

Entwicklungsgenossenschaften zur verstärkten Baulandmobilisierung

Neue Ansätze zur Baulandbereitstellung vor dem
Hintergrund akuter Wohnungsnot

Working Paper

Lehrstuhl für Raumentwicklung

an der Fakultät Architektur der Technischen Universität München

Bearbeiter

Prof. Dr. Matthias Ottmann FRICS

Lehrstuhl für Raumentwicklung, Honorarprofessur für
Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung

Stand vom

22.12.2019

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	4
1. Einleitung.....	5
Baulandknappheit gilt als Hauptursache für fehlenden, bezahlbaren Wohnraum....	5
Metropolregionen brauchen mehr bezahlbaren Wohnraum.....	5
Kommunen sehen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen als hoheitliches Instrument -	
Konflikte nehmen zu.....	5
2. Fehlbedarf kann nicht gedeckt werden.....	7
Bauen muss schneller werden, sonst drohen verstärkt soziale Konflikte	7
Diskrepanz zwischen Vermögenslage von Mieter- und Eigentümerhaushalten.....	7
Bezahlbare Mieten von hoher gesellschaftlicher Brisanz.....	7
Zu träge Reaktion der Wohnimmobilienmärkte auf regionale Nachfrageschwankungen	8
Kommunale Maßnahmen wirkungslos.....	8
Druck auf Ballungsräume wird sich verstärken - Kommunale Maßnahmen greifen zu kurz	8
Planungsprozesse müssen schneller werden.....	8
3. Das bekannte Phänomen: Die Baulandentwicklung kann mit der Nachfrage	
 nach Wohnbauland nicht Schritt halten	10
Staatliche Eingriffe auf dem Prüfstand.....	10
Mietdeckelung behebt nicht die Ursache	10
Fehlende Baulandausweisung als Hauptursache und eine offene Frage	10
Stakeholderverhalten	11
Verkäufer preisen die Zukunft massiv mit ein	11
Zunehmende Konflikte mit Anwohnern	11
Lösungsansatz?	11
4. Die Vorbereitungen zur städtebaulichen Rahmenplanung.....	12
Spielraum vertraglicher Möglichkeiten	12
Möglicher Lösungsansatz: Die Entwicklungsgenossenschaft	13
5. Das Grundprinzip der Entwicklungsgenossenschaft	14
Das Genossenschaftsgesetz als Grundlage.....	14
Übertragung des Gedankens auf genossenschaftliche	
Entwicklungsgesellschaften	14
Unterschiedliche Nutzungsarten möglich.....	14
Entwicklungsgenossenschaften zur verstärkten Baulandmobilisierung	1

Genossenschaft bündelt alle Flächen – mehrere Möglichkeiten der Übertragung 15

6. Praxisbeispiel einer Baulandentwicklung: Die Diskussion um die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und deren Einsatz im Münchener Norden und Nordosten (Stand des Verfahrens)	16
Vorgeschichte	16
Stand der Dinge	17
7. Die städtebauliche Entwicklung – Berechnung des Flächenverhältnisses zwischen Ackerfläche und Nettobauland anhand eines Beispiels aus der Praxis	18
Entwicklungskosten müssen gedeckt sein.....	18
Praxisbeispiel bestätigt: Baulandfläche ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen selten höher als 50 Prozent	18
8. Der Anspruch auf sozialen Ausgleich: Die Regeln der sozial-gerechten Bodennutzung (SoBon) in München und ihre Folgen auf die Preisbestimmung des Baulands.....	21
Münchener Mischung hohe Akzeptanz und Beispielcharakter	21
Auswirkungen auf Erschließungs- und Nachfolgekosten	21
Preisspirale dreht sich schneller.....	22
Beispielsrechnung	22
9. Grundlage für die Verhandlungsbereitschaft der Grundstückseigentümer zur gemeinschaftlichen Entwicklung	24
Voraussetzungen und Akzeptanz der Entwicklungsgenossenschaft	24
10. Mögliche Szenarien	25
Fall 1: Alle machen mit.....	25
Fall 2: " Alle machen mit, außer dem einen"	25
Fall 2a: „Grundstück mit Randlage“	25
Fall 2b: „Grundstück mit zentraler Bedeutung“	25
Fall 2c: „Jeder kommt zu seinem Glück“	26
Abwägung	26
Vorteile überwiegen: festgelegte Verkaufswerte, langfristige Teilhabe	26
Akzeptanz im Umfeld: Höhere Wahrscheinlichkeit	26
11. Einige Fragen zur Gründung und Finanzierung einer Entwicklungsgenossenschaft	28
Gründungsvoraussetzung: Planungswille und drei Mitglieder	28

Stimmrechtsverhalten.....	29
Swot-Analyse	30
12. Zusammenfassung.....	31
Literaturverzeichnis.....	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümer und Aktionärsstruktur bei Beginn einer städtebaulichen Entwicklung, fiktives Flächenbeispiel, eigene Darstellung	12
Abbildung 2: Prozesshafte Darstellung einer Baulandentwicklung, eigene Darstellung	13
Abbildung 3: Räumlicher Umgriff der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Nord-Ost München, https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Muenchner_Nordosten/Karten.html	16
Abbildung 4 und Abbildung 5: Neuordnung der Flächen am Moosanger, Teplitzer Weg, Weiherweg, LH München, 2015, sowie Strukturplan, ebenfalls LH München 2015	19
Abbildung 6: Von der Ackerfläche zur Baulandfläche in der Landeshauptstadt München, 8/2016, nicht veröffentlichtes Manuskript, Pickert, Martin	19
Abbildung 7: Aufbau der Entwicklungsgenossenschaft mit unterschiedlichen Eigentümergruppen, eigene Darstellung	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berechnung Bauerwartungslandpreis bei Baurechtsentwicklung, eigene Berechnung	22
Tabelle 2: Swot-Analyse Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, eigene Darstellung	30

1. Einleitung

Baulandknappheit gilt als Hauptursache für fehlenden, bezahlbaren Wohnraum

Metropolregionen brauchen mehr bezahlbaren Wohnraum

Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland inzwischen 400.000 Wohnungen pro Jahr gebaut werden müssen, die Baugenehmigungen aber rückläufig sind, weil nicht genügend Bauland ausgewiesen wird, ist die Baulandmobilisierung zu einem der wichtigsten Themen geworden, um Grundstückspreise zu dämpfen und damit die Grundlage für bezahlbaren Wohnungsbau zu tragbaren Kosten zu schaffen.

Bei den herkömmlichen Methoden der Baulandentwicklung ist der private Bauherr oder Projektentwickler auf ein hohes Maß an Zustimmungsbereitschaft angewiesen:

- Die Grundstückseigentümer: Sie müssen willens sein, bindende Aussagen über die Veräußerbarkeit ihrer Grundstücke zu treffen.
- Die Kommune: Sie muss willens sein, das Baulandplanverfahren einzuleiten.
- Die Nachbarn. Sie stehen der Entwicklung zumindest neutral gegenüber.

Kommunen sehen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen als hoheitliches Instrument - Konflikte nehmen zu

Dieses klassische Bauausweisungs-Szenario weist inzwischen viele Sollbruchstellen auf, so dass Kommunen mittlerweile dazu übergehen, die Entscheidung über die Entwicklung selbst zu bestimmen und sich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) als hoheitliches Instrument bedienen zu wollen. Dieser fast enteignungsgleiche Eingriff hat bisher zu heftigem Widerstand bei den Eigentümern geführt.¹

Entwicklungsgenossenschaften als sinnvoller Lösungsansatz

Vor diesem Hintergrund möchten wir mit diesem Beitrag ein neues Instrument in die Diskussion einführen: Die Entwicklungsgenossenschaft. Durch die paritätische Einbindung aller Eigentümer können sämtliche Vorteile der Genossenschaft bei der Entwicklung größerer Entwicklungsflächen ausgeschöpft werden; wie analoge Beispiele zeigen, können Kommunen, die unter erheblichen Zuwanderungsdruck stehen, und Grundstückseigentümer als „Hauptbetroffene“ einen konsensualen Lösungsweg finden, an dem sich

¹ Viele Beiträge in den einzelnen Tageszeitungen berichten u.a. über die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Münchener Norden, wie z.B. Hutter, Krass und Stroh (2019).

betroffene Nachbarn wie auch Projektentwickler als Dienstleister ebenfalls beteiligen können.

Durch Gründung einer Genossenschaft, die die Entwicklung und spätere Nutzung von Flächen zum Ziel hat, soll die Entwicklungsmöglichkeit der Flächen gewahrt werden, gleichzeitig aber auch ein praktikabler und sinnvoller Lösungsansatz gefunden werden, der die verschiedenen Motive der Grundstückseigentümer, der Nachbarschaft und potenziellen Nutzer der Flächen vereint.

