

Die Ulmer Bodenpolitik – mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem

Land policy of the city of Ulm – more than a strategic property management system

von Tanja Oelmaier

Schlüsselwörter / Keywords

Baulandstrategie, Bodenvorratspolitik, bezahlbarer Wohnraum, Wiederkaufsrecht, zielgerichtete Stadtentwicklung
Building land strategy, public land stock policy, affordable housing, right of re-purchase, targeted urban development

Zusammenfassung / Summary

Die Stadt Ulm realisiert umfangreiche Wohnungsbauprojekte, um der steigenden Nachfrage in einem prosperierenden Markt gerecht zu werden. Im Umfeld steigender Immobilien- und Mietpreise gewinnt dabei das Thema „Bezahlbarer Wohnraum“ immer mehr an Bedeutung. Mit der seit 1889/90 historisch verankerten Ulmer Bodenpolitik versucht Ulm den Preissteigerungen entgegenzuwirken und den Markt zum Wohl der Allgemeinheit ein Stück weit aktiv zu steuern. Die Ulmer Bodenpolitik ist dabei mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem und besteht aus sechs Säulen mit unterschiedlichen Schwerpunkten. In der Säule „Bodenvorratspolitik“ erfolgt durch eine gezielte Ankaufsstrategie eine Stärkung der Säule „Solides Grundvermögen“. Hierdurch gelingt es, die sehr gute (Verhandlungs-)Position am Markt kontinuierlich auszubauen. Die Säulen „Wiederkaufsrecht“, „Bauplanungsrecht“ und „Ulmer Vergabe“ stellen die zielgerichtete Stadtentwicklung sicher sowie die Erreichung und vereinbarungsgemäße Umsetzung der städtischen Vorgaben. Immer wichtiger ist bei bodenpolitischen Themen regional zu denken, wodurch auch die Säule „Interkommunale Zusammenarbeit“ zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Basis des Modells und Grundvoraussetzung für eine gelingende Umsetzung ist jedoch der vorhandene Rückhalt des Gemeinderats sowie der Führungsspitze. Politische Vorgaben müssen daher in Ulm nicht verschriftlicht oder im Detail geregelt werden. Die Bodenpolitik wird lösungsorientiert gelebt und zwar einvernehmlich, über alle politischen Fraktionen hinweg, im Konsens.

The city of Ulm is implementing extensive housing projects to meet the rising demand in a prospering market. In an environment of rising real estate and rental prices, the issue of “affordable housing” is becoming increasingly important. With the Ulm land policy, which has been historically anchored since 1889/90, Ulm is attempting to counteract the price increases and to actively control the market to a certain extent for the benefit of the general public. Ulm's land policy is more than just a strategic property management system and consists of six pillars with different focal points. In the “land stock policy” pillar, a targeted acquisition strategy is used to strengthen the “solid land assets” pillar. This enables us to continuously expand our very good (negotiating) position on the market. The pillars “Right of repurchase”, “Building planning law” and “Ulmer Vergabe” ensure targeted urban development as well as the achievement and implementation of the city's targets in accordance with the agreement. It is becoming increasingly important to think regionally when it comes to land policy issues, which means that the pillar of “inter-municipal cooperation” is also gaining in importance.

However, the basis of the model and the basic prerequisite for successful implementation is the existing support of the municipal council and the top management. Political guidelines therefore do not have to be written down or regulated in detail in Ulm. Land policy is lived out in a solution-oriented manner and by mutual agreement, across all political factions, in consensus.

1. Derzeitige Situation am Wohnungsmarkt

Das Statistische Bundesamt prognostiziert der Region Ulm bis 2035 den höchsten Einwohnerzuwachs in ganz Baden-Württemberg.¹ Neben der kontinuierlichen Personalakquise der so genannten Hidden Champions der Region, deren Beschäftigte Wohnraum in Ulm und der Umgebung suchen, verschärft die Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke von Ulm nach Stuttgart in den kommenden Jahren noch die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Mit umfangreichen Wohnbauprojekten reagiert die Stadt Ulm auf die stetig steigende Nachfrage in einem prosperierenden Markt. Dabei sieht sie sich konfrontiert mit explodierenden Baupreisen, steigenden Zinsen, Mehrkosten für fossile Energien, dem Wegfall staatlicher Förderungen, immer höheren Baustandards, um nur einige Fakten zu nennen, die den Wohnungsmarkt und die Baubranche derzeit negativ beeinflussen. Steigende Preise auf dem Immobilien- und Mietmarkt sind auch in Ulm die Folge und belasten insbesondere geringverdienende Haushalte. Eine Trendwende zeichnet sich derzeit nicht ab, zumal aus der Politik immer neue Vorgaben für Neubauten hinzukommen. Die Universitätsstadt versucht daher mit ihrer historisch verankerten Bodenpolitik den Markt ein Stück weit selbst, aktiv zu steuern, um bezahlbaren Wohnraum in einem angespannten Wohnungsmarkt zu schaffen und der breiten Bevölkerung eine hohe Lebensqualität zu bieten. Dabei war und ist die Wohnungsfrage vor allem eine Bodenfrage. Die Aktivierung von Grundstücken ist die zentrale Stellschraube für mehr Wohnungsbau und die Möglichkeit einer zielgerichteten Stadtentwicklung.

