

Expertenkreis „Zukunftsfragen der Bodenpolitik“

Roadmap Bodenpolitik

Eckpunkte einer bodenpolitischen Agenda 2020–2030

Nach einem viermonatigen Arbeitsprozess hat der von Difu und vhw initiierte Expertenkreis „Zukunftsfragen der Bodenpolitik“ eine Roadmap auf den Weg gebracht, in der bodenpolitische und bodenrechtliche Notwendigkeiten und Möglichkeiten vor dem Ziel einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung formuliert wurden. Leitend war die zentrale Erkenntnis, dass angesichts der zunehmenden wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen den Städten und Gemeinden verlorengegangene Steuerungskraft im Umgang mit kommunalem Boden zurückgegeben werden muss. Die bodenpolitische Agenda soll – auch im Hinblick auf die neue Legislaturperiode – einen Weg aufzeigen, wie die vielfältigen und nicht länger hinhnehmbaren Blockaden in der Bodenpolitik aufgelöst werden können.

Boden ist ein knappes Gut: Er wird vor allem in wachsenden Stadtregionen mehr und mehr zu einer lukrativen und sicheren Anlage für internationale Finanzinvestoren. Die seit der Weltfinanzkrise exorbitant gestiegenen Bodenpreise führten dort in den letzten zehn Jahren zu stark steigenden Immobilienpreisen und Mieten. Der Anteil der Grundstückskosten an den Gestehungskosten einer Wohnung überschreitet in attraktiven Lagen bereits die 50%-Grenze. Wer Bürgerinnen und Bürger mit geringen und immer häufiger sogar solche mit mittleren Einkommen auch morgen noch mit angemessenem Wohnraum versorgen will, wer attraktive, lebenswerte Städte mit einer ausreichenden öffentlichen Infrastruktur erhalten und dabei den Erfordernissen des Klimawandels und der Klimaanpassung gerecht werden will, der muss sich also heute mehr denn je der Bodenfrage stellen. Die Kommunen haben dies genauso erkannt wie die am Gemeinwohl orientierten Teile der Immobilienwirtschaft. Nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und soziale Wohnungspolitik sind ohne eine aktive und konsistente Bodenpolitik aller administrativen Ebenen langfristig nicht umsetzbar.

Die Städte und Gemeinden müssen in diesem besonderen Handlungsfeld ihre verlorene Steuerungskraft zurückgewinnen. Dies erfordert die konsequente Anwendung bestehender Konzepte und Instrumentarien. Vor allem aber muss der instrumentelle Gestaltungsrahmen kurzfristig den aktuellen Anforderungen angepasst werden. Hierzu müssen dringlich Lücken geschlossen, Fehlanreize ausgeräumt und der kommunalen Ebene effiziente Instrumentarien an die Hand gegeben werden. Die Antworten auf die Bodenfrage liegen hiermit auf dem Tisch – es gilt nun die Kerninstrumente konzertiert umzusetzen. Dazu formulieren wir neun Kernforderungen.

Verantwortlicher Umgang mit öffentlichem Boden – aktive Liegenschaftspolitik ermöglichen

Das öffentliche Eigentum an Grund und Boden ist ein großer Schatz – mit diesem muss sorgsam umgegangen werden. Der Boden ist ein entscheidender Schlüssel für eine das Gemeinwohl sichernde Zukunftsgestaltung.

Gemeinwohlorientierte Vergabe von Grundstücken der öffentlichen Hand

Rasch umsetzbar und unter dem Strich ökonomisch, gesellschafts- und umweltpolitisch effizient ist die konsequente Abkehr vom Höchstgebotsverfahren auf allen staatlichen Ebenen hin zu einer konzeptorientierten Ausschreibung. Diese muss je nach Standort und Rahmenbedingungen unterschiedliche (sozialpolitische, städtebauliche, ökonomische, ökologische) Zielsetzungen enthalten. Damit werden Interessengegensätze nicht mehr wirksam. Das Ausspielen der planerischen durch fiskalische Ziele wird so beendet und ein nachhaltiger Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden etabliert. Besonders nachhaltig ist die Vergabe von Erbbaurechten. Der Boden bleibt so in der öffentlichen Hand. Die Nutzungsart kann über den Erbbaurechtsvertrag privatrechtlich ausgestaltet und angepasst werden.