Im Rahmen verschiedener Forschungsprojektes an der TU München setzen wir uns mit den Wertschöpfungsprozessen und den Beteiligten- (Stakeholder-)strukturen auf dem Immobilienmarkt auseinander. Schwerpunkt bilden mögliche Szenarientwicklungen bei der Baulandbereitstellung.

Hierbei treiben uns Fragen an, wie:

- Wie können Grundstückseigentümer motiviert werden, ihre Grundstücke zur Planung und Bebauung zur Verfügung zu stellen? Wie kann ein allseitiger Konsens hergestellt werden?
- Wie kann die Gemeinde eingebunden werden? Welche Rolle spielt Sie bei der Gründung und Betreuung der Genossenschaften?
- Wie können Planungsprozesse effizienter gestaltet werden?
- Wie können private Entwickler miteinbezogen werden?
- Dreh- und Angelpunkt ist die erhebliche Preisdifferenz zwischen einer Ackerfläche und einem qm Bauland – diese Wertdifferenz bildet zugleich Grundlage für Finanzierbarkeit einer Entwicklungsgenossenschaft.

Insofern richtet sich das vorliegende Papier vornehmlich an Stadtplaner und an verschiedene Akteure, die an den Prozessen der Baulandbereitstellung mitwirken oder beteiligt sind.

2. Fehlbedarf kann nicht gedeckt werden

Bauen muss schneller werden, sonst drohen verstärkt soziale Konflikte

Diskrepanz zwischen Vermögenslage von Mieter- und Eigentümerhaushalten

Der zunehmend fehlende bezahlbare Wohnraum, die Mietentwicklung in den deutschen Großstädten und die zunehmende Mietbelastung für die Haushalte beherrschen die innenpolitische Diskussion. Gerade in den Großstädten ist die Mieterquote verhältnismäßig hoch, und nur etwa ein Fünftel der privaten Haushalte leben in eigenen Wohnungen. Es ist deshalb leicht nachvollziehbar, dass Kommunalpolitiker unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit konkrete Maßnahmen fordern, die Wohnungsmieten zu begrenzen und einen Mietestopp wie aktuell in Berlin aufzurufen.²

Neben der reinen Belastung durch die Wohnungsmiete – meist daran gemessen, was ein durchschnittlicher Haushalt von seinem verfügbaren Einkommen für die Miete ausgeben muss – ist es vor allem die deutlich zunehmende Diskrepanz zwischen der Vermögenslage von Mieter- und Eigentümerhaushalten, die Sorgen macht. Denn je höher die Mieten ausfallen, desto höher werden auch die Preise für Wohnimmobilien steigen. Eigentümerhaushalte dürfen sich, nicht zuletzt aufgrund niedriger Kapitalmarktzinsen, zu den Vermögensgewinnern zählen. Anders bei den Mietern.³ Hier hat der Wunsch nach staatlichen Eingriffen eine breite gesellschaftliche Debatte angestoßen.

Bezahlbare Mieten von hoher gesellschaftlicher Brisanz

Der Ruf nach einem Mietestopp bis hin zu den jüngsten Demonstrationen zur Enteignung großer Immobilienaktiengesellschaften zeigen, wie angespannt die derzeitige Versorgungslage wahrgenommen wird. Gerade in den Großstädten wie Berlin, Hamburg, Frankfurt und München stellen wir überdurchschnittlich steigende Mieten fest. Es sind vor allem Städte, die nicht nur wegen ihres attraktiven Arbeitsmarktes interessant sind, sondern auch in den Städterankings gut abschneiden und als besonders attraktiv gelten. Dabei ist der feststellbare Trend zur Urbanisierung kein nationales Phänomen, sondern in weltweit feststellbar.

² N.N. (2019).

³ Siehe hierzu: Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann (2018)

Zu träge Reaktion der Wohnimmobilienmärkte auf regionale Nachfrageschwankungen

Die Preisentwicklungen können regional sehr unterschiedlich ausgeprägt sein; eine der maßgeblichen Gründe sind die innerdeutschen Wanderungsbewegungen, die wir seit der Wiedervereinigung erleben. Die hohe Mobilität und Bereitschaft, sich für attraktive Arbeitsmärkte zu entscheiden, hat viele überrascht. Es hat wiederum gezeigt, dass Wohnimmobilienmärkte auf regional auftretende Nachfrageschwankungen nur sehr träge reagieren. Wenn mal ein Ungleichgewicht besteht, so reagieren in erster Linie die Preise und nicht das Wohnangebot.

Treten Spannungen oder „Ungleichgewichte“ auf, hoffen wir immer auf eine entsprechende Reaktion von den Marktteilnehmern: entweder wird mehr angeboten, bzw. gebaut, oder der Umzugswunsch, in eine größere Stadt zu ziehen, wird doch nicht umgesetzt aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten und Mietpreise.

Kommunale Maßnahmen wirkungslos

Druck auf Ballungsräume wird sich verstärken - Kommunale Maßnahmen greifen zu kurz

Wir alle gehen davon, dass der Druck auf die Ballungsräume in Deutschland nicht nachlässt, sondern sich verstärken wird. Laut PWC werden 79 % der deutschen Bevölkerung 2030 in deutschen Städten leben!⁴ Eine der Folgen wird die zunehmende Gentrifizierung begehrter Innenstadtlagen sein. Die Kommunalverwaltung werden parallel verstärkt versuchen, die Mietpreisentwicklung durch eine Vielzahl von Maßnahmen einzudämmen wie beispielsweise durch die Mietpreisbremse, den Mietspiegel, Erhaltungssatzung, und einem verstärkten Zweckentfremdungsverbot. Diese Maßnahmen, die auch einem Milieuschutz geschuldet sind, greifen aber meist zu kurz. Der Druck auf dem Wohnimmobilienmarkt entlädt sich nur auf andere Teilmärkte, wie den Wohneigentumsmarkt. Die Gefahr dabei ist: Es kann ein so genannter grauer Markt entstehen (hohe Abstandssummen bei Mietwechsel) oder der Druck verlagert sich in die Randgemeinden einer Großstadt.

Planungsprozesse müssen schneller werden

Eine gewünschte und ebenso schnelle Reaktion in Form von mehr Wohnraum scheitert häufig an den langwierigen Planungsprozessen, meist noch erschwert durch Bürgerinitiativen und -protesten, wenn sich die Initiativen gegen die Ausweisung von neuen Baulandflächen aussprechen. Die zunehmende Komplexität der Planung und die Einbezie-

⁴ Stellungnahme PWC zu Wirtschaftsbeirat der Landeshauptstadt München, 2019, nicht veröffentlichtes Manuskript.

hung der betroffenen Bürger durch eine mitunter gut gemeinte Partizipation führt zu Er-lahmungsprozessen. In diesem Szenario glaubt kaum mehr noch, dass die Marktkräfte Wirkung entfalten können.

3. Das bekannte Phänomen: Die Baulandentwicklung kann mit der Nachfrage nach Wohnbauland nicht Schritt halten

Staatliche Eingriffe auf dem Prüfstand

Mietdeckelung behebt nicht die Ursache

Wenn Angebot und Nachfrage nicht mehr ein gesellschaftlich gewünschtes Ergebnis erzielen, wenn die Ausgleichsfunktion des Marktes auf dem Prüfstand steht, wird gerne auf die soziale Verpflichtung des Eigentums nach dem Deutschen Grundgesetz (Art. 14 GG) verwiesen. Wenn Menschen in prekären Situationen leben oder die Wohnausgaben gegenüber dem Einkommen unverhältnismäßig hoch sind und mehr als die Hälfte des Einkommens samt Transferbeiträge für die eigene Wohnung ausgegeben wird, muss gehandelt werden. Die Frage ist nur wie?

Natürlich liegt es nahe, zunächst Maßnahmen zur Mietpreisregulierung zu ergreifen. Ein wesentlicher Nachteil dabei wird meist vergessen: Daraus entsteht kein einziger Quadratmeter an neuem Wohnraum. Im Gegenteil, es schreckt Bauherren angesichts der steigenden Baukosten ab. Mehr noch: Durch gedeckelte Mieten wird der Wohnungsbestand nicht mehr die erforderlichen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen erfahren, die er dringend bräuchte. Eine weitere qualitative Verschlechterung des Bestandes wäre die Folge.