¹ Siehe hierzu Bericht Schwäbische Zeitung, 15.07.2019, Bevölkerungsverzehr – Ulm wächst so stark wie keine andere Region im Land, <https://www.schwaebische.de/regional/ulm-alb-donau/ulm/ulm-waechst-so-stark-wie-keine-andere-region-im-land-247892>.

2. Ursprung der Ulmer Bodenpolitik

Die Stadt Ulm hat dies schon vor sehr langer Zeit erkannt. Die systematische Boden- und Baulandpolitik begann bereits im Jahr 1889/90. Angesichts des starken wirtschaftlichen Wachstums im Rahmen der Industrialisierung war die Bereitstellung von günstigem und bezahlbarem Wohnraum für die vielen Arbeitskräfte, die unter schlechten Bedingungen untergebracht waren, letztendlich der Antrieb für die Ulmer Bodenpolitik. Aus der Not heraus erwarb die Stadt systematisch private Grundstücksflächen und arrondierte damit den bestehenden städtischen Besitz. Die fehlenden Bauflächen konnten so mit großem Erfolg entwickelt und neue Baugebiete für Arbeiterwohnungen ausgewiesen werden. Für ihre vorbildliche Baulandstrategie, die bis heute kontinuierlich fortgeführt wird, wurde Ulm bereits im Jahr 1900 bei der Weltausstellung in Paris ausgezeichnet.²

3. Säulen der Ulmer Bodenpolitik

Die Ulmer Bodenpolitik besteht aber nicht nur aus einer reinen Bodenvorratspolitik. Sie ist weit mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem und basiert auf derzeit sechs Säulen, die im weiteren Verlauf konkretisiert werden. Notwendige Basis des Ulmer Modells ist der Rückhalt des Gemeinderats und der Führungsspitze. Bodenpolitik in Ulm ist Chefsache und daher wurde die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung direkt beim Oberbürgermeister verortet. So sind schnelle Entscheidungen und kurzfristige Mittelbereitstellungen möglich. Es handelt sich um eine Politik, die einvernehmlich im Konsens, über alle Fraktionen hinweg, gelebt wird, ohne Vorgaben im Detail regeln zu müssen. Daher finden sich in Ulm keine Baulandbeschlüsse oder verschriftlichten Regelwerke für Baulandmodelle. Lediglich die Sozialquote wird in der Richtlinie für die Errichtung von preisgünstigen Mietwohnungen geregelt. Der Beschluss bzw. die Fortschreibung dieser Richtlinie erfolgt in regelmäßigen Wohnungsdebatten im Ulmer Gemeinderat. Sie enthält Regelungen für Wohnungsbauvorhaben mit mindestens 50 % Wohnnutzfläche im gesamten Stadtgebiet. Der Anwendungsbereich erstreckt sich dabei sowohl auf städtische Flächen für Vorhaben ab 700 m² Bruttogeschoßfläche (nach DIN 277), die zu Zwecken des Geschosswohnungsbaus veräußert werden, als auch auf private