Boden- und Infrastrukturfonds einrichten

Vielen Städten und Gemeinden fehlen die finanziellen und personellen Ressourcen für eine effektive Liegenschaftspolitik. Hier setzen Bodenfonds an, mit denen Spielräume der Stadtentwicklung geschaffen und langfristig gesichert werden können, indem ein Sondervermögen (Wohnbau-, Gewerbeflächen) aufgebaut wird. Bund und vor allem die Länder sind hier gefordert. Es geht zum einen um die Beseitigung von Regularien in den Ländern, die dem Aufbau regionaler und kommunaler Boden-



und Infrastrukturfonds entgegenstehen. Zum anderen sollten Bund und Länder den Aufbau von Bodenfonds unterstützen: indem sie finanzielle Beiträge, z.B. in Form von Mitteln aus der Wohnungs- bzw. Städtebauförderung, und Sacheinlagen, z.B. in Form bundes- oder landeseigener Grundstücke, leisten sowie organisatorisches „Know-how“ (Pilotprojekte) zur Verfügung stellen. Bund und Länder sollten mit gutem Beispiel vorangehen und selbst Liegenschaftsfonds begründen und/oder ihre Flächen in die kommunalen Fonds einlegen. Auf diese Weise könnten sie eine nachhaltige und am Gemeinwohl ausgerichtete Nutzung ihrer Liegenschaften gewährleisten.

Vorfahrt für gezielte Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Die zunehmende Verbreitung – und auch die Erfolge – von städtebaulichen Verträgen (Umsetzung von Baulandmodellen usw.) dürfen nicht über eines hinwegtäuschen: Die Steuerungsfähigkeit der Kommunen ist über ihre Rolle als Grundeigentümer wesentlich höher als allein mit planungsrechtlichen Instrumenten. Deshalb ist dem kommunalen Zwischenerwerb und der strategischen Bodenbevorratung Vorrang vor städtebaulichen Verträgen einzuräumen. Kommunen müssen hierzu künftig rechtlich und finanziell in die Lage versetzt werden, die für eine nachhaltige Stadtentwicklung benötigten Grundstücke zu erwerben. In den Ländern bestehende haushaltsrechtliche Regularien – insbesondere für Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten – und die diesbezüglich zum Teil restriktive Handhabung der Kommunalaufsichtsbehörden bedürfen einer Korrektur. Bodenvorratspolitik steigert das kommunale Vermögen – dem laufen kommunale Entschuldungsprogramme durch Grundstücksverkäufe diametral entgegen.

Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken – planungsrechtliche Instrumente schärfen

Neben nachhaltiger kommunaler Liegenschaftspolitik müssen auch die planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen gestärkt werden.

Kommunales Vorkaufsrecht weiterentwickeln

In spekulativ überhitzten Märkten und bei nicht veräußerungsbereiten Eigentümern reicht das Vorkaufsrecht der Städte und Gemeinden nach dem Baugesetzbuch (BauGB) nicht aus, um den Kommunen einen effektiven Zugriff auf die für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung erforderlichen Flächen zu eröffnen. Es wird vorgeschlagen, die Regelungen des besonderen Vorkaufsrechts (§ 25 BauGB) insofern zu erweitern, dass in einem durch Satzung zu bestimmenden Teilbereich der Stadt generell ein preislimitiertes Vorkaufsrecht gilt – und nicht nur unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Zudem sollte klarstellend geregelt werden, dass auch die Durchsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung ein ausreichender Gemeinwohlgrund zur Ausübung des Vorkaufsrechts ist. Durch diese Absenkung der rechtlichen Hürden ließe sich die Innenent-

wicklung forcieren. Darüber hinaus ist in Erwägung zu ziehen, das Vorkaufsrecht in bestimmten Fällen auch auf Teileigentum gemäß Wohnungseigentumsgesetz (WEG), auf Erbbaurechte sowie auf die Übertragung von Gesellschaftsanteilen auszuweiten oder die Umgehung durch „share-deals“ auf andere Weise auszuschließen. Den Gemeinden muss die Möglichkeit eingeräumt werden, begründet eine Fristverlängerung zur Ausübung der Vorkaufsrechte in Anspruch zu nehmen.

Stärkung der Gemeinwohlziele in der Innenentwicklung – Erweiterung der bauplanungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten

Etwa die Hälfte der Wohnungsbautätigkeit in Großstädten erfolgt im Innenbereich auf der Grundlage von § 34 BauGB. Der Rechtsanspruch des Eigentümers auf Erteilung einer Baugenehmigung stützt sich hier ausschließlich auf städtebauliche Kriterien, insbesondere das Einfügen in die nähere Umgebung nach Art und Maß der Nutzung. Gemeinwohlbelange (Anteil sozial gebundener Wohnungen, Infrastrukturkosten) bleiben dagegen unberücksichtigt. Um mit der erforderlichen Effektivität den Gemeinwohlbelangen in diesen Bereichen Geltung zu verschaffen, bedarf es einer Verbesserung der kommunalen Handlungsoptionen. Vorgeschlagen wird hierzu, die Festsetzungsmöglichkeiten in einfachen Bebauungsplänen durch einen neuen § 9 Abs. 2d BauGB zu erweitern, der in definierten Bereichen für neue Bauvorhaben einen Beitrag zum Gemeinwohl als Genehmigungsvoraussetzung ermöglicht.

Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) zeitnah einführen

An dispers verteilten und heterogenen Potenzialen von baureifem Land im Innenbereich und dem zum Teil spekulativen Abwarten von Eigentümern setzt die Innenentwicklungsmaßnahme an. Sie wird derzeit im Rahmen eines Planspiels erprobt. Durch eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung, die sich aus der IEM-Satzung oder dem IEM-Bebauungsplan ergibt, lässt sich so eine Lücke im geltenden besonderen Städtebaurecht schließen und den Kommunen bei der Lösung eines vielerorts drängenden Problems helfen. Dieses neue Instrument sollte deshalb möglichst kurzfristig eingeführt werden.

Steuerung der Bodenentwicklung zurückgewinnen – Bodenentwicklung besser (be)steuern

Die institutionellen Rahmenbedingungen prägen in hohem Maße die Marktergebnisse. Hierzu zählt in besonderer Weise auch die Besteuerung von Immobilien. Sie beeinflusst das wirtschaftliche Handeln der Akteure nicht unerheblich.

Einführung einer Bodenwert- und Bodenflächensteuer

Die anstehende Grundsteuerreform ist bodenpolitisch von hoher Relevanz. Sie sollte dazu genutzt werden, Fehlanreize der bestehenden Besteuerung auszuräumen und die Grundsteuer nicht nur als valide und steuergerechte Einnahmequelle der



Kommunen zu erhalten, sondern zu stärken. Wir plädieren dafür, die Bodenwert- und Bodenflächensteuer als Referenzmodell für die Grundsteuerreform heranzuziehen. Dieses sollte mit einer Differenzierung der Steuermesszahlen für Grundstückswert und Grundstücksfläche bei gleichzeitiger Regionalisierung verbunden werden. Für Zwecke des Finanzausgleichs ist das Modell mit normierten bzw. bundesweit durchschnittlichen Steuermesszahlen für den Wert- und Flächenanteil zu versehen; so können die problematischen Effekte des Bodenwertes im Rahmen des Finanzausgleichs „geglättet“ werden.



Abb. 1: Expertenkreis „Zukunftsfragen der Bodenpolitik“ bei der Arbeit – hier am 30. Juni 2017 beim vhw (Foto: vhw)

Grunderwerbsteuer weiterentwickeln

Bauland mobilisierende Wirkung hätte auch eine allgemeine Senkung der Grunderwerbsteuer auf das Niveau von 2006, d.h. auf 3,5%. Die Einnahmeverluste der Länder müssten durch Kompensationszahlungen des Bundes ausgeglichen werden. In jedem Fall sollte insbesondere der kommunale Zwischenerwerb steuerbefreit werden, um die erforderliche aktive gemeinwohlorientierte Liegenschaftspolitik zu entlasten.

Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit verstärken

Mehr und mehr wachsen nicht nur die Kernstädte, sondern auch gesamte Stadtregionen mit einer Vielzahl von Städten und Gemeinden. Deren verbindliche und wirksame Kooperation ist nicht erst heute für Wohnungsversorgung, Mobilität und Freiraumqualität zunehmend unverzichtbar. Freiwillige und informelle Prozesse und Projekte – wie z.B. regionale Bündnisse für Wohnungsbau und Mobilität oder regionale Zweckverbände bzw. Entwicklungsgesellschaften – sind dazu ebenso erforderlich wie eine Stärkung der formellen Regionalplanung oder eines aktiven Regionalmanagements. Sie können eine wichtige Funktion als Anstoßgeber und Moderatoren haben. Die Länder sind deshalb gehalten, die Instrumente der Landes- und Regionalplanung zu schärfen und die zuständigen Stellen personell und finanziell zu stärken. Anreize zur interkommunalen Kooperation in der Ausgestaltung von Förderprogrammen sind zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Regionale Boden- und Infrastrukturfonds als Sondervermögen können die gezielte Baulandbereitstellung und Erschließung für Wohnungsbau und soziale Infrastruktur (z.B. durch die Nutzung großer Konversionsflächen) auch bei kleinteiligen kommunalen Strukturen gewährleisten. Sie tragen auch zu einem fairen interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleich bei. Zudem ist über eine effektivere Planungsgrundlage nachzudenken. Eine verpflichtende gemeinsame Flächennutzungsplanung von Gemeinden eines engeren Verflechtungsraumes – um ein regionales Rahmenkonzept für die Siedlungsentwicklung zu schaffen – könnte ein geeigneter Ansatz sein. Dementsprechend ist eine Weiterentwicklung der entsprechenden Regularien im BauGB (§ 204) zu prüfen.

Die Forderungen benennen überwiegend neue Instrumente und weisen auf notwendige Gesetzesänderungen hin. Mindestens ebenso große Bedeutung hat die konsequente und zielorientierte Anwendung von zum Teil schon lange zur Verfügung stehenden Instrumenten (z.B. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen) und eine stärkere Gewichtung der Baulandmobilisierung bei Zielkonflikten mit anderen Politikfeldern. Insbesondere sind eine ressortübergreifende Integration und Flexibilisierung von Förderinstrumenten, Strategien und Politiken erforderlich, um die Bodenmobilisierung zu unterstützen. Hierzu zählen die Verknüpfung der Baulandentwicklung mit Förderprogrammen bei gleichzeitiger Einbindung privater Wohnungsmarktakteure, ebenso der Einsatz von Wohnungsbaufördermitteln, um finanzschwache Kommunen bei Erwerb und Entwicklung von geeigneten Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau zu unterstützen.

Der Expertenkreis „Zukunftsfragen der Bodenpolitik“ will mit dieser Roadmap Bodenpolitik und mit der gesondert vorgelegten ausführlichen „Bodenpolitischen Agenda 2020–2030“ zu einer vertieften interdisziplinären Fachdiskussion beitragen, vor allem aber Anstöße für die Politik auf allen staatlichen Ebenen geben. Als erste Schritte sind deshalb geplant:

- Einbringen der Kernforderungen in die aktuellen Koalitionsverhandlungen zur Bildung einer neuen Bundesregierung;
- Ansprechen der verantwortlichen Ministerien des Bundes und der Länder und Anstoßen einer baldigen Befassung der Bau- und Finanzministerkonferenz mit den Vorschlägen;
- Einbeziehen und Beteiligen der kommunalen Spitzenverbände mit ihrer fachlichen und politischen Kompetenz, um die Roadmap praxisingerecht zu konkretisieren und mit entsprechenden Prioritäten zu versehen.

Prof. Dr. Jürgen Aring, Dr. Diana Coulmas, Fabian Rohland, vhw e.V., Berlin

Prof. Martin zur Nedden, Prof. Dr. Arno Bunzel, Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin