

Oktober 2017

Roadmap Bodenpolitik

Bodenpolitische Agenda 2020-2030

Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen

www.difu.de

www.vhw.de

Bodenpolitische Agenda 2020-2030

Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen

Initiiert und begleitet durch das

Deutsches Institut für Urbanistik

(Prof. Dr. Arno Bunzel, Prof. Martin zur Nedden, Ricarda Pätzold)

und den

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

(Prof. Dr. Jürgen Aring, Dr. Diana Coulmas, Fabian Rohland)

Mitglieder des Expertenkreises*

Frauke Burgdorff, Burg Dorff Stadt Agentur für Kooperative Stadtentwicklung (Bochum)

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld, Institut für Bodenmanagement (Dortmund)

Bernhard Faller, Quaestio – Forschung & Beratung (Bonn)

Dr. Stephan Gatz, Richter am Bundesverwaltungsgericht (Leipzig)

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter, Universität Bonn (Bonn)

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D. (Bonn)

Prof. Dr. Dirk Lühr, Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld)

Andreas Nienaber, Leiter des städtischen Immobilienmanagements (Münster)

Stephan Reiß-Schmidt, Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung (München)

Cord Soehlke, Baubürgermeister (Tübingen)

Prof. Dr. Guido Spars, Universität Wuppertal (Wuppertal)

Christian Stupka, Stattbau München GmbH (München)

Prof. Dr. Martin Wickel, HafenCity Universität Hamburg (Hamburg)

Eckpunktepapier

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, Fehlansätze 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.

1. 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.

2. 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“ (z.B. 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.

3. Vorfahrt für gezielte Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Die zunehmende Verbreitung – und auch die Erfolge – von städtebaulichen Verträgen (Umsetzung von Baulandmodellen usw.) dürfen nicht über eines hinweg täuschen: 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.

4. 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 Innenentwicklung forcieren. Darüber hinaus ist der Umgehungen des Vorkaufsrechts durch Übertragung von Gesellschaftsanteilen, sog. „share deals“ in geeigneter Weise entgegenzuwirken. In Erwägung zu ziehen ist auch, das Vorkaufsrecht in bestimmten Fällen auf Teileigentum gemäß Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sowie auf Erbbaurechte auszudehnen. Den Gemeinden muss die Möglichkeit eingeräumt werden, begründet eine Fristverlängerung zur Ausübung der Vorkaufsrechte in Anspruch nehmen zu können.

5. 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. Vorge-

schlagen 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.

6. 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.

7. 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.

8. Grunderwerbsteuer weiterentwickeln

Bauland mobilisierende Wirkung hätte auch eine allgemeine Senkung der Grunderwerbsteuer auf das Niveau von 2006, d.h. auf 3,5 Prozent. 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.

9. Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit verstärken

Stadt und Umland sind verflochten. Hohe Bodenpreise und Schwierigkeiten bei der Baulandmobilisierung sind vielerorts nicht nur ein Problem der Kernstädte, sondern gesamter Stadtregionen mit einer Vielzahl von Städten und Gemeinden. Deren verbindliche und wirksame Kooperation ist nicht erst heute für Wohnungsversorgung, Mobilität und Freiraumqualität 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. Anrei-

ze 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 praxisgerecht zu konkretisieren und mit entsprechenden Prioritäten zu versehen.

Inhaltsverzeichnis

Prolog	6
I. Worum geht es: Ziele, Probleme, Herausforderungen.....	7
II. Boden(politik) – Der Schlüssel für bezahlbares Bauen und Wohnen und eine nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden.....	8
III. Kommunale Liegenschaftspolitik forcieren.....	10
Kommunales Bodeneigentum als Schlüssel	11
Einsatz der Grundstücke für Gemeinwohlziele	12
Bund und Länder in der Verantwortung	12
Liegenschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten in „34er“-Gebieten verbessern	13
Bodenfonds schaffen.....	13
IV. Baurecht schaffen und Bauland mobilisieren	14
Verfahrensbeschleunigung braucht keine Rechtsänderung	14
Baulandmodelle etablieren.....	14
Vorkaufsrecht weiterentwickeln.....	15
Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) einführen.....	15
V. Gemeinwohlziele in der Innenentwicklung stärken – § 34 BauGB	17
Ziele und Kriterien	17
Rechtliche Verankerung der Ziele	18
Mögliche Effekte einer neuen Regelung	19
VI. Besteuerung des Bodens praktikabel und effektiv gestalten	20
Bodenwert- und Bodenflächensteuer als Referenzmodell für die Grundsteuerreform	20
Baulandsteuer (Grundsteuer C) und zonierte Satzungsrecht	22
Die Besteuerung von Bodenwertzuwächsen ist wenig praktikabel.....	23
Grunderwerbsteuer auf das Niveau von 2006 senken.....	24
VII. Resiliente Finanzierungsbasis für Stadtentwicklung schaffen	25
Bestehende Finanzierungsmöglichkeiten	25
Wege zu verlässlichen, auskömmlicheren und gerechteren Finanzierungsmöglichkeiten.....	27
Neuausrichtung und flexible Handhabung von Förderinstrumenten.....	28
VIII. Interkommunale Gestaltungsoptionen erkennen und verbessern	28
Entwicklung und Status quo	29
Politische Hemmnisse und Lösungsoptionen	29
Empfehlungen und Forderungen.....	30
Epilog.....	33
Literatur.....	34

Prolog

Die Tatsache, dass Grund und Boden nicht vermehrbar und unersetzlich sind, macht den Boden zum Schlüssel für eine nachhaltige, gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung. Der aktuelle Problemdruck bei der Bereitstellung von Flächen für Mietwohnungsbau, für öffentliche Infrastrukturen, für Klimaanpassung und Klimaschutz und vieles mehr lässt Handlungsbedarf offenbar werden. Zur Umsetzung einer am Gemeinwohl orientierten und zugleich klimaschützenden Stadtentwicklung müssen die Städte und Gemeinden verlorene Steuerungskraft zurückgewinnen. Hierzu gehört auch ein dezidiert verantwortungsvoller Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden. Eine neue, zumindest aber weiterzuentwickelnde Bodenpolitik wird angesichts der vielfältigen aktuellen städtebaulichen Herausforderungen immer dringlicher.

Die *bodenpolitische Agenda 2020-2030* wurde gemeinsam vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu) und dem vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) angestoßen. vhw und difu greifen damit die Anregungen aus ihrem *Plädoyer für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik* vom Herbst 2016 und der nachfolgenden Diskussion auf.

Für die bodenpolitische Agenda 2020-2030 haben vhw und difu einen Kreis unabhängiger Experten eingeladen, dessen Mitglieder die Ausrichtung und Anlage der Agenda in zwei Sitzungen am 30.06.2017 und am 21.09.2017 intensiv diskutiert haben. Darüber hinaus haben die Mitglieder nach der ersten Sitzung thematische Einzelbausteine geschrieben, die dann in das Papier eingearbeitet wurden. Die Integration der einzelnen Inputs in einen stimmigen Text und die Erarbeitung eines Eckpunktepapiers lag federführend in den Händen des Difu und vhw, wobei weitere Anregungen aus dem Expertenkreis aufgenommen wurden.

Die Initiatoren vhw und difu danken allen Mitwirkenden des Expertenkreises für ihr Engagement, insbesondere für ihre Textbeiträge, die konstruktive Diskussion und die Disziplin beim Zeitmanagement. Die Arbeit von vhw, difu und Expertenkreis war von viel gegenseitigem Vertrauen geprägt, das von dem gemeinsamen Wunsch getragen wurde, eine konsistente und nach vorne weisende Roadmap zu entwickeln. Nicht das Abstecken von Interessen, sondern das Zusammenführen von Wissen war charakteristisch für den Arbeitsprozess. Dazu gehört auch das Prinzip, dass nicht jeder Gedanke der Roadmap von allen Mitgliedern des Expertenkreises mit gleicher Intensität gestützt und getragen werden muss. So ist ein gemeinsames Papier entstanden, das nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern auf ein breit angelegtes Handlungspaket zielt.

Berlin im Oktober 2017

Martin zur Nedden, Arno Bunzel, Ricarda Pätzold für das difu
Jürgen Aring, Diana Coulmas, Fabian Rohland für den vhw

I. Worum geht es: Ziele, Probleme, Herausforderungen

Die Bodenpolitik¹ erweist sich immer mehr als der harte Kern und der strukturelle, gesellschaftspolitische Dreh- und Angelpunkt einer sozial gerechten und nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik. Sowohl bei der erforderlichen Steuerung eines Siedlungsflächenwachstums in prosperierenden Städten und Stadtregionen als auch bei der Transformation der Städte und Gemeinden im Bestand und der Innenentwicklung stößt das städtebauliche Bodenrecht immer häufiger an seine Grenzen. Angesichts der derzeitigen Entwicklungen auf den Immobilienmärkten in den wachsenden Regionen sowie der erkennbaren Schwierigkeiten der Kommunen, hierauf angemessen und zeitnah zur Sicherung der geforderten nachhaltigen Entwicklung zu reagieren, ist inzwischen deutlich geworden: Die zur Verfügung stehenden Strategien und Instrumente genügen den neuen Herausforderungen nicht. Insofern ist das vorliegende Papier von der Einschätzung getragen, dass es weitreichender bodenpolitischer Veränderungen bedarf, um die für die Stadtentwicklung bedeutsamen gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen. Zu diesen gehören:

- ▶ Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum vor allem in wachsenden Großstädten und Ballungsräumen,
- ▶ städtebauliche Innenentwicklung einschließlich Mobilisierung von Brachflächen, Nachverdichtungspotenzialen, Baulücken und leerstehenden Gebäuden,
- ▶ Verhinderung einer weiteren sozialen Fragmentierung und Polarisierung in den Städten und Gemeinden sowie Entwicklung sozialgemischter Quartiere,
- ▶ Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- ▶ Klimaschutz, Klimaanpassung und Umsetzung energiepolitischer Ziele,
- ▶ Verbesserung der Flächeneffizienz durch Erhöhung der Nutzungsmischung und –intensität.

Die in Artikel 14 Grundgesetz (GG) angelegte Balance zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums muss angesichts dieser Herausforderungen der Stadtentwicklung neu ausgelotet werden, damit die Städte und Gemeinden im Ringen um eine gemeinwohlorientierte Entwicklung der Bodennutzung eine aktive und steuernde Rolle übernehmen können.

Boden ist in vielfältiger Weise (nicht nur beim Wohnungsbau) Grundlage der Daseinsvorsorge. Das vom GG garantierte Eigentumsrecht ist kein Rechtsanspruch auf leistungslose, spekulative, durch Marktprozesse oder auch Leistungen der Kommune (z.B. kommunale Baurechtsschaffung) entstehende Gewinne. Hierzu bleibt Art. 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung nach wie vor wegweisend: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen“.

Ohne eine grundlegende, an den Ursachen ansetzende politische und gesellschaftliche Debatte der bodenpolitischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und ohne die Bereitschaft, zumindest erste Veränderungsschritte zu unternehmen, bleibt es allzu wohlfeil, mehr Mut, Kraft und Überzeugung bei den kommunalen Entscheidungsträgern einzufordern. Ohne eine fundamentale Änderung des gesellschaftlichen Diskursklimas zum Thema Boden und Bodenpolitik drohen negative Folgen – dies nicht nur auf der kommunalen Ebene. Zu ihnen zählen eine Vertiefung der Legitimationskrise der repräsentativen Demokratie, eine weiter abnehmende Akzeptanz von Veränderungen der städtischen Umwelt – und sei es durch dringend benötigten Wohnungsneubau – sowie eine zunehmende Attraktivität populistischer und „einfacher“ Lösungsvorschläge für komplexe Probleme.

¹ Unter „Bodenpolitik“ verstehen wir alle Entscheidungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, die gezielt die Nutzung, Akkumulation und Verteilung sowie die Eigentumsverhältnisse von Grund und Boden beeinflussen.

Es geht damit um weit mehr als „nur“ um die Frage nach den richtigen Instrumenten. In einer Situation, in der in den wachsenden Kommunen auch rasant steigende Bodenpreise eine nachhaltige Stadtentwicklung blockieren und in den stagnierenden Kommunen Haushaltsdefizite die Spielräume limitieren, treten die Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit klar hervor, auch wenn im Zuge des „Leidensdrucks“ mit Phantasie und lokaler Ermächtigung immer wieder neue Wege beschritten werden. Diese lokale Kreativität ändert nichts an dem Befund, dass Städte und Gemeinden kaum in der Lage sind, mit dem Wachstum und der Schrumpfung gestaltend umzugehen, weil ihnen die dazu notwendigen bodenpolitischen Instrumente und Ressourcen fehlen (vgl. Kap. III und VII).