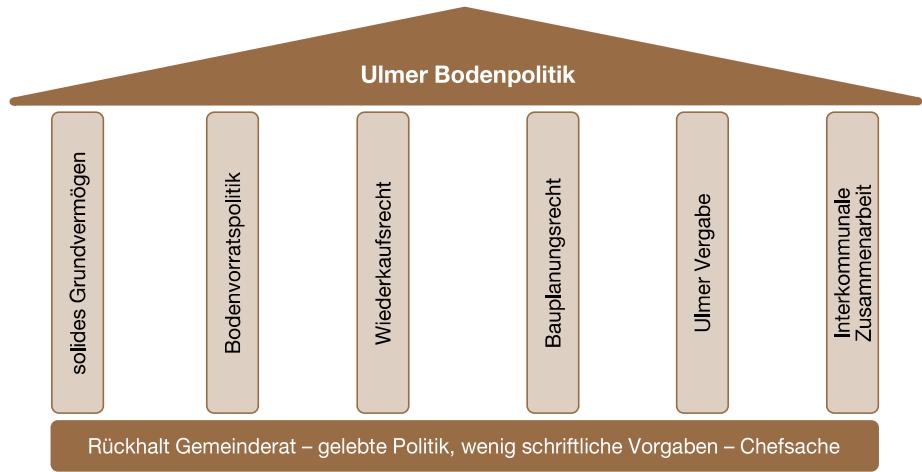


Abbildung 1: Die sechs Säulen der Ulmer Bodenpolitik

Flächen für Vorhaben, bei denen zusätzliches Baurecht für eine Wohnnutzung ab einer Bruttogeschoßfläche von 700 m² (nach DIN 277) geschaffen wird. Laut Beschluss vom 30.03.2022 sind bei diesen Bauvorhaben, auf mindestens 40 % der Wohnfläche gemäß Wohnflächenverordnung (WoFlV), öffentlich geförderte Wohnungen zur Miete nach den Vorgaben des jeweils gültigen Landeswohnraumförderungsprogramms zu errichten. Die Wohnungen sind mindestens für die Dauer von 25 Jahren zugunsten von wohnberechtigten Haushalten zu binden und bei mindestens 40 % dieser sozial geförderten Wohnungen muss gewährleistet werden, dass eine Belegung bei einer Wohnungsgröße von mindestens 75 m² mit bis zu 4 Zimmern, durch 3 Personen und mehr erfolgen kann.³

3.1. Säule 1: Solides Grundvermögen

Zwei parallele Entwicklungen, beginnend im 13. Jahrhundert, waren ursächlich für einen reichen Grundstock an stadteigenen Flächen. Schon sehr früh verfügte die Stadt über Grundstücke der Hospitalstiftung Ulm, die sich seit 1919 durch Beschluss des Gemeinderats in kommunaler Verwaltung befindet. Die Hospitalstiftung basiert im wesentlichen auf dem 1240 gegründeten Heilig-Geist-Spital, einer Gründung der Ulmer Bürgerschaft zur Kranken-, Alten- und Armenpflege, und erreichte durch zahlreiche private Stiftungen und Zuwendungen den heutigen respektablen Grundbesitz von 1500 ha Fläche. Aber auch die Stadt Ulm selbst konnte bereits im 13. Jahrhundert insbesondere durch permanente Zuerwerbe von ehemals wohlhabenden Familien ihren Grundbesitz immer weiter auf- und ausbauen. Der städtische Besitz wurde durch die gezielte Ankaufsstrategie der letzten 130 Jahre immer weiter vergrößert. Momentan befinden sich

2 Vgl. <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>.

3 Vgl. <https://www.ulm.de/stadt-ulm/home/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-wohnen/wohnungsbaurichtlinien>

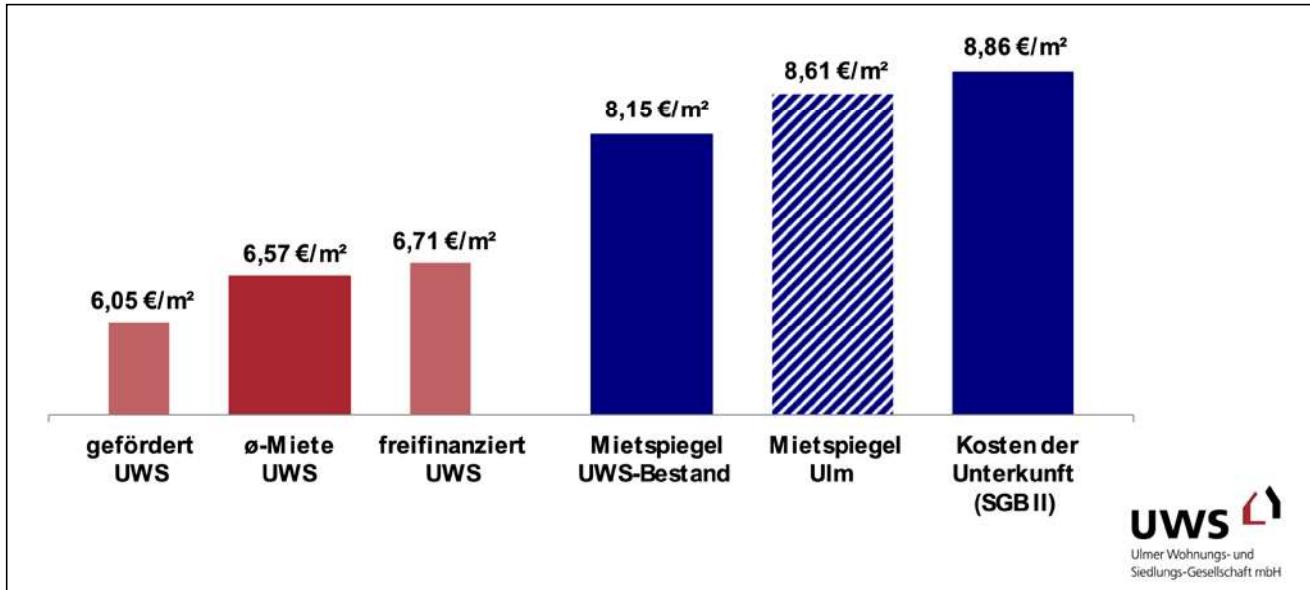


Abbildung 2: Durchschnittsmieten 2022 der UWS im Vergleich zum Mietspiegel Ulmgleich zum Mietspiegel Ulm⁶

