

Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen!

Empfehlungen an Bund und Länder

Städte und Gemeinden benötigen Flächen, um die Lebensumwelt sozial wie wirtschaftlich ausgewogen, die natürlichen Ressourcen schonend, den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gerecht werdend, zu gestalten. Dieser Auftrag ist bei angespannten Immobilienmärkten praktisch unmöglich umsetzbar, da ein Flächenerwerb in einem spekulativen Umfeld für Kommunen regelmäßig wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Stadt und Land sind von dieser Entwicklung gemeinsam betroffen. Die Empfehlungen der Baulandkommission aus dem Juli 2019 heben daher zu Recht die Bedeutung einer aktiven kommunale Bodenpolitik und insbesondere einer Bodenvorratspolitik durch die Kommunen hervor. Die Kommunen sind sich ihrer Schlüsselrolle in der Gestaltung einer sozialgerechten Stadtentwicklung bewusst und sehen diese in den hohen Erwartungen der Kommission gespiegelt. Um diese hoch gesteckten Ziele zeitlich und räumlich adäquat umsetzen zu können, bedarf es weitergehender Überlegungen: Wie kann die durch Spekulation getriebene „Preisentwicklung“ des durch Knappheit gekennzeichneten Bodenmarktes durchbrochen werden? Wie können die Städte in angespannten Bodenmärkten befähigt werden, auch auf lange Sicht die Daseinsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung zu sozial vertretbaren und umweltschonenden Konditionen sicherzustellen? Wie können eine sozial ausgewogene Mischung in den Städten gewährleistet und soziale Spaltungstendenzen vermieden werden?

Die im Folgenden aufgeführten Empfehlungen knüpfen an diese Punkte an. Grundlage bilden die Erfahrungen der insgesamt 14 Städte, die an dem Kooperationsprojekt beteiligt waren.

- In Städten mit anhaltend stark steigenden Immobilienpreisen ist eine temporäre Preisregulierung erforderlich, um unter den Bedingungen eines strukturellen Nachfrageüberhangs und des u.a. aus der Nullzinspolitik resultierenden auch internationalen Anlagedrucks eine Dämpfung der Bodenpreisentwicklung zu erreichen. Kommunen sind bei der Anwendung städtebaulicher Instrumente wie im Rahmen ihrer Liegenschaftspolitik an den Verkehrswert gebunden. In überhitzten Immobilienmärkten übersteigt der Verkehrswert den sich aus der aktuellen und künftigen kommunalen Nutzung ergebenden „ertragsbasierten Wert“. Die Folge ist, dass die Preissteigerungen auf nachgeordnete Märkte (Wohnungen, Gewerberäume etc.) und die Kosten der Daseinsvorsorge durchschlagen und eine ausreichende Nahversorgung durch Handwerk, Dienstleistungen und Handel gefährdet ist. Die strukturelle Knappheit des Flächenangebotes nicht nur in den Agglomerationsräumen erfordert einen Mechanismus, der die Preisbildung nicht mehr allein den Renditeerwartungen überlässt. Zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung wird daher vorgeschlagen, auf der Basis des festgestellten Verkehrswertes den dann maßgeblichen „regulierten Bodenwert“ einzufrieren und eine Anpassung nur noch im Umfang der allgemeinen Teuerungsrate zuzulassen.
- Ergänzend sollte auch geprüft werden, ob mit einem Bodenpreisdämpfungsgesetz ein Genehmigungsvorbehalt analog dem Grundstücksverkehrsgesetz für Baugrundstücke und Bauerwartungsland geschaffen wird. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten könnte die Ge-

nehmigung solche Grundstückverkäufe untersagt werden, wenn der Verkaufspreis oberhalb des „regulierten Bodenwertes“ liegt.

- Bund und Länder sollten die Städte durch die Auflage von Bodenfonds unterstützen. Hierauf sind vor allem die strukturell durch Altschulden belasteten Kommunen angewiesen – angesichts der Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen aber auch andere Städte. Einen solchen Weg geht aktuell das Land Baden-Württemberg mit einem bei der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH geführten Grundstücksfonds, der für finanzschwache Kommunen mit Engpässen am Wohnungsmarkt als Zwischenerwerber auftritt. Allerdings sollten Bodenfonds auch komplexere Entwicklungsvorhaben mit längeren Umsetzungszeiten sowie der Aufbau einer strategischen Flächenreserve in kommunaler oder interkommunaler Hand unterstützen können. Entsprechende Initiativen sollten auch in anderen Bundesländern entwickelt werden.
- Der kommunale Ankauf von Grundstücken muss haushaltsrechtlich ermöglicht werden, damit die Kommunalaufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, die derzeit restriktive Praxis aufzugeben. Angesichts der Wertbeständigkeit von Grundstücken und der in der Regel positiven Wertentwicklungen ist ein Ankauf wirtschaftlich vorteilhaft. Die Länder müssen für die Kommunalaufsicht entsprechende Vorgaben formulieren. Hierzu sind ggf. gesetzliche Vorschriften sowie Verwaltungsvorschriften im Sinne von verbindlichen Richtlinien anzupassen.
- Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen erlauben den Kommunen zum Teil die Veräußerung von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes, soweit die Veräußerung einem durch das Wohl der Allgemeinheit gedeckten Zweck dient – z. B. die soziale Wohnraumversorgung. Diese Spielräume sind weiter zu entwickeln. Eine Veräußerung zu rein fiskalischen Zwecken muss auf Ausnahmefälle beschränkt werden. Nur so kann verhindert werden, dass die Gemeinden (genauso wie Bund und Länder) selbst zum Preistreiber auf den Immobilienmärkten werden. Bei der Bestimmung des Erbbauzinses für von Kommunen vergebene Erbbaurechte spiegelt der örtliche Vergleichsmaßstab die tatsächlichen Marktbedingungen unzureichend. Hier sollte eine Orientierung an den Bedingungen des Kapitalmarktes oder zumindest an den Bedingungen anderer Städte vergleichbarer Größe ermöglicht werden
- Die aktive Bodenpolitik der Gemeinden erfordert auch eine Entlastung der Kommunen von der Grunderwerbsteuer. Flächenankäufe, welche die Städte und Gemeinden befähigen, ihrer Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung nachzukommen, sind deshalb generell von der Grunderwerbsteuer zu befreien.
- Die derzeitigen Bestimmungen des Vorkaufsrechts genügen den Erfordernissen einer kommunalen Bodenpolitik nicht. Wie aktuell im Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vorgesehen, ist insbesondere der Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB deutlich um auch geringfügig bebaute Grundstücke zu erweitern. Auch sollte die Vorschrift für alle Grundstücke gelten, auf denen Wohngebäude zulässigerweise errichtet werden dürfen und nicht nur in Gebieten, in denen vorrangig Wohngebäude errichtet werden. Klarstellend sollte die Deckung des Wohnbedarfs, insbesondere für einkommensschwächere und weniger begüterte Personen, als Rechtfertigungsgrund für die Vorkaufsrechtsausübung im Gesetz verankert werden. Die Preislimitierung muss zudem zumindest in Gebieten mit angespannten Bodenmärkten effektiver ausgestaltet sein. Sinnvoll wäre es hier, dass in diesen Gebieten generell zum Verkehrswert ausgeübt

werden kann. Besser noch wäre die Bindung an einen neu einzuführenden Bodenwert (siehe oben). Dies würde zugleich einen preisdämpfenden Effekt nach sich ziehen. Umgehungswege über Share Deals, die Anordnung einer gesamtschuldnerischen Haftung bei sog. Portfolioverkäufen oder die Begründung von Wohneigentum oder Erbbaurechten müssen effektiv ausgeschlossen werden.

- Die Spielräume für eine Durchführung Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sollten erweitert werden. Häufig haben die privaten Eigentümer durchaus ein Interesse an der Entwicklung, wollen aber an der Wertschöpfung aus der Entwicklung partizipieren. Eine solche Beteiligung ist rechtlich allerdings derzeit nicht möglich. Etwasige Überschüsse werden erst nach vielen Jahren und der abschließenden Abrechnung vorgenommen. Unter der Voraussetzung einer auch auf dieser Basis gesicherten Finanzierung könnte eine Flexibilisierung in diesem Punkt die Erfolgchancen solcher komplexer Gesamtmaßnahmen bei heterogenen Eigentümerinteressen erheblich erhöhen.
- Grundstücke der öffentlichen Hände sollten generell für gemeinwohlbezogene Nutzungen vorgehalten und ggf. mit entsprechender Zweckbindung vergünstigt an die Kommunen (zurück)gegeben werden. Bund und Länder (sowie deren Gesellschaften und Ausgliederungen) haben in der Vergangenheit, auch schon vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland, die für ihre Zwecke erforderlichen Flächen häufig von Kommunen und in der Regel zu sehr günstigen Bedingungen erworben. Solche Grundstücke heute zum Höchstpreis zu vermarkten, befeuert die Preisspirale am Immobilienmarkt zusätzlich. Das erschwert den kommunalen Grundstückserwerb, etwa für Aufgaben der Daseinsvorsorge und insbesondere für die soziale Wohnraumversorgung. Das Prinzip der Vermarktung zum Höchstpreisgebot sollte in ein Veräußerungsverbot von öffentlichem Boden zu reinen Zwecken der Haushaltskonsolidierung umgewandelt werden. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei Bund und Ländern sind entsprechend anzupassen. Die von der Baulandkommission empfohlene und mittlerweile umgesetzte Änderung der Vergabe von Grundstücken aus dem Vermögen des Bundes ist damit ein Schritt in die richtige Richtung, weitere insbesondere zu ausgegliederten Vermögen sollten folgen.
- Hohe Bodenpreise und Schwierigkeiten bei der Baulandmobilisierung betreffen in der Regel ganze Stadtregionen. Die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Städten und Gemeinden der Stadtregionen erfordern eine effektive Abstimmung und Kooperation bei der Weiterentwicklung unserer Verkehrsinfrastruktur, den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung und vielen anderen Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Anreize für ein solches interkommunales Miteinander sind trotz dieser Erkenntnisse nach wie vor unterentwickelt. Anreize zur interkommunalen Kooperation bei der Ausgestaltung in den Förderprogrammen von Bund und Ländern sind deshalb zu erhalten und weiterzuentwickeln.

An der Erarbeitung der Empfehlungen an Bund und Länder haben mitgewirkt

Luise Adrian

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Prof.-Dr. Arno Bunzel

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Karin Diekstatt-Heuser

Fachdienst Stadtentwicklung und Bauleitplanung, Stadt Oldenburg

Axel Eisele

Leiter der Abteilung Strategisches Immobilienmanagement im Liegenschaftsamt beim Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg

Harald Fuchs

Referatsleitung Liegenschaften bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

Wolf-Dietrich Gierth

bis Juli 2020 Leiter des Liegenschaftsamtes der Stadt Karlsruhe, bis September 2020 Vorsitzender der Fachkommission Liegenschaften des Deutschen Städtetages

Hannes Hinnecke

Bürgermeisteramt Stadt Nürnberg, Stab Stadtentwicklung

Martin Hunscher

Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Frankfurt am Main

Dr. David Jacob

Abteilungsleiter Kaufmännisches Immobilienmanagement, Fachbereich Bau- und Immobilienmanagement der Stadt Mannheim

Matthias Kaufmann

Liegenschaftsamt der Stadt Leipzig

Hermann Klein

Leiter Referat Stadtentwicklung und Statistik bei der Stadt Braunschweig

Heinz-Martin Muhle

Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Hamm

Axel Müller

Fachdienstleiter Projekt Fliegerhorst bei der Stadt Oldenburg

Dr.-Ing. Hermann-Lambert Oediger

Leiter der Abteilung Stadtentwicklung bei der Landeshauptstadt Stuttgart

Daniela Michalski

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Ricarda Pätzold

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Hans Martin Pfohl

Abteilungsleiter Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanungsamt bei der Landeshauptstadt Dresden

Vera Ptacek

Fachbereich Stadtplanung und Geoinformation der Stadt Braunschweig

Elke Plate

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin

Sabine Stucke

Servicecenter Immobilien im Kommunalreferat der Landeshauptstadt München

Thorsten Tonndorf

Referatsleitung Stadtentwicklung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin

Dr. Petra Wagner

Abteilungsleiterin Stadtentwicklung, Fachbereich Geoinformation und Stadtplanung bei der Stadt Mannheim

Vera Winkler

Abteilungsleiterin Liegenschaftsmanagement, Amt für Hochbau und Immobilienverwaltung der Landeshauptstadt Dresden

Erik Wolfram

Bereichsleiter Stadtentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam