

ILS-IMPULSE

Nachhaltige kommunale Bodenpolitik

Autorinnen und Autoren:

Christian Gerten
Angelika Münter
Stefan Siedentop
Kati Volgmann

Aktuelle Entwicklungen der Bodenrichtwerte in NRW-Regionen

Überblick

- Baulandpreise nehmen in NRW-Stadtregionen stark zu
- Kräftige Preisaufschläge auch in städtischen Randlagen und im Umland
- Überteuerter Boden gefährdet die nachhaltige Stadtentwicklung

Ende vergangenen Jahres teilte das Statistische Bundesamt mit, dass Bauland noch nie so teuer war wie 2019.¹ Allein seit 2015 hat der Preisindex für Bauland, womit das Amt die Preisentwicklung unbebauter Grundstücke im Zeitverlauf bilanziert, bundesweit um fast 23 % zugenommen. Besonders stark angestiegen sind die Baulandpreise in Großstädten. Hier haben sich die Preise in den vergangenen zehn Jahren nicht selten verdoppelt.² So sind die Kosten des Bodens deutlich stärker gestiegen als die Kosten für den Erwerb von Häusern und Wohnungen.³

Hinter den nüchternen Zahlen der Bundestatistik verbirgt sich sozialer Sprengstoff und eine stadtentwicklungspolitische Notlage. Die Entwicklung der Baulandpreise spielt bei den in den vergangenen Jahren insbesondere in den größeren Städten massiv gestiegenen Wohnkostenbelastungen eine entscheidende Rolle. Der Anteil der Grundstückskosten an den Gestehungskosten einer Neubauwohnung steigt seit vielen Jahren.⁴ Für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist das eine schwere Bürde. Die Kostenmieten im öffentlichen Wohnungsbau steigen kontinuierlich und frei finanzierter Wohnungsbau wird unter diesen Rahmenbedingungen vor allem im Hochpreis- und Luxussegment realisiert.

Ebenso problematisch ist, dass der kommunale Flächenerwerb in einem überhitzten Marktumfeld stark erschwert wird. Städte und Gemeinden müssen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Flächen für den sozialen Wohnungsbau, für die kommunale Daseinsvorsorge, für Freizeit und Erholung oder die Klimafolgenanpassung erwerben können. Die aktuellen Preisniveaus in vielen Großstädten erlauben es der Politik aber immer weniger, Grundstücke für gemeinwohlorientierte Zwecke zu erwerben.⁵ Die Bodenfrage wird zur Finanzierungsfrage öffentlicher Infrastruktur.⁶ Damit könnten Kommunen in entscheidender Weise an Steuerungs- und Gestaltungskraft in der Daseinsvorsorge verlieren – mit weitreichenden, derzeit kaum absehbaren Folgen.

Zugleich hat die Preisexplosion an den urbanen Boden- und Immobilienmärkten auch dazu beigetragen, dass die Suburbanisierung einen neuen Schub bekommen hat. Die Großstädte haben wieder zunehmende Wanderungsverluste gegenüber ihrem Umland zu verzeichnen, insbesondere von Familienhaushalten. Es ist zu vermuten, dass insbesondere Haushalte geringen und mittleren Einkommens nicht vorrangig aufgrund ihrer Präferenzen für einen suburbanen Wohnstandort die Großstadt verlassen, sondern weil sie sich keinen ihren Bedürfnissen entsprechenden Wohnraum in der Stadt leisten können. Sie „rutschen“ vermehrt „am Bodenpreisgebirge ab“⁷ und weichen auf preisgünstigere Standorte im engeren und – in den Hochpreisregionen – häufig dem weiteren Umland der Großstädte aus. Gerade letzterer Effekt dürfte sich durch die Corona-Pandemie noch verschärfen, da zunehmende Homeoffice-Möglichkeiten es den Haushalten erlauben, unregelmäßigere, aber längere Arbeitswege in die Kernstädte in Kauf zu nehmen. Eine neue Welle der Suburbanisierung könnte den rückläufigen Trend bei der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bremsen oder gar umkehren.

Hintergründe steigender Baulandpreise

Wie kam es zu dieser Entwicklung? Steigende Baulandpreise sind zunächst ein Knappheitssignal. Im Zuge der überregionalen und internationalen Zuwanderung in die Städte ist die Nachfrage nach Wohnraum in der letzten Dekade enorm gestiegen. Diese Nachfragesteigerung trifft auf ein begrenztes Baulandangebot. Insbesondere in den Groß- und Innenstädten wird die Ausweitung

des Angebots an entwicklungsfähigen Flächen im Innen- und Außenbereich durch den (wichtigen!) Natur- und Landschaftsschutz, durch Personalengpässe in den Planungs- und Bauverwaltungen oder auch eine zunehmende Wachstumsstagnation in Politik und Öffentlichkeit behindert. Darüber hinaus macht sich die entfesselte Globalisierung der Kapitalmärkte in den Baulandpreisentwicklungen bemerkbar. In einem Niedrigzinsumfeld wurden und werden Immobilien von privaten wie auch institutionellen Anlegern als sichere Kapitalanlage bewertet. Die stark gestiegenen Immobilientransaktionen sind ein wesentlicher Treiber der Immobiliennachfrage und damit auch der Preisentwicklung. Dabei spielen auch spekulative Erwartungen und entsprechendes Handeln auf den Märkten eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Bodenpreisentwicklungen in nordrhein-westfälischen Stadtregionen

Wie haben sich vor diesem Hintergrund die Baulandpreise in Stadtregionen Nordrhein-Westfalens entwickelt? In diesem Heft werden Trendentwicklungen für intraregionale Gebietstypen basierend auf den von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerten ausgewiesen. Mit den bislang verfügbaren Durchschnittswerten für Gemeinden und Kreise konnten Unterschiede nach Zentralität und infrastrukturellen Gunstlagen nicht dargestellt werden. Der hier vorgestellte Ansatz nutzt die in Nordrhein-Westfalen flächendeckend verfügbaren georeferenzierten Bodenrichtwertkarten⁸ und bilanziert die Entwicklung der Bodenrichtwerte für folgende Gebietstypen: die Innenstadtlagen (die „City“), die Innenstadtrandquartiere, das äußere Stadtgebiet innerhalb der Grenzen der Kernstadt und das Umland der Kernstädte nach der Abgrenzung der ILS-StadtRegionen.⁹ Darüber hinaus werden Entwicklungen der Bodenrichtwerte in den Stationsgebieten der S- und Regionalbahnachsen betrachtet. Als Stationsgebiete gelten Räume mit einer fußläufigen Erreichbarkeit von 800 Metern um den jeweiligen Haltepunkt. Bei den nachfolgenden Angaben handelt es sich um Durchschnittswerte, die anhand der Flächengröße der Bodenrichtwertzonen gewichtet wurden.

Bodenrichtwerte sind aus Kaufpreisen ermittelte durchschnittliche Bodenwerte (angegeben je Quadratmeter); sie beziehen sich auf baureife unbebaute Grundstücke. Bodenrichtwerte sind nicht mit Verkehrswerten gleichzusetzen, weil bei letzteren spezifische wertbestimmende Eigenschaften wie die bauliche Ausnutzbarkeit eines Grundstücks (Art und Maß der baulichen Nutzung), die Bodenbeschaffenheit oder der Erschließungszustand berücksichtigt werden.¹⁰ Dennoch lassen sich aus Bodenrichtwerten wertvolle Erkenntnisse über Marktsituationen und -entwicklungen herleiten.

Starke Preisaufschläge in Zentren, aber auch im Umland

Abbildung 1 zeigt die mittleren Bodenrichtwerte für mehrgeschossige Bauweise im Jahr 2020 sowie deren Entwicklung in sieben wachsenden Stadtregionen in Nordrhein-Westfalen seit 2011. Erwartungsgemäß nehmen die Bodenpreise innerhalb der Stadtregionen von innen nach außen bzw. von der City über den Innenstadtrand und die äußere Stadt hin ins Umland ab. Selbst wenn die Citylagen als Spitze des Bodenpreisgebirges unberücksichtigt bleiben, sind die Bodenrichtwerte am Innenstadtrand in den sieben Stadtregionen doppelt (Bonn und Dortmund) bis achtzehnmal (Münster) so hoch wie durchschnittlich im Umland. Zudem liegen die Bodenrichtwerte im Umfeld von SPNV-Haltepunkten innerhalb der Kernstädte überwiegend deutlich höher, in Aachen, Bielefeld und Münster sogar mehr als doppelt so hoch,

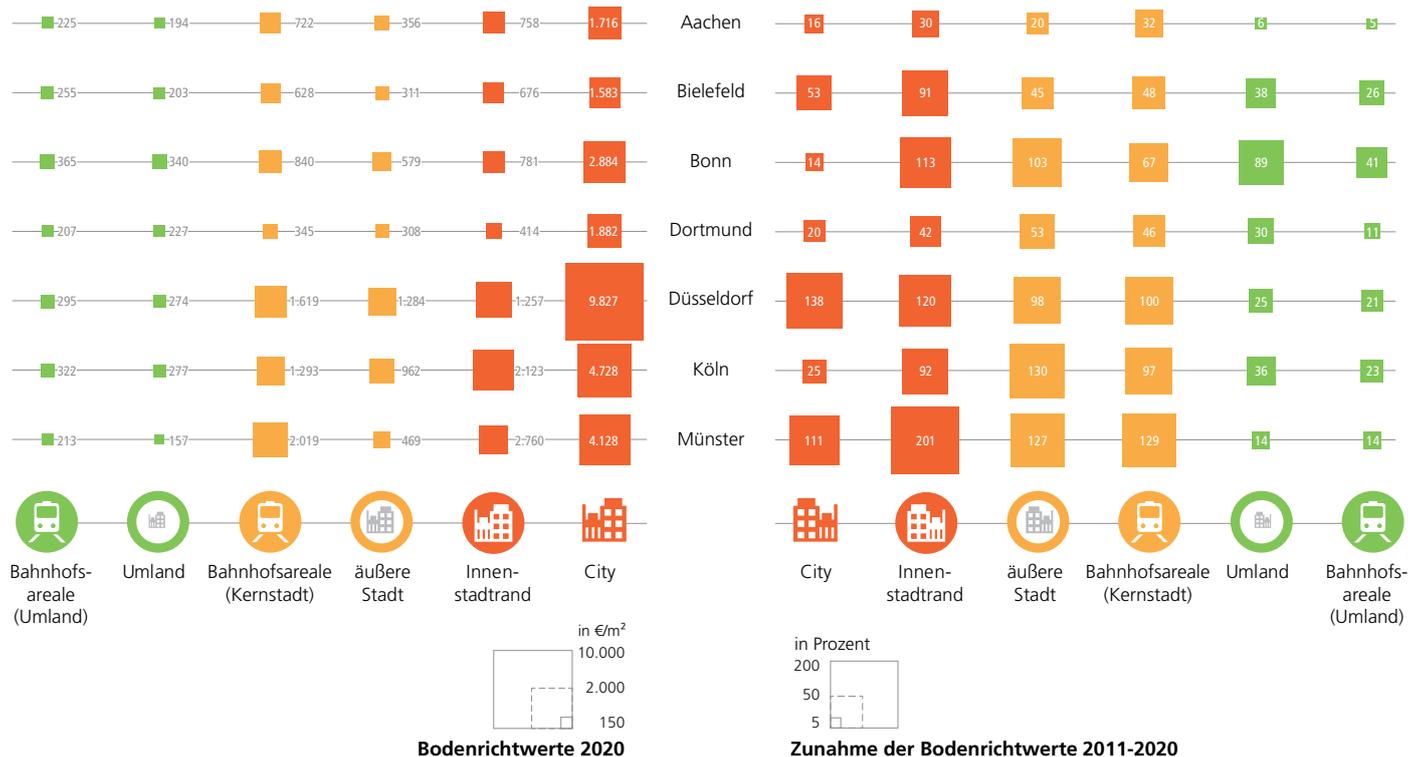


Abb. 1: Höhe und Entwicklung der Bodenrichtwerte entlang der Stadt-Umland-Gradienten in sieben Stadtregionen in NRW (eigene Darstellung basierend auf Daten aus BORIS.NRW)

wie in nicht an den SPNV angebotenen Lagen. Im Umland fallen die Preisdifferenzen zwischen den mit den SPNV erschlossenen Standorten und den übrigen Lagen dagegen geringer aus.

Zwischen 2011 und 2020 sind die Bodenrichtwerte in den Stadtregionen je nach Lage teils moderat, teils extrem gestiegen. Während die Preise absolut betrachtet in den Citylagen am stärksten gestiegen sind, sind die höchsten relativen Steigerungen in den meisten Regionen in den Innenstadtrandlagen zu beobachten. Dies unterstreicht die hohe Attraktivität dieser Gebiete für das Wohnen. Die mittleren Preissteigerungen in den betreffenden Gebieten betragen zwischen 30 % in Aachen und 200 % in Münster. Nach außen nehmen die Preissteigerungen tendenziell ab, sodass die Schere zwischen den Bodenrichtwerten innerhalb der Stadtregionen zwischen 2011 und 2020 weiter auseinandergegangen ist. Ungeachtet dessen setzen aber auch die Preissteigerungen im Umland, die bei Werten zwischen 5 % und knapp 90 % liegen, das bezahlbare Wohnen unter Druck.

Erwähnt sei an dieser Stelle, dass die SPNV-fernen Standorte im Umland gegenüber den Lagen im Umfeld der SPNV-Haltestellen im Umland in allen Regionen bis auf Münster aufgeholt haben. Dies deutet darauf hin, dass der Wohnungsbau in den Stadtregionen auf preisgünstige, nicht-integrierte Lagen „in der Fläche“ ausweicht. Unter Gesichtspunkten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, des Klimaschutzes und der Mobilitätswende ist dies nicht zuletzt aufgrund der stark autoabhängigen Mobilität in den betreffenden Räumen als höchst problematisch zu bewerten. Der Markt sendet insofern die falschen Signale.

Kehrtwende in der Bodenpolitik

Angesichts dieser Entwicklungen bedarf der staatliche und kommunale Umgang mit Grund und Boden einer radikalen Kehrtwende. Städte und Gemeinden müssen ihrer Verantwortung für eine ge-

meinwohlorientierte Stadtentwicklung gerecht werden können. Dafür muss der Boden in größtmöglichem Umfang einem rein renditeorientierten oder gar spekulativen Handeln der Marktteilnehmenden entzogen werden. Dass dies möglich ist, zeigen Vorreiter-Kommunen wie Böblingen, Ulm oder Münster, die mit einer aktiven Bodenpolitik Handlungsoptionen für die soziale und gemeinwohlorientierte Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung geschaffen haben. So stellte die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ jüngst fest, dass eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung ist.¹¹

An Handlungsvorschlägen aus dem wissenschaftlichen und politischen Raum mangelt es seit vielen Jahren nicht, wohl aber an entschlossenem politischen Handeln. Adressaten der Forderung nach einer gemeinwohlorientierten bodenpolitischen Agenda sind selbstredend die Kommunen, aber auch der Staat, der das bodenpolitische Handeln der Städte und Gemeinden mit geeigneten gesetzlichen Rahmenseetzungen unterstützen sollte. Die Kommunen sind aufgerufen, ein strategisches, ressortübergreifendes Vorgehen zu wählen, bei dem städtebauliche Entwicklungsziele mit liegenschaftspolitischen Maßnahmen wie einem Portfoliomanagement, Flächenankauf- und Vergabestrategien kommunaler Grundstücke verbunden werden. Ein bodenpolitisches Konzept dient dabei als Artikulation politischen Willens, es schafft Transparenz und einen verlässlichen Rahmen für das ressortübergreifende Verwaltungshandeln.¹² Auch eine Stärkung der kommunalen Wohnungsbauunternehmen sowie der selbstnutzenden, nicht renditeorientierten Akteure auf dem Wohnungsmarkt ist ein diesbezüglich vielversprechender Ansatz.

Darüber hinaus bedarf es einer systematischen Verbesserung der instrumentellen Handlungsmöglichkeiten durch die Gesetzgeber. Wichtige Ansatzpunkte sind hier eine Abkehr vom Höchstpreis-

verfahren bei der Vergabe staatlicher Grundstücke (beispielsweise aus dem Bundeseisenbahnvermögen oder aus militärischen Konversionsflächen), die Weiterentwicklung des kommunalen Vorkaufsrechts und die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme.¹³

Eine grundsätzliche Herausforderung liegt in der eingeschränkten fiskalischen Befähigung vieler Kommunen, Flächen zu erwerben. Dies lässt sich auf überhitzte Märkte und entsprechend hohe Verkehrswerte von unbebauten Grundstücken, aber auch auf die verbreitete Überschuldung kommunaler Haushalte mit entsprechenden Einschränkungen der Investitionstätigkeit zurückführen. Nur eine nachhaltige Entlastung der Kommunen kann Spielräume für mehr Investitionen schaffen. In diesem Zusammenhang könnten Bodenfonds Lösungen anbieten, um gerade auch finanzschwachen Kommunen den Aufbau einer Grundstücksreserve zu ermöglichen. In solche Fonds würden Bund und Länder nicht selbst benötigte Grundstücke einbringen.¹⁴

Fazit

Auf mittlere Sicht ist keine Entspannung der überhitzten großstädtischen Boden- und Wohnungsmärkte in Sicht. Bund und Länder sollten die Bodenfrage daher zu einem der Ausgangspunkte ihrer sozialen Wohnungs-, Stadtentwicklungs- und Infrastrukturpolitik erklären. Die Kommunen müssen ihre verlorene Steuerungskraft zurückgewinnen, was engagiertes politisches Handeln im kommunalen Raum bedarf, vor allem aber instrumentelle Reformen im Bauplanungs- und Steuerrecht.

Diagnosen von Fehlentwicklungen auf den Bodenmärkten sind nicht neu. Schon in den 1970er Jahren wurde die nachrangige Behandlung des Themas im politischen Raum beklagt.¹⁵ Die Toxizität der Bodenmarktentwicklung ist heute aber ungleich höher zu bewerten. Mit dem dramatisch abschmelzenden sozialen Wohnungsbaubestand fehlt der Puffer, die negativen Wirkungen steigender Mieten im frei finanzierten Wohnungsbau abzufedern. Auch die enormen Flächenbedarfe für die Klimafolgenanpassung und den Aus- und Umbau der sozialen Infrastruktur in wachsende Stadtregionen verbieten ein „Weiter wie bisher“.

Quellennachweise

¹ Statistisches Bundesamt (2019): Neuer Rekordwert: Baureifes Land kostete 2019 im Schnitt 189,78 Euro pro Quadratmeter (Pressemitteilung Nr. 360 v. 16.09.2020). Online unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_360_61.html (Zugriff: 31.03.2021).

² Empira (2019): Wo steigen die Baulandpreise am stärksten? Preisdynamik, Werttreiber, Cluster. Online unter https://www.empira.ch/files/empira/pdf/20190206_Empira_Wo-steigen-die-Baulandpreise-am-st%C3%A4rksten_DE_JAN_WEB_final.pdf (Zugriff: 31.03.2021); BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Wohnungst- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Online unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/wim-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 31.03.2021).

³ Spars, Guido (2017): Bodenpreise und Immobilienmärkte als Verstärker sozialräumlicher Polarisierung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Berlin, S. 79–95.

⁴ Aring, Jürgen; Coulmas, Diana; Rohland, Fabian; zur Nedden, Martin; Bunzel, Arno; Pätzold, Ricarda (2017): Roadmap Bodenpolitik. Eckpunkte einer bodenpolitischen Agenda 2020-2030. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 5, S. 269–271.

⁵ Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2019): Den Boden der europäischen Stadt. Debattenpapier des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Berlin.

⁶ Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin.

⁷ Aring, Jürgen (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung. In: Geographische Rundschau, Jg. 57, H. 3, S. 28–34.

⁸ BORIS-NRW: Aktuelle Informationen zum Immobilienmarkt in NRW, herausgegeben von den Gutachterausschüssen und dem Oberen Gutachterausschuss für Grundstückswerte über den Immobilienmarkt in Nordrhein-Westfalen. Online unter <https://www.boris.nrw.de/borisplus/?lang=de> (Zugriff: 31.03.2021).

⁹ Online unter <https://ils-stadtregionen.de/> (Zugriff: 31.03.2021).

¹⁰ Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Dortmund. Online: <https://www.gars.nrw/dortmund/produkte-do/bodenrichtwert-do> (Zugriff: 31.03.2021).

¹¹ Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 02.07.2019. Online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff: 31.03.2021).

¹² Vgl. Endnote 6, S. 21 ff.

¹³ Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2017): Roadmap Bodenpolitik. Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Berlin. Online unter <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030> (Zugriff: 31.03.2021).

¹⁴ Deutscher Städtetag (2021): Vom Baulandmobilisierungsgesetz zur Bodenpolitik – Anforderungen an den zukunftsfähigen Umgang mit Boden und Bauland. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 23.02.2021. Online unter: <https://www.staedtetag.de/positionen/bschluess/praesidium-baulandmobilisierungsgesetz> (Zugriff: 31.03.2021).

¹⁵ Epping, Günter (1977): Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Titelfoto: Von Original aerial image from Land NRW, Bezirksregierung Köln. Image composed from four tiles and cropped, showing Clouth area in Summer 2016. Composition by Dr. Schorsch (Diskussion) 15:00, April 3, 2021 (UTC) - Land NRW (2018) Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - Version 2.0 ([1]) Bezirksregierung Köln, Geobasis NRW, 50606 Köln. Download links for all source images in size 10000 by 10000 pixels and resolution 0.1 m/pixel: Kachel 32356_5647 (South-West) Kachel 32356_5648 (North-West) Kachel 32357_5647 (North-East) Kachel 32357_5648; (South-East), dl-de/by-2-0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=74349473>

Impressum

Herausgeber und Vertrieb

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
 Brüderweg 22 – 24, 44135 Dortmund
 Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund
 Telefon +49 (0)231 90 51-0
 Telefax +49 (0)231 90 51-155

www.ils-forschung.de/ www.ils-research.de
poststelle@ils-forschung.de

Redaktion

Theresa von Bischopink
 Stefan Siedentop
 Ralf Zimmer-Hegmann

Layout

Silke Pfeifer

Kartografie

Jutta Rönsch

Ausgabe

02.2021, Mai 2021 / ISSN 2701-3928

© ILS 2021 – alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Folgen Sie uns auf Facebook
 @ilsforschung

Folgen Sie uns auf Twitter
 @ils_forschung

Follow us on Twitter
 @ils_research

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