40 % der Gesamtgemarkungsfläche, 4700ha Grund- und Boden, im Eigentum der Stadt Ulm oder in deren Verwaltung.⁴ Dieser reiche Grundstock an stadtdeigenen Flächen bedeutet Flexibilität, und zwar nicht nur für die Flächenbereitstellung, sondern vornehmlich für Verhandlungen. Durch das solide Grundvermögen hat Ulm eine sehr gute (Verhandlungs-)Position am Markt, da oftmals durch einen Flächentausch die Verkaufsbereitschaft erreicht werden kann.

3.2. Säule 2: Bodenvorratspolitik

Auftragserwerb

Durch die Bodenvorratspolitik der Stadt erfolgt kein Ausverkauf der Flächen. Im Gegenteil: Im Sinne der Nachhaltigkeit wird stattdessen darauf geachtet, kontinuierlich Flächen zu erwerben, um diese für unterschiedlichste, kommunale Aufgaben gezielt einsetzen zu können. So werden nicht nur Grundstücke für die Wohn- und Gewerbebebauung benötigt, sondern ebenso für die Umsetzung einer funktionierenden, sozialen Infrastruktur. An Wichtigkeit gewinnen auch zunehmend Themen wie Ökologie und erneuerbare Energien, die mit einem zunehmenden Flächenbedarf einhergehen. Um die Flächenbereitstellung dauerhaft zu gewährleisten, agiert die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung mit ihren Grunderwerbern sehr aktiv am Bodenmarkt. Es erfolgt ein „Auftragserwerb“ in Gebieten, die der Flächennutzungsplan für Wohn- oder gewerbliche Nutzung vorsieht. Darüber hinaus besteht, ohne dass hier Beschlüsse oder

Vorgaben vorhanden wären, eine strategische Freiheit bei allen sonstigen Ankäufen.⁵ Erworben wird zu einheitlichen, vom unabhängigen Gutachterausschuss festgelegten, Bodenrichtwerten. Für landwirtschaftliche Flächen liegen diese derzeit bei 5,50 Euro/m², für Straßen/Wege/Plätze bei 10,00 Euro/m², für Gemeinbedarfsflächen bei 16,00 Euro/m², für Bauerwartungsland Gewerbe bei durchschnittlich 30,00 Euro/m² und für Bauerwartungsland Wohnen bei durchschnittlich 60,00 Euro/m². Den fairen, jedoch dennoch günstigen Einkaufspreis gibt die Stadt Ulm beim Verkauf 1:1 weiter, zuzüglich den entstehenden Kosten für die Entwicklung und Erschließung der Bauflächen.

Finanzielle Mittel

Um einen aktiven Grunderwerb zu ermöglichen müssen die finanziellen Mittel verlässlich bereitgestellt werden. Ein sinnvoller Ankauf darf nicht mangels Finanzmitteln scheitern. Ulm hat diese Notwendigkeit erkannt und stellt im Haushalt, selbst in schwierigen Konsolidierungsphasen, jährlich 16 Mio. Euro für Grunderwerbe zur Verfügung. Die Summe entspricht durchschnittlich ca. 10–15 % des Gesamtbetrags der Auszahlungen aus Investitionstätigkeiten im Finanzaushalt. Durch diese nachhaltige Vorgehensweise stehen auch in den kommenden Jahren Grundstücke, für die Realsierung von Wohnbauprojekten unterschiedlichster

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Beitrag „Wohnen – Mir kaufet alles“ von Claudia Henzler, Süddeutsche Zeitung, 20.07.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/wohnen-mir-kaufet-alles-1.4972977>.

6 Unterlagen UWS zur Durchschnittsmiete 2021: 6,37 Euro/m².

Art oder für sonstige Entwicklungsflächen, gesichert und langfristig zur Verfügung.