Als ein zentrales Problem für nachhaltige Stadtentwicklung sind zweifellos die exponentiellen Steigerungen der Bodenpreise insbesondere in den letzten Jahren zu betrachten – eine in diesen Dimensionen neue Entwicklung, die sich nur durch die veränderte ökonomische Bedeutung des Bodens, durch neue Akteure in städtischen Immobilienmärkten und durch deren Handlungslogiken erklären lassen. Neben den enormen Steigerungen bei der Nachfrage nach Immobilien durch den Zuzug in die Wachstumsregionen sind weitere Preistreiber auszumachen, allen voran der spekulative Grundstückshandel und die Rolle des Eigentums an Boden als Eintrittskarte in die Lotterie der Stadt. Städtische Immobilienmärkte sind in den wachsenden Großstädten seit Beginn der Weltfinanzkrise 2007 mehr und mehr zu einem Teil des Weltfinanzmarktes geworden. Durch die im Vergleich zur Warenmenge seither exorbitant gewachsene Geldmenge ist „vagabundierendes“ Kapital in immer größerem Umfang auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten. In einem Nullzins-Umfeld scheiden Staatsanleihen, Termingeldkonten und ähnlich „sichere“ Anlagen aus. Wer die Risiken volatiler Aktienmärkte vermeiden möchte, landet fast zwangsläufig auf den Boden- und Immobilienmärkten prosperierender Metropolregionen. Zu den Folgen zählt eine Veränderung bei den Akteuren: tendenziell weg vom lokalen und bekannten Eigentümer oder der örtlichen Lebensversicherung als langfristig orientierten institutionellen Anlegern hin zu anonymen internationalen Kapitalsammelstellen wie Fonds und Anlegerkonsortien ohne lokale Bezüge. Gemeinsam sind den neuen Anlegertypen am Immobilienmarkt eine kurzfristige Anlageperspektive und ein damit einhergehender deutlich beschleunigter Transaktionszyklus. Diesem neuen Anlegertypus geht es meist nicht darum, etwas zu bauen und dadurch eine wertvollere Immobilie zu besitzen, die gewinnbringend vermietet oder später auch verkauft werden kann. Stattdessen steht die rasche Realisierung von knappheitsbedingten hohen Wertsteigerungen möglichst ohne Investitionen im Mittelpunkt des Anlageinteresses.

Die Diskussion wie die Fortentwicklung des Bodenrechts in Deutschland müssen sich mit diesen neuen Herausforderungen auseinandersetzen. Hierbei geht es vor allem um eine andere, nicht vorrangig ökonomische Wertschätzung des Gutes „Boden“ als der aktiven Basis städtebaulicher Steuerung, um der weiteren Erosion kommunaler Handlungsfähigkeit (und Handlungsbereitschaft) entgegenzuwirken.

II. Boden(politik) – Der Schlüssel für bezahlbares Bauen und Wohnen und eine nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden

Die Wohnungspolitik ist in den letzten Jahren wieder in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Entscheidend dafür ist, dass die Preise für das Wohnen in den wachsenden Städten und Gemeinden (nach einem Jahrzehnt weitgehender Konstanz) seit 2009 wieder kräftig angestiegen sind. Erst in den Jahren 2015/2016 wurde der Wohnungsneubau in einem solchen Umfang ausgeweitet, dass er die regionalen Wohnungsmärkte entlasten und die Preisentwicklung dämpfen kann.

Die Latenzphase zwischen den ersten Anzeichen einer anziehenden Nachfrage und einer deutlich ausgeweiteten Wohnungsbautätigkeit war in diesem jüngsten Zyklus ungewöhnlich lang. In dieser Zeit konnten sich die Wohnungsknappheit und die von ihr ausgehenden Preissteigerungen in alle Teilmärkte „fortpflanzen“. Die „Preisrallye“ schien gar kein Ende zu finden. Die lokalen Märkte schraubten ihre Preisniveaus in bislang nicht gekannte Höhen. Hatten Haushalte mit geringem Einkommen schon vorher Schwierigkeiten, ihre Wohnbedürfnisse in den Städten und Gemeinden einigermaßen zu befriedigen, gilt dies heute umso mehr. Sichtbare Zeichen dieser Schwierigkeiten sind auch die Verlagerungen bei der räumlichen Nachfrage. Die Eigentumsbildung der Mittelschichten findet – den Engpässen ausweichend und dem Preisgefälle folgend – wieder vermehrt in Gestalt der schon tot geglaubten Suburbanisierung statt. Innenstadtquartiere und andere Quartiere in guten Lagen werden durch Modernisierung und hochwertigen Wohnungsneubau beschleunigt an die Anspruchsniveaus und die Zahlungsfähigkeit höherer Einkommensgruppen angepasst. Für die vormals dort lebenden Haushalte wird es (wenn sie nicht selbst zu den „Gewinnern“ zählen) zunehmend schwerer, veränderte Wohnbedürfnisse durch einen Umzug im gewohnten Umfeld zu beantworten. Der Begriff „Gentrifizierung“ wurde für Bewohnerinnen und Bewohner entsprechender Quartiere zum Synonym für eine Vertreibung durch rücksichtslose Investoren.

Die im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen entwickelten Ansätze sind richtig, reichen aber bei weitem nicht aus, um eine soziale Wohnraumversorgung nachhaltig zu gewährleisten. Abgesehen von der neu erfundenen Mietpreisbremse wirken die politischen Reaktionen auf die angespannten Märkte daher bislang eher ideen- und kraftlos. Große Teile der wohnungspolitischen Debatte sind mit dem Recycling alter und nicht (mehr) effizienter oder längst abgeschaffter wohnungspolitischer Instrumente befasst. Zu diesen zählen die Aufstockung der sozialen Wohnungsbauförderung, die Wiedereinführung der degressiven AfA und neuerdings der Eigenheimzulage (jetzt Baukindergeld), die Rücknahme der mit der Föderalismusreform II beschlossenen Alleinzuständigkeit der Länder für den sozialen Wohnungsbau, die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, die Neugründung kommunaler Wohnungsunternehmen, die Wiederbelebung von Zweckentfremdungssatzungen und anderer rechtlicher und fiskalischer Instrumente. Zwar ist „alt“ nicht unbedingt schlecht und „neu“ nicht zwingend besser, jedoch stellt sich die Frage, ob die Instrumente der 1950er- bis 1980er-Jahre noch in die heutige Wirklichkeit passen und in ihrer jetzigen Form als Problemlösung taugen.

In der Vergangenheit war die Wohnungspolitik vor allem darauf ausgerichtet, Kapital für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Kapital ist heute aus unterschiedlichen Gründen zur Genüge vorhanden. Worin besteht dann der zentrale Engpass für eine bessere Wohnungsversorgung? Die Antwort überrascht wenig und ist bekannt, wird aber politisch-konzeptionell weitgehend ignoriert: Die Bodenverfügbarkeit ist das Problem (vgl. BBSR 2017).² Dabei entsteht aus dem Mengen- ein Knappheitsproblem und in unmittelbarer Folge ein Preis- und Verteilungsproblem. Weniger ertragsstarke Nutzungen wie z. B. der geförderte Wohnungsbau, genossenschaftliches Wohnen oder sonstige sozialorientierte Investitionen erhalten kaum noch Zugang zu geeigneten Grundstücken, weil sie nicht die geforderten Preise bezahlen und im Wettbewerb mit anderen Investoren mithalten können. Sie werden quasi vom Grundstücksmarkt ausgeschlossen. Insofern ist es nur konsequent, dass viele Kommunen das Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) oder die Hamburger Konzeptvergabe „nachahmen“. In beiden Fällen geht es primär darum, Grundstücksanteile insbesondere für den geförderten Wohnungsbau oder in zweiter Priorität für Genossenschaften zu reservieren. Ohne derartige Weichenstellungen auf kommunaler Ebene dürfte die Verbesserung der Fördermodalitäten für den geförderten Wohnungsbau weitgehend ins Leere laufen.

² Ein zweites Problem ist, dass die öffentlichen wie privaten Unternehmen nur langsam ihre Kapazitäten ausweiten oder dies nur tun, wenn auch eine langfristige Auslastungsperspektive gegeben ist. Der letzte steuerlich „gepushte“ Wohnungsbauzyklus hat nach seinem Ende einen deutlichen Personalabbau erzwungen und insbesondere in der Bauwirtschaft zu Firmenpleiten in großer Zahl geführt.

Boden ist im Gegensatz zu Kapital eine lokal gebundene Ressource. Aus dieser einfachen Erkenntnis leitet sich die Einschätzung ab, dass die Wohnungspolitik auf der lokalen Ebene ansetzen muss. Mobilisierung und gerechte Verteilung von Boden können nämlich nur vor Ort organisiert werden. Nicht zuletzt deswegen wird die kommunale Planungshoheit als ein Kern der kommunalen Selbstverwaltung verstanden. Seit Ende der 1990er-Jahre war es ein Leitgedanke der wohnungspolitischen Erneuerung, die Kommunen stärker in die wohnungspolitische Verantwortung zu bringen. Auf der einen Seite wird dies im Abbau bundeseinheitlicher Förderinstrumente sichtbar. Auf der anderen Seite stehen die Verbreitung der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung, die Erstellung lokaler wohnungspolitischer Handlungskonzepte sowie (in jüngerer Zeit) der Aufbau lokaler Bündnisse für Wohnen für das kompensatorische Bemühen der Kommunen, die entstandene Lücke zu füllen.

Nicht erst seit das Recycling alter wohnungspolitischer Instrumente die Agenda bestimmt, wurde „vergessen“, gleichzeitig die bodenpolitische Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu stärken. Dabei geht es einmal darum, die durch mehr als zwei Jahrzehnte Haushaltskonsolidierung personell „ausgelaugten“ Kommunalverwaltungen an den entscheidenden Stellen wieder leistungsfähiger zu machen. Die finanzielle Ausstattung muss darüber hinaus reichen, um wieder gezielt dort öffentlich zu investieren, wo diese Investitionen auch als Standortvorbereitung für den Wohnungsbau wirken.³ Ferner geht es bei einer verbesserten Finanzausstattung um die Wiederbelebung einer mit Stadtentwicklungs- und Wohnungsbauaufgaben verknüpften kommunalen Liegenschaftspolitik. Die vielleicht wichtigste bodenpolitische Weichenstellung wären wirksame Anreize für die Mobilisierung untergenutzter Grundstücke. Damit erhielte die seit Jahren politisch gewollte und im Baugesetzbuch (BauGB) propagierte Innenentwicklung endlich ein bodenpolitisches Rückgrat und würde nicht mehr allein über die Verengung der Märkte vorangetrieben. Eine angemessene Neuordnung der regionalen Planungszuständigkeiten, die vor allem die Stärkung der Selbstverantwortlichkeit der regionalen Ebene im Blick haben muss, gehört selbstverständlich auch dazu.

Die Wiedergewinnung der bodenpolitischen Handlungsfähigkeit der Kommunen ist der zentrale Schlüssel zur Bewältigung der neuen Wohnungsnot. Ohne an dieser Stelle substanzielle Verbesserungen zu erzielen, ist eine Belebung des Wohnungsbaus kaum denkbar. Ob diese Veränderungen für den aktuellen Wohnungsbauzyklus nicht viel zu spät kommen, muss zunächst offenbleiben. Aber ebenso wie die wohnungspolitischen Weichenstellungen nach 1945 jahrzehntelang prägend und richtig waren, geht es auch jetzt nicht allein um die Lösung kurzfristiger Probleme. Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass die Mobilisierung und Verteilung des Bodens nach dem Ende eines flächenhaften Stadtwachstums die Schlüsselstelle für eine sozial und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung ist.

III. Kommunale Liegenschaftspolitik forcieren

Aktive Liegenschaftspolitik dreht sich um zwei Fragen: Wie kommen Städte und Gemeinden an Grundstücke, und wie verkaufen oder vergeben sie Grundstücke? Das Liegenschaftsvermögen der Kommunen ist in den zurückliegenden Jahren deutlich geschrumpft. Dieser Befund steht konträr zu den deutlich ausgeweiteten stadtentwicklungspolitischen Zielen, die an die Verfügbarkeit von kommunalen Liegenschaften gebunden sind. Das kommunale Eigentum an Grund und Boden ist in dem Sinne nicht nur eine Vermögensposition, sondern die Basis für eine gezielte Steuerung der Bodennutzung im Sinne des Gemeinwohls. Bodenspekulation wird vermieden, während mögliche Bodenwertsteigerungen von der Gemeinde z.B. für die Errichtung sozialer Infrastruktur eingesetzt werden können. Trotzdem haben sich viele Städte aus fiskalischen Erwägungen in großem Umfang von eigenen Liegenschaften getrennt, um ihre Haushalte zu entlasten – d.h. obwohl die Bodenvorratspolitik eigentlich das kommunale Vermögen steigert, wurden Grundstücksverkäufe als

³ Der Verweis auf die Existenz der Städtebauförderung löst das Problem bei weitem nicht.

probates Mittel zur Entschuldung umgesetzt. Damit einher ging eine veränderte Bewertung der Liegenschaften – hinsichtlich Verortung (Zugriff) und Umgang (Regeln). Angesichts der großen Herausforderungen insbesondere bei der sozialen Wohnraumversorgung sind nun eine Kehrtwende und ein insgesamt gewachsenes Interesse an einer stadtentwicklungspolitisch ausgelegten Liegenschaftspolitik zu beobachten. Ein nennenswerter Beitrag der Liegenschaftspolitik zu stadtentwicklungspolitischen Prozessen – und damit auch zu einer nachhaltigen, bedarfsgerechten Wohnraumversorgung – ist aber nur möglich, wenn Städte und Gemeinden über eigene Grundstücke in ausreichender Zahl verfügen. Der Notwendigkeit der aktiven Liegenschaftspolitik stehen aber haushaltsrechtliche Regularien (kommunale Doppik, Kommunalaufsicht) – insbesondere für Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten – entgegen, die einer Korrektur bedürfen.

