

Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau

Theo Kötter und Frauke Rehorst

Zusammenfassung

Die aktuelle Wohnungsfrage stellt die Bodenpolitik und das Flächenmanagement vor neue Herausforderungen. Die erheblich gestiegenen Baulandpreise verhindern in zahlreichen Kommunen eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung, weil es an entsprechendem Bauland fehlt. Der rasante Anstieg der Baulandpreise erweist sich als gegenwärtig stärkster Treiber der Wohnkosten und beeinträchtigt zunehmend eine Versorgung weiter Teile der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum, wenn man dafür rd. 30 % des Haushaltseinkommens als vertretbare Grenze ansetzt. Angesichts unverminderter Zuwanderungen in die Städte sowie steigender Haushaltszahlen ist auch für die Zukunft von einer weiteren Zuspitzung des Wohnungs- und Baulandmangels auszugehen. Zugleich kommt es zu einer sozialräumlichen Segregation in den Städten und Gemeinden. Baulandentwicklungsstrategien haben daher zwei Herausforderungen zu bewältigen: Zum einen geht es um die Bereitstellung von ausreichendem Bauland für bezahlbares Wohnen und zum anderen um die Entwicklung von sozial gemischten Stadtquartieren. Vor diesem Hintergrund wird das bewährte Instrument der Baulandumlegung hinsichtlich seiner Potenziale zur Bewältigung dieser Herausforderungen auf den Prüfstand gestellt. Nach einer Analyse der aktuellen Flächenbereitstellungsmöglichkeiten wird ein Vorschlag für eine »Soziale Umlegung« unterbreitet, die eine bedarfsgerechte und effektive Flächenmobilisierung für den sozialen Wohnungsbau ermöglicht.

Summary

The current housing question poses new challenges for land policy and land management. The considerable increase in building land prices prevent a need-based housing supply in many municipalities because there is a lack of appropriate building land. The rapid increase in building land prices is proving to be the strongest driver of housing costs at present, and is increasingly affecting the supply of affordable living space for large parts of the population, if around 30 % of household income is set as a reasonable limit. In view of undiminished immigration into the cities as well as rising budget figures, a further escalation of housing and building land shortages is expected for the future as well. At the same time the cities and communities are becoming socially segregated. Therefore building land development strategies have to cope with two challenges: On the one hand, the provision of sufficient building land for affordable housing and on the other hand the development of socially mixed urban neighborhoods. Against this background, the proven instrument of

land readjustment will be tested with regard to the possibilities and limits to overcome these challenges. After an analysis of the current options for the provision of land, a proposal for a »Social Readjustment« will be made, which will enable a need-based and effective land mobilization of land for social housing.

Schlüsselwörter: Sozialgerechte Bodennutzung, Baulandumlegung, sozialer Wohnungsbau, Flächenbeitrag, erweiterte Umlegung

1 Ausgangssituation und Entwicklungstrends auf dem Wohnungsmarkt

Die anhaltend hohe Zuwanderung in die großen Städte und Agglomerationsräume sowie die Singularisierung haben zu einem erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum geführt. Der Wohnungsneubau konnte trotz eines Zuwachses mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt halten. Insbesondere der Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen ist in den letzten Jahren bundesweit gesunken und zwar im Zeitraum 2003 bis 2015 von 6,9 % auf 3,7 % bei gleichzeitigem Wachstum des Wohnungsbestands um 6,5 % (Bundestagsdrucksache 18/11403 vom 08.03.2017). Die Anzahl der Sozialwohnungen hat sich von rd. 2,5 Mio. im Jahr 2003 auf 1,6 Mio. im Jahr 2015 verringert. Als wesentliche Ursachen sind das Auslaufen der Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie die rückläufige Neubaurate zu nennen (1993: 76.321; 2014: 9.874 Sozialwohnungen). Der bundesweite Bedarf wird auf 5,6 Mio. Sozialwohnungen geschätzt, sodass ein erheblicher Neubaubedarf besteht (Pestel Institut 2015). Bereits um den gegenwärtigen Wohnungsbestand zu halten, wird der Neubau von mindestens 130.000 Sozialwohnungen pro Jahr für erforderlich erachtet. Der Begriff des sozialen Wohnungsbaus wird im Folgenden allgemein mit dem Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindung gleichgesetzt.

Um den wachsenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zu bewältigen, haben der Bund und die meisten Länder ihre Mittel für den geförderten Wohnungsneubau in der Vergangenheit aufgestockt bzw. die Förderung des Wohnungsneubaus als regulären Bestandteil in die ländereigenen Wohnraumförderungsprogramme wieder aufgenommen (vgl. z.B. Die Bundesregierung 2018; BMWi 2018, S. 83 f.). Die Fördermittelanreize allein reichen

indessen zur Problembewältigung nicht aus, denn ein bedarfsgerechter Neubau von geförderten Wohnungen in den Kommunen setzt vor allem ein ausreichendes quantitatives und qualitatives Baulandangebot zu wirtschaftlich tragfähigen Preisen voraus. In den angespannten Wohnungsmarktsituationen zahlreicher Stadtregionen besteht gerade daran ein erheblicher Mangel, sodass das unzureichende Baulandangebot als das wesentliche Hemmnis für den nachfragerechten Wohnungsneubau zu nennen ist (vgl. BBSR 2017). Das offensichtliche Versagen des dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Baulandmarktes lässt sich anhand dessen Preisentwicklung deutlich erkennen. So sind die bundesdurchschnittlichen Preise für baureifes Land im Zeitraum 2000 bis 2016 um immerhin ca. 230 % gestiegen (vgl. Abb. 1).

Weiterhin kommen die niedrigen Kapitalmarktzinssätze hinzu, die den freifinanzierten Wohnungsbau gegenüber dem öffentlich geförderten Wohnungsneubau wesentlich rentabler machen. Infolgedessen stehen zahlreiche Kommunen vor einem doppelten Baulandproblem: So liegt sowohl ein Mangel an Flächen für den Wohnungsneubau (quantitatives Problem) als auch ein Defizit an geeignetem Bauland für den bezahlbaren Wohnungsbau (quantitatives Problem) vor. Nimmt man die bestehenden Baulandmodelle in zahlreichen Städten und Gemeinden und die dort festgesetzten Quoten für den geförderten Wohnungsbau als Maßstab für die Bedarfssituation, so kann das Defizit zwischen 25 und 40 % aller neuen Wohnungen im geförderten Wohnungsbau angesetzt werden.

