

Die Ulmer Bodenpolitik

- mit Weitblick und langem Atem für bezahlbaren Wohnraum

Von Tanja Oelmaier, Leiterin der Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung der Stadt Ulm.

Ursprung der Ulmer Bodenpolitik

Die Aktivierung von Grundstücken ist die zentrale Stellschraube für mehr Wohnungsbau und die Möglichkeit einer zielgerichteten Stadtentwicklung. Die Stadt Ulm hat dies bereits schon im Jahr 1889/90 erkannt. Angesichts des starken wirtschaftlichen Wachstums im Rahmen der Industrialisierung war die Bereitstellung von günstigem und bezahlbarem Wohnraum für die vielen Arbeitskräfte 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.¹

Säulen der Ulmer Bodenpolitik

Die Ulmer Bodenpolitik besteht nicht nur aus einer reinen Bodenvorratspolitik. Sie ist weit mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem und basiert auf derzeit sieben Säulen. Notwendige Basis des Ulmer Modells ist der Rückhalt des Gemeinderats und der Führungsspitze. Bodenpolitik in Ulm ist Chefsache und die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung daher direkt beim Oberbürgermeister verortet. 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. Demnach müssen auf mindestens 40 % der Wohnfläche gemäß Wohnflächenverordnung öffentlich geförderte Wohnungen zur Miete errichtet werden. Die Wohnungen sind mindestens für die Dauer von 25 Jahren zugunsten von wohnberechtigten Haushalten zu binden. Diese Vorgabe erstreckt sich auch auf private Bauvorhaben, bei denen zusätzliches Baurecht für eine Wohnnutzung ab einer Bruttogeschoßfläche von 700 m² geschaffen wird.

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 1.500 ha

¹ Vgl. <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>.

Fläche. Aber auch die Stadt Ulm selbst konnte bereits im 13. Jahrhundert insbesondere durch permanente Zuerwerbe ihren Grundbesitz immer weiter auf- und ausbauen. Momentan befinden sich 40 % der Gesamtgemarkungsfläche, ca. 4.700 ha Grund- und Boden, im Eigentum der Stadt Ulm oder in deren Verwaltung.² Dieser reiche Grundstock an stadtdeigenen Flächen bedeutet Flexibilität, und zwar nicht nur für die Flächenbereitstellung, sondern vornehmlich für Verhandlungen.

Säule 2: Bodenvorratspolitik

Auftragserwerb

Durch die Bodenvorratspolitik der Stadt erfolgt kein Ausverkauf der Flächen. Im Gegenteil: Im Sinne der Nachhaltigkeit wird darauf geachtet, kontinuierlich Flächen zu erwerben, um diese für unterschiedlichste kommunale Aufgaben gezielt einsetzen zu können. 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.³ Erworben wird zu einheitlichen, vom unabhängigen Gutachterausschuss festgelegten Bodenrichtwerten.

Finanzielle Mittel

Um aktiven Grunderwerb zu ermöglichen, müssen die finanziellen Mittel verlässlich bereitgestellt werden. 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 Finanzhaushalt.

Spannungsfeld Eigentum und Gemeinwohl

Aktive Bodenvorratspolitik bedeutet, 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. Aus diesem Grund arbeitet die Stadt Ulm im Grunderwerb mit Rückübertragungsansprüchen für Einfamilienhausgrundstücke. Wenn große Flächen an die Stadt veräußert werden, erhält der Verkäufer ein Einfamiliengrundstück angeboten. Dabei wird differenziert: 2.000-3.000 m² reichen in Flächennutzungsplangebieten Wohnen/Gewerbe aus, während die Flächengröße im Außenbereich 20.000-30.000 m² betragen muss. Der Verkauf erfolgt zwar zu den normalen Bedingungen der Stadt im Hinblick auf die Bauverpflichtung, den Kaufpreis oder die 10-jährige Selbstnutzungsverpflichtung. Es findet aber kein Vergabeverfahren statt. Seit 2022 werden Rückübertragungsansprüche auch ohne Selbstnutzungsverpflichtung gewährt, allerdings dann mit doppelter Flächenabtretung. 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.

² Vgl. ebd.

³ 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>, abgerufen am 03.12.2025

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 hat die städtische Wohnungsbaugesellschaft, die Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft (UWS). Die 100%ige Tochter profitiert von der Flächenbereitstellung. 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 liegen. Damit ist die UWS zusammen mit den Genossenschaften die Ulmer Mietpreisbremse par excellence. Durch die Bodenvorratspolitik kann demnach ganz konkret bezahlbares Wohnen ermöglicht werden. Das ist pure städtische Sozialpolitik. Mit ihrer 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 in der Region. Die UWS ist somit ebenfalls ein wichtiger Baustein für die kommunale Wirtschaftsförderung.

Säule 3 und 4: Wiederkaufs- und Vorkaufsrecht

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. 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 städtischen Grundstücken zu verhindern. Im Kampf gegen Spekulation am Bodenmarkt gewinnt auch das **Vorkaufsrecht** immer mehr an Bedeutung und wird auch kaufpreislimitierend ausgeübt.

Säule 5: 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 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 Flächen bedeutet dies, dass sie Bauerwartungslandnahezu 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.

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. 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.

Säule 6: 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 die konkreten Bedarfe im Quartier erhoben. Dies geschieht in enger Kooperation mit der strategischen Sozialplanung sowie der Stadtplanung. Diese Inhalte stellen die Basisvorgaben und Mindeststandards der Ausschreibung dar, zusammen mit den Vorgaben der Richtlinie für die Errichtung von preisgünstigen Mietwohnungen. Die Stadt formuliert sozusagen ein niederschwelliges Angebot, das von den Akteuren unterschiedlich interpretiert wird und in einem Gegenangebot mündet.

Säule 7: Interkommunale Zusammenarbeit

Gewerbe

Seit nunmehr 25 Jahren besteht im Bereich der Gewerbeansiedlungspolitik eine länderübergreifende Kooperation mit der Stadt Neu-Ulm. Der Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm⁴, 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 Preiskampf. Oberste Maxime ist es, für die anfragenden Unternehmen den am besten passenden Standort in der Region zu finden. Den Verbandsvorsitz führt jährlich wechselweise der Oberbürgermeister aus Ulm, Martin Ansbacher, bzw. seine Neu-Ulmer Kollegin, Frau Oberbürgermeisterin Katrin Albsteiger.

Wohnen

Auch im Bereich der Wohnbauflächen wird versucht, die bestehenden Kooperationen und partnerschaftlichen Verbindungen verstärkt zu nutzen. Realisiert werden soll ein interkommunales Wohngebiet entlang der Gemarkungsgrenzen. Ziel soll es sein, auch in Zukunft allen Bevölkerungsschichten bedarfsoorientiert Wohnen zu ermöglichen. Je mehr das Wohnen allerdings in die Außenbereiche verlagert wird, desto konkreter müssen Themen wie gute Nahversorgung oder ÖPNV-Anbindung bei den Planungen mitgedacht und berücksichtigt werden.

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 attraktiver Wohnstandort für alle (!) in der Region zu bleiben und dem Bedarf, gerade im bezahlbaren Mietpreissegment, gerecht zu werden.

⁴ Öffentlich-rechtlicher Zweckverband nach bayrischem Recht mit Sitz in Neu-Ulm, vgl. <https://stadtentwicklungsverband.ulm.de/wir-ueber-uns/>.