Kommunales Bodeneigentum als Schlüssel

Bei immer mehr Kommunen setzt sich eine Erkenntnis durch: Stadtentwicklung und eine breit angelegte liegenschaftsstrategische Ausrichtung eng zu verzahnen ist deutlich wirkungsvoller und zielgerichteter als allein Bauleitpläne aufzustellen. Dies spiegelt sich in einer steigenden Anzahl von Baulandstrategien und Baulandbeschlüssen in den Kommunen wider, die den Schlüssel für eine erfolgreiche Steuerung von Stadtentwicklung insbesondere in der Eigentümerfunktion sehen (vgl. Dransfeld/Hemprich 2017; Dransfeld 2017). Mittel- und langfristig angelegte Bodenvorratspolitik bildet nicht nur die Grundlage für ein zentrales Steuerungsinstrument. Sie führt auch zu einer weitgehenden Resistenz gegenüber zyklischen Nachfrageschwankungen im Wohnungsbau und deren Folgewirkungen. Die Eigentümerfunktion der Gemeinde kombiniert mit der kommunalen Planungshoheit bietet ein großes Maß an Steuerungsmöglichkeiten, wozu die Einflussnahme auf Qualitäten in Städtebau, Architektur sowie die Vermeidung von Baulücken gehören. Zusätzlich können die Miethöhe, z. B. durch die Konzeptvergabe, sowie Kosten für Sprunginvestitionen durch Steuerung der Absatzmengen beeinflusst werden. Sofern zwischenzeitlich ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden kann, hat die Kommune es selbst in der Hand, ob sie Planverfahren gegebenenfalls nicht umsetzt. Erfolgreich sind Baulandstrategien oder Baulandbeschlüsse gleichwohl nur dann, wenn sie verbindlich, d.h. auch selbstbindend für die Kommunen ausgestaltet sind: Baulandentwicklungen dürfen nur noch dann erfolgen, wenn Eigentümer und Investoren bereit sind, Verträge abzuschließen oder Zugriffs- und Ankaufsrechte zusichern. Ansonsten muss auf alternative Flächen ausgewichen werden, und es kommt nicht zur Einleitung von Bauleitplanverfahren. Städte und Gemeinden ganz unterschiedlicher Größenordnung wie Hamburg, Tübingen, Ludwigsburg, Münster oder Rees nutzen diesen Weg der Wohnbaulandentwicklung sehr erfolgreich.

Bei der Entwicklung von Gewerbegebieten und großen Infrastrukturprojekten ist das Vorgehen über die Eigentümerfunktion der Kommunen seit Jahrzehnten selbstverständlich und erfolgreich geübte Praxis. Ein Paradigmenwechsel im Bereich der Wohnbebauung ist folglich nötig: Die reine Baulandentwicklung muss ebenfalls deutlich stärker wieder Aufgabe der Kommunen werden – der Markt sorgt für die Errichtung der Wohngebäude. Dieser Grundsatz ist letztlich auch Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 GG). Er führt in der Konsequenz dazu, dass Wertsteigerungen in Folge von Planung und Infrastruktur bei den Kommunen verbleiben und überwiegend zur kostenneutralen Refinanzierung von Wohnfolgekosten dienen.

Nicht zielführend war und ist es, die reine Baulandentwicklung ausschließlich über städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB zu regeln. Denn die Städte und Gemeinden sind so immer auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer angewiesen. Sie haben somit letztlich die Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an Bauland nach und nach auf die private Seite verlagert. Diese kann aber nicht sicher und verantwortlich die Baulandentwicklung einer ganzen Stadt verstetigend steuern. Die reine Baulandentwicklung sollte weitgehend spekulationsfrei ausgestaltet sein, um problematischen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Einsatz der Grundstücke für Gemeinwohlziele

Grund und Boden der Kommunen (aber auch von Bund und Ländern) sind für eine am Allgemeinwohl ausgerichtete, nachhaltige Stadtentwicklung zu nutzen. Gefordert sind damit die Ankaufs- wie auch die Vermarktungspolitik der Kommunen. Aus diesem Grund ist ein Richtungswechsel in der Verteilungsfrage der Grundstücke (Verkauf, Erbbaurecht) notwendig. Dieser Wechsel bedeutet insbesondere die konsequente Abkehr vom Höchstgebotsverfahren auf allen staatlichen Ebenen hin zu einer gemeinwohlorientierten Vergabe kommunaler Grundstücke. Auch Bund und Länder müssen ihre Vergabepolitik entsprechend korrigieren (hierzu unten). Wohnungs- und sozialpolitische, städtebauliche, ökonomische und ökologische Zielsetzungen sind gleichermaßen vergaberelevant, fiskalische Zielsetzungen allein greifen zu kurz. An die Stelle von Höchstgebotsverfahren treten konzeptorientierte Ausschreibungen. Sie können je nach Standort und Rahmenbedingungen (auch im Hinblick auf Kommunen mit sinkenden Einwohnerzahlen) unterschiedlichste Zielsetzungen enthalten.

Im Zusammenhang mit der Verteilungsfrage sollte auch das Instrument der Vergabe von Erbbaugrundstücken unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten verstärkt in den Blick genommen werden. In der Vergangenheit erleichterten Erbbaurechte die Eigentumsbildung insbesondere für Schwellenhaushalte und besondere Zielgruppen. Dies ist bei dem historisch niedrigen Zinsniveau sowie den erhöhten Anforderungen an die Finanzierungskonzepte seit einigen Jahren nicht mehr der Fall. Erbbaurechtskonstruktionen bieten allerdings für nachfolgende Generationen in den Kommunen erhebliche Steuerungsmöglichkeiten. Gerade im Innenstadtbereich wird der Umnutzungsdruck im Veräußerungsfall (z. B. nach Ablauf von Belegungsbindungen) enorm hoch sein, und preisgünstiger Wohnraum geht oftmals verloren. Hiervon sind auch Flächen für die soziale Infrastruktur (z. B. Kindertagesstätten oder Flüchtlingseinrichtungen) betroffen, die sich in privater Hand befinden. Kommunale Erbbaurechte eröffnen demgegenüber zyklisch wiederkehrende Steuerungsmöglichkeiten, die insbesondere in verdichteten Stadträumen von erheblicher Relevanz sein können. Zumindest bei größeren Objekten im Mietwohnungsbau sollte die Ausgabe von marktgerechten Erbbaurechten daher möglichst mit Konzeptvergaben verknüpft werden.

Darüber hinaus kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verkauf und Einräumung von Erbbaurechten auch kommunalfiskalisch langfristig lohnen. Bei einem Zwischenerwerb und der anschließenden Veräußerung dienen unmittelbar realisierte Wertzuwächse dazu, die Kommune bei der Schaffung sozialer Infrastruktur zu entlasten. Bei den Erbbaurechtsgrundstücken verbleibt hingegen der Wert des Grundstücks bei der Gemeinde. Hinzu kommen die regelmäßigen Erbbauzinseinnahmen, die einen Zugewinn darstellen.

Bund und Länder in der Verantwortung

Auch Bund und Länder müssen sich deshalb von der allein am Höchstgebot ausgerichteten Vergabep Praxis verabschieden – und dies nicht nur beschränkt auf besondere Fallkonstellationen, sondern generell. Mit Boden in öffentlichem Eigentum ist stets im Bewusstsein seiner Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden umzugehen. Dabei sind allein fiskalische Interessen zurückzustellen. Dies erfordert auf der Ebene des Bundes zunächst eine Änderung des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG).

Neben der monetären Unterstützung wäre für die Wohnraumversorgung ein unentgeltliches Zurverfügung-Stellen von geeigneten Grundstücken durch Bund und Länder ausgesprochen hilfreich. Diese Grundstücke können den Kommunen z. B. im Wege eines Vollmachtsmodells überlassen werden. Nach vollständiger Entwicklung sind Kosten und Einnahmen seitens der Kommune offenzulegen und etwaige Überschüsse dem Bund und den Ländern zu erstatten (analog §§ 171 Abs. 1 Satz 2 und 156a Abs. 1 Satz 1 BauGB). Sofern diese eine eigenständige Entwicklung anstreben, sind eine Abkehr vom Höchstgebotsverfahren und die verbindliche Anerkennung von Vorgaben der

jeweiligen Kommune zwingend notwendig. Nur dann kann gewährleistet werden, dass auch preiswerter und preislimitierter Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung entsteht.

Liegenschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten in „34er“-Gebieten verbessern

Sobald sich Grundstücke, die über Baurecht verfügen, in privater Hand befinden, lässt sich die Umsetzung von wohnungspolitischen Zielen kaum mehr beeinflussen und steuern. Zwar ist über das Baurecht der Nutzungszweck vorgegeben, allerdings – wegen der Ausprägung der Bebauungsplanung als Angebotsplanung – in der Regel nicht, ob und wann das Grundstück überhaupt bebaut und zu welchen Konditionen dieser Wohnraum auf dem Markt angeboten wird.

In Gebieten mit bestehendem Baurecht nach § 34 BauGB ist immer häufiger zu beobachten, dass durch Spekulation stark erhöhte Kaufpreise gezahlt werden, die ein bezahlbares Wohnen erheblich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Insofern besteht dringender Nachsteuerungsbedarf. Hilfreich wäre z. B. eine rechtliche Weiterentwicklung insbesondere des preislimitierten Vorkaufsrechts nach den §§ 25 ff. Baugesetzbuch (vgl. hierzu Kap. IV).

Ferner ist die vermehrte Nutzung und Weiterentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme von erheblicher Bedeutung, um Entwicklungen nicht davon abhängig machen zu müssen, dass Grundstückverkäufe stattfinden. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen ermöglichen ein proaktives Agieren der Gemeinden. Hilfreich wären ein Absenken rechtlicher Hürden und die Ausweitung auf Innenentwicklungsmaßnahmen (vgl. Kap. IV). Hierdurch würde den Kommunen ein hoheitliches Ankaufsrecht an die Hand gegeben mit erheblichen Steuerungsmöglichkeiten gerade für die Bereiche, die sich heute kaum oder nur schwer und mit hohem Aufwand steuern lassen.

Bodenfonds schaffen

Ein breit angelegtes kommunales Engagement auf dem Bodenmarkt erfordert – neben den personellen Ressourcen – Finanzierungsmodelle, welche die Kommunen nicht überfordern. Dies gilt insbesondere für weniger finanzstarke Kommunen.

Sinnvoll erscheint der Aufbau gemeinwohlorientierter (revolvierender) Bodenfonds, in die Kommunen, aber auch Bund und Länder Flächen einbringen können. Solche Bodenfonds können auch speziell auf die Innenentwicklung als Kommunale Innenentwicklungs-Fonds (KIF) für den strategischen Grunderwerb im Innenbereich ausgerichtet sein. Bund und Länder sind gefordert, die Anschubfinanzierung zu übernehmen und unrentierliche Kosten zu tragen. Das Bewirtschaften der Fonds kann zur Stärkung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit auch interkommunal erfolgen (vgl. hierzu Kap. VIII). Die Leistungen des Fonds können vielfältig sein: von Baulandbevorratung und Ausgleichsflächenmanagement über Baureifmachung und Erschließung bis zum Errichten von Infrastrukturen für neue Wohngebiete. Es ist vorstellbar, Private (z.B. große Grundstückseigentümer, Bauträger, Genossenschaften) mit entsprechender Absicherung durch städtebauliche Verträge (projektbezogen) zu beteiligen.

Revolvierende Bodenfonds einzurichten ist in vielen Bundesländern für zahlreiche Städte und Gemeinden rechtlich zurzeit nicht möglich. Zweckbindungen würden die Nutzbarmachung zur Haushaltskonsolidierung verhindern, so dass die Kommunalaufsichten, die zusätzlichen Mittel in eine im Sinne der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung instrumentalisierte Liegenschaftspolitik genehmigen könnten. Hier gibt es Handlungsbedarf. Es sollten bundesweit die dafür erforderlichen einheitlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Erträge aus der Veräußerung von Flächen wiederum für den Erwerb von neuen Flächen nutzen zu können, anstatt sie an den allgemeinen Haushalt abzuführen. Der Bund und die Länder sind hier gefragt, wenn es um die rechtliche Gestaltung und tatsächliche Finanzierung der wohnungspolitischen Herausforderungen geht.

Ergänzend können alternative Finanzierungsmodelle wie ein deutschlandweiter Fonds (vgl. z. B. Spars 2017) insbesondere für weniger finanzkräftige Kommunen hilfreich sein.

IV. Baurecht schaffen und Bauland mobilisieren

Verfahrensbeschleunigung braucht keine Rechtsänderung

Derzeit mangelt es an verfügbaren geeigneten Bauflächen. Um hier Abhilfe zu schaffen, wird neben der Aktivierung bestehender Bauflächen auch eine vereinfachte und beschleunigte Bereitstellung neuer Bauflächen gefordert. Hierauf nimmt die im Juni 2017 wirksam gewordene Novellierung des Baugesetzbuchs Bezug. Mit ihr wurde der Anwendungsbereich des bislang auf Planungen der Innenentwicklung beschränkten „Beschleunigten Verfahrens“ ausgeweitet. Dieses ist nun auch anwendbar auf Flächen, die an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, soweit die geplante Grundfläche weniger als 10.000 Quadratmeter beträgt und durch die Planung die Zulässigkeit von Wohnnutzungen begründet wird (§ 13 b BauGB 2017). Angesichts der undifferenzierten – auch nicht wachsende Räume einbeziehenden – Geltung dieser Regelung, aber auch im Hinblick auf die europarechtlichen Rahmenbedingungen (SUP-Richtlinie) ist die Neuregelung in Teilen der Fachöffentlichkeit auf Kritik gestoßen. Es wird befürchtet, dass sie dem Landverbrauch an der falschen Stelle Vorschub leistet und damit den Rückbaubedarf der Zukunft begründet. Von anderer Seite wird bereits über eine Entfristung dieser zunächst befristet eingeführten Regelung nachgedacht. Eine solche Ausdehnung geht an den eigentlichen Problemen der zügigen Baulandbereitstellung vorbei. Denn es sind in aller Regel nicht die Verfahrensanforderungen, sondern die zu lösenden tatsächlichen Probleme (Lärmschutz, Artenschutz, Erschließung usw.), welche die Baulandbereitstellung verzögern. Das viel bedeutsamere Problem ergibt sich aus der Stellung der Grundeigentümer, den unzureichenden Zugriffsmöglichkeiten auf die Flächen und der damit einhergehenden Freiheit der Grundstückseigentümer zur Nutzung oder Nichtnutzung.

Baulandmodelle etablieren

Um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, ist eine aktive Baulandpolitik der Städte und Gemeinden erforderlich, denn die Bereitstellung geeigneter Grundstücke stellt dafür eine unverzichtbare Voraussetzung dar (vgl. hierzu auch Kap. III). Dem steigenden Bedarf und der besonderen Situation in diesem Wohnungssegment können reine Angebotsplanungen, mit denen die Kommunen Baurecht schaffen und deren Realisierung sie den Planungsbegünstigten überlassen, nicht ausreichend Rechnung tragen. Die Bauleitplanung allein bietet speziell zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und zu dessen Realisierung keine hinreichenden Steuerungsmöglichkeiten.

Wesentliche Beiträge und effiziente Ansätze dazu liefern kommunale Baulandmodelle auf Basis von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen. Mit der Einführung verpflichtender, stadtweit einheitlicher Quoten für geförderten und preisgünstigen Wohnraum bei allen Neubauvorhaben lassen sich sozial gemischte Quartiere schaffen und vorhandene Stadtteile stabilisieren und wird der sozialen Segregation entgegengewirkt. Je nach der örtlichen Stadt- und Sozialstruktur sowie den Erfordernissen des Wohnungsmarktes ist diese Quote ortsspezifisch sorgfältig zu definieren und zu begründen.

Beim Zwischenerwerbsmodell, dem einfachsten und zugleich effektivsten Modell der Baulandentwicklung, haben die Kommunen die umfassendsten Möglichkeiten, den preisgünstigen und geförderten Wohnungsbau u.a. durch Konzeptvergaben mit definierten qualitativen und quantitativen Anforderungen zu unterstützen. Damit können die Kommunen Grundstückspreise, Mieten und Zielgruppen direkt beeinflussen. Als Grundlage für das Verwaltungshandeln und um langfristige Verlässlichkeit zu schaffen müssen die Kommunen dazu Grundsätze und objektive Kriterien in

Form von Grundstücksvergaberichtlinien erstellen. Allerdings sind bei diesem Modell vergaberechtliche Anforderungen zu beachten. Eine entsprechende Bodenvorratspolitik vorausgesetzt, können die Kommunen diese Ziele auch durch die Ausgabe von Erbbaurechten verfolgen (vgl. Kap. III).

Unverzichtbare ergänzende Funktion zu dem skizzierten Zwischenerwerbsmodell haben städtebauliche Verträge. Mit ihnen lassen sich städtebauliche Ziele ebenfalls effektiver umsetzen als bei reiner „Angebotsplanung“. Sie sind immer dann anzuwenden, wenn Kommunen (noch) nicht auf eine liegenschaftspolitische Baulandentwicklung (Zwischenerwerb) zurückgreifen können. Der Nachteil ist hierbei, dass die Kommunen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer angewiesen sind.

Vorkaufsrecht weiterentwickeln

Angesichts des spekulativen Haltens von und Handels mit Grundstücken und der damit verbundenen preistreibenden Auswirkungen auf dem Bauland- und dem Wohnungsmarkt fehlt den Kommunen ein Interventionsinstrument, mit dem sie die städtebaulichen Ziele, hier preisgünstiges Wohnen, sichern können. Die bestehenden Vorkaufsrechte nach §§ 24 ff. BauGB reichen hierfür nicht aus. Insbesondere ist damit kein kommunaler Erwerb von Grundstücken für den preisgünstigen Wohnungsbau zu einem wirtschaftlich tragfähigen Bodenwert möglich. Daher sollten die bestehenden Vorkaufsrechte entsprechend weiterentwickelt werden. So wäre es sinnvoll, durch Satzung Gebiete festzulegen, in denen die Gemeinde generell das Vorkaufsrecht preislimitiert, d.h. zum Verkehrswert ausüben darf – und nicht nur unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Es kann z. B. in Sanierungsgebieten dann Anwendung finden, wenn eine wesentliche Erschwerung der Umsetzung zu vermuten ist. Hierzu gehört in innerstädtischen Bereichen regelmäßig ein deutlich überhöhter Kaufpreis. Ein preislimitiertes Vorkaufsrecht kann eine wirksame Alternative zu einer wesentlich voraussetzungsvolleren Spekulationssteuer sein. Ferner sollte in diesem Kontext auch eine Ausweitung des Vorkaufsrechts auf Teileigentum gem. Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sowie Erbbaurechte geprüft werden. auf die Den in der Praxis immer häufiger anzutreffenden Umgehungen des Vorkaufsrechts durch Übertragung von Gesellschaftsanteilen, sog. „share deals“ muss in geeigneter Weise Einhalt geboten werden.

In der Praxis bestehen immer wieder Unsicherheiten, ob die verfolgten Gemeinwohlgründe ausreichend gewichtig sind, um die Ausübung des Vorkaufsrechts zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund sollte im Gesetz unterstrichen werden, dass das Vorkaufsrecht auch ausgeübt werden kann, um den Vorrang der Innenentwicklung durch Aktivierung der Baugrundstücke zur Geltung zu bringen. Der Vorkauf könnte dann durch Abwendungsvereinbarung abgewendet werden, soweit der Käufer sich zur Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. Auf diese Weise ließe sich dem rein spekulativen Immobilienhandel im Interesse einer Mobilisierung der Baulandreserven entgegenwirken.

Schließlich geht es auch um die Verbesserung der Praktikabilität bei der Anwendung des Vorkaufsrechts. Da die Entscheidungsfindung über die Ausübung des Vorkaufsrechts häufig die Einbindung politischer Gremien erfordert, stellt die Frist von zwei Monaten immer wieder als zu kurz heraus. Den Gemeinden muss die Möglichkeit eingeräumt werden, begründet eine Fristverlängerung zur Ausübung der Vorkaufsrechte in Anspruch nehmen zu können.

Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) einführen

Die Innenentwicklung ist zwar zu einem städtebaulichen Leitbild und im BauGB verankert worden. Ein Blick auf die wachsenden Städte zeigt aber deutlich, dass ein Großteil des neu errichteten Wohnraums weiterhin an den Stadträndern entsteht und nicht im Innenbereich, obwohl dort noch erhebliche Potenziale vorhanden sind. Die bisherigen Ansätze zur Innenentwicklung – einschließ-

lich jener, die auf Kooperation und Konsens zwischen den beteiligten Akteuren (Stadt, Grundstückseigentümer, Anwohner, Investoren usw.) beruhen – scheinen nicht auszureichen. Die Bauleitplanung ist von ihrem Charakter her eine Angebotsplanung und nicht auf die Mobilisierung der geschaffenen Baurechte angelegt. Die Realisierung der Planungsziele hängt von der Bereitschaft der planungsbegünstigten Grundstückseigentümer ab, das Angebot auch anzunehmen. Das hoheitliche Baugebot (§ 176 BauGB) und die Enteignung (§ 85 Abs. 1 BauGB) sind zwar für diese Fälle grundsätzlich anwendbar. Ihr praktischer Einsatz ist aber an enge verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebunden, auf besondere Einzelfälle beschränkt und deshalb in der Regel mit hohem Aufwand und erheblichen rechtlichen Risiken verbunden. Zudem bestehen aus kommunalpolitischen Erwägungen häufig Vorbehalte gegen die Anwendung dieser „Eingriffsinstrumente“.

An der Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer mangelt es meist aus vielfältigen persönlichen und ökonomischen Gründen. Einerseits betreiben Eigentümer private Bodenbevorratung und halten beispielsweise Flächen für ihre Kinder oder Enkel vor. Andererseits unterbleibt eine Veräußerung der Flächen oft auch deshalb, weil Grundstücke in der Hand von verstreuten Erbengemeinschaften liegen oder die Eigentümer wirtschaftlich oder mental überfordert sind. Zudem sehen Eigentümer von potenziellem Bauland angesichts des historisch niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus keine ökonomisch sinnvollen Anlagealternativen. Von zunehmender Bedeutung sind indes das Halten und der gezielte Erwerb von Boden durch Private als Spekulationsobjekt. Vor allem in den großen prosperierenden Städten agieren „Land Banker“ und erwerben baureife Grundstücke von vornherein in spekulativer Absicht ohne Interesse an baulicher Nutzung.

Ein weiteres Hemmnis für eine Entwicklung: Häufig können brachliegende Einzelgrundstücke lediglich gemeinsam mit benachbarten Grundstücken sinnvoll umgenutzt und revitalisiert werden. Nach einem Zwischenerwerb ist oft eine grundstücksübergreifende und strukturelle Neuordnung durch eine städtebauliche Gesamtmaßnahme erforderlich. Es besteht damit offensichtlich Bedarf an einem adäquaten durchsetzungsstarken Steuerungsinstrument. Insofern weist das geltende Städtebaurecht eine Regelungslücke auf.

Hier setzt der Vorschlag zur Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) an. Mit dieser sollen die dispers verteilten und heterogenen Potenziale an baureifem Land im Innenbereich mobilisiert und einer zeitnahen Bebauung durch die Grundstückseigentümer selbst zugeführt werden. Städten und Gemeinden soll ein durchsetzungsstarkes Instrument gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentümern an die Hand gegeben werden, mit der sich eine Bebauung der betreffenden Flächen realisieren lässt.

Die Mobilisierung setzt zunächst eine IEM-Satzung voraus. Sie legt die dispers verteilten Flächenpotenziale in einem Teilbereich einer Gemeinde fest und begründet zugleich ein flächenhaftes Baugebot. Voraussetzung ist das Allgemeinerfordernis, z. B. das Vorhandensein eines erheblichen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, der durch Innenentwicklung gedeckt werden kann. Zugleich soll die Maßnahme auch der Auslastung und damit Erhaltung der vorhandenen technischen und sozialen Infrastruktur als einem weiteren Allgemeinwohlgrund dienen können. Neben bereits baureifen Grundstücken von kooperationsunwilligen Eigentümern sollen durch die IEM auch solche aktiviert werden, für die das Baurecht durch einen IEM-Bebauungsplan noch geschaffen werden muss.

Eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung, die sich aus der IEM-Satzung oder dem IEM-Bebauungsplan ergibt, soll eine zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend der Stadtentwicklungskonzeption der Gemeinde sicherstellen. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist, soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Wird dieses durch den Eigentümer abgelehnt, besteht als ultima ratio die Möglichkeit, das betreffende Grundstück zu enteignen. Insgesamt soll nicht der transitorische Erwerb (weder durch Ankauf noch durch Enteignung) durch die Kommune das zentrale Ziel der IEM darstellen. Es geht vielmehr um die Bebauung der Grundstücke durch den

Grundstückseigentümer oder einen Dritten, an den das Grundstück veräußert werden kann. Beim freihändigen Erwerb wie auch bei der Enteignung sollte neben einer Entschädigung auch eine Abfindung mit Ersatzland, ähnlich wie sie bei Umlegungen stattfindet, möglich sein.

