

Geschäftsstelle

Planungsverband
Äußerer
Wirtschaftsraum
München

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

8000 München 2
Umlandstraße 5
Fernruf 53 95 46

Informationsblatt

23

EIGENBEDARFSSICHERUNG IN DER REGION MÜNCHEN

Die Stadt-Umlandwanderung in der Region München hat im vergangenen Jahrzehnt einen kontinuierlichen Druck auf den Bodenmarkt ausgeübt und zu einem starken Steigen der Bodenpreise in den Umlandgemeinden geführt. Dadurch wurde es schwerer und schwerer, für die ortsansässige Bevölkerung Eigentum in ihrer Gemeinde zu bilden oder Wohnungen zu finden. Diese Entwicklung hat bereits Ende der 70er Jahre vereinzelt Gemeinden zur Selbsthilfe greifen lassen, indem sie direkt durch kommunalen Baulanderwerb oder durch besondere vertragliche Regelungen mit den Grundstückseigentümern Baugrund für Ortsansässige zu vermitteln suchten.

Der Planungsverband hat 1979 seine Mitgliederversammlung dem Thema gewidmet und seither immer wieder einzelne Gemeinden beraten. Inzwischen ist diese sogenannte Eigenbedarfssicherung soweit verbreitet, daß eine erste Bilanz über Erfolg und Probleme gezogen werden kann.

Ein Drittel der Regionsgemeinden sichert bereits

In der Region München betreiben oder beabsichtigen derzeit rund 60 von 180 Gemeinden kommunale Baulandbeschaffung zur Eigenbedarfssicherung. In diesen Gemeinden wohnen knapp 50 % der Umlandbevölkerung. Es sind kleine und große, städtische wie ländliche Gemeinden. Von den Landkreisen betreibt der Landkreis Landsberg a. Lech selbst seit Jahren sehr erfolgreich Eigenbedarfssicherung. In den Landkreisen München und Starnberg haben kommunale Baugesellschaften dies übernommen. Im Landkreis Dachau ist eine Baugesellschaft gegründet worden.

So beeindruckend zumindest der Flächenumfang und Bevölkerungsanteil von Gemeinden mit Eigenbedarfssicherung ist, so gering ist bisher die Anzahl der fertiggestellten oder geplanten Wohnungseinheiten im Verhältnis zu den Wohnungsfertigstellungen im Umland oder der jeweiligen Gemeinde.

Insgesamt sind im Umland der Region rund 7000 Wohnungseinheiten geplant, im Bau oder bereits fertiggestellt worden, das sind rund 2 % des derzeitigen Wohnungsbestands im Umland. Das Ziel der Eigenbedarfssicherung ist aber nicht die gesamte Baulandnachfrage zu befriedigen, sondern ortsansässige Käufer am Orte zum Zuge kommen zu lassen.

Zwischenerwerbsmodelle überwiegen

In der beiliegenden Karte werden Zwischenerwerbsmodelle von privatrechtlicher Verfügungsvereinbarung und Eigenbedarfssicherung aus kommunalen Bodenvorräten unterschieden. Innerhalb dieser drei kommunalen Baulandbeschaffungsmodelle gibt es unterschiedliche Formen. Hier können nur die wesentlichen Konstruktionsmerkmale wiedergegeben werden. Beim Zwischenerwerb tritt die Gemeinde auf dem Markt auf und erwirbt ein Grundstück zu günstigen Preisen mit der Absicht, es als Bauland auszuweisen. Ziel ist eine baldige Veräußerung an Begünstigte. Bei der privatrechtlichen Verfügungsvereinbarung tritt die Gemeinde zunächst nicht auf dem Bodenmarkt auf, sondern läßt sich nur grundbuchamtlich ein Ankaufsrecht für den Fall sichern, daß der Grundstücksbesitzer nach Baulandausweisung nicht an die Begünstigten verkauft. Es handelt sich um die sogenannten "Weilheimer und Traunsteiner Modelle". Daneben kann die Gemeinde natürlich aus eigenen Bodenvorräten den Bedarf sichern.

Nur 10% der gesamten kommunalen Baulandbeschaffungsmodelle werden über privatrechtliche Verfügungsvereinbarungen mit den Grundstückseigentümern abgewickelt. Gut 20% der Gemeinden sichern den Eigenbedarf aus eigenen Bodenvorräten, so daß mehr als vierzig Gemeinden verschiedene Zwischenerwerbsmodelle anwenden.

Zur privatrechtlichen Verfügungsvereinbarung wird deshalb so wenig gegriffen, weil sich dieses Modell nicht zur Bereitstellung größerer Bauflächen eignet. Diese Modelle sind in der Regel mit einer Ankaufsklausel für die Gemeinde ausgestattet, d.h., daß die Gemeinde bei Nichtvertragserfüllung zu einem für den Haushalt nicht vorhersehbaren Termin Grundstücke aufkaufen und finanzieren muß, was bei großen Flächen schwierig werden kann. Nur einzelne Mittelzentren verfügen über eigene Baulandvorräte, die sie zur Eigenbedarfssicherung heranziehen können.

Günstigere Baulandpreise

Der Frage, wie hoch die Baulandpreise auf dem freien Markt und bei kommunaler Baulandbeschaffung liegen, ist der Planungsverband durch Erhebung der Baulandpreise in 14 Mitgliedsgemeinden nachgegangen. Die Verkaufspreise der Gemeinden für Eigenbedarfssicherung liegen 20 % bis 70 % unter den jeweiligen Marktpreisen. Bei Gemeinden, die Eigenbedarfssicherung schon geraume Zeit betreiben, ist die Differenz geringer, bei solchen, die erst seit kurzem sichern, ist sie noch größer. Gemeinden, die seit längerem eine umfangreiche kommunale Baulandbeschaffung betreiben, rangieren unabhängig von ihrer Lage im Verdichtungsraum wie im ländlichen Raum allerdings am unteren Ende der Preisskala. In drei Gemeinden ist ein Preisvergleich innerhalb ein und desselben Bebauungsplans, also von Grundstücken mit etwa gleicher Lagegunst, möglich. Die Grundstücke, die unter Berücksichtigung bestimmter sozialer Auswahlkriterien von der Gemeinde an Ortsansässige vergeben wurden, lagen zwischen 50 % und 70 % unter den auf dem freien Markt erzielten Preisen.

Kürzere Bebauungsplanverfahren - Schnellere Bauausführung

Die Dauer der Bebauungsplanverfahren ist in der Regel kürzer gewesen als bei Bebauungsplänen, die nicht im Rahmen der Eigenbedarfssicherung aufgestellt wurden. In Einzelfällen verging zwischen dem Aufstellungsbeschluß der Gemeinde und der Genehmigung nur rund ein halbes Jahr, in der Regel wurde ein Zeitraum von zwei Jahren nicht überschritten.

Ursachen für den relativ kurzen Planungszeitraum sind vor allem darin zu sehen, daß die Gemeinden als Zwischenerwerber der Grundstücke an einem möglichst schnellen Verkauf interessiert sind, um die Zinsbelastungen gering zu halten; ähnlich sind die Käufer nicht an Spekulation, sondern an Wohnraum interessiert.

Bei der Zeitdauer der Bauausführung sind die Unterschiede zwischen Bebauungsplänen mit und ohne Eigenbedarfssicherung meistens noch größer. Die Gemeinden verpflichten in der Regel die Grundstückskäufer, innerhalb von fünf Jahren die Bauausführung abzuschließen. Andernfalls behalten sich die Gemeinden ein Rückkaufsrecht des Grundstücks zum Verkaufspreis vor. Die Bebauungsfrist wird häufig gar nicht voll ausgeschöpft und nur in wenigen Einzelfällen, in denen die Bauherren ihre Finanzkraft überschätzen, wird vom Rückkaufsrecht Gebrauch gemacht. In den Bebauungsgebieten ohne Eigenbedarfssicherung und ohne Mitwirkung von Bauträgern sind dagegen nicht selten zehn Jahre nach der Genehmigung noch unbebaute Grundstücke vorhanden.

Breite soziale Streuung des Wohneigentums

Differenzierte Unterlagen über die Sozialstruktur der Bevölkerung, die Grundstücke im Rahmen der Eigenbedarfssicherung erstehen konnte, liegen lediglich für eine Gemeinde vor. Von den rd. 90 WE gingen immerhin fast zwei Drittel an Haushalte, deren Jahreseinkommen 1976/78 nicht über DM 40.000 lag, knapp jeder dritte Haushalt verdiente zwischen DM 40.000 und DM 60.000 und 5 % hatten ein Jahreseinkommen von über DM 60.000. Diese Zahlen zeigen deutlich, daß Einkommensschichten zum Zuge kamen, die auf dem freien Markt kaum Chancen gehabt hätten, Wohneigentum zu erwerben. In anderen Gemeinden ist, ohne daß konkrete Zahlen genannt werden können, die Einkommensstruktur nach Aussagen der jeweiligen Gemeinde ähnlich.

Zwei Gemeinden, die in großem Umfang Eigenbedarfssicherung betreiben, haben keine Einkommensschwellen für die Vergabe von Wohnbaugrundstücken festgesetzt, da sie grundsätzlich möglichst vielen interessierten Gemeindebürgern, die noch kein Wohneigentum besitzen, zu einem preisgünstigen Baugrundstück verhelfen möchten. Ein weiteres wichtiges soziales Kriterium stellt in vielen Gemeinden die Zahl der Kinder des Bewerbers dar.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, daß durch die Eigenbedarfssicherung in sozialer Hinsicht eine breitere Streuung des Wohneigentums erreicht wird. Diese Streuung wäre allerdings geringer, wenn nicht ein erheblicher Anteil der Käufer (bis zu 50 %) bei der Bauausführung selbst Hand angelegt hätte und damit die Baukosten nicht selten um bis zu 60 - 70.000 DM gesenkt werden konnten. Trotzdem sind insbesondere in stadtnahen Bereichen aufgrund des insgesamt hohen Bodenpreisniveaus der sozialen Streuung Grenzen gesetzt.

Städtebauliche Verdichtung nicht immer ausreichend

Die Regel, nach der teure Grundstücke mit einer hohen Nutzung belegt werden, kommt bei der Eigenbedarfssicherung nicht zum Zuge, weil dieses Bauland fast nur für Einzelhausbebauung und sehr selten für Geschosswohnungsbau beschafft wird. Eine umfangreiche Eigenbedarfssicherung im Stadtumland eines Verdichtungsraums ist daher geeignet, der notwendigen städtebaulichen Verdichtung und der Flächensparsamkeit entgegenzuwirken. Solche Fehlentwicklungen können jedoch vermieden werden, wenn die Eigenbedarfssicherung von kommunalen Bau-trägern betrieben wird, wie dies in einigen Fällen in der Region München der Fall ist, weil diese auch Geschosswohnungsbau zur kommunalen Eigenbedarfs-sicherung betreiben. Damit ist zumindest die Möglichkeit einer dem Verdich-tungsraum gemäßen Siedlungsstruktur bei der Eigenbedarfssicherung gegeben. Überdies kann durch den Geschos- bzw. Eigentumswohnungsbau Eigentumsbildung für die Käuferschichten betrieben werden, die zur Finanzierung eines Eigen-heims nicht in der Lage sind oder diese Wohnform besonders suchen. Die Eigen-bedarfs-sicherung über kommunale Bau-träger hat gegenüber der Gemeinde selbst also auch den Vorteil der größeren sozialen Reichweite.

Verfügbarkeit bestimmt oft Ortsentwicklung

Besondere Probleme stellt die kommunale Baulandbeschaffung nicht selten der Ortsentwicklung. Preisgünstige Grundstücksbeschaffung hängt von der Verkaufswilligkeit der Grundstückseigentümer ab, doch preisgünstige Grundstücke liegen eher in äußeren, oft auch noch nicht erschlossenen Bereichen. So kann die Ver-fügbarkeit der Grundstücke für Eigenbedarf die Ortsentwicklung in entschei-dem Maße bestimmen. Die Gemeinde hat hier einen schwierigen Abwägungsprozeß vorzunehmen; dabei sind Fragen des Ortsbilds und der Landschaftsgestaltung ebenso gewichtig wie die der Erschließungskosten und der kommunalen Folgekosten. Letzten Endes kommt es auf das Verhandlungsgeschick der Gemeinde an, um in die Verfügung von günstigen und ortsplanerisch richtigen Grundstücken zu kommen.

November 1983