Fehlende Baulandausweisung als Hauptursache und eine offene Frage

Eine der maßgeblichen Stellschrauben bezahlbares Wohnen möglich zu machen, ist und bleibt die Baulandausweisung als Grundlage für den Bau von bezahlbaren Wohnungen. Die Voraussetzung hierfür zu schaffen, obliegt den Kommunen. Sie lokalisieren und bestimmen die Flächen, die sich zur Baulandausweisung (noch) eignen. Für die wenigen Flächen, die in den Ballungszentren noch zur Verfügung stehen, ist es Keinem so recht nachvollziehbar, wie sich die Differenz zwischen Ackerland zur Baulandfläche erklärt. Ein Beispiel: In Ballungsgebieten wie in München liegt der der Quadratmeterpreis für Ackerland bei 30,00 €/qm, für Nettobauland aber zwischen 2.500 – 3.500 €/qm. Diese Wertdifferenzen lassen sich nur zum Teil durch die Abgaben für Ausgleichsflächen, öffentlichem Grün, Straßen und Infrastruktur erklären. Es bleibt also zu klären, wer welchen Teil an dieser erstaunlichen Wertentwicklung erhält?

Stakeholderverhalten

Verkäufer preisen die Zukunft massiv mit ein

Nachdem die konkreten Preise für Boden über Bodenrichtwertkarten öffentlich zugänglich sind, werden sich die Grundstückseigentümer natürlich an den Werten orientieren und an der zukünftigen Wertentwicklung partizipieren wollen. Sie gleichen deshalb ihre Preisvorstellungen mit den kaufwilligen Projektentwicklern ab. In ihren Vorstellungen kann eine Kommune bei entsprechendem Nachfragedruck gar nicht anders handeln, als neue Wohnbauflächen auszuweisen. Deshalb fordern sie bereits weit vor dem eigentlichen Bauleitplanverfahren „marktgerechte Werte“ oder zumindest einen erheblichen Anteil daran. Was aber sind marktgerechte Werte? Und wie reagiert die umliegende Bevölkerung, wenn ein neues Baugebiet ausgewiesen wird?

Zunehmende Konflikte mit Anwohnern

Flächen im stadtnahen Umfeld zu entwickeln und einer Bebauung zuzuführen, verläuft nicht konfliktfrei. Die Stadtverwaltung, die Eigentümer, die ihre Flächen entwickeln wollen, und die Projektentwickler sehen sich zunehmend einem Protest der Nachbarn ausgesetzt. Argumente wie „Zersiedelung der Landschaften“ oder Umweltthemen werden da nicht selten in den Ring geworfen, und möglicherweise hat dieses „Bewahren Wollen“ auch damit zu tun, dass nur ein geringes Verständnis besteht, wenn die wenigen Freiräume vor der eigenen Haustüre nun auch bebaut werden.

Lösungsansatz?

In diesem Umfeld entwickeln wir neue Möglichkeiten und untersuchen, ob eine Baulandentwicklung möglich ist, die eine deutlich höhere gesellschaftliche Akzeptanz erfährt. Dies soll einmal mit dem neuen Instrument der „Entwicklungsgenossenschaft“ versucht werden: durch Gründung einer Genossenschaft, die die Entwicklung und spätere Nutzung von Flächen zum Ziel hat, soll die Entwicklungsmöglichkeit der Flächen gewahrt werden, gleichzeitig aber auch ein Lösungsansatz gefunden werden, der die verschiedenen Motive der Grundstückseigentümer, der Nachbarschaft und potenziellen Nutzer der Flächen darin vereint.

4. Die Vorbereitungen zur städtebaulichen Rahmenplanung

Spielraum vertraglicher Möglichkeiten

Wie funktioniert der Planungsprozess? Setzen wir einmal voraus, dass sich innerhalb einer Kommune ein Planungswille abzeichnet, ein zusammenhängendes Areal baulich zu entwickeln. Es könnte aber auch sein, dass ein Grundstückseigentümer und/oder Projektentwickler eine privatwirtschaftliche Initiative ergreifen und den Wunsch an die Gemeinde herantragen, eine zusammenhängende Fläche zu bebauen und einen Planvorschlag der Kommune gegenüber vorzutragen. Zur baulichen und planerischen Entwicklung einer zusammenhängenden Fläche bedarf es demnach verschiedene Akteure, die alle gemeinschaftlich gewillt sind, die ersten Schritte zu tätigen.

Dass sich die Eigentümer nicht gleichförmig, sondern unterschiedlich verhalten, ist häufig anzutreffen. In diesem Fall verändert sich allerdings die Eigentümerstruktur im Zuge des Verfahrens: ein Teil der Fläche wird noch von den ehemaligen Eigentümern gehalten, andere wiederum haben ihre Flächen an den oder die Projektentwickler veräußert, die aktiv die Bebaubarkeit der Fläche herbeiführen wollen. Gerade der Beginn einer städtebaulichen Planung stellt aufgrund der unterschiedlichen Eigentümerinteressen eine Herausforderung an die Konsensbereitschaft aller Beteiligten dar: einige Eigentümer wollen entwickeln, andere wiederum können sich das vorstellen, wollen aber vielleicht an der Entwicklung teilnehmen, andere wiederum gehen nur widerstrebend damit um und möchten die Flächen womöglich gar nicht entwickelt sehen.

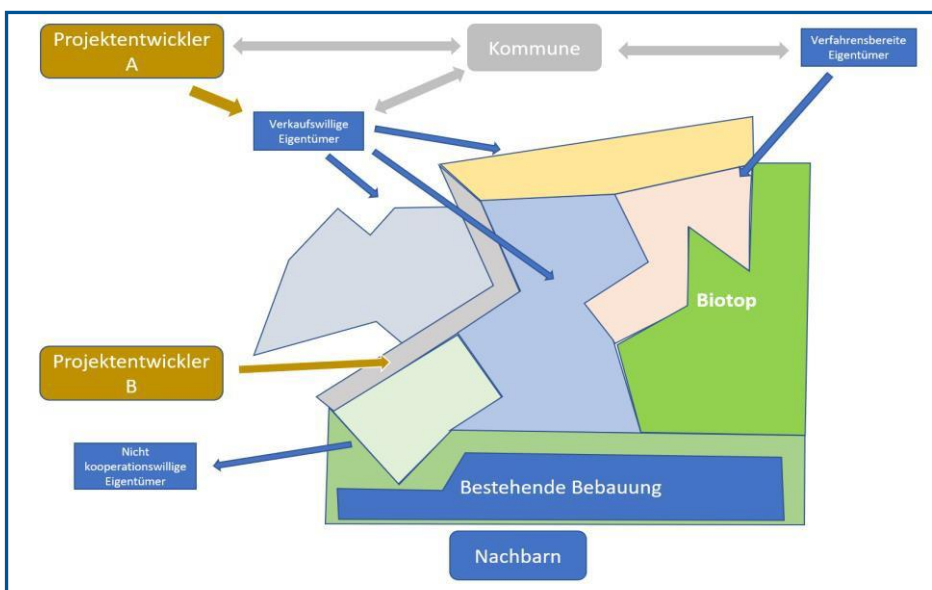


Abbildung 1: Eigentümer und Aktionärsstruktur bei Beginn einer städtebaulichen Entwicklung, fiktives Flächenbeispiel, eigene Darstellung

Möglicher Lösungsansatz: Die Entwicklungsgenossenschaft

Möglicherweise können diejenigen Eigentümer, die an einer Entwicklung nicht interessiert sind, räumlich ausgegrenzt werden, damit die übrigen Flächen entwickelt werden. Das bedarf allerdings ein souveränes und voraussichtiges Handeln von Seiten der Kommune, auch in Hinblick auf die Fragestellung, ob die davon betroffenen Flächen nur Randbereiche der räumlichen Entwicklung darstellen oder die Erschließung des Geländes gar vereiteln können.

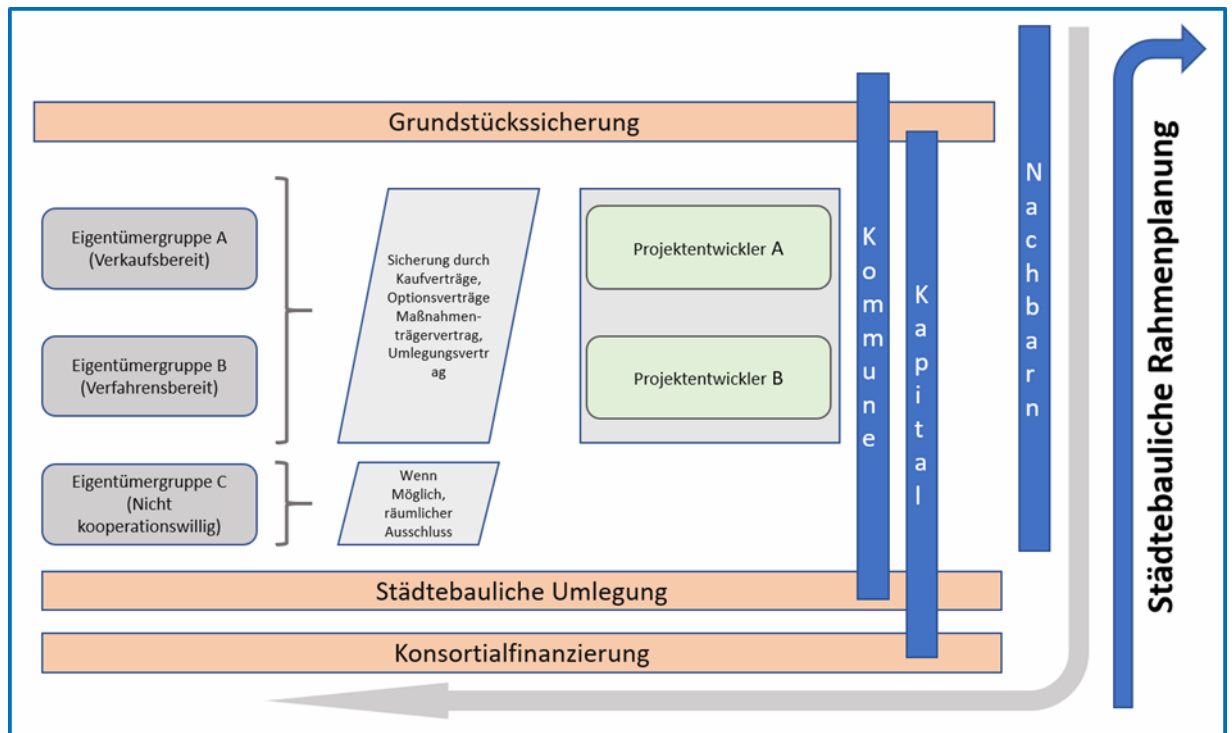


Abbildung 2: Prozesshafte Darstellung einer Baulandentwicklung, eigene Darstellung

5. Das Grundprinzip der Entwicklungsgenossenschaft

Das Genossenschaftsgesetz als Grundlage

Das mit Reichsgesetz vom 1889 in Kraft getretene Genossenschaftsgesetz bildet einen der Bausteine der damals neu geschaffenen Sozialversicherungen und hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Finanzierung von Bauvorhaben möglich gemacht wurde. Der Anteil von Genossenschaftswohnungen beträgt derzeit im Bundesdurchschnitt rund 5 % des gesamten Wohnungsbestands.

Das Genossenschaftsmodell, mittlerweile sogar als Weltkulturerbe⁵ anerkannt, hat sich in der Vergangenheit bis heute als ein „Beteiligungsmodell“ bewährt, in dem die Genossenschaft ihren Mitgliedern ein lebenslanges Wohnrecht ermöglicht, die Genossenschaft selbst die Verwaltung der Wohnanlage übernimmt. Die Mitglieder entrichten einen geringen Mietpreis, der den betrieblichen Aufwand der Genossenschaft begleichen hilft.

Die Finanzierung von Genossenschaften erfolgt im Wesentlichen über die Mitgliedsbeiträge und eine klassische Fremdfinanzierung. Gerade in jüngerer Zeit erfreuen sich Genossenschaften wieder einer zunehmenden Beliebtheit, nicht nur bei möglichen Mietern oder Käufern, die keine adäquate Immobilie finden, sondern auch bei den Kommunen, die bei der Vergabe von gemeindeeigenen Flächen Genossenschaften gerne bevorzugen. Kommunen wie die Landeshauptstadt München haben diese Form der Bevorzugung mittlerweile sogar per Stadtratsbeschluss festgelegt.

Übertragung des Gedankens auf genossenschaftliche Entwicklungsgesellschaften

Unterschiedliche Nutzungsarten möglich

Wie bereits kurz skizziert, sind die Lösungswege zu einer städtebaulichen Entwicklung eines konkreten Areals komplex und nicht konfliktfrei. In der Forschungsgruppe der TU München haben uns deshalb gefragt, ob die unterschiedlichen Interessen nicht besser vereint werden können, wenn das bekannte und historisch ebenso bewährte Modell einer Genossenschaft auf eine „klassische“ Grundstücksentwicklung übertragen wird. Durch die enge Verbindung zur Baurechtsentwicklung wollten wir dem Konstrukt auch einen eigenen Namen geben: die „Entwicklungsgenossenschaft“.

⁵ In der Liste des immateriellen Kulturerbes der Menschheit 2016 aufgenommen, siehe UNESCO (o.J.)

Bei Gründung einer „Entwicklungsgenossenschaft“ steht die im Fallbeispiel beschriebenen unterschiedlichen Interessen im Vordergrund. Diese sollten besser gebündelt werden. Grundprinzip ist, dass nicht jede Fläche entwickelt werden muss: ein Teil der Flächen kann zu Bauland erklärt werden, ein anderer Teil wiederum kann in seiner bisherigen Nutzung bestehen bleiben. Alle Eigentümer wiederum sind Nutznießer aus den unterschiedlichen Nutzungen und erhalten ihren Beitrag zurück in Höhe der eingelegten Kapitaleinlage, die in aller Regel der eingebrachten Grundstücksfläche entsprechen wird. Auf diese Weise werden die Flächen in eine eigene Gesellschaftsform (Gesamthand) überführt.

Genossenschaft bündelt alle Flächen – mehrere Möglichkeiten der Übertragung

Die „Übertragung“ der Grundstücke kann auf vielfältige Weise geschehen: die Grundstückseigentümer können ihre Flächen in die Gesellschaft einbringen und erhalten im Gegenzug einen Genossenschaftsanteil in Höhe der eingelegten Fläche. Die Einbringungsfläche kann, muss aber später nicht unbedingt baulich genutzt werden, da die städtebauliche Rahmenplanung zum Zeitpunkt der Gründung der Genossenschaft nur den Flächenumgriff geklärt hat, jedoch keine Aussage über die spätere Nutzung getroffen hat. Aus diesem Grund schließen sich unterschiedliche Wertansätze für die einzelnen Grundstücke aus, außer wenn die Fläche per se für eine Überplanung nicht geeignet ist (z.B. bereits vorhandenes Biotop).

Neben der Einbringung können die Grundstückseigentümer ihre Flächen auch an die Genossenschaft veräußern. In diesem Fall werden die Eigentümer kein Mitglied der Genossenschaft. Der anzusetzende Wert kann in diesem Fall ebenfalls nur der „entwicklungsunbeeinflusste Wert“ sein, den die neu zu gründende Genossenschaft zu zahlen bereit ist. Daneben besteht noch die theoretische Möglichkeit, die Grundstücke langfristig an die Genossenschaft zu verpachten. Allerdings sollte diese Alternative nur in Betracht gezogen werden, wenn die Flächen weiterhin nur landwirtschaftlich genutzt oder als Ausgleichsflächen gemäß § 1 a BauGB zukünftig ausgewiesen werden.⁶

⁶ Der Grundgedanke der Einbeziehung einer Genossenschaft im Vorfeld der Entwicklung ist in der Tat recht neu, einen vergleichenden Ansatz findet sich lediglich bei Shahab und Viallon (2019).

6. Praxisbeispiel einer Baulandentwicklung: Die Diskussion um die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und deren Einsatz im Münchener Norden und Nordosten (Stand des Verfahrens)

Vorgeschichte

Mit dem Stadtratsbeschluss vom 28.09.2011 haben sich der Oberbürgermeister, das Planungsreferat und der Stadtrat der Landeshauptstadt München für die Einleitung vorbereitender Untersuchungen zur Einführung und Umsetzung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Nordosten Münchens ausgesprochen. Die gesamte Fläche umfasst ein Areal von ca. 600 ha. Die Untersuchungen wurden 2016 abgeschlossen und daraufhin in der Öffentlichkeit diskutiert.

In einem weiteren Schritt wurden 2017 als vorbereitende Maßnahme entschieden, dass die Landeshauptstadt München das Vorkaufsrecht ausüben kann und die Flächen zum nicht-entwicklungsbeeinflussten Wert aufkaufen kann.

Die Stadt München hat sich zum Einsatz dieses Instruments entschlossen, da sie einerseits die Entwicklungsfähigkeit der Gesamtfläche gesichert sehen möchte, andererseits auch ein übergeordnetes Interesse hat, die Flächen städtebaulich geordnet zu entwickeln.



Abbildung 3: Räumlicher Umgriff der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Nord-Ost München. Quelle: Landeshauptstadt München (o.J.)

Mit dem Entscheid, dass die Kommune die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zur Anwendung kommen lässt (§§ 165 BauGB ff.), obliegt der Landeshauptstadt nicht nur die Planung der Flächen, sondern auch das gesamte Flächenmanagement des Areals.

Um über die Flächen verfügen zu können, werden mit Stichtag des Beschlusses die Bodenwerte „eingefroren“ (so genannter nicht entwicklungsbeeinflusster Wert oder Anfangswert). Zu diesem Wert können die Eigentümer die Flächen an die Kommune veräußern oder auch behalten.

Nach Durchführung der Maßnahme wird der Endwert der Flächen ermittelt. Ziel sollte es sein, dass alle erforderlichen Maßnahmen zur Entwicklung dieser Flächen durch die Differenz beider Werte abgegolten werden können.

Die Entwicklungsmaßnahme gilt gleichwohl als „Ultima Ratio“ und ist aufgrund des fast enteignungsgleichen Charakters durch Festlegung des Anfangswertes nur selten zur Anwendung gekommen. Gerade in Regionen, die eine erhebliche Preisdifferenz zwischen Anfangs- und Endwert vermuten lassen – also gerade dort, wo sich eine Entwicklungsmaßnahme rechnen würde – ist der Widerstand der Grundstückseigentümer entsprechend hoch.

Stand der Dinge

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht entschieden, ob die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wird, nachdem zwischenzeitlich zahlreiche Bürgerproteste die Durchführung der Maßnahme erschwerten. Derzeit wird durch einen städtebaulichen Ideenwettbewerb das Gesamtareal überplant, allerdings ist nicht sichergestellt, in welchem Umfang neue Wohnungen erstellt werden und wie die Umsetzung erfolgen wird.

Grund für die Proteste sind u.a., dass der zu Beginn der Maßnahme festgestellte Eingangswert vielen Eigentümern zu gering erscheint, wenn doch andererseits auf dem Markt für erschlossenes Bauland mittlerweile ein vierstelliger Betrag für das Nettobauland bezahlt wird. Bleibt auch hier wieder die Frage: Wie lässt sich diese Differenz erklären?

7. Die städtebauliche Entwicklung – Berechnung des Flächenverhältnisses zwischen Ackerfläche und Nettobauland anhand eines Beispiels aus der Praxis

Entwicklungskosten müssen gedeckt sein

Ein Grund ist sicherlich, dass aus der Wertdifferenz zwischen Anfangs- und Endwert alle Infrastrukturmaßnahmen bis zum Tram- und U-Bahnbau zu leisten sind, damit sollen sämtliche Erschließungs- und Nachfolgelasten abgedeckt werden. Hinzu kommt der Flächenverbrauch für die Ausgleichsflächen, für den Nachweis des öffentlichen Grüns und den Bau der Straßen.

Das bedeutet: Der Erfolg oder Misserfolg einer städtebaulichen Entwicklung bemisst sich daran, wie sich das Flächenverhältnis zwischen unbebauten und bebauten Flächen darstellt (nach Abzug der Erschließungsflächen), welche Lasten zu tragen sind und wie die Wertmaßstäbe zwischen Ackerfläche (entwicklungsunbeeinflusster Wert) und Nettobauland gestaltet sind. Unabhängig von der Frage, ob das Entwicklungsareal über eine privat gehaltene Projekt- und Entwicklungsgesellschaft oder ein Genossenschaftsmodell geplant und bebaut wird, oder gar eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme die Regeln vorgibt, entscheidend ist, dass die Wertdifferenz zwischen „Anfangs-“ und „Endwert“ sämtliche Entwicklungskosten auffangen muss!

Praxisbeispiel bestätigt: Baulandfläche ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen selten höher als 50 Prozent

Am Beispiel einer privaten Entwicklungsmaßnahme soll kurz das Verhältnis zwischen Flächenumfang eines Bebauungsplanes und dem Ausweis der Nettobaulandflächen näher erläutert werden. Für die rot umrandete Fläche im Luftbild soll ein Bebauungsplan erstellt werden. Die Fläche misst ca. 18 ha, an der nordöstlichen Ecke (dunkles Grün) befindet sich ein Biotop, so dass die westlich gelegenen Grundstücksflächen als Grün ausweis dienen – das zeigt sich auch an dem Strukturplan (Abb. 6). Auf diese Weise entsteht qualitativ hochwertiges Naherholungsgrün, andererseits reduziert es auch den bebaubaren Bereich der Entwicklungsfläche.

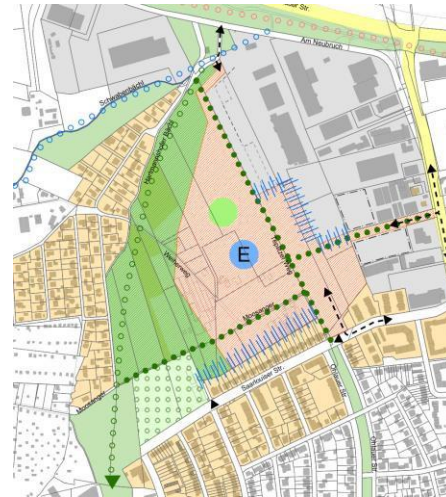


Abbildung 4 und Abbildung 5: Neuordnung der Flächen am Moosanger, Teplitzer Weg, Weiherweg, LH München, 2015, sowie Strukturplan, ebenfalls LH München 2015

Übertragen in ein Kreisdiagramm können wir das Verhältnis zwischen der vormaligen Bruttofläche und dem Nettobauland gut nachvollziehen: die nicht bebaubaren Flächen sind zum einen das ausgewiesene Biotop, zum anderen die öffentlichen und privaten Grünflächen sowie die Ausgleichsflächen. In unserem Beispiel beträgt der Flächenanteil für Grünflächen in diesem konkreten Beispiel 44%! Vergleichsweise hoch fällt in diesem Beispiel auch der Flächenanteil der Schule auf, da ein überörtlicher Schulbedarf festgestellt wurde. Für Straßen und weiterführende Infrastruktur ist mit ca. 13% eine ausgenommen ökonomische Erschließung geplant. Es verbleiben in dem Beispiel ca. 37% für die Neubauf Flächen.

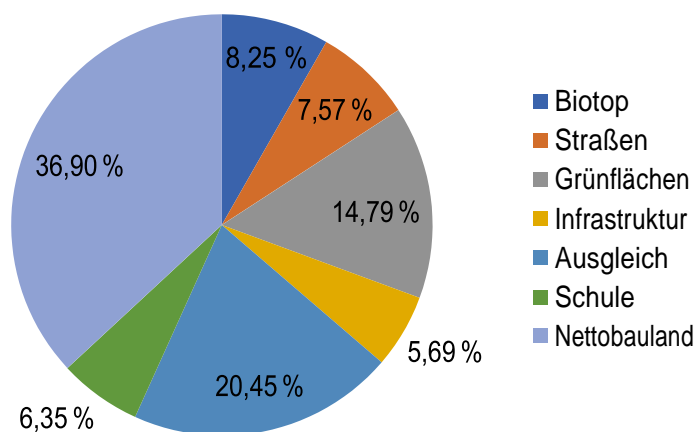


Abbildung 6: Von der Ackerfläche zur Baulandfläche in der Landeshauptstadt München. Quelle: Pickert (2016).

In einigen anderen Beispielen mag der Flächenanteil für das Nettobauland höher ausfallen, auch muss nicht zwingend ein Biotop in den Umgriff eines Bebauungsplanes vorhanden sein. Gleichwohl steht dieses Beispiel stellvertretend für viele andere Planungen, dass der Ausweis einer Baulandfläche auf einer ehemals landwirtschaftlich genutzten Fläche selten höher als 50 % ist.

8. Der Anspruch auf sozialen Ausgleich: Die Regeln der sozial-gerechten Bodennutzung (SoBon) in München und ihre Folgen auf die Preisbestimmung des Baulands

Münchener Mischung hohe Akzeptanz und Beispielcharakter

Wenn wir die Möglichkeit einer Baulandschaffung durch die Form einer Entwicklungsgenossenschaft in Betracht ziehen, müssen wir bestehende Rahmen, wie sie z.B. in Form der in München beschlossenen „Sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBon) vorliegen, in unsere Überlegungen miteinbeziehen.

Die Landeshauptstadt München hat bereits 1994 die Grundsätze für eine sozialgerechte Bodennutzung geschaffen und mit der sogenannten „Münchener Mischung“ dazu beigetragen, dass auf den gesamten Flächenanteil ca. 30 % des neu geschaffenen Baulands als preisgünstiger Wohnungsbau hergestellt werden soll.

Mit dieser vorgeschriebenen Quote hat die Stadt München ca. 15.000 neue, preisregulierte Wohnungen in dem Zeitraum von 1994 – 2018 bewilligt und herstellen können.⁷

Der damalige Entscheid des Münchener Stadtrates, bei Baurechtsschaffung ein Mittel für sozialen Ausgleich zu sorgen, hat zu einer weiten gesellschaftlichen Akzeptanz geführt und auch national zu einer hohen Anerkennung mit Beispielcharakter geführt.

Auswirkungen auf Erschließungs- und Nachfolgekosten

Um auf das vorgenannte Beispiel der Flächen noch einmal zurückzukehren, reduziert selbstverständlich die Inanspruchnahme des geförderten Wohnungsbaus (mit einem durchschnittlichen Wertansatz von derzeit € 665,- je qm Nettobauland) den Anteil der nicht preisregulierten Flächen um den entsprechenden Betrag (seit 2018 hat sich dieser um weitere 10 % erhöht). Das heißt im Umkehrschluss, dass die verfügbaren 60 % der Baulandflächen für sämtliche Kosten der Erschließung und der Nachfolgelasten aufkommen müssen.

Wenn durch die Flächenabtretungen für Infrastruktur, öffentliches Grün und Ausgleichsflächen maximal 50 % für Nettobaulandflächen verbleiben - in dem vorgenannten Beispiel sind es sogar nur 37 % - und davon weitere ca. 40 % für den geförderten Wohnungsbau reserviert sind, muss der Anteil für den frei finanzierten Wohnungsbau für alle Erschließungs- und Nachfolgelasten aufkommen. Die Folge: Knapp 30% der gesamten

⁷ Landeshauptstadt München (2018).

Fläche müssen alle Kosten, die durch Entwicklung verursacht werden, tragen. Das wiederum erklärt, weshalb die Differenz zwischen Ackerland und Nettobauland so hoch ausfallen muss. Nachdem die Grundstückswerte für den geförderte Wohnungsbau festgeschrieben sind, kann man leicht ermitteln, dass die Grundstücksbelastung für den Projektentwickler um mehr als den Faktor 3 steigt, wenn der Grundstückseigentümer den Preis für sein Grundstück um einen Euro anhebt.

Preisspirale dreht sich schneller

Die Grundstückseigentümer werden die Bemühungen der Projektentwickler, ihr Gebiet konkret zu entwickeln, auf jeden Fall in ihre eigenen Überlegungen mitaufnehmen. Auch wenn ihnen die Kalkulation des Bauträgers im Einzelnen nicht bekannt ist, werden sie zuerst einmal versuchen, den Rahmen auszuloten, auf jeden Fall aber ihre Preiserwartung weit über den (historischen) Preis für Ackerland ansetzen. Sie werden sich an dem Nettobaulandpreis orientieren wollen. Sie werden ihre Preiserwartungen allerdings nicht umsetzen können, da der Projektentwickler, wie folgendes Rechenbeispiel zeigt, nicht in der Lage sein wird, darauf einzugehen.

Beispielsrechnung

An dem Beispiel, das wir bereits gezeigt haben, wird der Projektentwickler zwar in der Lage sein, einen Preis für das Bauerwartungsland zu zahlen, der höher als der Preis fürs Ackerland liegt. Dieser Preis aber wird, wie die nachstehende Berechnung zeigt, nicht einmal nur annähernd dem Nettobaulandpreis entsprechen.

Tabelle 1: Berechnung Bauerwartungslandpreis bei Baurechtsentwicklung, eigene Berechnung

Berechnung	Flächen	Bemerkung/Wert	Summe
Fläche gesamt	180.000 qm	Davon 62 % für Infrastruktur und Ausgleich	
Nettobauland nach Abzug	66.500 qm		
Kosten für Erschließung und Nachfolgelasten		150 €/qm	10.000.000 €
Wert für geförderten Wohnbau	26.500 qm	665 €/qm Wfl.	17.600.000 €
Wert für den frei finanzierten Wohnbau	40.000 qm	2.000 €/qm Wfl.	80.000.000 €
Durchschnittlicher Wert aller Flächen bei Baurecht	180.000 qm	$(80.000.000 + 17.600.000 - 10.000.000) = 87.600.000$	485 € je qm Bruttofläche
Bei 50 % Wahrscheinlichkeit eines Satzungsbeschlusses			243 € je qm Bruttofläche

In aller Regel wird der Preis ein gemittelter Wert sein, der die Lasten und den Anteil der geförderten Wohnungen beinhaltet. Nachdem das Baurecht nicht sicher ist, ist dieser Wert mit einer Wahrscheinlichkeit zu bewerten, in unserem Beispiel ist er mit 50 v.H. angenommen. Daraus ermittelt sich ein Wert in Höhe von 243 €/qm Grundstück.

Für den Fall, dass die Grundstückseigentümer die Grundstücke vor dem Satzungsbeschluss des Bauleitplans veräußern möchten, ist der in der Tabelle angegebene Wert eine Orientierung. Je nachdem, wie Grundstückseigentümer und Projektentwickler die Erfolgswahrscheinlichkeiten bewerten, wird dieser Wert eher höher oder gar niedriger ausfallen. Vor diesem Hintergrund sollte über alternative Möglichkeiten der Baulanderschließung, wie es eine Entwicklungsgenossenschaft vorsieht, nachgedacht werden.

9. Grundlage für die Verhandlungsbereitschaft der Grundstückseigentümer zur gemeinschaftlichen Entwicklung

Voraussetzungen und Akzeptanz der Entwicklungsgenossenschaft

In dem obigen Beispiel können wir nun leicht nachvollziehen, wie sich ein möglicher Wert für ein Bauerwartungsland ermitteln lässt. Vollständig unklar ist dabei aber die Tatsache, ob die Eigentümer denn auch bereit wären, ihre Grundstücke zu diesem Wert zu veräußern.

Zeichnet sich tatsächlich ein Planungswille bei der Kommune ab, eine größere zusammenhängende Fläche baulich zu entwickeln, kann dies entweder durch den Kauf der Flächen durch einen oder mehrere Projektentwickler geschehen, oder es finden sich Akteure (Eigentümer, Kommunen, aber auch bestehende Genossenschaften), die ihre Mitwirkung an einer Entwicklungsgenossenschaft erklären.

Private Bauherren und Projektentwickler, die sich Grundstücke in Entwicklungsgebiet sichern wollen, kennen die vorgestellten Risiken und werden diese in ihre Verhandlungen mitaufnehmen. Zur Minderung ihrer Risiken werden sie die Grundstücke nur im seltenen Fall erwerben, sondern nur absichern wollen über sogenannte Optionsverträge.

Der vertragliche Rahmen zwischen den einzelnen Eigentümern und dem und den verschiedenen Projektentwicklern ist ausgesprochen komplex – hängt doch jeder Grundstücksvertrag von dem Erfolg des anderen ab. Es ist einfach nicht sicher, dass alle Flächen „verfügbar“ sind, da die Motivlagen der Grundstückseigentümer sehr unterschiedlich sind.

Der strategische Vorteil einer Entwicklungsgenossenschaft liegt nun darin, dass die Grundstückseigentümer ihre Flächen entweder an die Genossenschaft verkaufen können, oder sich an der Genossenschaft entsprechend der Einbringungsfläche an der Genossenschaft beteiligen können.

10. Mögliche Szenarien

Wir unterscheiden folgende Szenarien:

Fall 1: Alle machen mit

In diesem relativ einfachen Fall vereinbart die Entwicklungsgenossenschaft Kaufverträge oder Herausgabe von Genossenschaftsanteilen mit den Grundstückseigentümern. Als Gegenwert erhalten die Grundstückseigentümer einen späteren Gewinnanteil aus der Genossenschaft oder einen fest vereinbarten Erbpachtzins.

Fall 2: „Alle machen mit, außer dem einen“

In diesem Fall kommt es darauf an, welche Bedeutung dem Grundstück zugesprochen wird. Wir unterscheiden deshalb in:

Fall 2a: „Grundstück mit Randlage“

Hier kann die Kommune in Abstimmung mit der Genossenschaft abwägen, ob das Grundstück tatsächlich für die weitere Entwicklung entscheidend ist oder nicht. Sollte der Eigentümer an keinen weiteren Gesprächen interessiert sein, kann das Grundstück womöglich ganz aus der Entwicklung ausgeschlossen werden. Der Flächenumgriff wird sich unter diesen Umständen räumlich anders verteilen.

Fall 2b: „Grundstück mit zentraler Bedeutung“

Gerade am Anfang einer Planentwicklung sind bestimmte Parameter noch nicht festgelegt. Es hängt also mehr oder weniger davon ab, ob das Grundstück tatsächlich für die Entwicklung einen zentralen Stellenwert einnimmt oder nicht. Das kann der Fall sein, wenn (nur) über das eine Grundstück die Erschließung des Entwicklungsgebietes möglich ist.

In diesem Fall steht und fällt die Konstruktion mit der Zustimmung des einen Eigentümers. Dieses worst-case Szenario lässt sich auch bei privaten Umlegungsverfahren nicht ausschließen und hat leider auch in der Vergangenheit häufig dazu geführt, dass einige geeignete Flächenreserven nicht entwickelt werden konnten. Nachdem eine wesentliche Grundlage einer Entwicklungsgenossenschaft die freiwillige Entscheidung aller Beteiligten ist, kann das Verfahren an dieser Stelle gestoppt werden, außer es wird die Grundstücksbeschaffung im Rahmen der Entwicklungsgenossenschaft als flexibles Instrument angesehen, die die vielfältigen Interessen der Eigentümer inkludiert. In diesem Fall gilt es, die Flächen gleichwohl zu sichern und Alternativen wie unter 2 c aufzubauen:

Fall 2c: „Jeder kommt zu seinem Glück“

Die Motive, Grundstücke zu veräußern oder eben nicht, oder sie vermutlich gar keiner Entwicklung zuzuführen, hängt von einer Reihe von Umständen ab, die nur selten offensichtlich sind. Das Spekulieren um den höchsten Preis ist für Eigentümer und insbesondere Landwirte, die die Flächen über Generationen in der Familie gehalten haben, möglicherweise ein Anreiz, viele verbinden aber mit den Flächen eine hohe Verbundenheit und Identität. Neben steuerlichen Fragen, die durch den Verkauf der Flächen entstehen, mangelt es häufig auch an der Wiederanlagemöglichkeit. Aus diesen Gründen kann die Veräußerungsbereitschaft der Grundstückseigentümer erheblich eingeschränkt sein, bzw. teilweise auch gar nicht bestehen.

Abwägung

Vorteile überwiegen: festgelegte Verkaufswerte, langfristige Teilhabe

Indem Grundstückseigentümer ihre Flächen in eine Genossenschaft einbringen, verlieren sie zwar den Zugriff auf ihre konkreten Flächen, im Rahmen eines geordneten Verfahrens z.B. in Form einer privaten Umlegung können vergleichbare Flächen herangezogen werden, die auch weiterhin einer landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden können, die sie selbst wieder nutzen können.

Dieses Maß an Flexibilität unterstellt, kann somit jedem Grundstückseigentümer zu seinem Glück verholfen werden: diejenigen, die verkaufen wollen, erhalten einen vorab festgelegten Wert, der zwischen entwicklungsunbeeinflussten Wert und tatsächlichem Wert für das Rohbauland liegt. Diejenigen, die an der Nutzung der Flächen weiterhin partizipieren wollen, können durch Einbringung der Flächen in die Entwicklungsgenossenschaft langfristig am Erfolg der Genossenschaft teilhaben.

Akzeptanz im Umfeld: Höhere Wahrscheinlichkeit

Die allfällige Frage, ob Entwicklungsgenossenschaften auch eine höhere Akzeptanz bei den betroffenen Nachbarn erfahren, ist nicht eindeutig zu beantworten, da noch keine Vergleichsfälle vorliegen. Ein wesentlicher Vorteil der Entwicklungsgenossenschaft ist jedenfalls, dass die ehemaligen Grundstückseigentümer durch Einbringung ihrer Grundstücke mindestens wertadäquate Genossenschaftsanteile erhalten. Nachdem auf dem Entwicklungsgebiet unterschiedliche Nutzungen (Gewerbe, Wohnen, Freizeit, Wissen) vorstellbar sind, „profitieren“ die Genossenschaftsmitglieder schlussendlich von dem „Portfoliomix“.

Die Nachbarn und spätere Nutzer der Flächen können ebenfalls Mitglieder an der Genossenschaft werden, die Genossenschaft ist jedenfalls frei zu entscheiden, inwieweit

sie spätere Nutzer, aber auch die betroffenen Nachbarn teilhaben lässt. Auch der Umstand, dass mit einem Genossenschaftsanteil nicht „spekuliert“ werden kann, da immer nur der Nennbetrag des Anteils, mithin also der ursprüngliche Wert des eingebrachten Grundstücks, dem Wert des jeweiligen Genossenschaftsanteils entspricht, führt zu einer erheblich geringeren Angriffsfläche gegenüber den einzelnen Mitgliedern.

Ein weiterer Pluspunkt, der für die Genossenschaft spricht, ist der reibungslose Einbezug von privaten Baugesellschaften, die als Dienstleister für die Entwicklungsgenossenschaft Tätigkeiten im Bereich der Erschließung, aber auch im Hochbau übernehmen können. Prima facie spricht auch nichts dagegen, dass private Bauherren im Rahmen eines Erbpachtmodells Baurechtsflächen zur Entwicklung übertragen bekommen und Wohnungen an vorab definierte Zielgruppen (z.B. mittlere Einkommen) vermieten. Nur der Eigentumserwerb von Grundstücken würde sich bei dem vorliegenden Vertragsmodell ausschließen.

11. Einige Fragen zur Gründung und Finanzierung einer Entwicklungsgenossenschaft

Gründungsvoraussetzung: Planungswille und drei Mitglieder

Wenn, wie im Falle der geplanten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Nordost in München ein nachhaltiger Bürgerprotest Gefahr läuft, dass die städtebauliche Entwicklung zum Erliegen kommt, kann die Gründung einer Entwicklungsgenossenschaft einen Ausweg darstellen, dessen Ziel eine deutlich höhere Konsensbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer ist.

Grundlage bildet der klar formulierte Planungswille einer Kommune. Zur Gründung einer Genossenschaft bedarf es drei Mitglieder. Für den Fall, dass wie im vorgenannten Beispiel eine Kommune mit einer Entwicklungsmaßnahme droht, ist die Motivlage der Eigentümer, wie unter Punkt 8 dargestellt, vergleichsweise hoch, eine Genossenschaft zu gründen.

Die rechtliche Form der Genossenschaft weist gegenüber dem Einzelnen deutliche Vorteile auf. Die Genossenschaft kann nach Gründung und bei entsprechender Zahl der beteiligten Eigentümer zu einer „kritischen Masse“ werden und zukünftig als Ansprechpartner der Kommune gelten.

Die Gründungskosten sind im ersten Stadium gering und verlangen von den Mitgliedern und der Geschäftsführung der Genossenschaft zunächst ein hohes Maß an Goodwill und Mitwirkungsbereitschaft. Für den Fall, dass die Kommune die Genossenschaft als Partner bei der weiteren Entwicklung der Flächen anerkennt, kann die Kommune gemeinsam mit der Genossenschaft einen Zeitplan erstellen und die Eckpunkte für die spätere Entwicklung der Flächen festlegen. Dies ist eng mit den Grundstückseigentümern abzustimmen. Gerade in der Anfangszeit wird sich zeigen, wie ernsthaft der Gestaltungs- und Einigungswille der Eigentümer und wie wichtig eine konsensorientierte Führung der Genossenschaft ist.

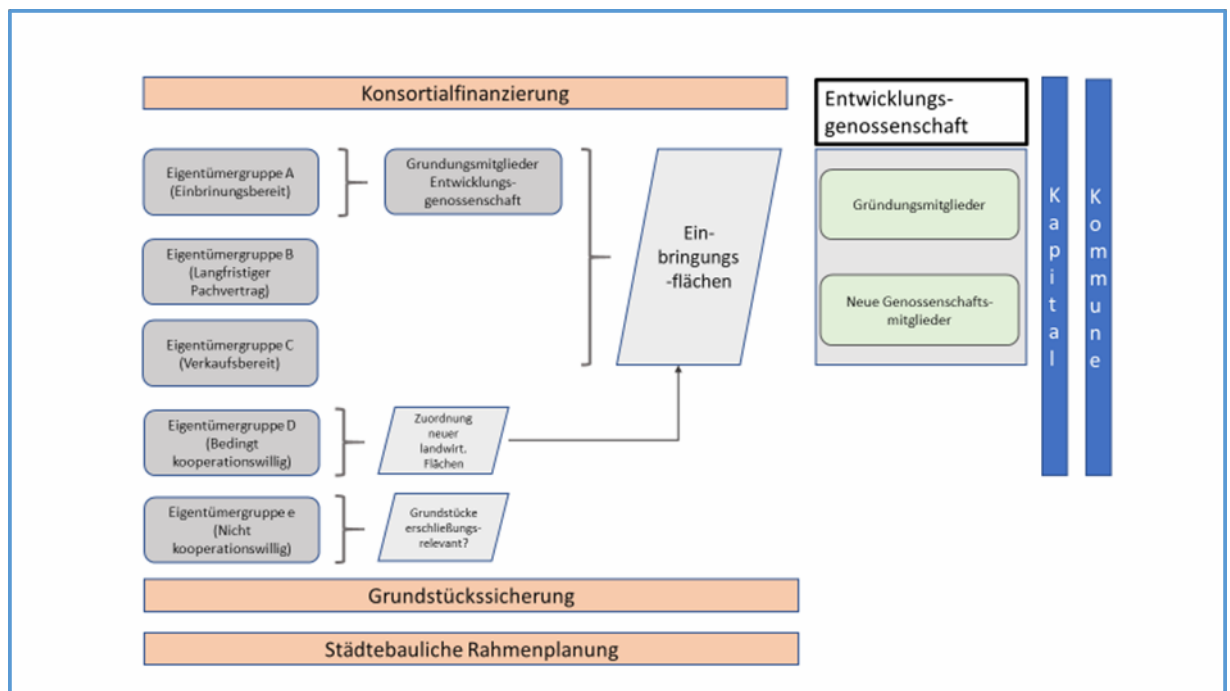


Abbildung 7: Aufbau der Entwicklungsgenossenschaft mit unterschiedlichen Eigentümergruppen, eigene Darstellung

Stimmrechtsverhalten

In dem bereits zitierten Beitrag von Shahab und Viallon (2019), die den Einsatz einer analogen Form (Swiss Land Improvement Syndicates) im Kanton Vaud, Schweiz, untersuchen, finden sich wertvolle Hinweise, welche Grundlagen für eine allseitige Einigung förderlich sind: Nicht so sehr ein Entscheidungsrecht, das sich nach dem Verhältnis der eingebrachten Flächen orientiert, als vielmehr die Regel: „One-Person, One Vote“ führt zu einem besseren Umgang innerhalb der Eigentümergemeinschaft und einem ausgewogenen Verhältnis zwischen allen Vertragsparteien!⁸

Sobald der Planumfang und das Planungsziel klar sind, sollte die Genossenschaft mit den einzelnen Eigentümern Vereinbarungen treffen, um die zukünftige Verwertbarkeit der Grundstücke zu sichern.