V. Gemeinwohlziele in der Innenentwicklung stärken – § 34 BauGB

Bei allen Bemühungen, beim Wohnungsbau in den Städten durch bodenpolitische Konzepte und planungsrechtliche Regelungen mehr Gemeinwohlorientierung zu erreichen, spielt ein wichtiges Segment des Wohnungsmarktes bisher keine Rolle: In Deutschland entsteht ein überwiegender Anteil des Wohnungsbaus weder auf kommunalen Grundstücken, bei denen privatrechtliche Regelungen möglich sind, noch im Rahmen neuen Planungsrechts, bei dem über städtebauliche Verträge eine Orientierung am Gemeinwohl möglich ist. Schätzungsweise die Hälfte aller neuen Wohnungen wird stattdessen über § 34 BauGB genehmigt (vgl. BBSR 2017: 95). Dies gilt insbesondere in den dicht bebauten Ballungsräumen und Städten, bei denen der Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt besonders hoch ist.

Für die kommunale Praxis hat dies – bei aller berechtigten Kritik am § 34 – zunächst erkennbare Vorteile: vor allem zügige Genehmigungen ohne aufwändiges Planungsrecht und eine Stärkung der Innenentwicklung. Ein nicht von der Hand zu weisender Nachteil liegt aber in der heutigen Struktur des § 34: Ein Bauvorhaben ist bereits dann im Wesentlichen zulässig, wenn die Erschließung gesichert ist und es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Die Kriterien sind rein baulicher Art: Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksausnutzung sowie keine Beeinträchtigung des Ortsbildes. Eine Regelung, die das Allgemeinwohl oder soziale Aspekte berücksichtigt, findet sich dagegen nicht. Wird ein Vorhaben also nach den rein baulichen Kriterien des § 34 BauGB als zulässig eingestuft, so hat der Bauwerber Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung.

Damit unterstützt der heutige § 34 ausgeprägt die freie Verfügung des Privateigentums, solange dies baulich vertretbar ist. Gerade bei dem knappsten aller Güter, dem Boden, spielen die Gemeinwohlintereessen dagegen in der Praxis keine Rolle. Mit der heutigen Struktur des § 34 lassen sich weder die Erstellung bezahlbaren Wohnraums noch die Beteiligung an den infrastrukturellen Herausforderungen, z. B. Kindergartenplätze oder Schulen, regeln. Wäre § 34, wie historisch ursprünglich beabsichtigt, eine Ausnahme, gäbe es wohl keinen Handlungsbedarf. Er spielt beim Wohnungsbau aber qualitativ und quantitativ eine höchst bedeutsame Rolle. Damit trägt er auch maßgeblich zum aktuellen Anstieg der Bodenpreise bei, denn zügig bebaubare Grundstücke – ohne relevante Berücksichtigung von Gemeinwohlintereessen! – haben in nachgefragten Städten und Regionen einen sehr hohen Marktwert.

Die Kernfragen lauten also: Welche Ziele und Kriterien, die sich auf das Gemeinwohl beziehen, sollten durch die Kommunen geregelt werden können? Und: Wie könnten diese Ziele bei den Baugenehmigungen nach § 34 rechtlich verankert werden?

Ziele und Kriterien

Die Situation in den deutschen Kommunen zeigt sich heterogen: Viele Städte außerhalb der Ballungsräume schätzen Bauvorhaben nach § 34, weil der planungsrechtliche Aufwand gering ist und die Innenentwicklung gestärkt wird. Der Bedarf dieser Kommunen an weitergehenden Regelungen dürfte gering sein. Anders in den Ballungsräumen und sogenannten Schwarmstädten: Hier besteht das Problem nicht darin, Investoren zu finden. Es besteht darin, den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum und gerechter Infrastrukturbeteiligung zu decken.

Daher sollte eine neue Regelung nicht pauschal für alle Bauvorhaben nach § 34 gelten, sondern in engem Bezug zur lokalen Situation stehen und der kommunalen Planungshoheit folgen. Als Inhalt bieten sich drei Bausteine an:

- ▶ Ein durch die Kommune festzulegender Anteil an bezahlbarem/gefördertem Wohnraum bei Bauvorhaben über einer bestimmten Größenordnung, z. B. acht Wohnungen. Diese Festsetzung sollte sich an den Maßstäben orientieren, welche die Kommune z. B. in ihren Wohnraumversorgungskonzepten oder -strategien festgelegt hat und die sie dementsprechend in städtebaulichen Verträgen festschreibt, sobald sie neues Planungsrecht schafft. Diese Konzeptionen sind in Deutschland unterschiedlich (abgekürzt: SoBoN München, SIM Stuttgart, HaProWo Konstanz usw.), folgen aber alle dem Ziel der gemeinwohlorientierten Versorgung mit Wohnraum. Sie alle wurden von den jeweiligen Gremien verbindlich festgelegt;
- ▶ die Möglichkeit, diesen Anteil bei Unzumutbarkeit nicht selbst zu erstellen, sondern eine Ausgleichszahlung zu leisten. Diese muss aber zweckgebunden in die Wohnraumförderung fließen;
- ▶ eine durch die Kommune festzulegende, angemessene und transparente Beteiligung an den Infrastrukturfolgekosten, z. B. im Bereich der Kinderbetreuung und des Schulbaus. Auch dies sollte analog zu den in den Kommunen angewandten Vereinbarungen für Infrastrukturbeteiligung geschehen.

Rechtliche Verankerung der Ziele

Im Grundsatz bieten sich vier Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung solcher Ziele in der Baugesetzgebung:

- ▶ Der Weg über einen qualifizierten Bebauungsplan scheint unverhältnismäßig und sehr aufwändig. Er umfasst nämlich nicht nur die oben aufgeführten Regelungsinhalte, sondern fordert vom Plangeber eine umfassende Betrachtung. Dieses Planerfordernis ist aber in diesen Fällen in der Regel nicht gegeben, da die baulichen Fragen mit § 34 gelöst werden können. Viel stärker wiegt aber noch, dass die beiden einschlägigen Regelungen Nr. 7 und 8 in § 9 Abs. 1 nur auf den ersten Blick eine Festlegung von sozialen Kriterien erlauben. Tatsächlich ermöglichen sie dies bei genauerer Betrachtung aber nicht: Nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 können im Bebauungsplan Flächen festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten. Diese Regelung schafft damit lediglich die Grundlage der Art und Weise der Bebauung, die dann wiederum zwar grundsätzlich förderfähig ist, aber keine Verpflichtung auf Erstellung geförderter Wohnraums darstellt. Die verbindliche Festlegung einer „Quote für bezahlbaren Wohnraum“ ist damit nicht möglich. Dies kann bisher nur in städtebaulichen Verträgen geregelt werden.
- ▶ Auch § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB, der von einzelnen Flächen spricht, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind, ermöglicht keine Berücksichtigung der hier verfolgten Ziele. Bezahlbarer Wohnraum stellt keinen besonderen Wohnbedarf dar. Durch diese beiden Regelungen in § 9 BauGB wird allerdings deutlich, dass soziale Komponenten sehr wohl eine Rolle spielen können und müssen. Aber es wird auch deutlich, dass sie im BauGB bislang nicht verbindlich über die Bauleitplanung geregelt werden können.
- ▶ Der Weg über eine Modifikation von § 34 selbst scheint wenig sinnvoll. Zum einen kann er nicht auf die lokale Situation eingehen; zum anderen müsste die Entscheidung über bezahlbaren Wohnraum auf der Sachbearbeitungsebene jenseits der kommunalen Gremien fallen.

- ▶ Der Weg über eine Satzung im Rahmen des besonderen Städtebaurechts, ähnlich der Erhaltungssatzung, wäre zwar grundsätzlich möglich, aber zugleich mit einem großen legislativen und administrativen Aufwand verbunden. Das Besondere Städtebaurecht ist in Anwendung und Rechtsprechung komplex und vielschichtig; weitere Satzungsmöglichkeiten in diesem Bereich tragen nicht zur Übersichtlichkeit bei.

Der alternative Weg ist eine Möglichkeit, die der Gesetzgeber für besondere Thematiken selbst schon gewählt und auch bei der letzten BauGB-Novelle wieder angewandt hat: Mit den Regelungen nach § 9 Abs. 2a ff. BauGB zeigt das Baugesetzbuch auf, dass neben dem allgemeinen Festsetzungskatalog unter besonderen Voraussetzungen ausnahmsweise auch weitere Festsetzungen in Betracht kommen, wenn dies notwendig ist. Inhaltlich werden hier derzeit in a), b) und c) die Vergnügungsstätten, der Einzelhandel und seit der Novelle 2017 bestimmte störende Betriebe geregelt – und zwar mit ausdrücklichem Bezug zum § 34 BauGB. Auf dieser Grundlage könnte ein § 9 Abs. 2d regeln, dass in Bereichen, die von der Kommune per einfachem Bebauungsplan festgelegt werden, neue Bauvorhaben einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten müssen. Ohne Anspruch auf juristische Durcharbeitung wäre eine Regelung denkbar, die folgende Anforderungen umsetzt:

- ▶ Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, bei Bauvorhaben nach § 34 einen Anteil an sozialem Wohnraum einzufordern, der sich im Umfang an den lokalen Gegebenheiten (Wohnraumbedarf und transparente kommunale Vorgaben) orientiert. Bauherren, die diese Wohnungen in ihre Projekte nicht integrieren können, sollte die Möglichkeit einer Ausgleichszahlung gegeben werden, die zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden muss.
- ▶ Entstehende Infrastrukturfolgelasten sollen ebenfalls berücksichtigt und eine Beteiligung an diesen verpflichtend geregelt werden können.

Längerfristig gibt der Befund zur Steuerungswirkung von § 34 BauGB Anlass, grundsätzlich die Frage nach der Berechtigung einer solchen, Baurecht gebenden Regelung zu stellen. Es sollte deshalb auf längere Sicht geprüft werden, ob ein genereller Planungsvorbehalt auch für sogenannte 34er-Gebiete gelten sollte, wie dies z.B. in der Schweiz mit gutem Erfolg praktiziert wird.

Mögliche Effekte einer neuen Regelung

Interessant und äußerst wirksam wäre diese Regelung bei folgenden, in vielen deutschen Kommunen üblichen und weitverbreiteten Situationen:

- ▶ Es existieren ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum und eine kommunale Strategie, wie im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, eigenen Grundstücksverkäufen, Förderprogrammen oder Ähnlichem bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann.
- ▶ Es handelt sich um Gebiete, in denen zwar viele Genehmigungen nach § 34 erteilt werden, für die die Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans aber nicht sinnvoll ist und bei denen auch kein einzelner Akteur existiert, mit dem sich ein städtebaulicher Vertrag abschließen ließe, sondern eine Vielzahl an Akteuren und Grundstückseigentümern tätig ist.
- ▶ Auch durch den neu entstehenden Wohnraum ist mittelfristig nicht mit einer Entspannung des Wohnungsmarktes zu rechnen, da die Wohnungen ohne soziale Auflagen in der Regel zu Höchstpreisen verkauft oder vermietet werden. Damit werden durch die Bautätigkeit Aufwertungsprozesse und soziale Verdrängung nicht gemildert, sondern verstärkt.

Mit einem vom Aufwand überschaubaren, dabei aber transparenten Bebauungsplanverfahren könnten diese Kommunen auf Grundlage eines neuen § 9 Abs. 2d BauGB dann einen – kommunal festzulegenden und aus den lokalen Gegebenheiten zu begründenden – Anteil an gefördertem

Wohnraum definieren und in der Genehmigungspraxis einfordern. Ebenso wäre eine angemessene und begründete Beteiligung an den Infrastrukturfolgekosten denkbar.

Es ist bemerkenswert, dass die Baugesetzgebung in ihrer heutigen Form zwar die Regelung von Einzelhandel und Vergnügungsstätten ermöglicht, aber für das zentrale urbane Problem, die gemeinwohlorientierte Bodennutzung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, kein verbindliches und effektives Werkzeug anbietet. Mit einer solchen oder ähnlichen Regelung wie dargestellt wäre es erstmalig möglich, auch auf der Ebene des einfachen Städtebaurechts bezahlbaren Wohnraum zu sichern. Interessant wäre dabei auch die Wirkung auf die über § 9 Abs. 1 BauGB geregelten qualifizierten Bebauungspläne: Wie bei den Vergnügungsstätten oder dem Einzelhandel steht zu vermuten, dass ein neuer § 9 Abs. 2d auch über die Fälle nach § 34 hinaus anwendbar sein könnte und sich in der gesamten Bauleitplanung anwenden ließe.

VI. Besteuerung des Bodens praktikabel und effektiv gestalten

Märkte, auch Bodenmärkte, sind soziale Konstrukte. Die institutionellen Rahmenbedingungen prägen in hohem Maße die Marktergebnisse. Zu ihnen zählt in besonderer Weise die Besteuerung von Immobilien; auch diese beeinflusst das wirtschaftliche Handeln der Akteure. In den letzten Jahren wurde zunehmend deutlich, dass die derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen den Zugang zum Boden und dessen Nutzung nicht ausreichend unterstützen. Dementsprechend hat der politische Druck zugenommen, den steuerpolitischen Rahmen der Bodenpolitik mit Blick auf seine Lenkungswirkungen zu überdenken.

Bodenwert- und Bodenflächensteuer als Referenzmodell für die Grundsteuerreform

Im Fokus der Diskussion steht derzeit sicherlich die Reform der Grundsteuer. Diese ist auch aus bodenpolitischer Sicht von größter Relevanz. Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungshoheit bei der Grundsteuer inne – dies ist aber nicht unumstritten (vgl. Söder 2016: 4; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2017: 8). Die Ertragshoheit liegt bei den Kommunen; die Grundsteuer stellt für diese nach der Gewerbesteuer die zweitwichtigste Steuerquelle dar. Seit einigen Jahren besteht hier bereits Reformdruck, denn die gegenwärtige, auf den Einheitswerten von 1964 (Westdeutschland) bzw. 1935 (Ostdeutschland) basierende Grundsteuer wird von weiten Teilen der Fachwelt wie auch vom Bundesfinanzhof für verfassungswidrig gehalten. Das Bundesverfassungsgericht hat angekündigt, sich noch im Jahr 2017 mit dem Thema zu befassen – in Form der entsprechenden, durch den Bundesfinanzhof eingebrachten Vorlagebeschlüsse (vgl. Bundesverfassungsgericht 2017). Sollte das Bundesverfassungsgericht die Bewertungsgrundlagen für die derzeit bestehende Grundsteuer für verfassungswidrig erklären, droht die Aussetzung der Grundsteuer, wenn nicht eine Reform innerhalb einer vom Gericht voraussichtlich gesetzten Frist erfolgt (in der Regel zwei bis drei Jahre).

Die Finanzminister des Bundes und der Länder beschäftigen sich seit geraumer Zeit mit Reformoptionen; hierbei konzentrierte man sich jedoch auf sogenannte verbundene Bemessungsgrundlagen, die zugleich Grund und Boden sowie das aufstehende Gebäude steuerlich erfassen sollen. Seinen Niederschlag fand dies zuletzt im „Bundesratsmodell“ (vgl. Bundesrat 2016a und 2016b), das im Herbst 2016 vom Bundesrat in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurde. Dieser wurde aber aufgrund des Widerstandes von Hamburg und Bayern nicht zum Abschluss gebracht. Im Rahmen einer solchen „verbundenen Grundsteuer“ würde – entsprechend der Anteile am Wert der gesamten Immobilie – weiterhin der größte Teil der Grundsteuer B auf den Gebäuden lasten. Bodenpolitisch wird dies jedoch von weiten Teilen der Fachwelt und von vielen Verbänden als nicht sinnvoll angesehen. Dementsprechend wurden die Finanzminister (u.a. von der Initiative „Grundsteuer:

Zeitgemäß!“; <http://www.grundsteuerreform.net>) aufgefordert, auch über eine reine Bodensteuer nachzudenken. Eine „unverbundene Grundsteuer“ könnte – ausgestaltet als reine Bodenwertsteuer – auf den jetzt schon flächendeckend zur Verfügung stehenden Bodenrichtwerten und den Daten zur Grundstücksgröße basieren. Alternativ könnte die Wertkomponente auch im Sinne eines auf das Difu zurückgehenden Vorschlages mit einer Flächenkomponente kombiniert werden („Bodenwert- und Bodenflächensteuer“; vgl. Lehmbrock/Coulmas 2001). Eine Bodensteuer würde eine Reihe von Vorteilen mit Blick auf Planung, Bodenmärkte und soziale Aspekte mit sich bringen:

- ▶ Bei der von der Politik angestrebten aufkommensneutralen Reform würden Wohnformen, die mit einer höheren Flächeninanspruchnahme einhergehen (insbesondere Einfamilienhäuser), vor allem durch eine reine Bodenwertsteuer höher belastet als heute. Umgekehrt würde hierdurch der Geschosswohnungsbau steuerlich (relativ wie absolut) entlastet und somit ein kompaktes Siedeln angeregt. Zudem bewirkt vor allem eine Bodenwertsteuer eine höhere „Compliance“ bezüglich der planerischen Vorgaben: Ein Eigentümer, der sein Grundstück wesentlich geringer als planerisch vorgegeben bebaut, zahlt grundsätzlich dieselbe Steuer wie jemand, der sein Grundstück optimal im Sinne der planerischen Vorgaben nutzt. Eine Bodenwertsteuer bewirkt somit einen Nutzungsdruck, der das reine „Halten“ des Bodens mit höheren Kosten belegt und bei geeigneter Kombination mit anderen Instrumenten (wie z. B. kommunales Vorkaufsrecht) auch planerisch beabsichtigte Änderungen der Siedlungsgestalt unterstützen kann.
- ▶ In ökonomischer Hinsicht stimuliert eine Bodensteuer so eine höhere Mobilisierung von Grundstücken und damit einhergehend die dringend notwendige Erhöhung des Angebots von Grundstücken. Bei einer aufkommensneutralen Umstellung würden insbesondere unbebaute Grundstücke um ein Vielfaches höher als heute belastet (vgl. Löhr 2017). Vor allem die reine Bodenwertsteuer beugt somit auch spekulativen Übertreibungen vor: Sie leitet nämlich einen entsprechend hohen Teil der wertbildenden Bodenerträge in die öffentlichen Kassen um, erhöht das Angebot an Bauland und drückt damit auf die Bodenpreise. Die reine Bodenwertsteuer gilt zudem als eine sehr effiziente Steuer mit primär fiskalischer Ausrichtung; mit Blick auf ihre positiven Nebeneffekte wird sie auch als „super-neutrale“ Steuer charakterisiert (vgl. Dwyer 2014: 764 ff.). Die Grundstückseigentümer können der Steuer nicht wie bei „verbundenen“, das Gebäude einbeziehenden Bemessungsgrundlagen ausweichen oder diese vermindern, indem sie z. B. Zurückhaltung bei Investitionen üben. Die effiziente Nutzung des knappen Gutes Fläche durch bauliche Anlagen wird nicht steuerlich sanktioniert, sondern im Gegenteil angereizt. Aufstockungen, Nachverdichtungen usw. werden stimuliert. Zudem ist die Besteuerung des Bodenwertes in hohem Maße mit marktwirtschaftlichen Prinzipien kompatibel: Bodenerträge und Bodenwerte sind grundsätzlich nicht das Ergebnis von Anstrengungen des Grundstückseigentümers, sondern der Allgemeinheit. Sie kommen maßgeblich durch (planerisch eingeräumte) Nutzungsvorteile, öffentliche Leistungen (Infrastruktur) und Agglomerationsvorteile zustande. Die Bodenwertsteuer trägt dazu bei, dass der Öffentlichkeit wenigstens ein Teil ihrer erbrachten Leistungen wieder (vor allem zur Deckung der Kosten der Infrastruktur) zurückgegeben wird. Dies entspricht dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung (vgl. Spars 2000).

Allerdings korrespondiert die Bodenwertsteuer ebenfalls mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung. Besonders wertvolle Grundstücke befinden sich regelmäßig im Eigentum von leistungsfähigeren Haushalten und Unternehmen. Wo dies nicht der Fall ist (hingewiesen sei auf den „klassischen Einwand“ der alleinstehenden alten Witwe im Einfamilienhaus), sind übergangsweise Härtefallregelungen nötig und auch umsetzbar (vgl. Groth/Streck 1998: 334) – jahrzehntelang wurde schließlich auch von der Politik das Leitbild des freistehenden Einfamilienhauses propagiert. Grundsätzlich sind jedoch angeblich „unzumutbare“ Belastungsverschiebungen kein Argument, wenn es um den Entzug bislang bestehender steuerlicher De-facto-Privilegien geht – ansonsten

könnte man die alte, vermutlich gegen das (aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 I GG abgeleitete) Leistungsfähigkeitsprinzip verstoßende Besteuerung ja beibehalten. Im Übrigen konzentriert sich der sozial sensible Mietwohnungsmarkt gerade im Geschosswohnungsbau, und dieser würde insbesondere durch die reine Bodenwertsteuer wesentlich entlastet. Doch selbst bei einer Erhöhung der Belastung von Wohnformen mit höherer Flächeninanspruchnahme könnte wegen des „unelastischen“ Bodenangebots langfristig die Steuer kaum auf die Mieter überwältigt werden. Über die erzeugten Mobilisierungseffekte, die insbesondere ungenutzte Grundstücke betreffen, kann die Bodensteuer dazu beitragen, das Bodenangebot zu erhöhen und den Zugang zu Boden zu verbessern.

Allerdings ist die Bodenwertsteuer kein Allheilmittel. Sie leitet zwar einen Teil der (die Höhe der Mieten stark beeinflussenden) Bodenerträge in die öffentlichen Haushalte um, reduziert diese aber nicht unmittelbar. Dementsprechend stellt sie z. B. kein Instrument dar, mit dem direkt und gezielt gegen Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse vorgegangen werden könnte. Mittelbar könnten jedoch durch ein erhöhtes Bodenangebot und eine damit (unter sonst gleichen Bedingungen) korrespondierende geringere Bodenpreisdynamik oder gar -senkung auch soziale Nutzungen profitieren. Im Gegensatz zu verbundenen Bemessungsgrundlagen behindert die Bodenwertsteuer auch nicht die Bemühungen einer Kommune, mit anderen Instrumenten (sozialer Wohnungsbau usw.) auf den Wohnungsmarkt einzuwirken.

In der Vergangenheit wurde die Diskussion um die Reform der Grundsteuer vielfach von sachfremden Argumenten durchzogen; diese betrafen vor allem die Stellung der Bundesländer im Länderfinanzausgleich. Vor allem Flächenländer und Stadtstaaten mit vergleichsweise hohem Bodenpreisniveau (wie Bayern oder Hamburg) befürchteten eine Schlechterstellung umso mehr, je stärker der Bodenwert die grundsteuerliche Bemessungsgrundlage prägt. Eine auf der Hand liegende Reformoption bestünde darin, die Grundsteuer vollkommen aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen. Vor diesem Hintergrund wäre zwar die Einführung einer reinen Bodenwertsteuer denkbar. Politisch dürfte dieser Weg allerdings dornig sein, wie man an den komplizierten Verhandlungen zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen im Herbst 2016 sehen konnte.

Wir fordern daher, als Referenzmodell für die Grundsteuerreform die Bodenwert- und Bodenflächensteuer heranzuziehen (Difu-Modell, siehe oben). Dieses sollte mit einer Differenzierung der Steuermesszahlen für Grundstückswert und Grundstücksfläche bei gleichzeitiger Regionalisierung verbunden werden (zum letztgenannten Aspekt vgl. Söder 2016: 4). Dies würde den Ländern die Möglichkeit eröffnen, die Grundsteuer ihres jeweiligen Landes – je nach politischen Präferenzen – eher in Richtung auf eine Bodenwert- oder eine Bodenflächensteuer hin auszugestalten. Speziell 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. Der Einbau einer Flächenkomponente könnte vor allem den Bundesländern mit hohen Bodenwerten wie Hamburg und Bayern die Zustimmung zu einer bodenbezogenen Grundsteuerreform mit Blick auf die Wirkungen auf den Finanzausgleich erleichtern (vgl. Löhr 2017).

Baulandsteuer (Grundsteuer C) und zoniertes Satzungsrecht

In jüngster Zeit wurde ebenfalls eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke – die alte Forderung der kommunalen Spitzenverbände – in die Diskussion gebracht, und zwar sowohl als „Neuauflage“ der Baulandsteuer (Grundsteuer C) als auch in der speziellen Ausprägung eines zonierten Satzungsrechts. Für die eigentliche Baulandsteuer sahen die meisten Reformentwürfe einheitliche Hebesätze für unbebaute, aber baureife Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet vor. In Abgrenzung hierzu würde das zonierte Hebesatzrecht den Gemeinden nach vorherrschendem Verständnis die Befugnis eröffnen, für bestimmte Teile des Gemeindegebietes abweichende Hebesätze (nach oben wie nach unten) für die Grundsteuer zu bestimmen.

Anders als die – allokatonsneutrale – Bodenwertsteuer verfolgen diese Vorschläge primär einen Lenkungszweck. Zunächst ist hierzu anzumerken, dass sich bei einer aufkommensneutralen Umstellung auf eine Bodensteuer ohnehin eine Vervielfachung der steuerlichen Belastung von unbebauten Grundstücken ergeben würde; in diesem Kontext wären die betreffenden Vorschläge daher obsolet. Sie ergeben also allenfalls als „Korrekturmaßnahme“ für den Fall Sinn, dass der Gesetzgeber sich für eine „verbundene Grundsteuer“ entscheidet. Allerdings mahnen die Erfahrungen bezüglich der historischen Grundsteuer C (1961/62) zur Vorsicht (vgl. Lemmer 2016; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2017: 5): Strittig war hier u.a. die Frage, wann Grundstücke überhaupt als unbebaut gelten (geringfügige Bebauung). Spekulativ gehortete land- und forstwirtschaftliche Flächen (Bauerwartungsland) wurden nicht erfasst, sondern nur baureifes Land. Bei der historischen Baulandsteuer galten Grundstücke als baureif, die in einem von der Gemeinde beschlossenen Bebauungsplan als Bauland festgesetzt oder für eine Bebauung in ortsüblicher Weise ausreichend erschlossen waren. Vor allem das zweite, relativ unbestimmte Kriterium erlaubte einen weiten Auslegungsspielraum und provozierte dadurch zahlreiche Rechtsstreitigkeiten. Der Veräußerungsdruck betraf zudem offenbar primär einkommensschwache Eigentümer, welche nicht die Mittel zum Hausbau aufbringen konnten (vgl. Drosdzol 1994: 105). Umgekehrt, so die Kritik, wurde damit die Konzentration unbebauter Grundstücke bei einkommensstarken Personen und Körperschaften begünstigt. Auch bestand der Verdacht, dass die gezahlte Baulandsteuer bei einer späteren Wohnbebauung auf die Mieter überwältzt würde. Schließlich wurde auch noch vermutet, dass die Baulandsteuer allokativen Verzerrungen bewirken könne. Dennoch wurde die Baulandsteuer vom Bundesfinanzhof für verfassungskonform erklärt (Beschluss vom 19. April 1968, BFH III R 78/67). Die Kritik an der historischen Baulandsteuer trifft das zonierte Satzungsrecht allerdings nicht in gleichem Maße, zumal dieses Instrument im Sinne des mildesten Mittels zur Erreichung des Mobilisierungsziels differenziert eingesetzt werden kann. Somit könnten die vor allem bei einer verbundenen Grundsteuer ansonsten entstehenden sozialen Kosten unterlassener Mobilisierung („gehortete“ Grundstücke) besser auf die Verursacher zurückgeführt werden. Der mit dem zonierten Satzungsrecht verbundene Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung lässt sich auch grundsätzlich sachlich rechtfertigen.

Falls die politische Kraft für eine effektive Besteuerung von Grund und Boden nicht ausreichen sollte, ist zumindest die Einführung einer aus einem Satzungsrecht der Kommunen abgeleiteten Baulandsteuer zu fordern.

Die Besteuerung von Bodenwertzuwächsen ist wenig praktikabel

Um die öffentliche Hand stärker von den durch sie erzeugten Bodenwertsteigerungen profitieren zu lassen, wird (unabhängig vom Planungswertausgleich) ebenfalls die Besteuerung des Bodenwertzuwachses diskutiert. Damit wurde eine jahrzehntelange Diskussion wieder aufgenommen, die zuletzt intensiv in den 1970er-Jahren geführt wurde (vgl. Zink 1973). In diesem Zusammenhang ist zunächst anzumerken, dass innerhalb der Ertragsbesteuerung auch eine Besteuerung des realisierten Bodenwertzuwachses erfolgt. So sieht § 23 Einkommensteuergesetz (EStG) für „Privatpersonen“ innerhalb einer Frist von zehn Jahren zwischen Anschaffung und Veräußerung eine Besteuerung der Wertzuwächse vor. Kritisiert wird hierbei vor allem der damit verbundene zehnjährige „Lock-in-Effekt“; denn viele Eigentümer nehmen einstweilen von der Veräußerung Abstand, bis die betreffende Frist verstrichen ist. Daher ist die Abschaffung dieser Frist wünschenswert. Bei „Unternehmen“ erfolgt die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ohnehin grundsätzlich im Zuge der Besteuerung ihrer Erträge (Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer). Die hierbei möglichen „Lock-in-Effekte“ werden hier vor allem durch § 6b EStG zumindest reduziert. Die Diskussion um eine Bodenwertzuwachssteuer richtet sich jedoch auf die direkte und gezielte Besteuerung von Bodenwertzuwächsen. Bodenpolitisch ergibt dies allenfalls dann Sinn, wenn – im Gegensatz zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer – eine solche Abgabe als Objektsteuer konzipiert (d.h. die Abgabe die Leistungsfähigkeit des Eigentümers nicht ausdrücklich berücksichtigt) wird.

Hierbei wäre zunächst das Verhältnis zur skizzierten ertragsteuerlichen Behandlung zu klären (Problematik der Doppelbesteuerung). Des Weiteren besteht die Frage, ob nur die realisierten (Veräußerung) oder auch die unrealisierten Bodenwertzuwächse einbezogen werden sollen; außerdem wären in diesem Kontext Sonderfälle wie z. B. die Betriebsaufgabe zu regeln. Mit Blick auf die auftauchende Bewertungs- und Liquiditätsproblematik dürfte allenfalls die Besteuerung von realisierten Bodenwertzuwächsen akzeptabel sein; dies würde aber bedeuten, dass die Vermögenzuwächse, die mit „gehorteten“ Grundstücken entstehen, unbesteuert blieben. Dies setzte einen falschen Anreiz, der kontraproduktiv für die gewünschte Mobilisierung von Boden wäre. Auch muss die Frage beantwortet werden, wie mit aktuell bestehenden Umgehungsmöglichkeiten umgegangen werden soll, welche sich insbesondere über „Share-Deals“ bei Kapitalgesellschaften bieten.

Zusammenfassend würde eine Bodenwertzuwachssteuer die Komplexität des Steuersystems stark erhöhen. Die gewünschten Effekte ließen sich jedoch wesentlich unproblematischer über eine – über die Aufkommensneutralität hinausgehende – Bodenwertsteuer erreichen, welche die Bodenwertsteigerungen von vornherein im Zaum halten würde (vgl. Groth/Streck 1998: 328 f.). Hierzu müsste die Bodenwertsteuer allerdings ein deutlich höheres Gewicht erhalten, als es die derzeit geltende politische Prämisse der Aufkommensneutralität einer Grundsteuerreform vorsieht.

Grunderwerbsteuer auf das Niveau von 2006 senken

Ein wesentliches Hindernis für höhere Mobilität auf den Grundstücksmärkten stellen schließlich die Transaktionskosten dar, die durch die Grunderwerbsteuer erzeugt werden. Sie behindern zudem die Neubautätigkeit und bilden ein beachtliches Hindernis für die Eigentumsbildung finanziell schwächerer Schichten. Ihre Rechtfertigung über das Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip ist zumindest problematisch. Zwar liegt die Gesetzgebungskompetenz in der Hand des Bundes; die Föderalismusreform 2006 eröffnete den Bundesländern jedoch die Möglichkeit, über die Steuersätze zu entscheiden. Zumal auch die Ertragshoheit bei den Ländern liegt und die Abgabe de facto nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird, haben sich die Steuersätze seit 2006 von ihrem ursprünglichen Niveau (3,5 %) wesentlich erhöht (in einigen Bundesländern fast verdoppelt).

Eine ersatzlose Abschaffung der Grunderwerbsteuer erscheint derzeit aufgrund von EU-Recht nicht möglich (vgl. RWI 2012: 54). Vor diesem Hintergrund werden folgende Reformvorschläge diskutiert (vgl. Voigtländer/Hentze/Seipelt 2017):

- ▶ allgemeine Senkung der Grunderwerbsteuer auf 3,5 %,
- ▶ generelle Steuerbefreiung für Selbstnutzer,
- ▶ allgemeiner Freibetrag (von 100.000 Euro),
- ▶ erhöhter Freibetrag ausschließlich für Ersterwerber von Wohneigentum (500.000 Euro),
- ▶ zuletzt auch ein Vorsteuerabzug bei Neubauten; analog zur Mehrwertsteuer würde danach die durch einen Bauträger auf das Bauland gezahlte Grunderwerbsteuer beim Verkauf einer Immobilie mit der Steuerschuld des Erwerbers verrechnet.

Mit allen genannten Reformvarianten sind Vor- und Nachteile verbunden. Beispielsweise ist ein erhöhter Freibetrag für Ersterwerber aus der Sicht des Ziels der Eigentumsbildung am effektivsten. Ein allgemeiner Freibetrag oder eine Steuerbefreiung von Selbstnutzern würde vermutlich die Neubautätigkeit spürbar anreizen. Zumal sich die Vorteile des Wohneigentums besser in Einfamilienhäusern als in Wohneigentum realisieren lassen, besteht jedoch hierbei die Gefahr, dass nicht so sehr die Bautätigkeit in Ballungsgebieten, sondern vor allem in peripheren Regionen angeregt wird (vgl. Voigtländer/Hentze 2015: 22). Bestimmte Varianten dürften zudem zu einer steuerrechtlichen Verkomplizierung führen (z. B. bei Nutzungsänderungen im Falle der Steuerbefreiung für Selbstnutzer).

Nahezu sämtliche Reformvorschläge ziehen zudem beträchtliche Einnahmeverluste für die Länder nach sich (größtenteils in ähnlicher Höhe; vgl. Voigtländer/Hentze/Seipelt 2017: 18 f.). Eine – derzeit finanziell schwer abschätzbare – Ausnahme könnte lediglich der Vorsteuerabzug bei Neubauten darstellen (vgl. ebenda: 24); dieser zieht jedoch komplexere Adjustierungen des Finanzausgleichs nach sich und dürfte auch in bodenpolitischer Hinsicht eine geringere Reichweite haben.

In Abwägung der genannten Aspekte plädieren wir daher für eine Vereinheitlichung und Absenkung der Steuersätze auf das ursprüngliche Niveau vor der Föderalismusreform (3,5 %). Angesichts der auch hiermit einhergehenden Einnahmeverluste und der Tatsache, dass die Grunderwerbsteuer mittlerweile die bedeutendste Steuerquelle der Länder darstellt, ist dies jedoch wahrscheinlich nur im Rahmen einer Kompensation der Einnahmeherausfälle durch den Bund zu realisieren. Um die Bodenvorratspolitik und den Zwischenerwerb durch Kommunen zu erleichtern, ist zudem – analog zur Grunderwerbsteuerlichen Behandlung der amtlichen Umlegung – eine entsprechende Steuerausnahme des Grundstückserwerbs durch die öffentliche Hand erforderlich.

VII. Resiliente Finanzierungsbasis für Stadtentwicklung schaffen

Die Finanzierungsmöglichkeiten städtebaulicher Maßnahmen stellen zweifellos eine zentrale Voraussetzung für deren Realisierung dar. Angesichts angespannter kommunaler Haushalte und steigender Entwicklungskosten rückt die Frage in Zukunft immer stärker in den Mittelpunkt, welche Funktionen optimale Finanzierungsformen zu erfüllen haben und welche Anforderungen an diese zu stellen sind. Im Vordergrund der aktuellen bodenpolitischen Diskussion stehen eine möglichst kostendeckende Finanzierung, eine (verursacher-) gerechte Kostentragung und eine angemessene Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten. Darüber hinaus sind auch weitergehende bodenpolitische Wirkungen und wünschenswerte Steuerungseffekte der Finanzierungssystematik im Städtebau zu berücksichtigen, beispielsweise in Bezug auf Bodenspekulation, die sozialgerechte Bodennutzung und die städtebauliche Innenentwicklung als Inbegriff der nachhaltigen Entwicklung einer Stadt. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge geht die Bedeutung der verschiedenen Ansätze weit über die unmittelbaren ökonomischen Effekte der Finanzierung hinaus.

Bestehende Finanzierungsmöglichkeiten

Ein Blick auf die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten von städtebaulichen Maßnahmen zeigt: Angesichts der bisher zu bewältigenden Problemlagen und auch aufgrund der Kreativität der Kommunen besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungsansätze, dies im Wesentlichen in Verbindung mit den jeweiligen Baulandstrategien. Dabei lassen sich in grob typisierender Weise vier Ansätze unterscheiden: Beitragsfinanzierung, Kostenbeteiligung auf Basis von städtebaulichen Verträgen, privatrechtliche Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch kommunalen Zwischenerwerb sowie hoheitliche Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Nicht nur die (Re-)Finanzierungsfunktionen der Ansätze unterscheiden sich ganz erheblich, sondern auch ihre sonstigen bodenpolitischen Wirkungen sowie ihre Möglichkeiten und Grenzen, wie die nähere Betrachtung im Folgenden zeigt.

Hoheitliche Ansätze:

- ▶ Beitragsmodelle: Erschließungsbeiträge nach § 127 BauGB für die erstmalige Herstellung; Beiträge nach Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Länder für die Erneuerung von Straßen (nachmalige Herstellung); Kostenerstattungsbeiträge nach § 135 BauGB für den naturschutzrechtlichen Ausgleich; Kanalanschluss- und Benutzungsbeiträge nach KAG;
- ▶ Abschöpfungsmodelle: Abschöpfung des Umlegungsvorteils in der Baulandumlegung (§§ 57 und 58 BauGB) als nicht zweckgebundene Abschöpfung der bodenordnungsbedingten Bo-

denwertsteigerung in Geld und/oder in Fläche; Abschöpfung der sanierungs- bzw. entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen oder durch einen transitorischen Grunderwerb der Flächen im Rahmen von Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen (§ 153 ff. BauGB).