Spannungsfeld Eigentum und Gemeinwohl

Wenn aktive Bodenvorratspolitik betrieben wird, bedeutet dies immer, sich im Spannungsfeld zwischen Eigentum auf der einen und dem Gemeinwohl auf der anderen Seite zu bewegen. Daher ist es wichtig, neben dem reinen Verkaufserlös, weitere Anreize zu schaffen. Verkauf oder Tausch muss sich für die Eigentümerseite ebenfalls lohnen und zwar nicht mehr nur ausschließlich monetär. Aus diesem Grund arbeitet die Stadt Ulm im Grunderwerb mit Rückübertragungsansprüchen für Einfamilienhausgrundstücke. Wenn große Flächen, 2.000–3.000 m² in Flächennutzungsplangebieten Wohnen/Gewerbe bzw. 20.000–30.000 m² im Außenbereich, an die Stadt veräußert werden, erhält der Verkäufer ein Einfamilienhausgrundstück angeboten. Der Verkauf erfolgt zwar zu den normalen Bedingungen der Stadt, die Bauverpflichtung, den Kaufpreis oder die 10-jährige Selbstnutzungsverpflichtung betreffend, aber außerhalb eines Vergabeverfahrens im Rahmen der privatrechtlichen Kaufvertragsverpflichtung. Dies ist derzeit bei dem großen Bewerberüberhang für Einfamilienhausgrundstücke ein großer Vorteil. Seit 2022 werden Rückübertragungsansprüche auch ohne Selbstnutzungsverpflichtung gewährt, allerdings dann mit der doppelten Flächenabtretung, 4.000–6.000 m² in Flächennutzungsplangebieten Wohnen/Gewerbe bzw. 40.000–60.000 m² im Außenbereich. Zusätzlich wird in diesen Fällen Einfluss auf die Miethöhe genommen. So erfolgt für die Dauer von 10 Jahren vertraglich eine Deckelung auf den entsprechenden Mittelwert des Mietspiegels der Stadt Ulm.

Ulmer Mietpreisbremse und Partnerin für die gesamte Region Insgesamt versucht die Stadt Ulm explodierende Mieten, so gut es geht, zu verhindern. Durch die konsequente Bodenvorratspolitik stehen immer ausreichend Bauflächen für eine Entwicklung zur Verfügung, die am Markt frei verkauft werden. Das Erstzugriffsrecht auf ca. 20–30 % der Flächen in Neubaugebieten hat aber immer die städtische Wohnungsbaugesellschaft, die Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft (UWS). Die 100 %ige Tochter profitiert in jedem Gebiet von der Flächenbereitstellung und so sind mittlerweile ca. 1/3 aller Mietwohnungen auf der Gemarkung Ulm, rund 11 000 Wohnungen, im Eigentum der städtischen Tochter oder einer Wohnungsgenossenschaft, reinen Bestandshaltern von kostengünstigen Mietwohnungen. Dies hat natürlich sichtbare Auswirkungen auf die Mietpreise, die deutlich, durchschnittlich ca. 25 %, unter dem ortsüblichen Mietspiegelniveau von derzeit 8,61 Euro/m² liegen. Damit ist die UWS zusammen mit den Genossenschaften die Ulmer Mietpreisbremse par excellence. Am Markt wird, durch die gute Mischung aus geförderten und frei finanzierten Wohnungen, eine breite Bevölkerungsschicht bedient. Besonders Mieter mit kleinen und mittleren Einkommen profitieren von den günstigen, noch bezahlbaren Mieten, die bei der UWS über den Gesamtbestand hinweg durchschnittlich bei

6,57 Euro/m² liegen. Durch die Bodenvorratspolitik kann demnach ganz konkret bezahlbares Wohnen ermöglicht werden, pure städtische Sozialpolitik, welche beweist, dass Großstadt und bezahlbarer Wohnraum sich nicht zwangsläufig ausschließen müssen. Durch ihre Bautätigkeit ist die Ulmer Tochter zudem ein verlässlicher Partner für das Handwerk sowie die Bauunternehmen. Die jährlichen Bauauftragsvolumina im zweistelligen Millionenbereich sichern mittelbar Arbeitsplätze in Ulm und der Region. Die UWS ist somit ebenfalls ein wichtiger Baustein für die kommunale Wirtschaftsförderung. Wirtschaftlich kann dies jedoch nur gelingen, da die Renditeanforderungen niedrig sind und lediglich die Investitionen refinanziert werden müssen. Die städtische Tochter verzichtet in der Bestandshaltung bewusst auf mögliche Gewinne durch höhere Mieteinnahmen, die laut Mietspiegel durchschnittlich bei 8,15 Euro/m² liegen könnten. Im Vergleich zum Vorjahr ist aber auch bei der UWS eine Mietpreissteigerung im Wohnungsbestand, unter anderem aufgrund der zahlreichen Neubauprojekte, nicht vermeidbar⁷. Ohne eine neue und vor allem „angemessene Förderkulisse können wir zukünftig keine bezahlbaren Neubaumieten mehr gewährleisten“, so Geschäftsführer Dr. Frank Pinsler.⁸

3.3. Säule 3: Wiederkaufsrecht

Das Wiederkaufsrecht für unbebaute, ehemals städtische Grundstücke ist in den Kaufverträgen schon seit 1890 verankert und mittels einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit im Grundbuch dinglich gesichert. Wenn die Baufertigstellungsfrist, die auf 2–3 Jahre begrenzt ist, nicht eingehalten wird, dann ermöglicht das Wiederkaufsrecht die Rücknahme des unbebauten Grundstücks und zwar zum ursprünglich bezahlten Preis, ohne Ersatz der Kaufnebenkosten und ohne Verzinsung. Hierdurch können sowohl Spekulationen mit unbebauten Grundstücken als auch unschöne Baulücken in Neubaugebieten verhindert werden. Insbesondere beim Geschosswohnungsbau gibt die Stadt die Fäden bis zum Schluss nicht aus der Hand. Ein Verkauf des Grundstücks erfolgt nur, wenn die Planungen final abgestimmt sind oder bereits eine Baugenehmigung vorliegt. Alle planerischen Inhalte werden dann verpflichtender Bestandteil des abzuschließenden Kaufvertrages. Für die 10-jährige Selbstnutzungsverpflichtung im Einfamilienhausbereich und bei Bauherengemeinschaften erfolgt ebenfalls eine vertragliche Vereinbarung. Bis 2022 wurde eine Nichteinhaltung dieser Vorgabe lediglich mit einer Vertragsstrafe oder Nachzahlungsverpflichtung sanktioniert. Heute wird auch hier ein Wiederkaufsrecht für die Zeitdauer der Selbstnutzungsverpflichtung im Vertrag vereinbart und im Grundbuch gesichert. Hierdurch gelingt es, für die Dauer der Selbstnutzung, Spekulation mit bebauten, ehemals städti-

7 Unterlagen UWS zur Durchschnittsmiete 2021: 6,37 Euro/m².

8 Vgl. metropolis 01/2022, Interview Dr. Frank Pinsler, S. 40/41.



Abbildung 3: Bestehendes Baugebiet mit ausgesparter Privatfläche

schen Grundstücken zu verhindern. Das Wiederkaufsrecht lässt der Stadt die Möglichkeit offen, das Grundstück mit dem Gebäude zum Verkehrswert selbst zu erwerben oder aber mittels einer Abwendungsvereinbarung den Verkaufspreis an Dritte bzw. den künftigen Mietzins zu steuern.

3.4. Säule 4: Bauplanungsrecht

Außenbereich

Das Bauplanungsrecht ist eines der wichtigsten Instrumente im Rahmen der Ulmer Bodenpolitik. Die Stadt gibt hier nicht nur die stadtplanerischen Ziele sehr selbstbewusst vor und strebt diese konsequent an, sondern verfolgt auch bodenpolitische und sozioökonomische Zielsetzungen. Grundsätzlich wird neues Baurecht nur für Grundstücke geschaffen, die sich im Eigentum der Stadt Ulm befinden. Dies sind vor allem die klassischen Außenbereichsfälle. Neue Baugebiete entstehen hier nur, wenn die Stadt vorab die Flächen zu 100 % erworben hat. Für die Eigentümer der landwirtschaftlichen Flächen bedeutet dies, dass sie Bauerwartungsland quasi ausschließlich an die Stadtverwaltung verkaufen können, denn Flächen, die vorab nicht verkauft werden, finden keine Berücksichtigung in einem Bebauungsplan. Daher lohnt sich Spekulation mit unbebauten Außenbereichsflächen ohne Baurecht in Ulm nicht. Das Preisniveau im Ankauf wird durch einen privaten Markt somit in diesen Fällen nicht negativ beeinflusst. Trotzdem liegt beim Ulmer Modell die Entscheidung für einen Verkauf letztendlich immer beim Eigentümer. Anderorts gängige, im Baugesetzbuch verankerte, Instrumente der Bau- und Landmobilisierung wie Umlegungen (§§ 45 ff BauGB) oder städ-

tebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff BauGB) praktiziert die Stadt Ulm nicht.

Aufgrund des Ulmer Zwischenerwerbsmodells ist es oftmals erforderlich in Entwicklungsabschnitten zu arbeiten und darauf zu achten, dass Teilplanungen verbleibende Privatflächen nicht erschließen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber zu akzeptieren, dass über mehrere Jahre hinweg ein angedachtes Baugebiet nicht oder nur in Teilen entwickelt werden kann. Bei einem angespannten Wohnungsmarkt wird solch ein Vorgehen in der Bevölkerung nicht immer positiv aufgenommen. Daher ist der Rückhalt der Führungsspitze und des Gemeinde- bzw. Ortschaftsrates enorm wichtig. Die Stadtspitze muss diese strittigen Themen politisch, zum Wohl der Allgemeinheit, aushalten können. Denn oft wäre die Verkaufsbereitschaft durch höhere Erwerbspreise zu erreichen, welche jedoch zwangsläufig immer zu höheren Verkaufspreisen führen und damit den Immobilien- und Grundstücksmarkt negativ belasten.