Erst nachdem eine Einigung zwischen den Eigentümern vorliegt und der Planungswille der Kommune klar formuliert ist, kann eine tragfähige Finanzierung aufgebaut werden. Als Anschubfinanzierung dienen die Einlagen der Genossenschaftsmitglieder, die je nach Satzungsrecht nicht und gering verzinst werden. Die eigentliche Finanzierung wird über die Aufnahme von Fremdkapital und den beleihungsfähigen Grundstücken möglich sein. Je nach Größe des Areals und den komplexen Fragestellungen kann bereits im

⁸ Shahab und Viallon (2019): 556.

Vorfeld eine finanzielle Belastung für die neue Genossenschaft entstehen. Diese ist selbstverständlich so gering wie möglich zu halten. Insofern ist gerade der Zeitraum bis zum ersten maßgeblichen Beschluss der Kommune über die Bebaubarkeit des Areals als besonders kritisch zu sehen. Liegt der Beschluss der Gemeinde oder Stadt allerdings vor, ist eine grundsätzliche Beleihbarkeit der Grundstücke gegeben und damit ein deutlich weitergehender Finanzierungsspielraum für die Genossenschaft.

Swot-Analyse

Der folgende Überblick fasst noch einmal die Vor- und möglichen Nachteile der Genossenschaft in einer SWOT-Graphik zusammen:

Tabelle 2: Swot-Analyse Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, eigene Darstellung

SWOT-ANALYSE	Stärken	Schwächen
Chancen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entlastung des Wohnungsmarktes durch preiswertes Angebot an Wohnraum 2. Deutlich höhere Akzeptanz bei den Grundstückseigentümern, der Kommune und bei den Nachbarn bei Durchführung der Maßnahmen durch eine Entwicklungsgenossenschaft 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zustimmungsbereitschaft der Grundstückseigentümer durch Wahlrecht (One-Person, One-Vote-Regelung) anstatt Wahlrecht nach Einbringungsfläche 2. Die Zeitdauer der Einigung zwischen den Grundstückseigentümern kann möglicherweise länger dauern, aber durch externe Moderation verkürzt werden
Risiken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durch Integration aller Eigentümer effektive Zuordnung der Flächen zu den einzelnen Nutzungen (Wohn-, Gewerbenutzung, aber auch landwirtschaftliche Nutzung) 2. Durch Mischung verschiedener Nutzung Einnahmestabilität bei der Genossenschaft und – sofern satzungsmäßig vereinbart – Einnahmesicherheit bei den Genossenschaftsmitgliedern 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Risiko der Unterfinanzierung bei Gründung der Gesellschaft 2. Fehlende Zustimmung der Eigentümer lässt das Projekt scheitern

12. Zusammenfassung

In Gegenden mit gravierendem Wohnungsmangel, wo Proteste und Kundgebungen an der Tagesordnung sind, wie beispielsweise Berlin, München, Hamburg und München, versagen häufig die bekannten Gegenmittel: Mietpreisstopps führen zu einem nur vermeintlichen Stillstand höherer Mietpreise, der Nachfrageüberhang entlädt sich auf andere Teilmärkte oder führt zu anderen Besonderheiten oder Abhängigkeiten auf dem Markt, wie dem Entstehen eines grauen Mietmarktes).

Baulandentwicklungen, die durch Ausweis neuer Flächen neues Wohnraumangebot schaffen können, mildern den Druck teilweise ab. Sie können mit privater Initiative entstehen oder gar durch Zwang in Form von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen.

Die Grundstückseigentümer, die bei einer privaten Entwicklung eingebunden sind, verfolgen unterschiedliche Ziele, die sich nur selten gütlich vereinen lassen. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen scheinen deshalb oft die „Ultima Ratio“ zu sein. Allerdings provozieren diese auch eine immer stärkere Protesthaltung bei den Eigentümern, da sie ihren Einfluss an der Entwicklung ihrer Flächen gefährdet sehen.

Vor diesem Hintergrund haben wir an der TU München untersucht, ob die Genossenschaft als eine Gesellschaftsform mit Wurzeln in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, eine Brücke zwischen den unterschiedlichen Interessen schlagen und verbindend wirken kann.

Wir kamen zu dem Ergebnis, dass mit Bildung einer „Entwicklungsgenossenschaft“ unterschiedliche Interessen eingebunden werden können. Damit können diejenigen Eigentümer, die die Entwicklung ihrer Flächen wünschen, eine Gesellschaftsform wählen, die ihnen genügend Flexibilität gibt bei der städtebaulichen Anordnung und Erschließung der Flächen und vermutlich auch zu einer höheren Akzeptanz bei den betroffenen Nachbarn erfährt.

Die Beispiele haben gezeigt, dass trotz der enormen finanziellen Lasten, die im Rahmen einer Baulandbereitstellung anfallen, die Gründung einer Entwicklungsgenossenschaft neue Möglichkeiten aufzeigt, die die städtebaulichen Ziele und die unmittelbaren Interessen der Eigentümer vereinen hilft. Gleichwohl bedarf es noch einer weiteren Analyse über die Anreizstrukturen wie auch über die möglichen steuerlichen Auswirkungen, die insbesondere bei der Einbringung von Flächen in eine Genossenschaft entstehen können. Insofern betritt dieser Ansatz im Bereich der Stadtentwicklung thematisch gesehen

Neuland, so dass weitere Untersuchungen über eine mögliche Ausgestaltung noch folgen müssen.

Literaturverzeichnis

- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing Expenditures and Income Inequality. Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London, Discussion Paper Series, CPD 16/18
- Hutter, Dominik, Sebastian Krass und Kassian Stroh (2019): SEM: Ein Projekt das provoziert. Süddeutsche Zeitung. Online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/sem-staedtebaulichen-entwicklungsmassnahme-bodenspekulationen-widerstand-1.4331568>, abgerufen am 14.10.2019.
- N.N. (2019): Berliner Mietendeckel soll weniger als 8 Euro betragen. Frankfurter Allgemeine Zeitung. Online verfügbar unter: <https://epaper.faz.net/webreader-v3/index.html#/460525/18-19>, abgerufen am 14.10.2019
- Landeshauptstadt München (2015): Neuordnung der Flächen am Moosanger, Teplitzer Weg, Weiherweg in Moosach. Online verfügbar unter <https://www.muenchen-transparent.de/antraege/3667390>, abgerufen am 14.10.2019.
- Landeshauptstadt München (2018): Sozialgerechte Bodennutzung. Online verfügbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>, abgerufen am 14.10.2019.
- Landeshauptstadt München (o.J.): Münchner Nordosten. Gutachten, Untersuchungen, Karten und Pläne. Online verfügbar unter: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Muenchner_Nordosten/Karten.html, abgerufen am 14.10.2019.
- Pickert, Martin (2016): Von der Ackerfläche zur Baulandfläche in der Landeshauptstadt München. Nicht veröffentlichtes Manuskript.
- Shahab, Sina und François-Xavier Viallon (2019): A Transaction Cost Analysis of Swiss Land Improvement Syndicates. In: The Town Planning Review, 90(5), S. 545-565.
- UNESCO (o.J.): Idea and practice of organizing shared interests in cooperatives. Online verfügbar unter: <https://ich.unesco.org/en/RL/idea-and-practice-of-organizing-shared-interests-in-cooperatives-01200>, abgerufen am 14.10.2019.

München, September 2019

Prof. Dr. Matthias Ottmann

Lehrstuhl für Raumentwicklung, Honorarprofessur für Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung, Lehrstuhl Raumentwicklung, TU München, Arcisstr. 21, 80333 München

Kontakt: matthias.ottmann@tum.de; Homepage: <https://www.re.ar.tum.de/startseite/>