Diese Situation wirft die Frage auf, mit welchen bodenpolitischen Strategien und Instrumenten die dafür erforderlichen Flächen nach Lage, Form und Größe sowie zu einem tragfähigen Preis und zum richtigen Zeitpunkt bereitgestellt werden können und ob ergänzend neue Strategien und ggf. auch neue Instrumente erforderlich sind. Derzeit weisen kooperative Baulandmodelle sowie projektorientierte oder langfristig strategisch ausgerichtete Zwischenerwerbsmodelle (vgl. z.B. difu und vhw 2017; Kötter und Rehorst 2017) die größte quantitative Bedeutung für die Baulandbereitstellung auf. Trotz deren erfolgreichen Anwendung in der kommunalen Praxis müssen auch die hoheitlichen Baulandinstrumente wieder auf den Prüfstand gestellt werden, um deren Beitrag zur Bewältigung des angespannten Bodenmarktes zu verbessern.

Bei der Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zeichnet sich bereits eine Renaissance in der kommunalen Praxis ab und zahlreiche Städte haben zur Bewältigung der Herausforderungen des Wohnungsmarktes entsprechende Satzungsbeschlüsse gemäß § 165 BauGB gefasst. Daher soll im Folgenden die Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB als bewährtes Instrument der kommunalen Baulandentwicklung hinsichtlich ihrer

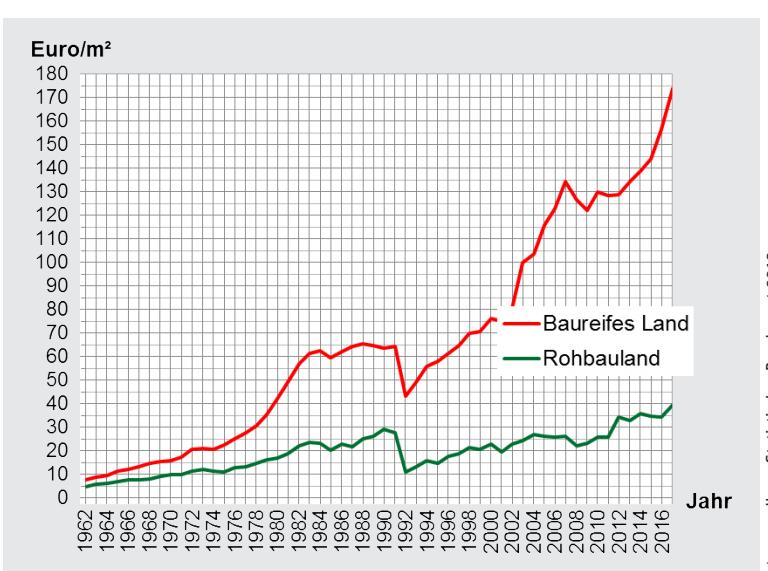


Abb. 1: Entwicklung der Baulandpreise (im Bundesdurchschnitt) von 1962 bis 2016

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2018

Potenziale zur Flächenbereitstellung für den geförderten Wohnungsbau überprüft werden. Darüber hinaus wird ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung vorgestellt. Entsprechend der Situation der Bauland- und Wohnungsmärkte sollen die Möglichkeiten der Umlegung im Hinblick auf folgende Anforderungen beleuchtet werden:

- Beschaffung von geeigneten Flächen für den geförderten Wohnungsbau,
- Bereitstellung der Flächen entsprechend des bestehenden Planungsrechts,
- Übertragung der Flächen an einen geeigneten Dritten,
- Begründung einer Bauverpflichtung für die zeitnahe Errichtung der Wohnungen im Standard des geförderten Wohnungsbaus,
- Begründung und Sicherung einer Mietpreis- und Belegungsbbindung.

Neben der hoheitlichen Umlegung steht hierbei auch die vereinbarte amtliche Umlegung im Fokus der Betrachtung.

2 Flächenbeschaffung durch Baulandumlegung

2.1 Planungsrechtliche Grundlagen

Mit Hilfe der Baulandumlegung können Gemeinden Grundstücke entsprechend den Festsetzungen eines Bauungsplans nach § 30 Abs. 1 oder Abs. 3 BauGB oder nach Maßgabe des § 34 BauGB neu gestalten und für eine zweckmäßige bauliche oder sonstige Nutzung vorbereiten. Zugleich können sie hiermit unter bestimmten Voraussetzungen Bauland für öffentliche Zwecke bereitstellen. Im Folgenden werden die genannten Flächenbereitstellungsmöglichkeiten näher erläutert und im

Hinblick auf die spezifischen Anforderungen der Bau-landentwicklung für den geförderten Wohnungsbau bewertet.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. § 1 Abs. 3 BauGB können in Bebauungsplänen Flächen festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, sofern dafür städtebauliche Gründe vorliegen. Ergänzend hierzu kann festgesetzt werden, dass entweder alle oder nur ein bestimmter Anteil an Wohnungen entsprechend der Förderungsvoraussetzungen errichtet werden müssen, sodass grundsätzlich förderfähige Wohneinheiten entstehen. Neben dem Neubau von Wohngebäuden schließt diese Festsetzung durch die Verwendung des Begriffs »Errichten« ebenfalls den Umbau und die Änderung von Wohngebäuden mit ein.

Zu beachten ist jedoch, dass mit den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nicht die tatsächliche Nutzung der zulässigen Gebäude für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus sichergestellt werden kann. Vielmehr zielt die Festsetzung auf die baulichen Merkmale des zulässigen Wohnungbauvorhabens ab. Auf den festgesetzten Flächen sind demnach alle baulichen Vorhaben zulässig, die den gebäudebezogenen Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen und die damit zumindest theoretisch mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten (vgl. Battis et al. 2016, BauGB, § 9, Rd.-Nr. 46). Mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB kann auf privaten Grundstücken zwar die Errichtung, nicht indessen die tatsächliche Nutzung von Wohnraum durch bestimmte Haushalte unterhalb der Einkommensgrenzen durchgesetzt werden. Dafür bedarf es ergänzender vertraglicher Regelungen.

