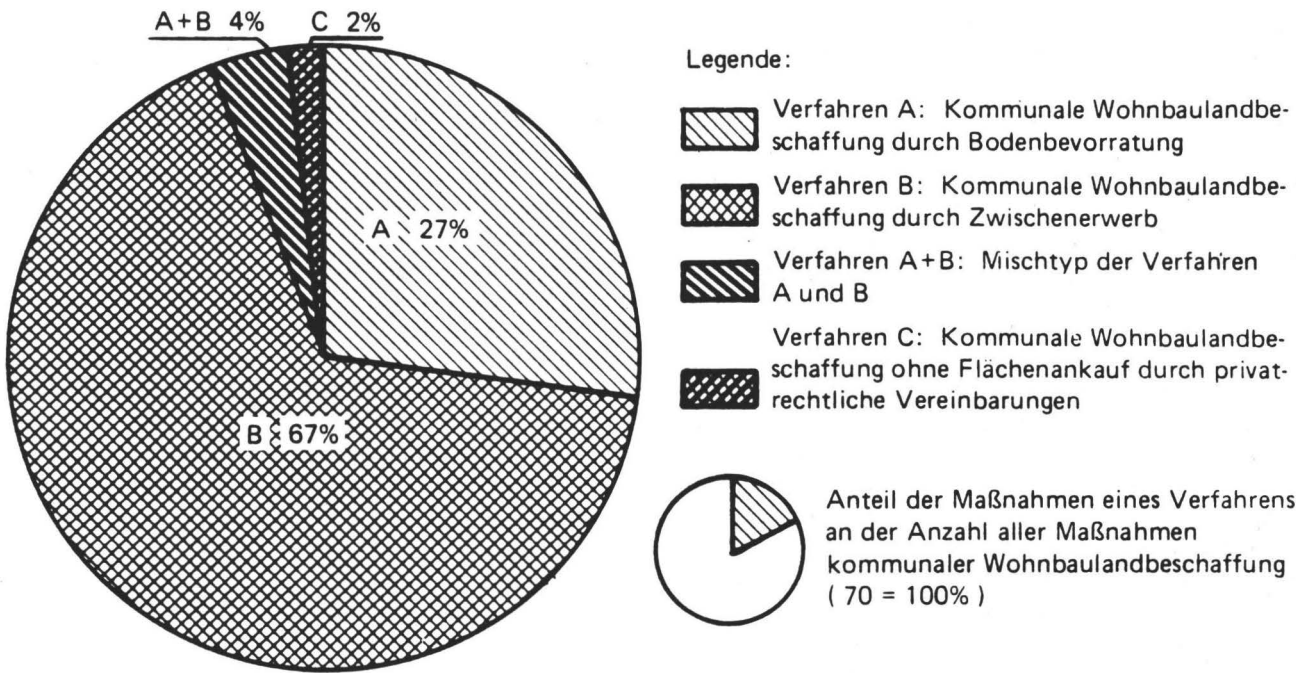
Während im Landkreis Hannover damit insgesamt ca. 22 % des Wohnungszuganges (6.880 WE von insgesamt 31.900 WE) zwischen 1974 und 1983 durch kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen mit ermöglicht wurden, waren dies in der Stadt Hannover ca. 3 %.

Die Stadt Hannover leitete 1978 mit dem Wohnbaulandbeschaffungsprogramm Davenstedt-West eine Phase verstärkter kommunaler Wohnbaulandbeschaffung ein. Mit der Maßnahme Bemerode-West (1982/83) und der begonnenen Vergabe städtischer Grundstücke in Wettbergen-West setzt die Stadt gegenwärtig ihre Politik intensiver kommunaler Wohnbaulandbeschaffung fort.

Große Einzelmaßnahmen sind relativ selten. Insgesamt wurden nur 5 Maßnahmen mit einer Wohnbaulandfläche von 15 bis 30 ha und 7 Maßnahmen für 300 und mehr Wohneinheiten ermittelt. Diese großen Einzelmaßnahmen wurden von den Gemeinden Langenhagen, Isernhagen, Lehrte, Springe, Gehrden sowie von der Stadt Hannover durchgeführt und standen in engem Zusammenhang mit den Realisierungschancen für den Geschosswohnungsbau.

Bei den Maßnahmen kommunaler Wohnbaulandbeschaffung handelte es sich überwiegend um kleinere Einzelmaßnahmen für individuellen Wohnungsbau. Rund 90 % aller Maßnahmen umfaßten eine Wohnbaulandfläche von weniger als 5 ha und weniger als 150 Wohneinheiten.

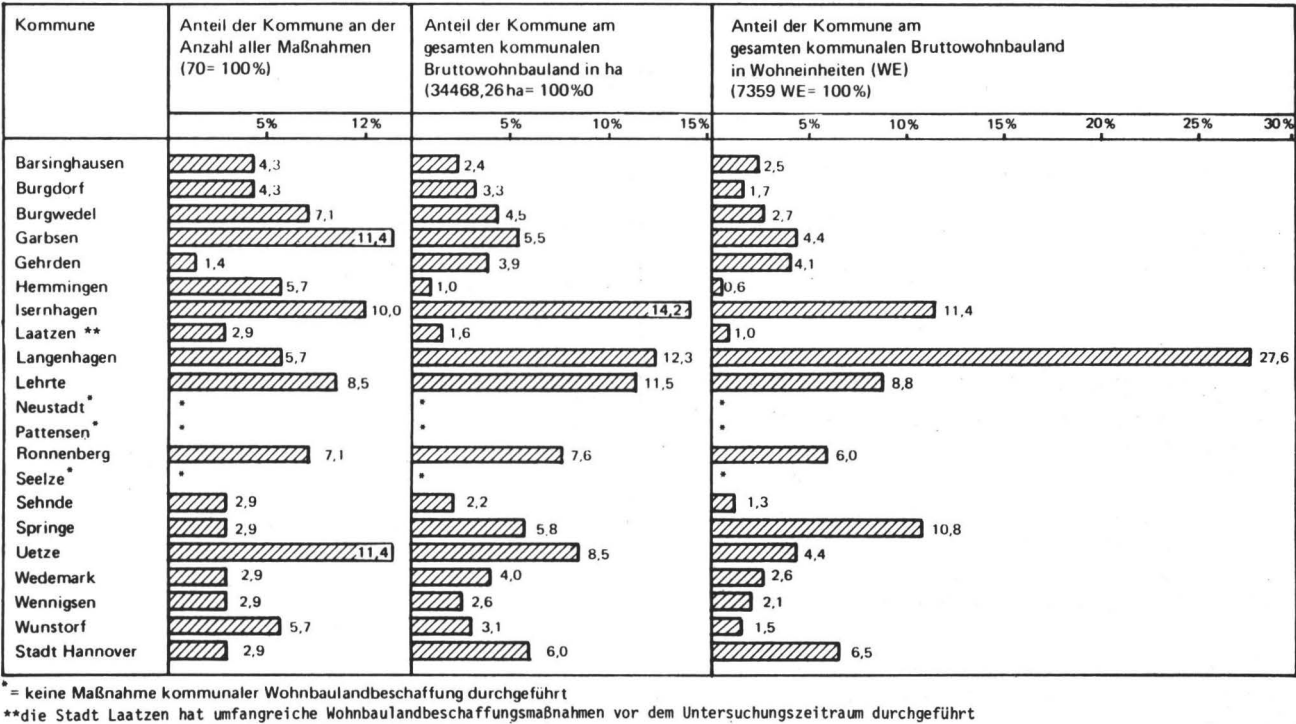
In der Tendenz nehmen diese Maßnahmen zu. Darin widerspiegeln sich die gegenwärtigen Marktunsicherheiten. Kleinere Maßnahmen bedeuten ein geringeres Risiko für den Zwischenerwerb der Kommune; sie werden bevorzugt angegangen, obwohl oft größere, zusammenhängende Reserveflächen zur Verfügung stehen.



Verfahren kommunaler Wohnbaulandbeschaffung im Großraum Hannover 1974 – 1983

INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 1



Umfang kommunaler Wohnbaulandbeschaffung in den Kommunen des Großraum Hannover 1974 – 1983

INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 2

Verfahrensmäßig erfolgte die Wohnbaulandbeschaffung überwiegend nach dem Verfahren des kurzfristigen Zwischenerwerbs (Typ B).

In bezug auf die zeitliche Entwicklung der kommunalen Wohnbaulandbeschaffung im Großraum Hannover ist festzustellen, daß die Zahl kommunaler Wohnbaulandbeschaffungsmaßnahmen, insbesondere die des kurzfristigen Zwischenerwerbs (Verfahrenstyp B), seit 1977 deutlich zunahm. Von anfangs 2 Maßnahmen (1974–76) stieg die Zahl der Zwischenerwerbsverfahren auf 13 Maßnahmen im Jahre 1982 an. Inzwischen nehmen auch die Maßnahmen nach dem Verfahrenstyp C (privatrechtliche Regelung) zu. Es wird deutlich, daß immer weniger Gemeinden in der Lage sind, eine längerfristige Bodenvorratspolitik mit entsprechender Bindung knapper Haushaltsmittel zu betreiben.

Der entscheidende Vorteil des kurzfristigen Zwischenerwerbs liegt für die Kommunen vor allem darin, entweder durch privatrechtliche Vereinbarungen oder durch zügigen An- und Verkauf der Grundstücke eigene Vorhaltekosten zu sparen. Oft werden die erworbenen Flächen erst nach Wiederverkauf der Baugrundstücke bezahlt.

Im Nebeneffekt trägt dieses Verfahren daher zur Beschleunigung des Planaufstellungsverfahrens und zur Bebauung der Grundstücke bei.

Im Falle der kommunalen Wohnbaulandbeschaffungsmaßnahmen im Großraum Hannover erfolgte bei 50 % der inzwischen durchgeführten 26 Maßnahmen bereits im 2. Jahr nach Aufstellungsbeschluß die Vergabe der letzten Grundstücke.

Erst in letzter Zeit zeigen sich Engpässe sowohl bei Veräußerungen von individuellen Baugrundstücken als auch vor allem bei der Veräußerung von Objekten der Bauträger-Gesellschaften. Damit deutet sich aber auch zugleich eine ernstzunehmende Gefahr kommunaler Fehlinvestitionen an, sofern die auf kurzfristigen Zwischenerwerb hin bereitgestellten Wohnbauflächen am Markt vorbeidisponiert sind und daher nicht umgesetzt werden können. Infolgedessen müssen daher oft die Planvorstellungen geändert werden, wobei zunächst Änderungsmaßnahmen in Richtung größerer Grundstückszuschnitte überwogen, zwischenzeitlich sich aber die Maßnahmen mehren, die wieder eine besondere Berücksichtigung kleinerer Grundstückszuschnitte vorsehen.

3.2 Beeinflussung der Raum- und Siedlungsstruktur

a) Siedlungstätigkeit in zentralen Orten

Kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen verteilen sich auf die verschiedenen Zentralitätsstufen im Großraum Hannover unterschiedlich:

Tabelle 1:
Maßnahmen kommunaler Baulandbeschaffung in den Kommunen des Großraumes Hannover 1974–1983 nach Zentralität

Zentrale Orte	Maßnahmenumfang nach...					
	Anzahl der Maßnahmen		Bruttowohnbauland (m ²)		Wohneinheiten (WE)	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Oberzentrum (Hannover)	2	2,9	206 000	6,0	475	6,4
Mittelzentrum (10 Gemeinden)	37	52,9	1 722 829	50,0	4 497	61,1
Grundzentrum (10 Gemeinden)	31	44,2	1 517 997	44,0	2 387	32,5
Großraum Hannover	70	100,0	3 446 826	100,0	7 359	100,0
						21,4

Danach entfielen auf das Oberzentrum Hannover ca. 3 % aller Maßnahmen und ca. 7 % der damit geschaffenen Wohnbaumöglichkeiten (WE). Ca. 61 % der Wohnbaumöglichkeiten entfielen auf die Mittelzentren und die übrigen 32 % auf die Grundzentren.

Verteilungspolitisch besteht ein Zielkonflikt zwischen der Bereitstellung preisgünstigen Baulandes im Umland und dem Ziel der Landeshauptstadt, die Wohnerverweiterungswünsche ihrer Bürger nach Möglichkeit innerhalb der Stadtgrenzen zu befriedigen.

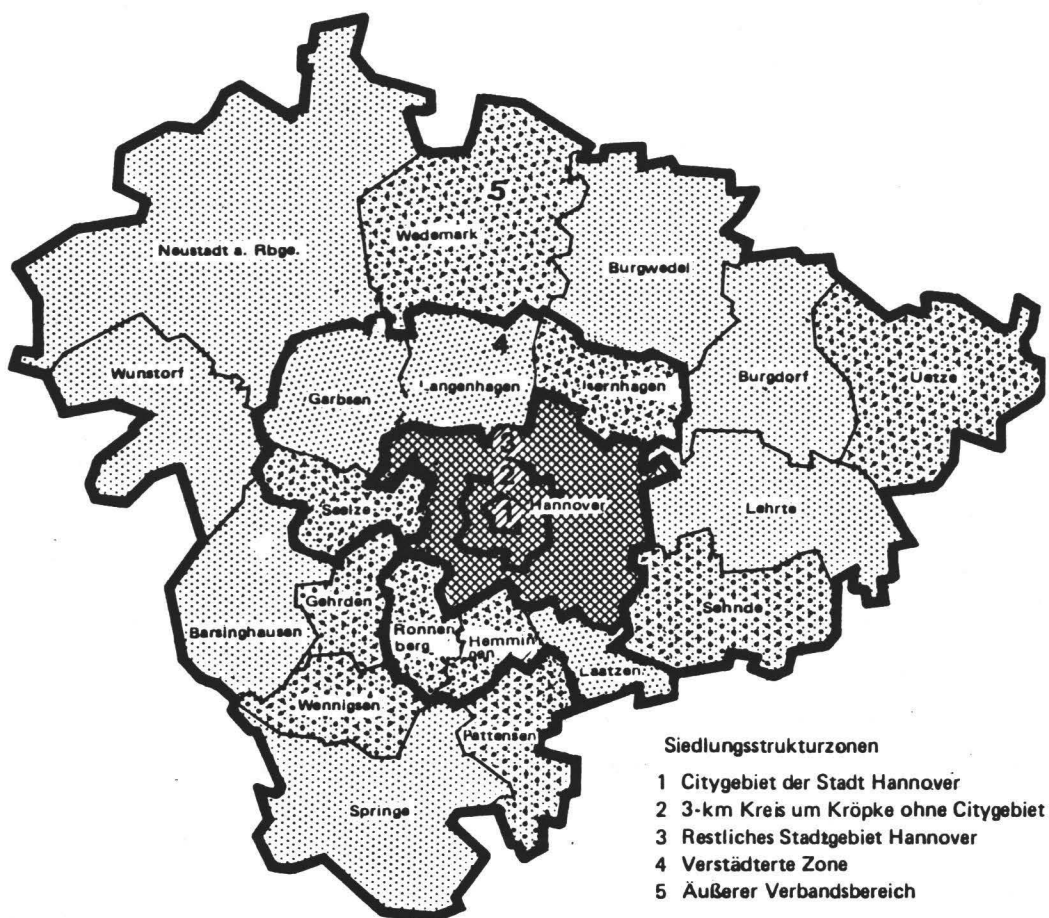
Allerdings wird dieser Zielkonflikt dadurch gemindert, daß in den meisten Fällen KB der Umlandgemeinden nicht in erster Linie Wachstumszielen durch Außenwanderungsgewinne, sondern dem Aufbau eines ausgewogenen innergemeindlichen Wohnungsmarktes dienen. Entsprechend werden ortsansässige Bauherren in 54 % der Maßnahmen durch Vergaberichtlinien bevorzugt.

Grundsätzlich ist der großstädtische Bodenmarkt durch den relativ geringen Anteil KB und im Wettbewerb mit den Bauträgern nicht so leicht zu beeinflussen wie in kleineren Gemeinden.

In ähnlicher Situation wurde die Landeshauptstadt München für die preisgünstige Bereitstellung von Bauland als unsozial kritisiert, weil sie damit letztlich nur relativ wenige Interessenten begünstigen könne. Die Landeshauptstadt Stuttgart bleibt in den Grenzen ihrer ohnehin geringen Baulandreserven dadurch mit dem Umland wettbewerbsfähig, daß sie KB grundsätzlich nur zur Erbpacht vergibt.

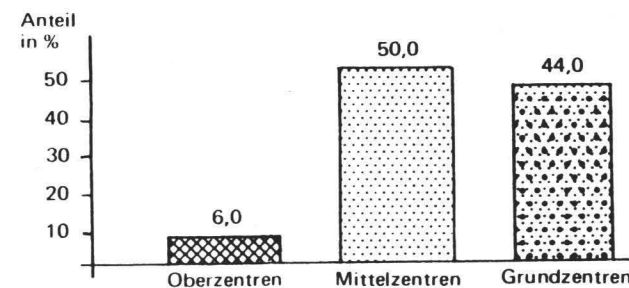
Zur Sicherung einer längerfristigen siedlungspolitischen Perspektive hat die Landeshauptstadt Hannover inzwischen ihre langfristige Bodenvorratspolitik, vor allem auf dem Kronsberg, verstärkt. Kurz- und mittelfristig stellt die Stadt an mehreren Standorten preisgünstiges Bauland bereit.

Abbildung 3

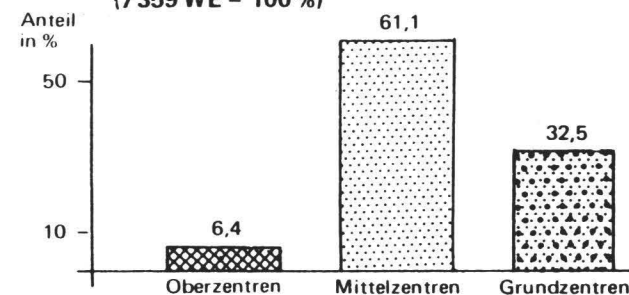


Umfang kommunaler Wohnbaulandbeschaffung im Grossraum Hannover 1974 – 1983
nach der Zentralität der Gemeinden

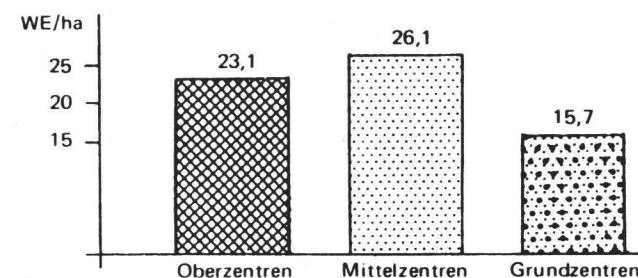
Bruttowohnbauland in %
(344,7 ha = 100 %)



Wohneinheiten (WE) in %
(7 359 WE = 100 %)



Bruttowohndichte (WE/ha Bruttowohnbauland)
(Durchschnitt = 21,4 WE/ha)



Mit diesen Aktivitäten im Bereich kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen trägt die Stadt Hannover unter den gegenwärtigen bodenpolitischen Rahmenbedingungen am ehesten zur Erreichung des Zieles bei, die Erweiterungswünsche ihrer Bewohner im Stadtgebiet möglichst weitgehend zu befriedigen.

b) *Siedlungstätigkeit in ländlichen Ortsteilen*

Gemessen am Siedlungsleitbild der regionalen Raumordnung, wonach eine schwerpunktmäßige Entwicklung innerhalb der Gemeinden auf die zentralen Einrichtungen und den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr hin angestrebt wird, wurde diesem Leitbild durch Maßnahmen kommunaler Wohnbaulandbeschaffung nur teilweise entsprochen. Denn rund ein Drittel der Wohnbaulandbeschaffung konzentrierte sich auf kleine Ortsteile, also nicht auf die Standorte zentraler Einrichtungen in der jeweiligen Gemeinde. Dabei läßt sich in der Tendenz feststellen, daß die kommunale Wohnbaulandbeschaffung der letzten Jahre (1981, 1982, 1983) zunehmend die siedlungsstrukturelle Entwicklung der kleinen Ortsteile beeinflußt.

Im Landkreis Hannover (Siedlungsstrukturzone 4 und 5) wurden durch kommunale Wohnbaulandbeschaffungsmaßnahmen von 1974 bis 1983 insgesamt 212 ha Wohnbauland für 5.307 Wohneinheiten (= 77 %) an zentralen Standorten und 212 ha Wohnbauland für 1.577 Wohneinheiten (= 23 %) in ländlichen Ortsteilen bereitgestellt.

In ländlichen Ortsteilen wurden mit einer Ausnahme (Maßnahme für 155 WE) kleinere Maßnahmen bis zu 80 WE in lockerer individueller Wohnbebauung durchgeführt. Die Bruttowohndichte betrug im Durchschnitt 14 WE/ha.

Bei den Maßnahmen an zentralen Standorten handelte es sich dagegen zu 50 % um Einzelmaßnahmen für 80 – 1.148 WE

sowohl in individueller Bauweise als auch in Geschosßbauweise. Die Bruttowohndichte lag bei durchschnittlich 25 WE/ha.

Aus der Sicht der Regionalplanung werden KB an zentralen Standorten als siedlungspolitisches Steuerungsinstrument begrüßt, zumal wenn damit städtebauliche Gestaltungsziele verknüpft werden. Zugleich zeigt sich eine zunehmende Gefahr der Zersiedlung durch Anwendung KB in ländlichen Ortsteilen, wohin oft wegen der dort vorhandenen Verkaufsbereitschaft der Alteigentümer zu besonders günstigen Bedingungen ausgewichen wird.

3.3 *Beeinflussung der Bau-, Wohn- und Siedlungsform*

Die bei KB erreichten städtebaulichen Dichtewerte (Wohneinheiten pro ha) als Maßstab einer mehr oder weniger intensiven Bebauung und eines sparsamen Umganges mit den knappen, teuren und ökologisch wertvollen Flächenreserven sind sehr unterschiedlich. Höhere Dichtewerte wurden dort erreicht, wo noch Geschosßwohnungsbau berücksichtigt werden konnte.

In Abhängigkeit veränderter wohnungspolitischer Rahmenbedingungen und in Anpassung an die Nachfrage wiesen KB demgegenüber in den letzten Jahren zunehmend Einfamilienhausgebiete aus. Die Größe der Grundstücke und die Art der Bebauung des kommunalen Wohnbaulandes ist in den Siedlungsstrukturzonen unterschiedlich.

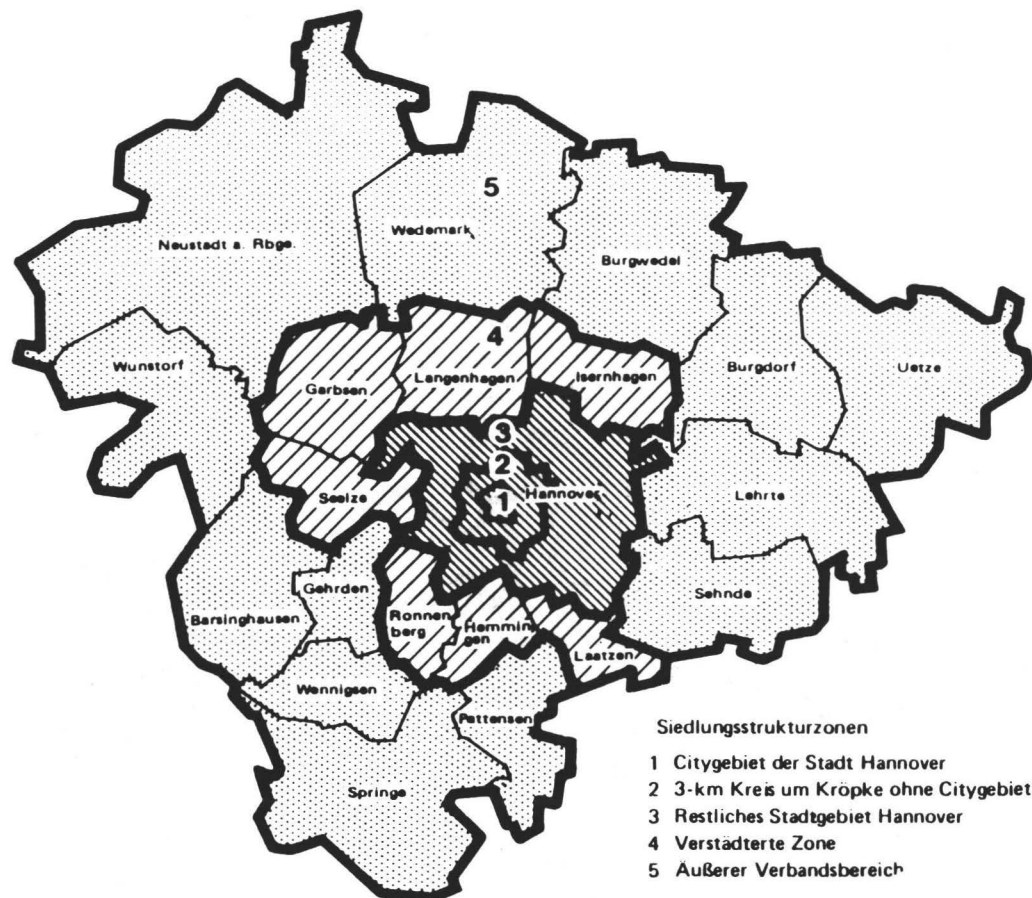
Vom Kern zum Rand des Großraumes nimmt der Anteil der bereitgestellten Grundstücke für freistehende Einfamilienhäuser zu. Er steigt von 31 % in der Stadt Hannover auf 41 % in der Siedlungsstrukturzone 4 und auf 53 % in der Siedlungsstrukturzone 5.

Entsprechend nimmt der Anteil der Grundstücke für verdichteten Wohnungsbau (z. B. Reihenhäuser) vom Kern zum Rand hin ab.

Umfang kommunaler Wohnbaulandbeschaffung im Landkreis Hannover 1974 – 1983 nach Zentralen Orten und Ortsteilen in den Siedlungsstrukturzonen 4 und 5 (absolut)

Tabelle 2

Siedlungsstrukturzone	Ortslage	Maßnahmenumfang nach . . .			
		Anzahl der Maßnahmen	Bruttowohnbaul. (m ²)	Wohneinheiten (WE)	Bruttowohndichte WE/ha
1	2	3	4	5	6
4	Zentrale Orte	15	1 107 760	3 215	29,0
4	Ortsteile	15	347 837	551	15,8
5	Zentrale Orte	13	1 020 513	2 092	20,5
5	Ortsteile	25	764 716	1 026	13,4
4 + 5	Zentrale Orte	28	2 128 273	5 307	24,9
4 + 5	Ortsteile	40	1 112 553	1 577	14,2
Landkreis Hannover		68	3 240 826	6 884	20,6



**Umfang kommunaler Wohnbaulandbeschaffung im Landkreis Hannover 1974 – 1983
nach zentralen Orten und Ortsteilen der Gemeinden der Siedlungsstrukturzonen 4 und 5**

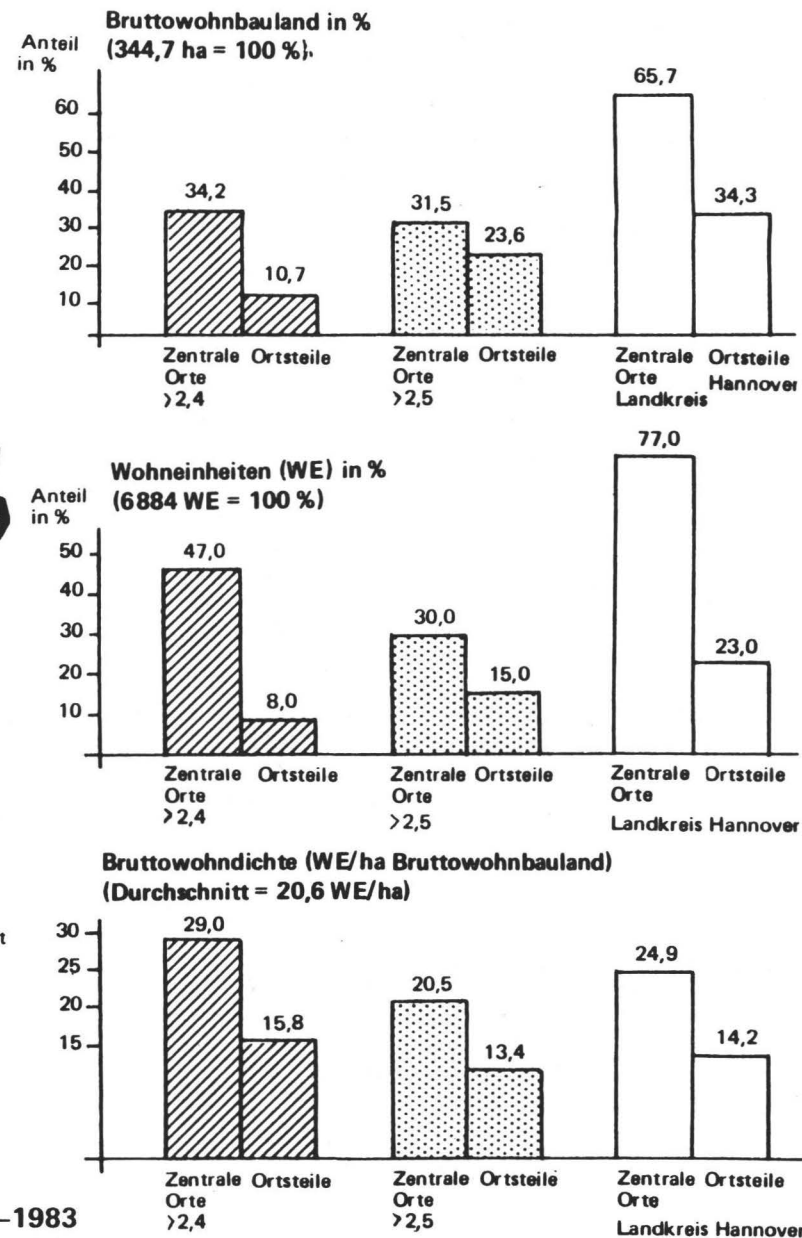
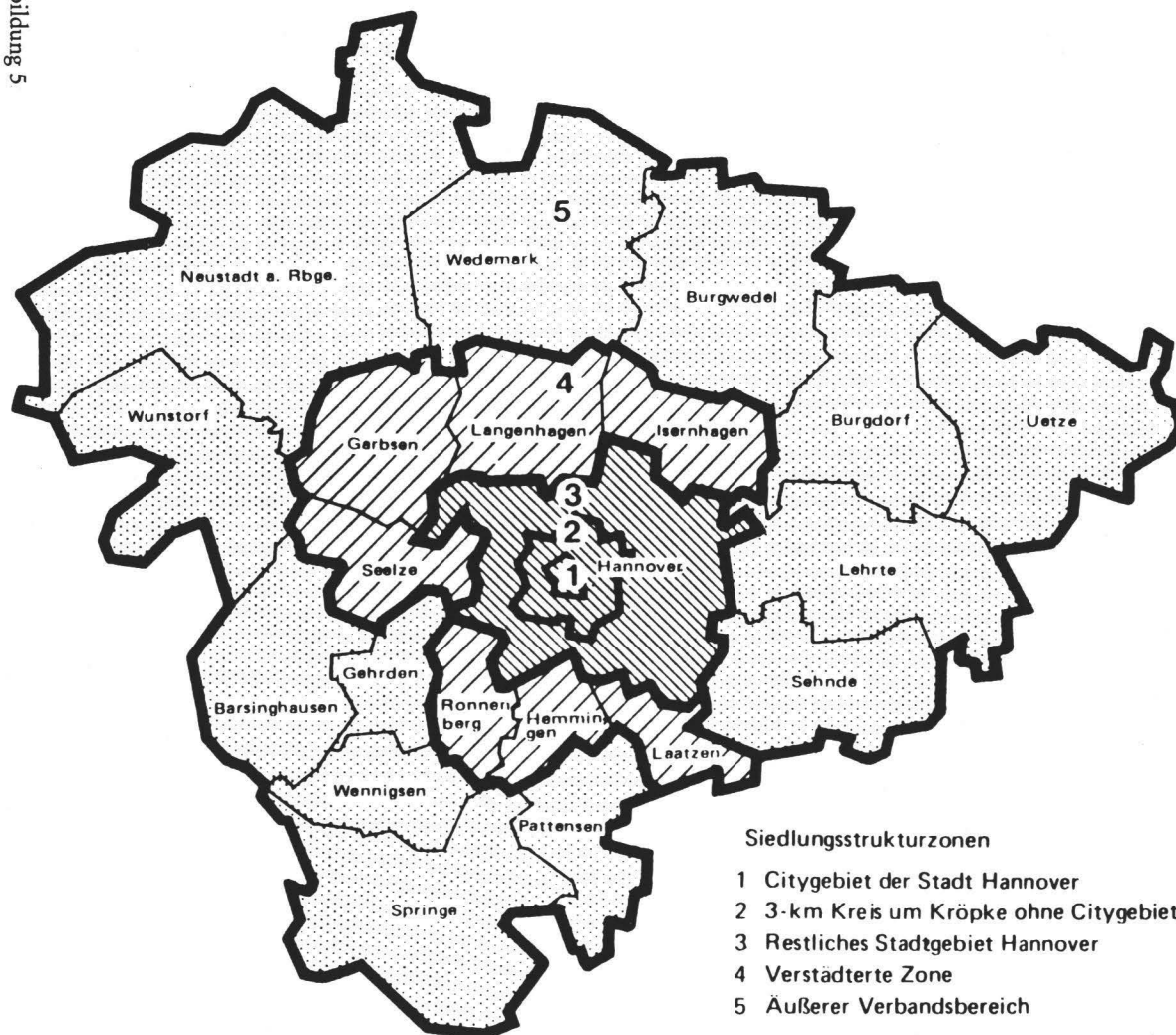
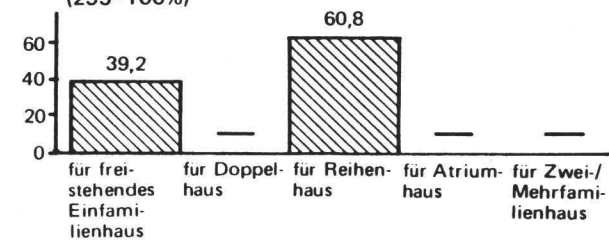


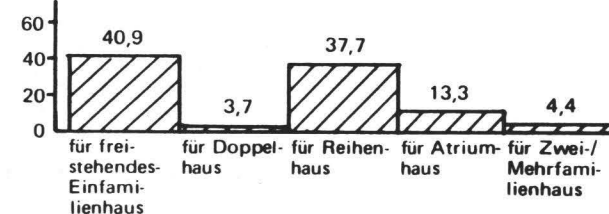
Abbildung 5



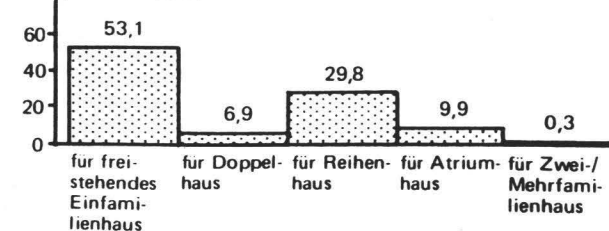
Siedlungsstrukturzone 1 – 3
(255=100%)



Siedlungsstrukturzone 4
(1350=100%)



Siedlungsstrukturzone 5
(1844=100%)



Anteil der Grundstücke für... (Art der Bebauung) an der Anzahl aller bereitgestellten Grundstücke

Kommunale Wohnbaulandbeschaffung in den Siedlungsstrukturzonen des Großraum Hannover 1974–1983 nach der Art der Bebauung der bereitgestellten Grundstücke

Im inneren Verbandsbereich (Zonen 3 und 4) wurde kaum ein Grundstück über 700 m² vergeben. Im äußeren Verbandsbereich waren dagegen 32 % aller Grundstücke größer als 700 m².

Die durchschnittliche Grundstücksgröße bei Verkäufen der Gemeinden an Privatpersonen ist mit ca. 600 m² zwar geringer als bei Verkäufen von Privat an Privat (ca. 720 m²), es bleibt aber die Gefahr, daß die geringeren Grundstückskosten kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen zugunsten größerer Grundstückszuschnitte kompensiert werden. Damit würde der durch das hohe Grundstücksniveau ausgelöste Zwang zu kleineren Grundstückszuschnitten und zu flächensparenden Wohn- und Siedlungsformen unterlaufen. Eine Begünstigung von Reihenhaushausgrundstücken ist in keinem Fall erfolgt; im Gegenteil wurden auch im Rahmen kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen die kleineren Reihenhaushausgrundstücke oft zu höheren Quadratmeterpreisen angeboten als die größeren Grundstücke für Einfamilienhäuser.

In bezug auf das Ziel flächensparender, verdichteter Wohn- und Siedlungsformen ist die Bauträgerbeteiligung derzeit besonders problematisch. Zwar ist das Instrument der KB grundsätzlich offen sowohl für eine individuelle Vergabe an Einzelnachfrager als auch für eine Vergabe an Bauträger; aber aufgrund ihrer Erfahrungen bevorzugten die meisten Gemeinden die individuelle Vergabe von Baugrundstücken an Einzelbauherren.

Die Kommunen lassen sich dabei von der Erfahrung leiten, daß die von den Bauträgern angebotenen verdichteten Bauformen in der Vergangenheit im Vergleich mit offenen Einfamilienhäusern oft zu teuer waren.

Von Seiten der Bauträger-Gesellschaften werden KB-Maßnahmen zugunsten individueller Vergabe von Einzelgrundstücken oft als Konkurrenz für die eigene Bodenbevorratung und für die eigene Angebotspalette gesehen. Für Bauträger eröffnet sich erst dann wieder eine Chance, in die grundsätzlich auch für sie offene kommunale Baulandbeschaffung einzusteigen, wenn sie wieder mit den bei Einzelmaßnahmen entstehenden Baukosten konkurrieren können.

Auch die Kommunen haben ein Interesse an der Beteiligung von Bauträgern bzw. einer Beteiligung von Arbeitsgemeinschaften von (General-) Bauunternehmen und Architekten. Ihre Beteiligung ermöglicht ein vielseitiges Angebot unterschiedlicher Bau- und Wohnformen. Durch die Organisation von Bauherrngruppen lassen sich Hausgruppen/Cluster bilden, was zur städtebaulichen Gestaltqualität beitragen kann.

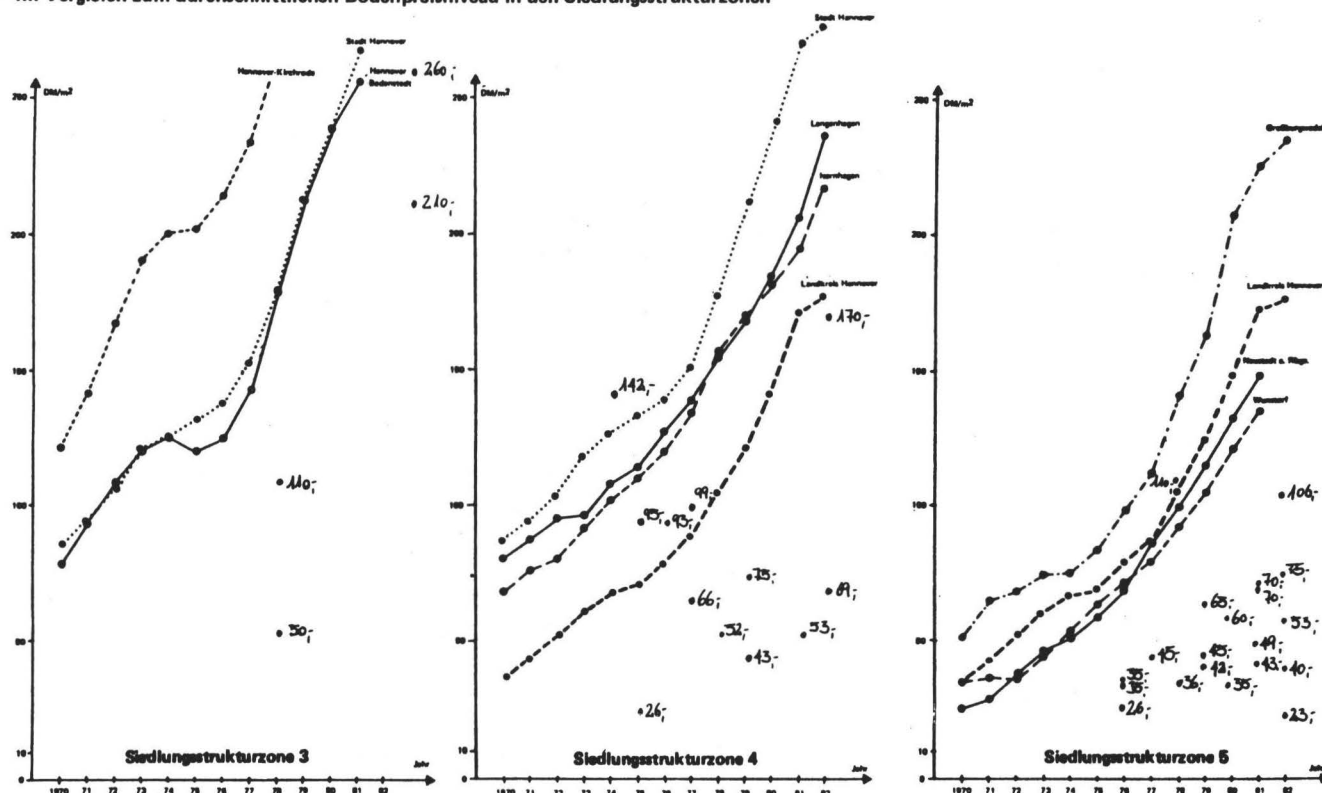
Aus der Sicht der Regionalplanung sind KB ein wichtiges Instrument, um auf einen sparsamen Umgang mit der Fläche hinzuwirken und verdichtete Wohn- und Siedlungsformen zu begünstigen. Dies erfordert allerdings eine entsprechende Zusammenarbeit mit kostengünstigen Bauträgern bzw. Arbeitsgemeinschaften von Bauunternehmen mit Architekten.

3.4 Preiseffekte am Bodenmarkt

Die Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland ist erklärtes Ziel aller an KB beteiligten Kommunen. Tatsächlich lag kommunales Bauland oft erheblich unter den ortsüblichen Marktpreisen.

Abbildung 6

Kaufpreise kommunaler Grundstücke 1974 – 1982 in den Siedlungsstrukturzonen des Großraum Hannover im Vergleich zum durchschnittlichen Bodenpreisniveau in den Siedlungsstrukturzonen



Beispielsweise betrugen die Preise für KB der Stadt Hannover im Jahre 1970 50,— DM/m² ohne und 110,— DM/m² mit Erschließung. Am örtlichen Bodenmarkt wurden damals baureife Grundstücke für individuelle Wohnbebauung im Durchschnitt für 180,— DM/m² veräußert. Bei kommunalen Grundstücksverkäufen der Stadt Hannover im Jahre 1983 ist eine stärkere Angleichung der Kaufpreise an das örtliche Preisniveau festzustellen.

Die Kommunen verkauften ihre Grundstücke nach eigenen Angaben überwiegend um 25,— Dm bis 75,— DM/m² billiger als zum ortsüblichen Marktpreis.

Daß das Ziel einer Marktpreisdämpfung häufig trotz deutlicher ‚Preisunterschiede‘ nicht erreicht werden konnte, liegt vielfach am zu geringen und meist kurzfristigen Marktanteil der Kommunen.

Die Gemeinden schätzen in diesem Zusammenhang ihre Marktposition und ihre Möglichkeiten zur Preisbeeinflussung des gesamten örtlichen Bodenmarktes durchaus realistisch ein.

Von den insgesamt 18 Kommunen, die seit 1974 KB durchführen, gaben 9 an, daß die Maßnahmen nicht oder kaum preisdämpfend gewirkt hätten. 5 Gemeinden sprachen von einem teilweise preisdämpfenden Effekt bei einzelnen Maßnahmen. 2 Gemeinden gaben an, durch ihre Maßnahmen einen deutlichen preisdämpfenden Effekt erzielt zu haben.

In den Fällen, wo die Preisdämpfung auf die konkreten Maßnahmen selbst beschränkt bleibt, ergibt sich ein gespalten

Bodenmarkt. Aber selbst dieser gesplante Bodenmarkt hat inzwischen ein erhebliches Gewicht erlangt. Insgesamt ist der durch KB beeinflusste Mengenanteil mit 25 % des Wohnungszuwachses (1974 — 1983) im Landkreis Hannover beachtlich.

Das Kommunalrecht eröffnet in Anlehnung an § 89 des II. Wohnungsbaugesetzes den Spielraum, im Einzelfall und zur Erfüllung sozialer Ziele Grundstücke unter Verkehrswert zu veräußern.

Ein wesentlicher Vorteil KB liegt für die Kommunen in der Möglichkeit, die Kosten für die mit der Wohnbaulandausweisung verbundenen infrastrukturellen Vorleistungen über eine Preisdifferenz zwischen An- und Verkaufspreis mehr oder weniger abdecken zu können.

Aus der Sicht der Regionalplanung ist gegen diesen haushaltspolitischen Anreiz solange nichts einzuwenden, wie die KB keine Eigendynamik entwickeln und sich in Übereinstimmung mit städtebaulichen Entwicklungszielen und den Zielen der Raumordnung befinden.

Die Untersuchungsergebnisse und die praktischen Erfahrungen des Zweckverbandes machen deutlich, daß die kommunalen Baulandbeschaffungsmaßnahmen stärker in kommunale Entwicklungskonzepte eingebunden und frühzeitiger mit der Regionalplanung abgestimmt werden müssen.

Der regionale Abgleich teilsräumlicher Entwicklungsziele erscheint auch wegen des geringer werdenden Entwicklungs- und Verteilungspotentials sowie der nur schwierig abzuschätzenden Wohnungsmarktentwicklung dringend geboten.

4. Zusammenfassende Darstellung der Vor- und Nachteile kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen:

Vorteile

Nachteile

1. Bauland unter Marktpreis (Geringhalten der Planungsvorteile bzw. Spekulationsgewinne)
2. Preisdämpfungseffekt auf den gesamten Bodenmarkt (der betreffenden Gemeinde)
3. Berücksichtigung von Zielgruppen:
 - sozial- und familienpolitisch
 - ortsansässig/von außen (gezielte Zuwanderung)

1. Ziel ist geknüpft an entsprechende Angebote und bedingt oft ein Ausweichen auf Gebiete, die nicht Bauerwartungsland sind; dies sind oft Gebiete, die nicht im F-Plan enthalten sind; in der Großstadt sind dies meist wenig erschlossene Flächen, die erst noch durch entsprechende Entwicklungsmaßnahmen aufwendig aufbereitet werden müssen
2. Hängt von dem Anteil kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen am Markt ab und ist auf den Zeitraum des Angebotes einer Maßnahme plus eine gewisse Nachwirkungsfrist begrenzt
3. Vergaberichtlinien, z. B. mit Einkommensbeschränkungen können auch nur im Rahmen der Nachfrage dieser (Einkommens-) Zielgruppen und einer gesicherten Gesamtfinanzierung erfüllt werden
Der Ortsbezug sagt noch nichts aus über Wanderungseffekte zu Lasten anderer Gemeinden, da in jedem Falle Umzugsketten ausgelöst werden

4. Berücksichtigung städtebaulicher Ziele:
 - z. B. Lenkung in zentrale Standorte
 - z. B. höhere städtebauliche Dichte
5. Kurze Planungs- und Umsetzungsdauer
6. Stabilisierung der Einwohnerentwicklung/-struktur und der Kommunalfinanzen
7. Abschöpfung von Preisspannen zu Gunsten kommunaler Investitionen
8. Einfluß auf die Struktur des Wohnungsmarktes, z. B. Ergänzung unterversorgter Wohnungsteilmärkte
9. Durch Vergabe an Einzelbauherren werden Trägheiten und Kosten der Bauträger vermieden
10. Die Form des Zwischenerwerbs bzw. der privatlichen Vertragsregelung entlastet die Kommune von längerfristigen Vorhaltekosten und entsprechenden Schuldendiensten für die Grundstücksbevorratung
4. Gefahr, Baulandausweisungen weniger nach städtebaulichen Kriterien, z. B. an zentralen Standorten vorzunehmen, als vielmehr jeweils dort, wo günstigste Baulandangebote gemacht werden; die besondere Preisgünstigkeit von Bauland kann den Zwang zum verdichteten Bauen, der durch höhere Baulandpreise mitbewirkt wird, relativieren
5. Kurze Planungsdauer darf die Qualität der Planung nicht beeinträchtigen; die Gefahr ist groß, wie zahlreiche Parallelverfahren zeigen; zu umfangreiche Programme können kurze Umsetzungszeiten (auch trotz Baugebots) gefährden
6. Eine nachhaltige Stabilisierung der Steuerkraft der Gemeinde ist u. a. wegen der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten erst längerfristig zu vermuten; einer stabilisierten Ausstattung kommunaler Infrastruktur in der Zuzugsgemeinde stehen entsprechende negative Effekte in der Fortzugsgemeinde gegenüber; ebenso wie für den Bau von Eigentumswohnungen bedarf es dazu kostengünstiger Bauträger oder Arbeitsgemeinschaften von General-Unternehmen/Architekten.
7. Gefahr der Eigendynamik von Baulandausweisungen aus fiskalpolitischen Gründen und unter Vernachlässigung raumstruktureller Ziele.
8. Die einseitige Vergabe an Einzelbauherren schränkt diese möglichen Handlungsspielräume ein.
9. Bauträger werden nicht nur durch Einzelbauherren oder Bauherrengruppen, sondern in erster Linie durch veränderte Nachfragebedingungen zu Preisanpassungen gezwungen; kostengünstige Serien erfordern den Vorrats- oder Bestellbau; ebenso wie für den Bau von Eigentumswohnungen bedarf es dazu kostengünstiger Bauträger.
10. Die größte Gewähr städtebaulicher und regionalplanerischer Zielkonformität sowie den größten Spielraum bei der Preisbeeinflussung von Bauland ermöglicht nach wie vor eine langfristige Bodenvorratspolitik; der anhaltende Ausverkauf kommunaler Bodenvorräte und das Einschränken auf kurzfristigen Zwischenerwerb sind als Ausdruck kommunaler Finanzschwäche zu werten.

5. *Schlußfolgerungen aus der Sicht der Regionalplanung*

Zwar gibt es insgesamt genügend Baulandreserven, aber es ist nicht immer an den zentralen Standorten in ausreichendem Maße verfügbar und insgesamt auf einem zu hohen Preisniveau.

Insoweit kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen das Angebot an preiswertem Bauland erweitern, tragen sie zur Entlastung des angespannten Wohnungsmarktes bei. Darüber hinaus eröffnet das Zwischenerwerbsverfahren und das Verfahren einer privatrechtlichen Regelung in gewissem Umfang eine Abschöpfung von Planungswertsteigerungen des Bodens, die vor allem

dem Nachfrager kommunaler Baulandangebote, dem Bauherren also, zugute kommen und es der Kommune ermöglichen, einzelne überwiegend mit der Baulanderschließung zusammenhängende Dienstleistungsmaßnahmen kostenmäßig abzudecken.

Die Situation auf dem Baulandmarkt im Großraum Hannover rechtfertigt keine Pauschalforderung nach vermehrter Baulandbereitstellung, wohl aber erfordert sie einen gezielten Einsatz des Instruments kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen, sofern bestimmte raumstrukturelle Kriterien berücksichtigt werden.

Kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen sind ein wichtiges Instrument, um auf das Baugeschehen im Hinblick auf

- Standort und Lage im Raum,
- städtebauliche Ordnung und Dichte sowie die Wohnform,
- die Einwohnerentwicklung und Bewohnerstruktur der Gemeinde,
- das Tempo der Planaufstellung und der Realisierung von Bauvorhaben

gezielter einwirken zu können.

Tatsächlich werden die mit diesem Instrumentarium der kommunalen Baulandbeschaffung gegebenen Möglichkeiten oft nicht ausgeschöpft. Denn andererseits laufen kommunale Baulandbeschaffungsmaßnahmen Gefahr,

- unabhängig von städtebaulichen und regionalplanerischen Kriterien auf die jeweils günstigsten Verkaufsangebote von Alteigentümern einzusteigen.
- sich der notwendigen Abstimmung mit der Regionalplanung und von dort her anzuhaltenden raumstrukturellen Kriterien zu entziehen.

Daher sollten bei der Anwendung kommunaler Baulandbeschaffungsmaßnahmen folgende Kriterien berücksichtigt werden:

1. Lage im Einklang mit einer längerfristigen gemeindlichen Entwicklungsplanung und in Übereinstimmung mit den raumstrukturellen Kriterien:
 - günstige Zuordnung zu zentralen Standorten,
 - wirtschaftliche ÖPNV-Verkehrsbedienung,

- wirtschaftliche Energieversorgung,
- Entsorgungskapazitäten und Qualität der Vorflutverhältnisse,
- Zuordnung zur Erholungsräumen.

2. Förderung flächensparender, verdichteter Wohn- und Siedlungsformen;
3. Förderung von Zielgruppen aus sozial- und versorgungspolitischen Gründen sowie im Hinblick auf die Ergänzung der Sozialstruktur der Einwohner einer betreffenden Gemeinde;
4. Ergänzung unterversorgter Wohnungsteilmärkte und Sicherung der Wohnenerweiterungswünsche der ortsansässigen Bewohner.

Um eine entsprechende Berücksichtigung der aufgelisteten Kriterien bei kommunaler Baulandmaßnahmen sicherzustellen, gibt es aus der Sicht der Regionalplanung ein verstärktes Bedürfnis nach frühzeitiger Abstimmung. Diese frühzeitige Abstimmung kann durch eine kooperative Haltung der kommunalen Partner gesichert werden.

Anmerkungen

- 1 Kommunales Wohnbauland im Großraum Hannover, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft 13, Hrsg.: Zweckverband Großraum Hannover, Hannover 1985. Verfasser: *Hildegard Zeck, Jochen Heil*; Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung an der Universität Hannover GmbH.; Projektbegleitung Dr. *Eckart Güldenber*g, Zweckverband Großraum Hannover.