Innenbereich

Eigentümer von Flächen, auf denen schon Baurecht aufgrund der Lage des Grundstücks in einem Bebauungsplangebiet oder einem unbeplanten Innenbereich besteht, erhalten ein erweitertes oder geändertes Baurecht auch dann, wenn ein Zwischenerwerb nicht gelingt oder erst gar nicht forciert wird. Die Stadt ist dann zwar nicht Eigentümerin der zu entwickelnden Flächen, sie verfolgt aber weiterhin konsequent ihre Ziele und Forderungen. Diese werden dann in städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) oder Durchführungsverträgen (§ 12 BauGB) fixiert und geregelt.



Abbildung 4: Rege Bautätigkeit im Quartier „Am Weinberg“⁹

Wichtig ist der Stadt bei Projekten, die sie nicht selbst umsetzt, dass diese trotzdem einen Beitrag zum Wohl der Allgemeinheit leisten und sich an den festgelegten, städtebaulichen Vorgaben orientieren. In einem guten partnerschaftlichen Miteinander können so wichtige Nachverdichtungen in der Innenstadt realisiert und unzureichend ausgenutzte Wohnbauflächen zukunftsorientiert entwickelt werden. Es lohnt sich also, die kommunale Planungshoheit in allen Fällen stets sehr selbstbewusst und konsequent wahrzunehmen.

3.5. Säule 5: Ulmer Vergabe

Die Vergabe von Grundstücken für Geschosswohnungsbauprojekte erfolgt in Ulm im Rahmen der Ulmer Vergabe, die sich an einer Konzeptvergabe orientiert. Der Verkaufspreis wird im Vorfeld kalkuliert und festgesetzt. Es erfolgt somit im Wettbewerb keine Vergabe nach Höchstgebot, sondern die Stadt legt vielmehr Wert auf die Umsetzung ihrer vorab festgelegten städtischen Ziele. Vor jeder Ausschreibung werden, in enger Kooperation mit der strategischen Sozialplanung sowie der Stadtplanung, die konkreten Bedarfe im Quartier erhoben. Diese Inhalte stellen die Basisvorgaben und Mindeststandards der Ausschreibung dar, zusammen mit den Vorgaben der Richtlinie für die Errichtung von preisgünstigen Mietwoh-

nungen. Fehlt beispielsweise eine hausärztliche Versorgung im Umfeld wird dies in der Ulmer Vergabe als Umsetzungsvoraussetzung benannt. Darüber hinaus bestehen wenige Vorgaben, vielmehr werden offene Vergabekriterien mit wenigen Pflichten formuliert. Gleichwohl sollen aber die eingereichten Konzepte zu sozialen, wirtschaftspolitischen/ökonomischen und städtebaulich/umweltpolitischen Vergabezielen Aussagen machen, die durch eine Vergabekommission, bestehend aus Teilen der Verwaltung, des Gemeinderats sowie externen Fachleuten, bewertet werden. Die Kommission erhält sämtliche Angebote in anonymisierter Form, um zu gewährleisten, dass bei der Vergabeentscheidung der Fokus auf dem Konzept und nicht auf dem Bietenden liegt. Die Stadt formuliert sozusagen ein niederschwelliges Angebot, das von den Akteuren unterschiedlich interpretiert wird und in einem Gegenangebot mündet. Durch diese offene Herangehensweise erhält man letztendlich einen bunten Blumenstrauß unterschiedlicher Konzepte, deren Inhalte weit über die formulierten Mindestanforderungen hinausgehen. Nicht nur eine Nutzungsmischung ist die Folge, sondern zusätzlich eine hohe städtebauliche Qualität.

Im neuen Wohnquartier „Am Weinberg“ entwickelt sich derzeit, nach Stilllegung der ehemaligen Hindenburgkaserne, auf 8,5 ha Fläche ein Stadtquartier mit rund 900 Wohneinheiten für zukünftig ca. 2000 Bewohnerinnen und Bewohner. Bereits 40 % der Grundstücksflächen wurden im Rahmen der Ulmer Vergabe vergeben. Die eingereichten Konzepte überzeugen durch eine gute

⁹ Bildmaterial UWS.

Nutzungsmischung, eine sehr hochwertige Architektur sowie attraktive, öffentliche und private Freiräume mit hoher Aufenthaltsqualität. Das Angebot reicht von der Kindertagesstätte über einen öffentlichen Quartiersplatz bis hin zu vielen sozialen Themen und Bereichen, die in den Konzepten verankert sind. Neben diversen Betreuungs- und Unterstützungsangeboten werden neue Mobilitäts- und Energiekonzepte umgesetzt, aber auch beispielsweise ein kostengünstiger Eigentumserwerb speziell für junge Familien ermöglicht.

3.6. Säule 6: Interkommunale Zusammenarbeit

Gewerbe

Seit nunmehr 23 Jahren besteht im Bereich der Gewerbeansiedlungspolitik eine länderübergreifende Kooperation mit der Stadt Neu-Ulm. Der am 01.01.2000 gegründete Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm¹⁰, eine grenzüberschreitende Wirtschaftsförderungseinrichtung, realisiert Gewerbeflächenvermarktung, Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung aus einer Hand. Damit stärkt der Verband seit Jahren seine Wettbewerbsfähigkeit unter Nutzung vorhandener Flächenentwicklungspotentiale. Die Konkurrenz der beiden Städte im Bereich der Unternehmensakquise wurde durch die Gründung außer Kraft gesetzt. Zusammen mit weiteren Kooperationspartnern wird regional im Sinne des Wirtschaftsstandorts gedacht und zwar ohne Preiswahl. Die Preise für Gewerbegrundstücke sind aufeinander abgestimmt und die Frage der zu erzielenden Gewerbesteuer spielt bei Ansiedlungentscheidungen des zuständigen Gremiums¹¹ keine Rolle. Denn die oberste Maxime ist es, für die anfragenden Unternehmen, den am besten passenden Standort in der Region zu finden. Oftmals gelingt dies auch mit Bestandsimmobilien, die zum Kauf oder zur Miete, über die gemeinsam betreute Objektbörse, angeboten werden. Den Verbandsvorsitz führt jährlich wechselweise der Oberbürgermeister aus Ulm Gunter Czisch bzw. seine Neu-Ulmer Kollegin, Frau Oberbürgermeisterin Katrin Albsteiger.

Wohnen

In jüngster Zeit werden im Bereich der Wohnbauflächen die bestehenden Kooperationen und partnerschaftlichen Verbindungen verstärkt genutzt. Ulm stellt stadteigene Grundstücke, die auf der Gemarkung der Kooperationspartner liegen, für die Wohnbauentwicklung zur Verfügung. Im Schulterschluss wird versucht, interkommunale Wohngebiete entlang von Gemarkungsgrenzen zu realisieren. Wo es in der Kernstadt Ulm zunehmend schwer fällt, Einfamilienhausbebauungen bereitzustellen zu können, funktioniert dies in den Teilorten oder Partnerkommunen derzeit noch sehr gut. Ziel soll es sein auch in Zukunft, allen Bevölkerungsschichten

bedarfsorientiert, Wohnen zu ermöglichen. Umso mehr das Wohnen allerdings in die Außenbereiche verlagert wird, desto konkreter müssen aber Themen wie gute Nahversorgung oder ÖPNV-Anbindung bei den Planungen mitgedacht und berücksichtigt werden. Für die Realisierung sind ebenfalls wiederum verlässliche Partner notwendig, die gemeinsam die vereinbarten Ziele umsetzen.

4. Ausblick

Sicher ist, dass die kommenden Jahre am Wohnungsmarkt nicht einfacher werden. Ganz im Gegenteil: Durch die jährlich statistisch und faktisch zunehmende Knappheit an Wohnraum, vor allem in prosperierenden Städten, stehen die Kommunalverwaltungen weiterhin vor großen, nicht nur bodenpolitischen Aufgaben. Die Aktivierung von Grundstücken ist und bleibt dabei weiterhin eine zentrale Notwendigkeit und die Stellschraube für mehr, kommunal gesteuerten, Wohnungsbau. Ulm setzt deshalb ihre aktive Bodenpolitik in bewährter Art und Weise fort, um weiterhin die großen Herausforderungen der Wohnungsversorgung, als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge, meistern zu können. Nur so kann es Ulm gelingen, weiterhin als attraktiver Wohnstandort für alle in der Region zu bestehen und dem Bedarf, gerade im bezahlbaren Mietpreissegment, gerecht zu werden.

Anschrift der Verfasserin:

Tanja Oelmaier
Leiterin der Abteilung Liegenschaften und
Wirtschaftsförderung, Stadt Ulm
Wichernstraße 10, 89073 Ulm
Telefon: 0731 / 161-2300
E-Mail: t.oelmaier@ulm.de

¹⁰ Öffentlich-rechtlicher Zweckverband nach bayrischem Recht mit Sitz in Neu-Ulm, vgl. <https://stadtentwicklungsverband.ulm.de/wir-ueber-uns/>.

¹¹ = Verbandsversammlung des Stadtentwicklungsverbands Ulm/Neu-Ulm.