2.2 Flächenbereitstellungsmöglichkeiten nach § 55 Abs. 2 BauGB

Die Baulandumlegung hat gemäß des Privatnützigkeitsgebotes in erster Linie den privaten Interessen der Grundstückseigentümer zu dienen, indem ungeordnetes und unerschlossenes Rohbauland i.d.R. zu erschließungsflächenbeitragsfreiem Bauland entwickelt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, Az.: 1 BvR 1512/97, zfv, Heft 6/2001, S. 385–388). In der Umlegung können hierfür nach § 55 Abs. 2 Satz 2 BauGB die im Bebauungsplan festgesetzten Flächen für örtliche Erschließungsanlagen durch Vorwegabzug bereitgestellt werden, die zur Erschließung des Umlegungsgebietes erforderlich sind und daher im gemeinschaftlichen Interesse der Grundstücks-eigentümer liegen (vgl. Stefani 2010, S. 51). Gleches gilt für Flächen, die aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung zur Verwirklichung der nach § 34 BauGB zulässigen Nutzung erforderlich sind. Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB sind im Rahmen des Vorwegabzugs an-

teilig durch alle Grundstückseigentümer bereitzustellen. Im Einzelnen sind dies Verkehrs- und Grünflächen einschließlich Kinderspielplätze, Immissionsschutzanlagen, Regenklär- und Regenüberlaufbecken sowie naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen (§ 55 Abs. 2 BauGB).

Inhaltliche Einschränkungen der Flächenbereitstellungsmöglichkeiten nach § 55 Abs. 2 BauGB ergeben sich dadurch, dass lediglich Flächen für solche Anlagen vorweg abgezogen werden können, deren Nutzung überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner des Umlegungsgebietes dient. Diese Einschränkungen sollen nicht nur die privatnützige Funktion des Flächenabzuges schützen, sondern gelten auch als Bemessungsgrenze für die Höhe des abzuschöpfenden Flächenbeitrags. Eine Entschädigung für den Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB erfolgt nicht. Im Gegensatz zum Flächenbeitrag zur Abschöpfung des Umlegungsvorteils kann der Flächenabzug die dafür festgelegte Obergrenze von 30 % überschreiten (vgl. § 58 Abs. 1 BauGB). Eine Begrenzung ergibt sich allerdings aus dem Konservationsprinzip. Hiernach muss jedem Eigentümer ein Grundstück von mindestens demselben Wert wie das Einwurfsgrundstück zugeteilt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch den Vorwegabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB keine Flächen für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden können. Der abgeschlossene Katalog von Anlagen zur Erschließung des Umlegungsgebietes dient dem privaten Interessenausgleich. Flächen für den sozialen Wohnungsbau lassen sich eindeutig nicht darunter subsumieren.

2.3 Flächenbeschaffungsmöglichkeiten nach § 55 Abs. 5 BauGB

Die Inhalte des § 55 Abs. 5 BauGB eröffnen einer Gemeinde über den § 55 Abs. 2 BauGB hinausgehende Optionen der Flächenbereitstellung. Voraussetzung hierfür ist stets, dass diese Flächen einem öffentlichen Zweck dienen und als solche in einem Bebauungsplan festgesetzt sind (EZBK 2017, BauGB, § 55, Rd.-Nr. 123). Eine Flächenbeschaffung nach § 55 Abs. 5 BauGB kann damit lediglich zur Verwirklichung eines Bebauungsplans genutzt werden und ist immer dann ausgeschlossen, wenn eine Umlegung im unbeplanten Innenbereich durchgeführt wird und sofern dort kein einfacher Bebauungsplan vorliegt (Young 2004, S. 103).

Der Begriff »öffentlicher Zweck« ist allerdings weder im Städtebaurecht noch im Kommunalrecht abschließend definiert, was die Bestimmung der mittels § 55 Abs. 5 BauGB mobilisierbaren Flächen erschwert. Im Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB wird der Begriff »öffentlicher Zweck« nicht verwendet, sodass in jedem Einzelfall zu entscheiden ist, ob die Festsetzung einer bestimmten Flächennutzung im Bebauungsplan der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks dient (vgl. Schrödter 2015, BauGB, § 55, Rd.-Nr. 39). Dies ist regelmäßig dann

der Fall, wenn Flächen für gemeindliche oder staatliche Einrichtungen wie Schulen, Kranken- und Rathäuser, aber auch Flächen für Ver- und Entsorgung sowie für Hochwasserschutzanlagen benötigt werden (vgl. EZBK 2017, BauGB, § 55, Rd.-Nr. 123). In der einschlägigen Rechtsprechung wird in der Regel auf Basis des Festsetzungskataloges des § 9 Abs. 1 BauGB auf die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Nutzungen bzw. Nutzungsarten abgestellt (vgl. z.B. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21.06.2012, Az.: OVG 2 B 25.10). Zu den mittels § 55 Abs. 5 BauGB aus der Verteilungsmasse ausscheidbaren Flächen gehören daher alle in § 9 Abs. 1 BauGB genannten Gemeinbedarfsflächen, die nicht bereits unter § 55 Abs. 2 BauGB fallen. Flächen für den sozialen Wohnungsbau kommen letztlich einem geeigneten Wohnungsunternehmen und damit einem Dritten zugute und sind nicht als Gemeinbedarfsfläche zu qualifizieren.

Das OVG Münster hat indessen entschieden, dass als »öffentlicher Zweck« jeder im Aufgabenbereich einer Gemeinde liegende Gemeinwohlbelang anzusehen ist. Lediglich die Gewinnerwirtschaftung wurde als öffentlicher Zweck ausgeschlossen (OGV Münster, Urteil vom 01.04.2008, Az.: 15 B 122/08). Diese Begründung wirft wiederum die Frage auf, ob die Wohnraumversorgung nicht in den kommunalen Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge fällt und damit einen »öffentlichen Zweck« darstellt. Sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Diskurs wird diese Frage in der Regel bejaht (vgl. z.B. Schöning und Vollmer 2018). Inhalt und Abgrenzung der Wohnraumversorgung als Teil der Daseinsvorsorge sind jedoch nicht eindeutig definiert.

Flächen nach § 55 Abs. 5 BauGB können der Gemeinde oder einem Vorhabenträger nur dann übertragen werden, wenn gleichwertige Ersatzflächen innerhalb oder außerhalb des Umlegungsgebietes für die Alteigentümer zur Verfügung stehen. Die Ersatzflächen müssen hinsichtlich ihrer Lage, Nutzbarkeit und Beschaffenheit mit den betreffenden Flächen im Umlegungsgebiet vergleichbar sein (vgl. Battis et al 2016, BauGB, § 55, Rd.-Nr. 34 ff.). Eine Flächenbeschaffung nach § 55 Abs. 5 BauGB ist zudem nur dann zulässig, wenn dafür im Bebauungsplan eine öffentliche Nutzung festgesetzt wurde, ein zeitnaher Bedarf für die vorgesehene öffentliche Nutzung besteht und die entsprechenden Maßnahmen auf den Flächen auch tatsächlich in den nächsten Jahren realisiert werden (vgl. Dieterich 2006, S. 133 f.).

Ein erheblicher Unterschied zum Vorwegabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB besteht hinsichtlich der verfassungsrechtlichen bzw. eigentumsdogmatischen Einordnung. Die Flächenbereitstellung nach § 55 Abs. 2 BauGB ist privatnützlich, da sie der Erstellung der notwendigen örtlichen Erschließungsanlagen dient und damit überwiegend den Bedürfnissen der privaten Grundstückseigentümer zugute kommt. Die Regelungen des § 55 Abs. 5 BauGB hingegen dienen der Beschaffung von Flächen, deren Nutzung einen öffentlichen Zweck verfolgt, und ist

damit als fremdnützlich einzustufen (vgl. Linke und Wittig 2014). Eine solche fremdnützige Flächenbeschaffung darf im Rahmen der gesamten Umlegung nur von untergeordneter Bedeutung sein und die Verteilungsmasse nicht reduzieren (vgl. Art. 14 Abs. 2 GG und BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, a.a.O.). Der Begriff des öffentlichen Interesses kann nach der derzeitigen Rechtslage nicht so weit ausgedehnt werden, dass hiermit vorrangig Flächen für öffentliche Zwecke mobilisiert werden können. Nach Stefani (2010, S. 51) ist die Erfüllung des öffentlichen Interesses ihrerseits bereits in der Grundstücksneuerordnung und der mit Hilfe von § 55 Abs. 2 BauGB ermöglichten plangerechten und zweckmäßigen baulichen Nutzung zu sehen.

Obwohl die Umlegung im Ganzen als Inhaltsbestimmung des Eigentums eingestuft wird, schließt dies nicht aus, dass einzelne umlegungsrechtliche Maßnahmen wie § 55 Abs. 5 BauGB auf die Durchsetzung bestimmter Gemeinwohlbelange zielen, was wiederum ein Merkmal der Enteignung ist (Christ 2002, S. 1517). Die Anwendung dieses Flächenabzugs setzt daher die Prüfung voraus, ob die im Bebauungsplan festgesetzten öffentlichen Zwecke so vorrangig sind, dass diese das konkrete Bestandsinteresse der betroffenen Eigentümer überwinden können (BVerfG, Urteil vom 24.03.1987, Az.: 1 BvR 1046/85, BVerfG 74, S. 264–297, »Boxberg-Urteil«). Die Flächenausscheidung nach § 55 Abs. 5 BauGB weist folglich wesentliche Merkmale einer Enteignung auf. Aus Sicht der Eigentümer besteht indessen gegenüber einer Enteignung ein wesentlicher Vorteil darin, dass in jedem Fall ein Anspruch auf gleichwertiges Ersatzland besteht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch die Flächenausscheidung nach § 55 Abs. 5 BauGB keine Flächen für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden können, da der geförderte Wohnungsbau im Sinne der Umlegung nicht als öffentlicher Zweck qualifiziert wird. Als öffentlicher Zweck im Sinne des § 55 Abs. 5 BauGB gelten alle Nutzungsarten des § 9 Abs. 1 BauGB, die nicht bereits unter § 55 Abs. 2 BauGB fallen. Zusätzlich wird bei der Beurteilung auf den Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Nutzungen abgestellt. Da die Mobilisierung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau zunächst ein Güterbeschaffungsvorgang zugunsten eines Dritten (Bereitstellung und Vermietung des Wohnraums) darstellt, ist diese im Rahmen der engen Vorschriften des § 55 Abs. 5 BauGB nicht möglich.

2.4 Flächenbeschaffung durch Umlegung nach dem Flächenmaßstab

Über die Flächenbereitstellung nach § 55 Abs. 2 und 5 BauGB hinaus bietet die Umlegung nach dem gesetzlichen Flächenmaßstab (§ 58 BauGB) eine weitere Möglichkeit zur Beschaffung von Flächen für kommunale Zwecke. So ist der Umlegungsvorteil als die durch die Umlegung bewirkten Bodenwertsteigerungen in Fläche

abzuschöpfen, die für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden kann.

Der Flächenbeitrag ist einheitlich und prozentual von allen Einwurfsflächen abzuziehen und gemäß § 58 Abs. 1 BauGB auf maximal 30 % (Neuerschließungsumlegung) bzw. 10 % (Neuordnungsumlegung) der eingeworfenen Fläche zu beschränken (vgl. EZBK 2017, BauGB, § 58, Rd.-Nr. 2 f.). Darüber hinausgehende Vorteile sind in Geld auszugleichen (§ 58 Abs. 1 Satz 4 BauGB). Der Flächenabzug für örtliche Verkehrs- und Grünflächen (§ 55 Abs. 2 BauGB) ist auf den Flächenbeitrag anzurechnen. Sofern in Umlegungsgebieten also ein großer Bedarf an neuen örtlichen Verkehrs- und Grünflächen besteht, der mitunter auch mehr als 30 % der Einwurfsmasse betragen kann, besteht kein Raum mehr für einen Flächenbeitrag. Die Abschöpfung der Umlegungsvorteile muss in diesen Fällen wie bei der Wertumlegung ausschließlich durch einen Geldausgleich erfolgen. Sofern keine oder nur wenige Flächen für kommunale Zwecke benötigt werden, kann die Gemeinde auch von sich aus auf den Flächenbeitrag verzichten und den Umlegungsvorteil ganz oder teilweise in Geld erheben (§ 58 Abs. 1 BauGB).

Zwar unterliegt der Flächenbeitrag im Gegensatz zu den Flächen nach § 55 Abs. 2 und 5 BauGB keiner Zweckbindung, gleichwohl ist die Verwendung des Flächenbeitrags unter dem Konservationsprinzip in der Fachliteratur kontrovers diskutiert worden. Unstrittig ist indessen die Verwendung der Flächen für den sozialen Wohnungsbau (vgl. Dieterich 2006, S. 148). In der Praxis wird indessen der Flächenbeitrag allein kaum ausreichen, um den Flächenbedarf für den geförderten Wohnungsbau in einem Baugebiet zu decken, denn je nach den Festsetzungen für Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB im Bebauungsplan erreichen die Flächenabzüge meistens bereits 30 %, sodass für eine Abschöpfung der überschließenden Umlegungsvorteile bis zur zulässigen Kappungsgrenze von max. 30 % der Einwurfsfläche regelmäßig lediglich ein geringer oder kein Raum mehr besteht, obwohl die umlegungsbedingte Bodenwertsteigerung über 43 % liegt (vgl. Schriever und Linke 2018, BauGB, § 58, Rd.-Nr. 13).

2.5 Flächenbeschaffung durch Umlegung nach dem Wertmaßstab

Durch eine Umlegung nach dem gesetzlichen Wertmaßstab (§ 57 BauGB) können lediglich die Flächen für gemeinschaftliche und öffentliche Zwecke nach § 55 Abs. 2 und 5 BauGB bereitgestellt werden. Die Abschöpfung des Umlegungsvorteils hat in Geld zu erfolgen, das ohne Zweckbindung in den kommunalen Haushalt eingestellt werden kann (vgl. Linke und Wittig 2014). Der abgeschöpfte Geldbetrag kann daher auch für den Flächenerwerb für Zwecke des geförderten Wohnungsbaus eingesetzt werden. Geschieht dies im Rahmen des Umlegungsverfahrens, kann die Gemeinde die Flächen ziel-

orientiert für den sozialen Wohnungsbau veräußern und entsprechend dem Bebauungsplan lagegerecht zuteilen. Die lagegerechte Zuteilung kann auf Grundlage einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB erfolgen. Für die verbindliche Festlegung einer »Quote für bezahlbaren Wohnraum« wäre die Einführung eines neuen Typs des sektoralen Bebauungsplans in Analogie zu den Bebauungsplänen gemäß § 9 Abs. 2a bis 2c BauGB sinnvoll (Bunzel und Niemeyer 2018, S. 8).

2.6 Flächenbeschaffung im Rahmen der vereinbarten amtlichen Umlegung

§ 56 Abs. 2 BauGB gestattet es, im Einverständnis mit allen Umlegungsbeteiligten abweichend vom standardisierten Flächenmaßstab nach § 58 BauGB und Wertmaßstab nach § 57 BauGB einen anderen Maßstab zur Verteilung der Verteilungsmasse anzuwenden. Danach kann einer Gemeinde zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mehr als die ihr nach § 58 Abs. 1 BauGB einschließlich von Flächenabzügen nach § 55 Abs. 2 BauGB zustehenden Flächen zugeteilt werden (Dieterich 2006, S. 178). Die Zuteilung an die Gemeinde erfolgt dabei nicht durch Vorwegabzug, sondern durch Zuteilungsverzicht privater Grundstückseigentümer. Für die Zuteilung bietet sich im Hinblick auf die Standortfestsetzungen im Bebauungsplan zum geförderten Wohnungsbau eine Vorwegregelung nach § 76 BauGB an. Der Verzicht auf Flächenzuteilung privater Grundstückseigentümer und die Zuteilung im Zuge der Vorwegnahme der Entscheidung müssen schriftlich erklärt und durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 Abs. 1 BauGB fixiert werden (EZBK 2017, BauGB, § 56, Rd.-Nr. 27 f.).

Die vereinbarte amtliche Umlegung kann in ihrer praktischen Anwendung nicht nur der Bodenordnung, sondern auch der Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele dienen und ist unter diesen Voraussetzungen als Planverwirklichungs- bzw. Zielbindungsvertrag nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB einzurunden. Zu den Zielen der Bauleitplanung zählt gemäß § 1 Abs. 5 BauGB auch eine sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die sich wiederum aus der in Art. 14 GG manifestierten Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden ableiten lässt (vgl. Bunzel et al. 2013: S. 12). Eine sozialgerechte Bodennutzung in den Kommunen verfolgt das Ziel, eine adäquate Wohnraumversorgung aller Bevölkerungsgruppen und letztlich sozial stabile Bewohnerstrukturen zu schaffen (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB).

Eine vereinbarte amtliche Umlegung kann der Umsetzung einer sozialgerechten Bodennutzung dadurch dienen, dass Flächen für den geförderten Wohnungsbau mobilisiert werden. Mit Zustimmung aller Beteiligten kann ein über die 10 % bzw. 30 % hinausgehender bzw. zusätzlicher entgeltlicher Flächenbeitrag für den geförderten Wohnungsbau vertraglich vereinbart werden

(Dietrich 2006, S. 350 f. und § 56 Abs. 2 BauGB). Die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens hat der BVerwG unter der Voraussetzung bestätigt, dass Kommunen mit Hilfe dieser Flächenbeiträge eine Bodenordnung mit einem bestimmten bodenpolitischen Interesse verfolgen, z.B. die Wohnraumversorgung von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, (BVerwG, Beschluss vom 17.07.2001, Az.: 4B 24.01, ZfBR 2002, S. 74). Auch eine vereinbarte amtliche Umlegung setzt voraus, dass ein Neuordnungsbedarf besteht, denn das Verfahren darf nicht ausschließlich zur Abschöpfung von Flächen zugunsten der Gemeinde durchgeführt werden (vgl. Bunzel et al. 2013).

Ein zusätzlicher Flächenbeitrag für den geförderten Wohnungsbau wird im Rahmen einer Umlegung häufig auch als »Sozialbeitrag« bezeichnet und findet im Zuge des »Erweiterten Stuttgarter Modells« Anwendung. Dieses Modell sieht neben dem unentgeltlichen Flächenbeitrag in Höhe von 30 % einen zusätzlichen entgeltlichen »Sozialbeitrag« in Höhe von 20 % der eingeworfenen Grundstücksfläche vor. Die Bereitstellung dieser Flächen erfolgt zu einem Preis, zu dem geförderter Mietwohnungsbau noch wirtschaftlich durchführbar ist (Stadt Stuttgart 2017). Dieses Vorgehen setzt die Vereinbarung eines »anderen Verteilungsmaßstabes« gemäß § 56 Abs. 2 BauGB voraus. Die Sicherung des Förderzwecks (Mietpreis- und Belegungsbindungen zugunsten einkommensschwacher Haushalte) und die Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Wohnungsauffördermitteln kann dabei durch die Eintragung einer beschränkt persönlichen Grunddienstbarkeit (§ 1090 BGB) in Abt. 2 des Grundbuchs erfolgen. Eine Zusage von Wohnungsauffördermitteln kann indessen wegen der fehlenden Zuständigkeit des Umlegungsausschusses nicht in der Umlegung erfolgen.

Die vertraglichen Vereinbarungen in einer vereinbarten amtlichen Umlegung unterliegen nicht der Vertragsfreiheit, sondern müssen gemäß § 11 BauGB den materiellen Anforderungen an städtebauliche Verträge entsprechen. Als maßgebliche Anforderung an die Vereinbarung eines erhöhten Flächenbeitrags ist das Angemessenheitsgebot zu beachten. Dies kann dann als gewährleistet angesehen werden, wenn eine mindestens wertgleiche Zuteilung (Konservationsprinzip) sowie eine verhältnisgleiche Zuteilung (Solidaritäts- oder Gleichbehandlungsprinzip) für jeden Eigentümer in der Umlegung erfolgen. Damit werden die Grenzen für eine vertragliche Regelung zur Abtretung von Flächen für den geförderten Wohnungsbau im Rahmen einer vereinbarten amtlichen Umlegung klar abgesteckt. Das Gebot der mindestens wertgleichen Zuteilung kann lediglich durch das Zweckmäßigenheitsgebot der Umlegung überwunden werden, wenn andernfalls im Einzelfall kein Grundstück zugeteilt werden kann, das nach den Festsetzungen des Bebauungsplans nutzbar ist (vgl. BGH, Urteil vom 14.07.1977, Az.: III ZR 139/74, Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR) 1978, S. 125). Im Rahmen der freiwilligen Umlegung können auch Flächenabtretungen von insgesamt

mehr als 50 % vereinbart werden, sofern die Bodenwertsteigerung dies zulässt und dies aus Zweckmäßigkeitsgründen erforderlich ist, denn der Halbteilungsgrundsatz ist inzwischen von der Rechtsprechung aufgegeben worden und stellt damit keine Schranke mehr dar (Busse 2009, S. 245).

3 Vorschlag zur Weiterentwicklung des Umlegungsrechts

3.1 Ausgangssituation

Die Analyse des Umlegungsrechts zeigt, dass die Baulandumlegung nach der derzeitigen Rechtslage nur begrenzt dazu geeignet ist, um Flächen für den sozialen Wohnungsbau im Hinblick auf die quantitative Bedarfssituation und die angestrebte soziale Mischung in neuen Baugebieten in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Insgesamt lassen sich die Möglichkeiten der Flächenbereitstellung unter Berücksichtigung der Baulandumlegung und der weiteren bodenpolitischen Instrumente der Baulandentwicklung wie folgt umreißen:

- In der Flächenumlegung kann der den Flächenabzug (§ 55 Abs. 2 BauGB) übersteigende Flächenbeitrag nach § 58 Abs. 1 BauGB zur Abschöpfung des Umlegungsvorteils zwar für den geförderten Wohnungsbau verwendet werden. In der Praxis weisen die Bebauungspläne indessen oftmals Erschließungs- und Grünflächen in einem solchen Umfang aus, dass der verfügbare Flächenanteil gering ausfällt und den vielerorts erforderlichen Bedarf von ca. 30 % der Flächen neuer Wohnbaugebiete für den geförderten Wohnungsbau nicht annähernd decken kann.
- In einer vereinbarten amtlichen Umlegung z.B. nach dem Ansatz des »Erweiterten Stuttgarter Modells« ist zwar eine Anhebung des Flächenbeitrages zugunsten des geförderten Wohnungsbaus möglich. Dazu bedarf es aber der Zustimmung aller Eigentümer und zugleich muss die Anhebung dem Gebot der Angemessenheit als wesentliches Prinzip städtebaulicher Verträge Rechnung tragen (s. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB).
- Der freihändige Erwerb von Flächen innerhalb und außerhalb der Umlegung scheitert häufig an der fehlenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer. Die Vorkaufsrechte nach § 24 und § 25 BauGB eignen sich lediglich für die Einzelfälle, in denen der Grundstücks-eigentümer grundsätzlich verkaufsbereit ist und zugleich die weiteren Anwendungsvoraussetzungen der Vorkaufsrechte gegeben sind.
- Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB als »schärfstes Schwerte des Städtebaus setzt das Wohl der Allgemeinheit voraus, denn die flächendeckende Grunderwerbspflicht der Gemeinde kann hier notfalls durch Enteignung durchgesetzt werden.

- Alle privatrechtlichen oder hoheitlichen Zwischen-erwerbsmodelle sind zudem aufgrund der doppelten Grundstückstransaktionen langwierig und kosten-trächtig und binden darüber hinaus kommunale Haus-haltsmittel.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die Flächen-bereitstellung in der hoheitlichen Umlegung durch eine Erhöhung des Flächenbeitrags vorzunehmen. Diese Über-legung hat bereits in den 1970er und 1980er Jahren an-gesichts des ebenfalls erheblichen Anstiegs der Bauland- und Wohnungspreise in den Ballungsgebieten mit der sogenannten »Erweiterten Umlegung« zu einem Reform-ansatz für die Umlegung geführt (s. Deutscher Bundestag 1981). Eingehende Erläuterungen zum bodenpolitischen Ansatz und zu den Prinzipien der Erweiterten Umlegung sowie Beispielberechnungen finden sich bei Seele (1982), Krautzberger (1982) und Gütter (1982).

3.2 Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Regelumlegung

Der Ansatz der Sozialen Umlegung greift wesentliche Prinzipien der Erweiterten Umlegung sowie des »Erwei-terten Stuttgarter Modells« auf. In dem vorgeschlagenen neuen Ansatz für ein gesetzliches Umlegungsverfahren soll der Zweck der bisherigen Regelumlegung ergänzt werden. Die Soziale Umlegung soll demnach nicht nur dem Interessenausgleich der Eigentümer, sondern zu-gleich dem Wohl der Allgemeinheit durch die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnraum dienen. Das bodenpolitische Ziel besteht darin, durch eine Erhöhung des Flächenbeitrags Bauland für den sozialen Wohnungsbau in ausreichender Menge und zu einem tragfähigen Preis bereitzustellen sowie sozial gemischte neue Baugebiete und stabile Quartiere zu verwirklichen. Im Unterschied zum Vorschlag der Erweiterten Umlegung von 1981 verfolgt die Soziale Umlegung als Hauptziel die Mobilisierung von Flächen durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils für den Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen und nicht die Bereitstellung von Flächen für die Wohneigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung. Neben der Bereitstellung von ausrei-chenden Flächen für den sozialen Wohnungsbau soll die Soziale Umlegung gleichzeitig zu einer angemessenen räumlichen Verteilung von gefördertem Wohnraum innerhalb des Stadtgebietes beitragen und damit eine sozial-durchmischte Stadtentwicklung fördern.

Die Flächen sollen durch die Beschränkung der Zuteilung in der Umlegung auf ein Grundstück zum Einwurfs-wert (bei einem Umlegungsvorteil von kleiner/gleich 100 %), maximal jedoch auf ein Grundstück von 50 % der Einwurfsfläche (bei einem Umlegungsvorteil größer 100 %) beschafft werden. Die Prinzipien der Sozialen Umlegung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zuteilung mindestens von 50 % der Fläche des Ein-wurfsgrundstücks an den Alteigentümer und mindes-tens Zuteilung eines Grundstücks zum Verkehrswert des Einwurfsgrundstücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses,
- Abschöpfung der umlegungsbedingten Bodenwert-steigerung (Umlegungsvorteil) von bis zu 50 % der eingeworfenen Grundstücksflächen in Land und Zu-teilung der dadurch gewonnenen Flächen abzüglich der Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB an geeignete Wohnungsunternehmen zu einem Preis, der noch ge-förderten Wohnungsbau ermöglicht,
- Verknüpfung der Zuteilung an die Wohnungsunter-nahmen mit einer Bauverpflichtung, die durch An-kaufsrecht zugunsten der Gemeinde (Preis zum Zeit-punkt des Beschlusses über den Umlegungsplan) bei Nichtbebauung gesichert ist,
- Begründung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts zur Vermeidung von Grundstücksspekulationen und
- Geldausgleich gemäß § 59 Abs. 2 Satz 3 BauGB vom Eigentümer an die Gemeinde für den Fall, dass das Zuteilungsgrundstück einen höheren Wert aufweist als das Einwurfsgrundstück sowie
- Geldausgleich gemäß § 59 Abs. 2 Satz 2 Alterna-tive 2 BauGB von der Gemeinde an den Eigentümer für den Fall, dass der Alteigentümer nach den genannten Grundsätzen weniger Bauland zugeteilt bekommt, als er in einer Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB erhalten hätte.

Der (soziale) Flächenbeitrag F_s in der Sozialen Um-legung ermittelt sich aus der Differenz zwischen dem Sollanspruch in der Regelumlegung und dem Wert des Einwurfsgrundstücks bzw. 50 % der Einwurfsfläche. In-soweit werden zwei Schranken für die Flächenbereitstel-lung eingeführt:

1. Mindestens wertgleiche Zuteilung in Land an den Alteigentümer zum Verkehrswert des Einwurfsgrund-stücks zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses wie in der Regelumlegung (100 % des Einwurfswertes) und
2. mindestens Zuteilung von 50 % der Fläche des Ein-wurfsgrundstücks an den Alteigentümer, soweit die Bodenwertsteigerung 100 % bzw. der Umlegungsvor-teil 50 % überschreitet (50 % der Einwurfsfläche).

Die Soziale Umlegung soll lediglich bei einem dringenden Baulandbedarf angewendet werden, bei dem die Nach-frage nach Bauland zu tragfähigen Preisen das Angebot deutlich übersteigt und die Deckung des Baulandbedarfs allein über den Markt im öffentlichen Interesse im Inter-esse der Zielgruppe des geförderten Wohnungsbaus nicht abgewartet werden kann. Wegen der höheren rechtlichen Anforderungen soll die Soziale Umlegung lediglich in förmlichen Entwicklungsbereichen nach §§ 165 ff. BauGB angewendet werden können, sodass dort der kostspielige Zwischenerwerb von Grundstücken und ggf. langwie-rige Enteignungsverfahren vermieden werden können.

Tab. 1: Beispiel: Verfahrensdaten und Flächenbereitstellung in der Sozialen Umlegung

Beispiel: Verfahrensdaten und Flächenbereitstellung in der Sozialen Umlegung			
Einwurfsmasse	E		120.000 m ²
Flächenabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB	f	20 %	24.000 m ²
Bodenwert Einwurfsgrundstück	BW _{roh}	260 €/m ²	
Bodenwert Zuteilungsgrundstück	BW _{bau}	520 €/m ²	
Tragfähiger Bodenwert für sozialen Wohnungsbau	BW _{sozWo}	400 €/m ²	
Verteilungsmasse	V		96.000 m ²
Wertsteigerung	W	100 %	
Flächenbeitrag in der Regelumlegung	F _{max}	30 %	36.000 m ²
Flächenbeitrag in der Sozialen Umlegung	F _s	50 %	60.000 m ²
Flächenbereitstellung für sozialen Wohnungsbau	F _{sozWo}		36.000 m ²

Dadurch kann die Akzeptanz der Maßnahme erheblich gesteigert werden, denn die Soziale Umlegung stellt im Vergleich zur Enteignung das mildere Mittel dar.

Im Hinblick auf Prinzipien und Grundsätze der hoheitlichen Umlegung zielt die Soziale Umlegung auf die Ausdehnung des Solidaritätsprinzips und die Modifizierung des Konservationsprinzips ab. Die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Wertgleichheit werden durch den Vorschlag der Sozialen Umlegung hingegen nicht berührt. Es sollen sich dadurch weder für Grundstückseigentümer noch für Gemeinden vermögensmäßige Nachteile ergeben. Den Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt soll eine weitere Option für die Baulandentwicklung zur Verfügung gestellt werden.

Das Potenzial für die Flächenbereitstellung kann anhand eines einfachen Beispiels verdeutlicht werden (vgl. Tab. 1). Beträgt die Einwurfsmasse in einem Umlegungs-

gebiet (Bruttobauland) beispielsweise 120.000 m² und werden 24.000 m² (= 20 % der Fläche) nach den Festsetzungen des Bebauungsplans für die örtlichen Erschließungs- und Grünanlagen benötigt, so verbleiben 96.000 m² als Verteilungsmasse (Nettobauland). Davon können in der Sozialen Umlegung bei einer umlegungsbedingten Wertsteigerung von z.B. 100 %, die zu einem Flächenbeitrag F_s von insgesamt 60.000 m² (50 %) führt, 36.000 m² (30 %) für den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden. Im Ergebnis ergibt sich für die Alteigentümer ein Sollanspruch von 50 % der Einwurfsfläche, also 60.000 m², sodass die Zuteilung der neuen Grundstücke die genannten Mindestanforderungen an die Fläche und an den Wert erfüllen.

Im Beispiel werden für den sozialen Wohnungsbau Bauflächen im Umfang von 35.273 m² bereitgestellt (vgl. Tab. 2). Bei einem tragfähigen Bodenwert von 400 €/m²

Tab. 2: Berechnungsbeispiel zur Sozialen Umlegung

(Ord.-Nr. 1 = Gemeinde, Ord.-Nrn. 2–7 = Private Eigentümer und Ord.-Nr. 8 = Geeignetes Wohnungsbauunternehmen)

Ord.-Nr.	Einwurfsmasse		Sollanspruch		Zuteilung		Geldausgleich
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	Fläche [m ²]	Wert [€]	Fläche [m ²]	Wert [€]	Fläche [m ²]	Wert [€]	Betrag [€]
2	27.500	7.150.000	13.750	7.150.000	13.750	7.150.000	–
3	18.500	4.810.000	9.250	4.810.000	9.577	4.980.000	170.000
4	15.800	4.108.000	7.900	4.108.000	7.900	4.108.000	–
5	25.000	6.500.000	12.500	6.500.000	12.500	6.500.000	–
6	22.600	5.876.000	11.300	5.876.000	11.481	5.970.000	94.000
7	10.600	2.756.000	5.300	2.756.000	5.519	2.870.000	114.000
8	–	–	–	–	35.273	14.109.200	14.109.200
1	–	–	36.000	–	–	–	14.487.200
1	–	–	24.000	–	24.000	–	–
Summe	120.000	31.200.000	120.000	31.200.000	120.000	45.687.200	14.487.200

entrichtet das geeignete Wohnungsbaunternehmen, dem die Flächen im Rahmen der Umlegung auf Grundlage des Bebauungsplans übertragen werden, an die Gemeinde einen Betrag von insgesamt 14.109.200 €. Die Zuteilung der Flächen wird im Umlegungsplan mit einer Bauverpflichtung für den sozialen Wohnungsbau verbunden, die grundbuchlich gesichert wird.

4 Fazit

Mit dem Instrument der Sozialen Umlegung können die Städte und Gemeinden ihre bodenpolitische Handlungsfähigkeit als zentralen Schlüssel zur Bewältigung der neuen Wohnungsnot wieder zurückgewinnen. Die Soziale Umlegung kann einen effektiven Beitrag zur bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindung leisten und damit zur Verwirklichung einer sozialgerechten Bodennutzung. Ohne beim Baulandangebot eine substantielle Verbesserung zu erzielen, ist die Belebung des sozialen Wohnungsbaus kaum denkbar. Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass die Mobilisierung und Verteilung des Bodens eine herausragende Bedeutung für eine nachhaltige Stadtentwicklung haben.

Literatur

- Battis, U., Krautberger, M., Löhr, R.-P. (Hrsg.) (2016): Baugesetzbuch – Kommentar. 13. Auflage, C.H. Beck, München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Bonn.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018. Berlin.
- Bunzel, A., Coulmas, D., Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch. Edition Difu, Berlin.
- Bunzel, A., Niemeyer, E.M. (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Heft 8/2018, 41. Jg., S. 743–752.
- Busse, J. (2009): Städtebauliche Verträge im Lichte der Rechtsprechung. In: KommJur – Kommunaljurist, Heft 7/2009, 6. Jg., S. 241–249.
- Christ, J. (2002): Die Umlegung als Instrument des privatnützigen Ausgleichs der Eigentümerinteressen. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsschall, Heft 22/2002, 117. Jg., S. 1517–1529.
- Deutscher Bundestag (1981): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland. Bundestagsdrucksache 9/746 vom 17.08.1981.
- Die Bundesregierung (2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21.09.2018 im Bundeskanzleramt, Berlin.
- Dietrich, H. (2006): Baulandumlegung. 5. Auflage, C.H. Beck, München.
- difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.) (Hrsg.) (2017): Roadmap Bodenpolitik: Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Berlin.
- EZKB – Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautberger, M. (Hrsg.) (2018): Baugesetzbuch – Kommentar. 6 Bände, Loseblatt, 130. Erg.-Lfg., Stand: 08/2018, C.H. Beck, München 2018.
- Güttler, H. (1982): Die Zuteilungsberechnung in der »erweiterten Umlegung« – Bereitstellung von Wohnbauflächen für bauwillige Dritte. In: VR – Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 7/1982, 44. Jg., S. 386–400.
- Kötter, T., Rehorst, F. (2017): Baulandentwicklung für bezahlbaren Wohnraum – Herausforderungen und Strategien im Berliner Umland. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2017, 79. Jg., S. 160–168 (Teil 1) und Heft 6/2017, 79. Jg., S. 264–270 (Teil 2).
- Krautberger, M. (1982): Die »erweiterte Umlegung«: Gesetzentwurf, Reformansatz und bodenpolitische Praxis. In: VR – Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 7/1982, 44. Jg., S. 374–385.
- Linke, H.J., Wittig, J. (2014): Baulandumlegung unter veränderten Rahmenbedingungen. In: Kummer, K., Frankenberger, J., Kötter, T. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2014. Wichmann, Berlin, S. 421–472.
- Pestel Institut (2015): Kurzstudie Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs. Hannover. www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Studien/kurzstudie-400000-wohnungen/kurzstudie-sozialer-wohnungsbau-und-wohnungsbedarf.pdf, letzter Zugriff 30.11.2018.
- Schöning, B., Vollmer, L. (2018): Wohnungsnot gestern und heute. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2018, S. 8–21.
- Schriever, H., Linke, H.J. (2018): Kommentar zu § 58 BauGB. In: Brüggemann, H. (Hrsg.) (2018): Baugesetzbuch – Kommentar. 6 Bände, Loseblatt, 107. Erg.-Lfg., Stand: 09/2018, Kohlhammer, Stuttgart.
- Schrödter, H. (2015): Baugesetzbuch – Kommentar. 8. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Seele, W. (1982): Zur bodenpolitischen Bedeutung der Landumlegung – insbesondere im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Umlegung nach dem Bundesbaugesetz. In: VR – Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 7/1982, 44. Jg., S. 353–374.
- Stadt Stuttgart (Hrsg.) (2017): Konditionen des »Erweiterten Stuttgarter Modells«. www.stuttgart.de/item/show/352920/1, letzter Zugriff 30.11.2018.
- Statistisches Bundesamt (2018): Destatis: Kaufwerte für Bauland. Fachserie 17, Reihe 5, Wiesbaden.
- Stefani, T. (2010): Zur Konkretisierung der Privatnützigkeit von Bodenordnungsverfahren. Dissertation an der Fakultät Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften der Technischen Universität Dresden.
- Young, H. (2004): Die verfassungsrechtliche Einordnung der städtebaulichen Umlegung auf Basis der modernen Eigentumsdogmatik. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

Kontakt

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter | Dipl.-Geogr. Frauke Rehorst
 Professur für Städtebau und Bodenordnung
 Institut für Geodäsie und Geoinformation
 Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn
 Nußallee 1, 53115 Bonn
 tkoetter@uni-bonn.de | frehorst@uni-bonn.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaeis.info.