

DIETHARD RACH

Bodenmarktberichtssystem für die Bodenpolitik der öffentlichen Hand

Orientierungshilfe für Stadtplanung, Städtebau und Wohnungspolitik

„Das Problem, Grund und Boden für Nutzungen, die zur geordneten Entwicklung der Städte und Dörfer notwendig sind, ... verfügbar zu haben, und zwar zu Preisen, die mit der im Rahmen dieser Nutzung beabsichtigten Verwendung verträglich sind, also das sogenannte Bodenproblem, ist das Kardinalproblem für Raumordnung und Städtebau. Es ist darüber hinaus ein wichtiges Problem für die gesamte Gesellschaftsordnung“¹.

I. Vielschichtige, drängende Bodenmarktproblematik, doch nur unzulängliche Ursachen- und Wirkungsforschung

Bodenpreise sind für die Stadt- und Regionalentwicklung, für die Wohneigentumsbildung und den Mietwohnungsbau ein bestimmender Faktor. Beeinflusst durch öffentliche Planung und Infrastrukturbereitstellung, lenken sie private und öffentliche Bauinvestitionen und bewirken erhebliche räumliche und soziale Verteilungs- und Allokationsprobleme. Insbesondere im Umland der großen Verdichtungsräume führen sie zu Siedlungsstrukturen, die unter den Gesichtspunkten Verkehr, Energieversorgung und Landschaftsverbrauch problematisch sind. Die Entwicklung der Bodenpreise mit zum Teil mehrjährigen Steigerungsraten von oft weit über 10 % p. a. wird deshalb auch vielfach als öffentliches Ärgernis empfunden. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß Bodenpreise in der Regel nur symptomatisch, nicht eigentlich ursächlich für die feststellbaren Mißstände, insbesondere im Städtebau, sind. Von weit größerer Bedeutung für die bekannten Phänomene sind beispielsweise die Eigentumsverhältnisse und die von ihnen ausgehenden Impulse auf die Bereitstellung von Bauland sowie das Erschließungsverhalten vor allem der Kommunen. Fragen der Bodenpreisentwicklung und der daraus resultierenden Wirkungen sind deshalb sinnvoll nur im Zusammenhang mit der Bearbeitung eines übergreifenden, äußerst komplex angelegten Themenfeldes „Bodenmarkt“ zu lösen.

Die Vielschichtigkeit der Bodenmarktproblematik fand und findet ihren Niederschlag in zahlreichen Erörterungen und Publikationen von Politik, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit. Mit wechselnder Intensität und Akzentsetzung werden die zahlreichen Fragen der Bodenmarktgestaltung, oft auch im Zusammenhang mit einer Fortentwicklung des Planungs- und Steuerrechtes, diskutiert. Bei weitgehender

Einigkeit aller großen politischen Parteien und der Fachöffentlichkeit über das Erfordernis einer sozial gerechteren Bodenordnung ergeben sich doch immer wieder erhebliche Unterschiede hinsichtlich der zweckmäßigen Instrumentierung. Erwähnt seien aus neuerer Zeit die äußerst kontroversen Diskussionen um die allgemeine Bodenwertzuwachssteuer, den Planungswertausgleich oder – heute wieder aktuell – die sogenannte Baulandsteuer. Die fachliche und praktische Beratung von Maßnahmen zur besseren Ordnung des Bodenmarktes wurde dabei oft durch unzureichende empirische Informationen erschwert. Diese Erfahrung wurde insbesondere anlässlich der Beratung über die Novellierung des Bundesbaugesetzes Anfang der siebziger Jahre gemacht. Das Gesetz wurde schließlich ohne den bodenrechtlichen Teil verabschiedet.

Der Vielschichtigkeit der Bodenmarktproblematik in ihren Wirkungen auf räumliche, wirtschaftliche und soziale Strukturen steht eine entsprechende Vielschichtigkeit und Vielfalt der Ursachen für die Entwicklung der Bodenmärkte, speziell der Bodenpreise, gegenüber. Schon lange sind bodenpreisbildende Faktoren Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Allein in den letzten 20 Jahren sind über 100 Einflußfaktoren vom Agglomerationseffekt und von der Anlageninvestitionsentwicklung bis zum Zinsniveau und der Zukunftserwartung eingehend analysiert worden. Für eine vorläufige Systematisierung lassen sich folgende Faktorengruppen zugrunde legen:

- Objektive Grundstücksmerkmale (z. B. Größe und Form der Grundstücke; Geländeneigung; Baugrund),
- planungsrechtliche Grundstücksmerkmale (z. B. Nutzungskategorie wie Agrarland, gewerbliches Bauland oder Wohnbauland; Entwicklungszustand vom reinen Agrarland über begünstigtes Agrarland, Bauerwartungsland, Rohbauland bis zum baureifen Land; Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung; zulässige Bauweise),
- Nachbarschafts- und Lagemerkmale (z. B. Entfernung von Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsplätzen; Landschaftstyp; quartiertypisches Sozialimage u. dergl.),
- privatrechtliche und individuelle Merkmale (z. B. Erbbaurechte; Dienstbarkeiten; Käufer- und Verkäuferstruktur sowie deren Verhalten),
- externe Einflüsse (z. B. globale und regionale Wirtschaftsentwicklung; Steuer- und Wohnungspolitik; Entwicklung der Lebensgewohnheiten und -wünsche).

Überlagert werden diese Größen durch die jeweilige Relation von Angebot und Nachfrage auf den regionalen und lokalen Bodenmärkten, wobei in der Vergangenheit und wahr-

1 Ernst, Werner: Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung. In: Ernst, Werner; Bonczek, Willi: Zur Reform des städtischen Bodenrechts. – Hannover 1971. = Veröff. d. Akad. f. Raumforschung und Landesplanung, Abh., Bd. 61. S. 3.

scheinlich auch in der näheren Zukunft von einem erheblichen Nachfrageüberhang mit in der Regel preissteigernden Auswirkungen auf die Preisgestaltung auszugehen ist.

Der Nachweis der Bodenpreiswirkungen wie auch der Bodenpreisursachen wird überwiegend theoretisch geführt, in einigen Fällen mit Hilfe statistischer Methoden. Nur wenige Arbeiten sind empirisch abgesichert. Insbesondere fehlt nach wie vor eine Quantifizierung des wertbestimmenden Einflusses der verschiedenen Faktoren. Maßgeblich ist auch bei empirischen Untersuchungen, daß

- die zugrunde gelegten Fallzahlen und damit die Genauigkeit der Ergebnisse sehr breit streuen,
- die Kausalanalysen für öffentlich sehr unterschiedlich strukturierte Untersuchungsgebiete und -zeiträume vorliegen und damit die Ergebnisse nur bedingt vergleichbar sind,
- die Anzahl der berücksichtigten Faktoren oft sehr gering ist, was zu einer unzureichenden Spezifikation der unterlegten Modelle und zu entsprechenden Schätzfehlern führen kann,
- schließlich die Operationalisierung der oft qualitativen Einflußfaktoren (z. B. sozialräumliches Image eines Quartierstyps) durch eine Vielzahl unterschiedlicher und oft nicht vergleichbarer oder nur in Spezialfällen anwendbarer (Hilfs-) Größen erfolgt.

Weitgehend fehlende empirische Fundierung einerseits, mangelnde räumliche oder sachliche Repräsentativität mit daraus resultierendem eingeschränktem Aussagewert andererseits sind nicht zuletzt auf die unzulängliche Datenbasis in diesem Forschungsfeld zurückzuführen.

Die Aussage, „der Bodenmarkt gehöre zu den statistisch am wenigsten durchleuchteten Bereichen unserer Volkswirtschaft ... auch in Bezug auf die Bodenpreise ...“², hat nach wie vor Geltung. „Empirisch gesehen ist der Bodenmarkt eine terra incognita“³.

Doch nicht nur die Wissenschaft benötigt für raumbezogene und sozioökonomische Analysen gesicherte Erkenntnisse. Wie bereits angedeutet, sind auch im Hinblick auf die fachliche und politische Diskussion über die Zweckmäßigkeit des alternativen und kombinierten Einsatzes vorhandener bodenpolitischer Steuerungsinstrumente und ihre mögliche Ergänzung und Erweiterung empirische Informationen über die Entwicklung der Bodenpreise und der preisbestimmenden Faktoren dringend erforderlich. Dies gilt zum einen für den Politiker, der sich mit Bodenfragen befaßt und versucht, durch gesetzliche Vorschriften dafür zu sorgen, daß die ver-

schiedenen Ansprüche der Bodennutzung bestmöglich befriedigt werden können. Zum anderen müssen bei allen, die planerische Entscheidungen zu treffen haben, deutliche Vorstellungen über die Bodenmarktentwicklung vorhanden sein. Nur dann kann richtig geplant werden, und nur dann lassen sich die zur Verfügung stehenden planerischen Instrumente für allokatons- und verteilungspolitische Ziele richtig gebrauchen. Das gilt für die Gemeinden ebenso wie für alle Fachplanungsbehörden der Länder und des Bundes und für die Träger der Regionalplanung. Auch der Öffentlichkeit kann mit einer überregionalen Transparenz des Bodenmarktes gedient werden.

II. Derzeitige Datenlage

Umfassende, kontinuierliche Analysen von Bodenmarktentwicklungen, insbesondere Baulandpreisen, setzen Daten voraus, die folgende Kriterien erfüllen:

- periodische, möglichst aktuelle Erfassung und Veröffentlichung,
- hoher Differenzierungsgrad der räumlichen und sachlichen Identifikations- und Strukturmerkmale,
- räumliche Repräsentativität,
- sachliche und methodische Vergleichbarkeit.

Im Bundesgebiet stehen Daten, die diesen Anforderungen gerecht werden, zur Zeit nicht zur Verfügung. Statistische Informationen, die wenigstens teilweise den genannten Kriterien genügen, finden sich jedoch in mehreren Datenquellen:

- a) Amtliche Statistik „Kaufwerte für Bauland“ auf Bundes- und Länderebene,
- b) Jahresberichte der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte über den Grundstücksverkehr und die Grundstücksentwicklung,
- c) Berichte des Deutschen Städtetages zur Preisentwicklung auf dem Baulandmarkt,
- d) Preisspiegel des Ringes Deutscher Makler.

a) Die amtliche Statistik „Kaufwerte für Bauland“

Von der amtlichen Statistik werden Daten zu Baulandveräußerungen seit dem Jahre 1961 erfaßt. Es handelt sich dabei um Kaufwerte für unbebautes Bauland innerhalb der Baugebiete der Gemeinden. Die Daten sind u. a. gegliedert nach Baugebieten (Geschäftsgebiet, Geschäftsgebiet und Wohngebiet gemischt, Wohngebiet in geschlossener und in offener Bauweise, Industriegebiet sowie Dorfgebiet), Gemeindegrößenklassen, Grundstücksgößenklassen, Veräußerer- und Erwerbergruppen. Daneben werden für ausgewählte Städte auch Kaufwerte nach ihrer Lage innerhalb des Stadtgebietes veröffentlicht. Jährlich, zum Teil vierteljährlich, werden die Veräußerungsfälle mit den zugehörigen Flächen- und Kaufsummenumsätzen einschließlich flächengewogener Durchschnittspreise für die Baulandarten „Baureifes Land“, „Rohbauland“ und „Sonstiges Bauland“ nachgewiesen. Das Sonstige Bau-

2 Epping, Günter: Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin 1977. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 67. S. 74.

3 Vorwort in Dieterich, Harmut; Kuhlmann, Peter; Pirstadt, Gabriele; Steiner, Bodo; Ziegeler, Hans-Jürgen: Bodenmarktberichtssystem für die Bodenpolitik der öffentlichen Hand. Methodenhandbuch zur Erfassung und Dokumentation von Kaufpreisen in laufender Berichterstattung. Forschungsbericht BMBau RS II-704102-78.28. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, durchgeführt von Universität Dortmund, Abteilung Raumplanung, FG Vermessungswesen und Bodenordnung. – Bonn 1982. = Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 10.

land wird zum Teil weiter untergliedert in Industrieland, Land für Verkehrszwecke und Freiflächen.

Die Ausgangsgrundlage dieser Statistik bilden bei den Grunderwerbssteuerstellen der Finanzämter von den Notaren übermittelte Veräußerungsanzeigen (Kaufabschlußmeldungen). Der Inhalt dieser Anzeigen wird in sogenannten Veräußerungsmitteilungen aufbereitet und den Bewertungsstellen der Finanzämter zugeleitet. Diese stellen ihrerseits die wesentlichen Inhalte mittels eines bundeseinheitlichen Strichmarkierungsbogens der amtlichen Statistik zur Verfügung.

Als ein Problem sachgerechter Aufbereitung der Kaufwertdaten stellt sich bereits auf der Ebene der Finanzämter die zweifelsfreie Zuordnung der einzelnen Grundstücke zu den Baulandarten wie auch zu den Baugebieten dar, zumal in zahlreichen Gemeinden die zur Orientierung erforderlichen Bauleitpläne häufig noch fehlen. Hinsichtlich der Interpretation der Daten unter planungsrechtlichen Aspekten ist zudem zu bedenken, daß die ausgegliederten Baugebiete nur zum Teil mit den Gebietskategorien nach Bundesbaugesetz und Bau-nutzungsverordnung übereinstimmen.

Problematisch bei eingehenden Analysen von Entwicklungsständen und Entwicklungstendenzen regionaler Baulandmärkte sind auch die von der amtlichen Statistik gebildeten Durchschnittswerte. Je Raum- und Zeitspanne werden alle von den Finanzämtern gemeldeten Fälle ohne Bereinigung als gleichwertig behandelt. Sonder- und Zufallseinflüsse, die sich zum Beispiel aus besonderen Vor- und Nachteilen der Lage und der Beschaffenheit, durch Notverkäufe, Verwandtschaftskonditionen, Zahlungsbedingungen usw. ergeben, verzerren das Bild. Bei geringen Fallzahlen können diese Sondereinflüsse dominant werden und zu Fehlinterpretationen führen. „Die bundesstatistischen Durchschnittspreise tragen weder den verschiedenartigen Eigenschaften der einzelnen verkauften Grundstücke, noch den unterschiedlichen Marktgegebenheiten der einzelnen Städte und Landkreise Rechnung“⁴. Ihrem Charakter nach wird die amtliche Baulandpreisstatistik insofern auch eher als Grundeigentumswechselstatistik denn als echte Preisstatistik eingestuft.

Zu verweisen ist auch auf die sachlich ungenügende Differenzierung der Kaufwerte. So fehlt eine gesonderte Ausweisung der Umsätze in der durchaus eigenständigen Entwicklungsstufe Bauerwartungsland. Als besonderer Mangel, insbesondere für Analysen städtischer Baulandmärkte, erweist sich aber die Nichtberücksichtigung bebauter Grundstücke, auf die in den größeren Städten und ihrem unmittelbaren Umland ein zunehmend größerer Anteil der Umsätze entfällt.

Für Zwecke der Analyse von regionalen Bodenmärkten im bundesweiten Maßstab muß derzeit mangels sonstiger Alternativen dennoch auf die amtliche Statistik zurückgegriffen werden. Dabei ist in Kauf zu nehmen, daß auf Grund der zur Zeit üblichen Erhebungs- und Auswertungsverfahren das Baulandgeschehen nur unvollkommen abgebildet wird. Vor-

allem ist das tatsächliche Preisniveau in der Regel unterzeichnet⁵.

Die Kaufwerte der amtlichen Statistik können von daher, selbst bei Gewährleistung einer genügend großen und Extremfälle statistisch ausgleichenden Fallzahl, nur dazu dienen, die Relationen in Strukturunterschieden und Entwicklungstendenzen der regionalen und sachlichen Baulandmärkte zu charakterisieren (vgl. Abb. 1 u. 2 sowie Diagramme 1 und 2).

b) *Jahresberichte der Gutachterausschüsse für Grundstückspreise über den Grundstücksverkehr und die Grundstückspreisentwicklung*

Im Gegensatz zur amtlichen Statistik bilden die Daten der Gutachterausschüsse nach §§ 136 ff. BBauG eine wesentlich bessere Analysegrundlage. Es handelt sich dabei um Angaben über die entgeltliche Veräußerung von Grundstücken, Grundstücksteilen, Wohnungs- und Teileigentum aus sämtlichen Grundstückskaufverträgen einschließlich ergänzender Angaben aus Bauleitplänen, aus dem Liegenschaftskataster, aus dem Grundbuch, von Gemeinden über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen und dergleichen. Sie werden in sogenannten Kaufpreissammlungen systematisch aufbereitet und im Rahmen von Gutachten zur Wertermittlung von Grundstücken und von Rechten an Grundstücken sowie der Ermittlung von Bodenrichtwerten ausgewertet. Bei den unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustandes ermittelten durchschnittlichen Bodenlagewerten (Bodenrichtwerten) werden die ursprünglichen Kaufwerte zur besseren Vergleichbarkeit bereinigt. Es werden nur solche Kaufpreise berücksichtigt, die weder von ungewöhnlichen noch persönlichen Verhältnissen beeinflusst sind.

In den Jahresberichten der Gutachterausschüsse werden neben Übersichtsangaben über die periodischen Vertragsvorgänge sowie über den Flächen- und Geldumsatz weiterhin dezidierte Aussagen über die Grundstücksgeschäfte mit Wohnungs- und Teileigentum, über die durchschnittliche Grundstückspreisentwicklung, über die Preissituation bei Ein- bis Dreifamilienhäusern sowie über die Marktsituation bei Mietobjekten getroffen. Vielfach sind diese Angaben auch noch weiter nach räumlichen oder sachlichen Kriterien untergliedert, zuweilen auch mit Prognosen versehen.

Nachteilig für wissenschaftliche Analysen ist die nur bedingte Verfügbarkeit dieser Unterlagen. In der Regel werden die Jahresberichte allein von den Gutachterausschüssen bei nur wenigen größeren Städten erstellt und hier wiederum nur zum Teil der Öffentlichkeit bekanntgegeben. Unter dem Gesichtspunkt einer repräsentativen, zugleich kontinuierlichen Bodenmarktbeobachtung bestehen insofern erhebliche Zugriffs- und Verarbeitungsprobleme. Entsprechendes gilt auch für die von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenpreis-

4 Bonczek, Willi; Martin Tiemann: Zur Entwicklung der Baulandpreise. In: Der Städtetag, N.F. 18. Jg. (1965) H. 11, S. 533–540.

5 Vergleichsmaterial dazu: Tiemann, Martin; Hüttenrauch, Christian: Baulandpreise. Preisspiegel und Entwicklung. In: Der Städtetag. (1982) H. 1, S. 2–15.

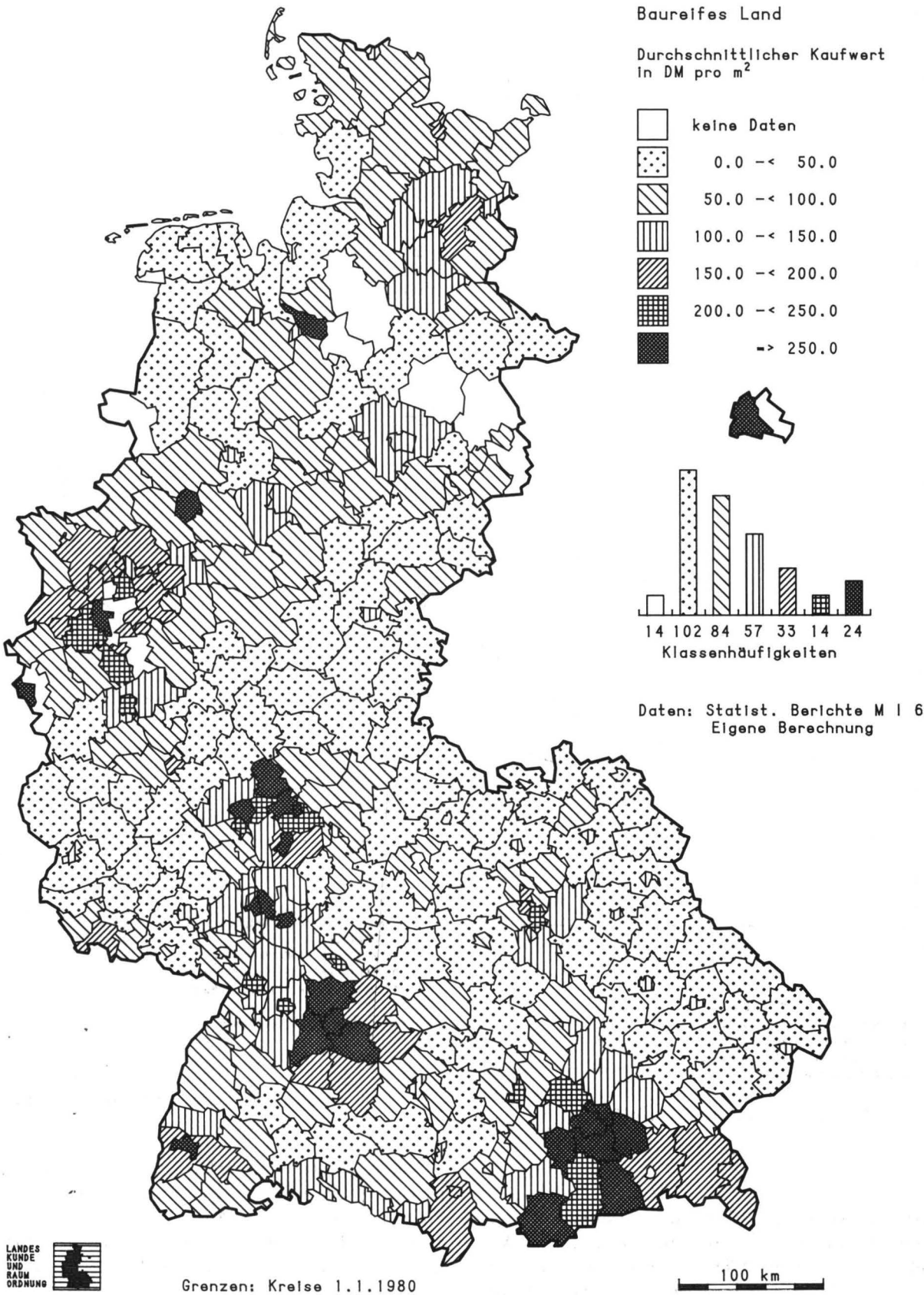
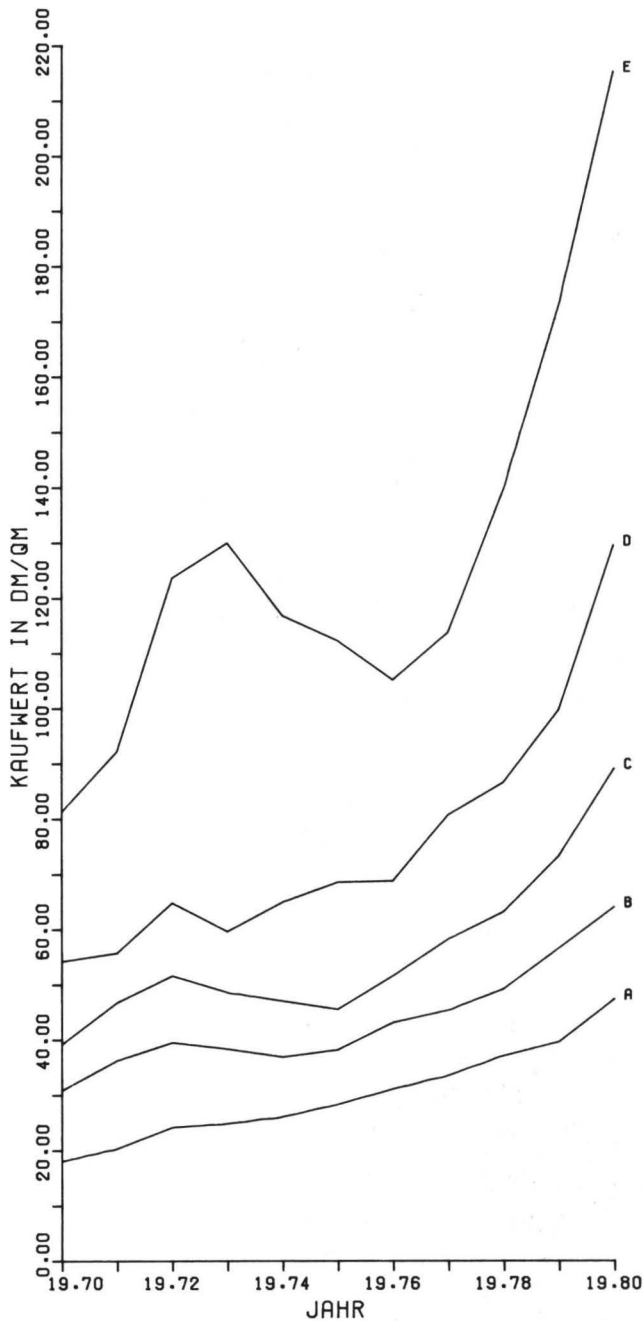


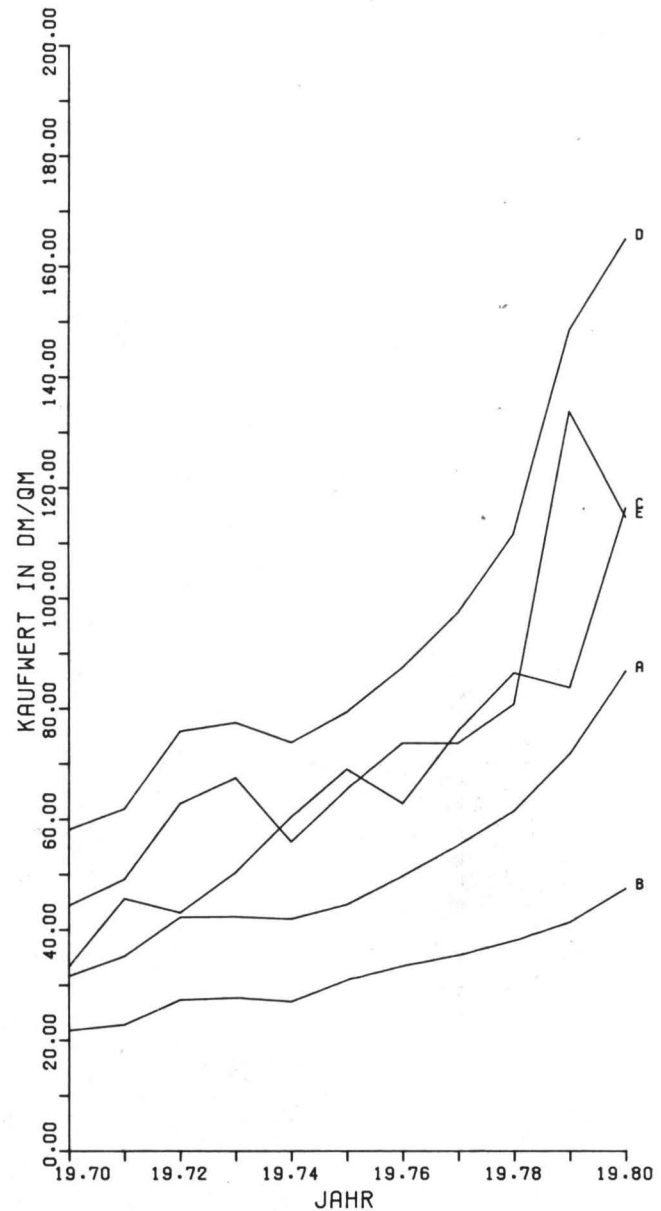
Abbildung 1: Kaufwerte für Bauland 1980



A BIS UNTER 5 000 E
 B 5 000 BIS UNTER 10 000 E
 C 10 000 BIS UNTER 50 000 E
 D 50 000 BIS UNTER 100 000 E
 E 100 000 E UND MEHR

Diagramm 1: Kaufwerte für baureifes Land

indexreihen, die die Entwicklung der allgemeinen Wertverhältnisse auf den regionalen Grundstücksmärkten unter Ausschluß von Struktur- und Widmungsänderungen kennzeichnen sowie für die Umrechnungskoeffizienten, die die Abhängigkeit der Bodenwerte von wesentlichen wertbeeinflussenden Umständen kenntlich machen.



A NATUERLICHE PERSONEN
 B GEMEINDE
 C GEMEINNUTZIGE WOHNUNGSUNTERNEHMEN
 D NICHT-GEN. WOHNUNGSUNTERNEHMEN
 E SONSTIGE JURISTISCHE PERSONEN

Diagramm 2: Kaufwerte für baureifes Land, Veräußerungsgruppen

c) Berichte des Deutschen Städtetages zur Preisentwicklung auf dem Baulandmarkt

Wie die Jahresberichte der Gutachterausschüsse, so enthalten auch die alljährlich vom Deutschen Städtetag erarbeiteten Preisberichte generalisierte Aussagen von vergleichsweise hohem Rang über Stand und Entwicklung der Baulandpreise. Datengrundlage bilden ebenfalls die Kaufpreissammlungen, wobei wie bei den Jahresberichten auch hier eine Kaufpreisbereinigung vorgenommen wird. Die jeweiligen Angaben werden zudem auf der Grundlage eines gleichbleibenden „Waren-

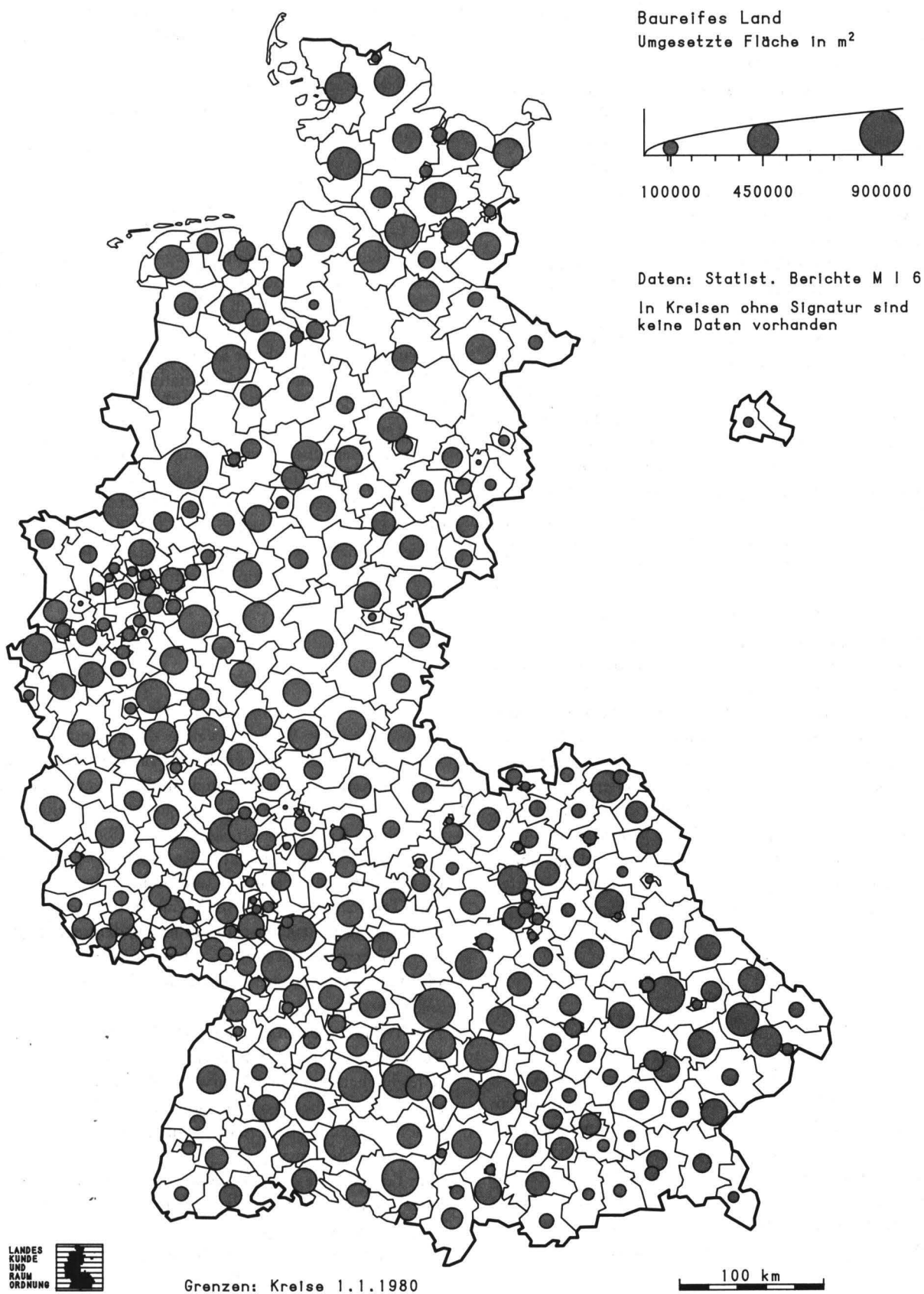


Abbildung 2: Kaufwerte für Bauland 1980

korbes“ erstellt, das heißt, sie sind von Zufälligkeiten in den qualitativen Eigenschaften der gehandelten Grundstücke sowie von Struktur- und Widmungsänderungen wie bei der amtlichen Statistik nicht beeinträchtigt.

Sachlich werden nachgewiesene Preise für unbebautes Bauland, wobei nach dem Entwicklungszustand der Grundstücke und nach verschiedenen Marktteilnehmergruppen (im wesentlichen Private, Wohnungsbaugesellschaften und Kommunen) unterschieden wird, ferner Anzahl der Preise, Mittelwerte und Streuungsmaße. Ermittelt werden daneben jährliche Preissteigerungsraten in regionaler und lokaler Differenzierung mit abgeleiteten Indexreihen, schließlich „typische Baulandpreise“. Hierbei handelt es sich um generalisierte, doch vergleichbare Preisangaben in qualitativer und räumlicher Gliederung (mäßige, mittlere, gute Wohnlage; stadtkernnahe Wohngebiete und Stadtrandwohngebiete).

Die Aussagekraft der Baulandpreisberichte des Deutschen Städtetages sind durch fünf Auswertungsvorgaben begrenzt. Die Ergebnisse basieren lediglich auf Angaben von wenigen, zuletzt 28 Berichtsstädten, die nicht nach den Grundsätzen der Repräsentativität ausgewählt wurden. Im wesentlichen handelt es sich um Großstädte, so daß die Aussagen nur für die oberen Gemeindegrößenklassen symptomatisch sind. Die Ergebnisse können insbesondere nicht auf den ländlichen Raum übertragen werden. Die abgeleiteten regionalen Indexreihen können unter diesem Vorbehalt lediglich allgemeine Preistendenzen widerspiegeln. Aufgrund von Definitionsunschärfen bei der Zuordnung der Kauffälle zu nur subjektiv normierten Wohn- und Stadtgebietslagen sind Interpretationsunsicherheiten zu erwarten. Methodisch problematisch ist ferner das unterschiedliche Verfahren der Mittelwertbildung. Im allgemeinen wird das einfache Mittel gebildet, bei baureifem Land jedoch gewichtet mit der Anzahl der Fälle. Hier ergeben sich Risiken durch die Variation der Kauffallanzahlen bei den verschiedenen Grundstücksarten. Schließlich erweist sich – neben der gleichfalls nachteiligen Beschränkung auf nur unbebautes Bauland – die vorgenommene Marktteilnehmerdifferenzierung als zu eng für eingehende Bodenmarktanalysen.

d) Preisspiegel des Ringes Deutscher Makler (RDM)

Der RDM-Preisspiegel wird in Eigenregie des Ringes Deutscher Makler erstellt. Die jährlich einmal zum Frühjahr erscheinende Übersicht enthält Boden- und Wohnungsmarktdaten von rd. 50 Groß- und Mittelstädten. Die nachgewiesenen Preise werden von ausgewählten lokalen Berichterstattem auf der Grundlage der jeweiligen Geschäftserfahrungen er- und gemittelt, das heißt, es handelt sich um eine Schätzpreisstatistik mit ihren bekannten methodischen Unzulänglichkeiten.

Nachgewiesen werden Preise sowohl für unbebaute Grundstücke (für freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohnhäuser, Geschäftshäuser, Gewerbe und Industrie)

als auch für bebaute Grundstücke (freistehende Eigenheime, Reihenhäuser), ferner für Eigentumswohnungen. Die jeweiligen Angaben sind bei den Wohngrundstücken weiter untergliedert nach subjektiv abgegrenzten Wohnwertlagen unter Berücksichtigung von Ausstattungsmerkmalen, bei den Grundstücken für Geschäftshäuser nach der Geschäftslage und bei den Grundstücken für Gewerbe und Industrie nach dem Nutzungswert.

Die bei der Preisermittlung zugrunde gelegten Zuordnungskriterien sind hier noch weniger als bei den Preisberichten des Deutschen Städtetages durchgreifend normiert. Durch die vorgenommene Mittelwertbildung – ohne Angabe der Bezugsfälle – wird die Aussagekraft der Daten noch weiter nivelliert. Eine Vergleichbarkeit in sachlicher wie in methodischer Hinsicht ist nicht gegeben. Die kleinräumig unzulängliche Differenzierung in subjektive Lagekategorien wird überlagert durch fehlende räumliche Repräsentativität auch auf regionaler Ebene. Weder sind die Berichtsstädte typisiert, noch findet sich eine statistisch homogene Verteilung über das Bundesgebiet. Umlandbereiche in Verdichtungs- wie in ländlichen Räumen sind grundsätzlich nicht berücksichtigt. Der RDM-Preisspiegel, als verbandsinternes Unterrichtsorgan konzipiert, erfüllt somit auch ansatzweise nicht die Voraussetzungen, die für eine Verwendung im Rahmen einer laufenden Beobachtung und Analyse von Bodenmarktentwicklungen zugrunde zu legen sind.

*

In summarischer Wertung weisen die genannten Datenquellen, so hilfreich sie für die Beantwortung von Teilfragen zur Bodenmarktentwicklung auch sind, folgende Nachteile auf:

- Ungenügende sachliche Differenzierung der Kaufwerte nach Kriterien des Planungs- und Bodenrechts,
- zum Teil fehlende zweifelsfreie Zuordnung der einzelnen Kauffälle zu Baulandkategorien und eindeutig abgegrenzten Untersuchungsräumen durch nichtdurchgreifende Normierung der Bezugsgröße (z. B. subjektiv abgegrenzte „Wohnlagen“),
- zum Teil methodisch unzulängliche Mittelwertbildung mit Verschleierung der tatsächlichen Bodenpreisentwicklungen (Gleichbehandlung aller Kaufwerte ohne Berücksichtigung z. B. ungewöhnlicher oder persönlicher Verhältnisse, Größenordnungen, differierender qualitativer Eigenschaften der Grundstücke usw.),
- zum Teil fehlende Abdeckung sachrelevanter Grundstücks-kategorien, insbesondere der bebauten Grundstücke,
- eingeschränkte Verfügbarkeit,
- fehlende räumliche und sozioökonomisch-strukturelle Repräsentativität (zumeist Beschränkung auf ausgewählte, nicht typisierte Großstädte),
- zum Teil subjektive Erfassung und Verarbeitung (Schätzpreise).

III. Bodenmarktberichtssystem für die Bodenpolitik der öffentlichen Hand – eine (geplante) Informationsquelle der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)

Die Unzulänglichkeiten der derzeit verfügbaren bodenmarktrelevanten Datenquellen veranlaßte im Jahre 1980 den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, im Rahmen seiner Ressortforschung Möglichkeiten einer Verbesserung der Informationsbasis zu erkunden. Beauftragt wurde die Universität Dortmund, Abteilung Raumplanung, FG Vermessungswesen und Bodenordnung unter der Leitung von Professor Dr. Hartmut Dieterich mit der Erarbeitung einer Methodenstudie zur Abklärung der Inhalte und Organisationserfordernisse eines eigenständigen Bodenmarktberichtssystems.

Die umfangreichen theoretischen und durch empirische Überprüfung abgesicherten Untersuchungen wurden im Herbst 1981 abgeschlossen. Beteiligt waren daran auch verschiedene externe Sachverständige, die städtebauliche, stadtplanerische, bodenmarktpolitische, bodenmarktgutachterliche und wissenschaftliche Aspekte einbrachten. Veröffentlicht wurde die Studie im Frühjahr 1982 als Bd. 10 der BfLR-Schriftenreihe „Forschungen zur Raumentwicklung“⁶. Zur Zeit bemüht sich die BfLR auf der Grundlage der erarbeiteten Methodik um eine Realisierung des angestrebten Berichtssystems.

Methodische und organisatorische Grundlagen des Berichtssystems

Die wesentlichen Elemente des Berichtssystems sind:

- Objektive Erfassung von Einzelkaufpreisen für bebaute und unbebaute Grundstücke sowie für Wohnungseigentum auf der Grundlage der Daten der örtlichen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte gemäß §§ 136 ff. BBauG,
- differenzierte Nachweisung sachlicher Grundstücksmerkmale,
- differenzierte Nachweise der Marktteilnehmerstrukturen und
- räumlich exakte Zuordnung der Kauffälle zu eindeutig definierten städtebaulichen Quartierstypen und Grundstückslageklassen.

Die erforderlichen Daten sollen den von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte bzw. ihren Geschäftsstellen bei allen kreisfreien Städten und Landkreisen, zum Teil auch bei kreisangehörigen Gemeinden geführten Kaufpreissammlungen entstammen. In ihnen sind enthalten Angaben über die entgeltliche Veräußerung von Grundstücken, Grundstücksteilen, Wohnungs- und Teileigentum einschließlich ergänzender Angaben aus Bauleitplänen, aus dem Liegenschaftskataster, aus dem Grundbuch, von Gemeinden über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen und dergleichen.

Benötigt werden im einzelnen, zum Teil auch in weiterer sachlicher Differenzierung je (ausgewählten) Kauffall, Angaben über

- groß- und kleinräumige Lage; Vertragszeitpunkt,
- Entwicklungs- und Bebauungszustand,
- Beitragszustand; zulässige Bauweise,
- Art und Maß der zulässigen oder tatsächlich realisierten baulichen Nutzung,
- Grundstücksgroße; Bodenpreis,
- Marktteilnehmer.

Bei bebauten Grundstücken sollen zusätzlich Gebäudeart, Ausstattungsklasse, Baujahr, Finanzierungsart, Nutzfläche und der Gesamtkaufpreis nachgewiesen werden. Bei Wohnungseigentum kommt die Art der Wohneigentumsbildung hinzu.

Die Angaben sollen von den Gutachterausschüssen als Berichtsstellen in Originärdatenform an die BfLR gemeldet und dort unter Beachtung von Datenschutzaspekten ausgewertet werden. Auch im Fall der ergänzenden Angaben sollen die benötigten Daten nur von den Gutachterausschüssen bzw. ihren Geschäftsstellen zusammengestellt werden. Eine eigenständige Erfassung dieser Daten bei den zuständigen Ämtern bzw. Gemeindeverwaltungen ist nicht beabsichtigt.

Nicht in die Auswertung einbezogen werden sollen Kauffälle, die durch erkennbare ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse geprägt sind, desgleichen nicht Kauffälle von untergeordneter Bedeutung. Kauffälle mit erkennbaren Preisbeeinflussungstatbeständen (z. B. Verrentung) sollen nach den Erfahrungen der Gutachterausschüsse bereinigt werden. Die Entscheidung über Verwertbarkeit oder Nichtverwertbarkeit eines Kauffalles für das Berichtssystem trifft in jedem Fall der Gutachterausschuß.

Die Methodik des Bodenmarktberichtssystems wurde auch auf Verträglichkeit mit weiteren Informationssystemen überprüft. Es sind weitgehende Verknüpfungen zu städtebaulichen Planungsinformationssystemen, zu statistischen Informationssystemen oder zu Wertermittlungsdateien möglich. Dadurch können auch weitere Auswertungsmöglichkeiten erschlossen werden.

Räumliche Bezugsgrundlagen des Berichtssystems

Aus organisatorischen Gründen scheidet eine Vollerhebung aller Kauffälle im Bundesgebiet aus. Das Bodenmarktberichtssystem wurde deshalb als Einzelpreisstatistik auf repräsentativer Grundlage konzipiert. Als räumliche Bezugseinheiten sind ausgewählte homogene Bodenteilmärkte (Quartierstypen bzw. Grundstückslageklassen) vorgesehen, die ihrerseits in ausgewählten regionalen Bodenteilmärkten (bodenmarktspezifisch typisierte Stadt- und Landkreise = Berichtsstellen) gelegen sind.

In der theoretischen Konzeption des Berichtssystems wird von rd. 60 Berichtsstellen im Bundesgebiet ausgegangen. Diese Anzahl stellt unter dem Aspekt der flächendeckenden Repräsentativität eine Untergrenze dar. Grundsätzlich wird an-

6 Dieterich (u. a.), a. a. O.

gestrebt, weitere Berichtsstellen in das System einzubeziehen. Endgültige Anzahl und räumliche Verteilung ergeben sich jedoch erst nach Abklärung der organisatorischen und sachlichen Möglichkeiten der einzelnen Gutachterausschüsse sowie ihrer Mitwirkungsbereitschaft.

Auswertung und Publikation

Die der BfLR gemeldeten Daten sollen mit EDV-Unterstützung und geeigneten statistischen Verfahren ausgewertet werden.

Vorgesehen sind:

- numerische und graphische Dokumentation von Bodenpreisen und weiteren wesentlichen Bodenmarkt(entwicklungs)daten für verschiedene räumliche Aggregationsstufen vom Quartierstyp bis zur Bundesebene mit eingehender Interpretation der Ergebnisse auf lokaler, regionaler und globaler Ebene,
- gegebenenfalls Sonderauswertungen, wie die Ableitung von raumspezifischen Indexreihen und Ausnutzungsziffern.

Die Ergebnisse sollen in Form von jährlichen Bodenmarktberichten durch die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung veröffentlicht und der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Die wesentlichen Aussagen werden hierbei durch Tabellen und Graphiken ergänzt. In die Bodenmarktberichte einbezogen werden sollen ferner Ergebnisse der weiteren verfügbaren Datenquellen, insbesondere der amtlichen Statistik mit ihren bundesweiten, sonst nicht erhältlichen Angaben zum Flächen-, Fall- und Geldumsatz. Bei den Veröffentlichungen wird die Anonymität der Daten sichergestellt. Die Wiedererkennung eines Einzelfalles soll durch geeignete Aggregierungsverfahren ausgeschlossen werden.

Stand der Realisierung des Berichtssystems

Von wesentlicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktberichtssystems ist die Bereitstellung von ausgewählten Daten aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte. Zur Zeit wird in bilateralen Gesprächen mit den zuständigen Dienstaufsichtsbehörden bei den einzelnen Bundesländern geprüft, inwieweit generelle Möglichkeiten einer Zusammenarbeit der BfLR mit den örtlich zuständigen Gutachterausschüssen gegeben sind. Gleichzeitig werden bei den Beauftragten für den Datenschutz beim Bund und bei den Ländern Datenschutzaspekte abgeklärt.

Anschließend wird mit den einzelnen Gutachterausschüssen „vor Ort“ abzuklären sein, ob und in welchem Umfang sie sich am Berichtssystem beteiligen wollen oder können. Hierbei ist zu beachten, daß die für das Berichtssystem zu erhebenden Daten zwar in den Länderkonzeptionen für die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse enthalten sind, das heißt, daß das Berichtssystem keine über diese Konzeptionen hinausgehenden Merkmale zum Inhalt hat. Nicht alle Kaufpreissammlungen sind jedoch gemäß den von Ländern erlassenen Richtlinien zu ihrer Führung aufbereitet. Zum Teil fehlen auch noch entsprechende Erlasse. Dennoch wird mit einer ausreichend großen Anzahl leistungsfähiger Gutachterausschüsse gerechnet. Der für das Berichtssystem erforderliche Arbeitsaufwand bei den Gutachterausschüssen bzw. ihren Geschäftsstellen ist nach einer Modellabschätzung zudem als unerheblich anzusehen, wenn die Kaufpreissammlungen richtliniengemäß geführt werden. Von daher wird auch die vorauszusetzende Mitwirkungsbereitschaft erwartet.

Mit ersten konkreten Ergebnissen wird zur Zeit für das Jahr 1983 gerechnet.