Kooperative Ansätze:

- ▶ Folgekostenverträge: Überwälzung von Kosten für städtebauliche Maßnahmen auf die Planungsbegünstigten nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB. Die städtebaulichen Maßnahmen müssen der Gemeinde entstehen oder entstanden sein sowie Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sein.
- ▶ Zwischenerwerbsmodelle: freihändiger transitorischer Grunderwerb durch die Kommune entweder kurzfristig projektorientiert oder langfristig im Rahmen kommunaler Bodenvorratspolitik.

Das beitragsbasierte Finanzierungsmodell für städtebauliche Erschließungsmaßnahmen oder naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen ist kostenorientiert. Obwohl sich damit die Finanzierung hoheitlich durchsetzen lässt, wird es in der kommunalen Praxis der Baulandentwicklung immer seltener angewendet. Zum einen wird nämlich keine vollständige Refinanzierung der tatsächlich anfallenden Kosten dieser Maßnahmen erreicht, zum anderen können weitere Aufwendungen und Maßnahmen wie beispielsweise die städtebauliche Planung und die soziale Infrastruktur dadurch nicht refinanziert werden.

Als Alternative für das beitragsbasierte kostenorientierte Finanzierungsmodell wurde für das Allgemeine Städtebaurecht bereits dreimal ein obligatorischer Planungswertausgleich zur Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen vorgeschlagen. Dieser scheiterte im Gesetzgebungsverfahren zum BauGB bislang aber immer. Vor allem der Zugriff auf die planungsbedingte Bodenwertsteigerung, die beim Beitragsmodell bei den Grundstückseigentümern verbleibt, ließ sich politisch nicht durchsetzen. Aus fachlicher Sicht würde sich die Anwendung eines solchen wertorientierten Modells lediglich in schrumpfenden Märkten mit sinkenden Bodenwerten als problematisch erweisen. Die grundsätzliche Praktikabilität unterstreicht die Anwendung im Schweizer Kanton Basel. Dort wird die sogenannte Mehrwertabgabe nach dem Schweizer Städtebaurecht seit Jahren erfolgreich eingesetzt.

Mit dem Umlegungsvorteil werden lediglich die bodenordnungsbedingten Bodenwertsteigerungen, indessen keine planungs- und keine maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen z.B. für Infrastrukturmaßnahmen abgeschöpft. Es handelt sich um einen wertorientierten Ansatz ohne Orientierung an den Umlegungskosten, und eine Deckelung sieht das BauGB nicht vor. Das Abschöpfungsmodell nach dem Besonderen Städtebaurecht erfasst hingegen planungs- und maßnahmenbedingte Bodenwertzuwächse bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen des sanierungs- und entwicklungsrechtlichen Ausgleichsbetrags. Es werden daher auch die bodenwertrelevanten Effekte neuer sozialer Infrastrukturanlagen usw. erfasst. Die Erhebung der Ausgleichsbeträge in den Maßnahmegebieten dient indessen nicht lediglich zur Finanzierung der durchgeführten städtebaulichen Maßnahmen, sondern darüber hinaus dem wichtigen bodenpolitischen Ziel, spekulative Bodenwertsteigerungen zu verhindern.

Die Finanzierungsfunktionen des Abschöpfungsmodells sind in Städten mit niedrigem Bodenpreisniveau und daher auch geringen Bodenwertsteigerungen aufgrund städtebaulicher Maßnahmen gering, so dass in Einzelfällen die entstandenen Kosten nicht vollständig refinanziert werden können. Die Möglichkeit, in der Sanierung unter bestimmten Voraussetzungen vom Wert- auf den Kostenansatz überzugehen, findet in der Praxis offensichtlich kaum Anwendung. Andererseits ist eine Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen, welche über die durch die städtebauliche Maßnahme entstandenen Kosten hinausgeht, nach den geltenden Regelungen des BauGB rechtlich nicht zulässig. So bilden die tatsächlich entstandenen Kosten in der Entwicklungsmaßnahme die Ober-

grenze des Ausgleichsbetrags, der insofern einen abgabenrechtlichen Charakter aufweist und als Aufwendungsersatz zu qualifizieren ist. Deshalb besteht neben dem Ausgleichsbetrag kein Spielraum für weitere Beiträge.

Im Stadtumbau bedarf es über den Ausgleich der planungs- und maßnahmenbedingten Vorteile hinaus auch eines Ausgleichs der Nachteile z. B. durch Reduzierung des Maßes der baulichen Nutzung oder durch Rückbau. Ansatzpunkte liefern bereits das Planungsschadensrecht und die Erhebung von Ausgleichbeträgen in Verbindung mit dem Härteausgleich nach dem Sanierungsrecht. Dabei sind allerdings die allgemeinen konjunkturbedingten Einflüsse auf die Grundstückswerte zu beachten.

Anstelle von hoheitlichen Erschließungsbeiträgen und Kostenerstattungsbeiträgen sowie außerhalb der genannten Maßnahmenggebiete haben die Gemeinden die Möglichkeit, die Planungsbegünstigten durch städtebauliche Verträge (Folgekostenverträge) an den Entwicklungskosten zu beteiligen. Dies setzt naturgemäß die Bereitschaft der Grundstückseigentümer zum Vertragsabschluss voraus. Diese wird in der Regel dadurch erreicht, dass die Gemeinde im Gegenzug Baurecht im Rahmen ihrer Planungshoheit schafft.

Auch dieser Ansatz ist kostenorientiert und deshalb vielfach inzwischen der Regelfall geworden, weil sich damit grundsätzlich eine 100-prozentige Überwälzung der ursächlichen und angemessenen Investitionskosten erreichen lässt. Die Umsetzung erfolgt vielerorts mit vorhabenbezogenen Bebauungsplänen oder auf Basis von kommunalen Grundsatzbeschlüssen im Rahmen von Baulandmodellen in Verbindung mit weiteren wohnungspolitischen und städtebaulichen Zielen. Allerdings werfen die Folgekostenverträge zahlreiche rechtliche Fragen auf, und es bestehen immer noch erhebliche Unsicherheiten.

Zunächst sind die Grenzen, die sich aus den Geboten der Angemessenheit und Kausalität sowie aus dem Koppelungsverbot ergeben, strikt zu beachten, gerichtlich aber offensichtlich noch nicht abschließend geklärt. Insbesondere die räumliche und zeitliche Zuordnung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu Baugebieten und Grundstücken werden kontrovers diskutiert. In der Praxis werden jedenfalls aufwändige, detaillierte und dynamisierte Betrachtungen zu Infrastrukturbedarfen in Abhängigkeit von Bauland und Einwohnerentwicklungen erforderlich.

Wege zu verlässlichen, auskömmlicheren und gerechteren Finanzierungsmöglichkeiten

Das aufgezeigte System, die Stadtentwicklung zu finanzieren, erweist sich als wenig kohärent. Es müsste erstens eine auskömmliche finanzielle Grundlage für die Stadtentwicklung bereithalten und zweitens die Begünstigten gleichmäßig proportional zum Grad ihrer Begünstigung mit der Finanzierung belasten. Schon die Vielzahl der Instrumente und ihre verschiedenen Kontexte begründen Zweifel, dass diese Kohärenz gewahrt ist. Hinzu kommt die gesetzliche Grundentscheidung, planungsbedingte Bodenwertsteigerungen bei den Eigentümern zu belassen. Dies steht in einem Spannungsverhältnis mit anderen Instrumenten, welche die Begünstigten an der Finanzierung beteiligen.

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob die Finanzierung der Stadtentwicklung nicht grundsätzlich neu zu konzipieren ist. Als Ausgangspunkt bleibt festzustellen, dass Stadtentwicklung zu den Aufgaben gehört, welche die Gemeinden aus ihnen allgemein zur Verfügung stehenden Mitteln decken sollten, also aus dem Gemeindehaushalt. Die angespannte finanzielle Situation vieler Gemeinden dürfte jedoch viele sinnvolle oder auch notwendige Projekte im Rahmen der Stadtentwicklung als illusorisch erscheinen lassen, wenn diese aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren sind. Eine Ausweitung der Beitragsfinanzierung erscheint angesichts des nicht rechtssicher abgrenzbaren Kreises von Begünstigten – insbesondere bei Infrastrukturen wie Einrichtungen des

Gesundheitswesens, Schulen, Kitas, Sportanlagen – nicht realistisch. Im System der Abgaben ist hier also eine Steuerfinanzierung zu fordern.

Die Begünstigten, welche von einer besonders guten Ausstattung mit Infrastruktur profitieren, sollten allerdings in besonderer Weise zu deren Finanzierung herangezogen werden. Die Finanzierung sollte deshalb durch eine Steuer erfolgen, welche die besonders gute Ausstattung mit Infrastrukturen usw. widerspiegelt. Hier bietet sich eine grundstücksbezogene Steuer an, die den Wert des Grundstücks, der gerade auch durch die Lage des Grundstücks in einem Gebiet mit guter infrastruktureller Ausstattung bestimmt wird, berücksichtigt. Als grundsätzlich gut geeignet erweist sich für diesen Zweck die in Kapitel VI vorgeschlagene Bodenwert- und Bodenflächensteuer. Mit dieser Steuer würden die auf diffusen Einflussgrößen basierenden Bodenwertsteigerungen effektiv erfasst. Eine solche Steuer könnte einen Beitrag zur Finanzierung der Stadtentwicklung leisten. (Die politische Forderung nach einer aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer wäre hier jedoch zu überdenken.) Die Bodenwertsteuer hätte einen besonderen Bezug zur Stadtentwicklung insofern, als sie an die Entwicklung von Werten anknüpft, die im Rahmen der Stadtentwicklung entstehen. Die Finanzierung der Stadtentwicklung erfolgte damit zwar aus den allgemeinen Mitteln der Gemeinden. Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel würde aber auch die Ergebnisse der Stadtentwicklung widerspiegeln. Eine in diesem Sinne reformierte Grundsteuer könnte daher *ein* Element in der Palette der resilienten Finanzierungsmöglichkeiten darstellen.

Als praktikable Alternative bieten sich Infrastrukturabgaben mit pauschalierten Kostenansätzen für die Errichtung sozialer Infrastruktur an. Diese schaffen jedenfalls sowohl für Investoren als auch für Kommunen frühzeitig eine finanzielle Planungssicherheit und reduzieren den Verwaltungs- wie Personalaufwand. Gleichwohl müssten auch diesbezüglich die noch bestehenden rechtlichen Unsicherheiten geklärt werden.

Neuausrichtung und flexible Handhabung von Förderinstrumenten

Neben den diskutierten hoheitlichen und vertraglichen Finanzierungsinstrumenten ist flankierend auch eine Neuausrichtung und flexible Handhabung von Förderinstrumenten für die Stadtentwicklung unverzichtbar: So sollte beispielsweise der Einsatz der Wohnungsbauförderungsmittel flexibilisiert werden. Die im Jahr 2017 verfügbaren Wohnbaufördermittel des Bundes in Höhe von 1,5 Mrd. Euro werden u.a. deswegen nicht in voller Höhe abgerufen, weil es an entsprechenden Baugrundstücken fehlt. Finanzschwache Kommunen benötigen jedoch finanzielle Unterstützung für den Erwerb und die Entwicklung von geeigneten Baugrundstücken als Voraussetzung für den geförderten Wohnungsbau.

VIII. Interkommunale Gestaltungsoptionen erkennen und verbessern

Die aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung – etwa Klimawandel und -anpassung, Digitalisierung, demographischer Wandel, Segregationstendenzen und Integration von Flüchtlingen, um nur einige zu nennen – erfordern angesichts der komplexen Wirkungszusammenhänge integrierte Handlungsstrategien und intensive interkommunale Zusammenarbeit im regionalen Maßstab, wenn sie im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung erfolgreich bewältigt werden sollen. Dies gilt in besonderem Maße für eine gemeinwohlorientierte Boden- und Wohnungspolitik in Verdichtungsräumen. So kommt auch der Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbauoffensive vom 17. Juli 2017 (vgl. BMUB 2017) zur Teilmaßnahme „Flexibilisierung der Regionalplanung“ zu folgender Bewertung: „Verbindliche Ansätze zu einer interkommunal abgestimmten und gemeinsam getragenen Wohnbaulandentwicklung sind hingegen selten. Die regionale Infrastrukturausstattung und innovative Mobilitätskonzepte sollten bei der gemeinsamen Wohnbaulandentwicklung von Stadt und Umland berücksichtigt werden.“ (Ebenda: 22 f.)

Entwicklung und Status quo

Die Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit im regionalen Maßstab sind seit langem bekannt. Genauso alt ist allerdings auch die Erkenntnis, dass sich die praktische Umsetzung oft schwierig gestaltet. Erinnert sei nur an die Bestrebungen im Raum Berlin vor dem Ersten Weltkrieg. Die somit rund 100-jährige Geschichte bietet umfangreiches Material zur Beurteilung von Ursachen für Erfolg und Misserfolg von Bemühungen um interkommunale Zusammenarbeit.

Der räumliche Maßstab aktueller populärer Ansätze reicht von der Metropolregion bis zum interkommunalen Gewerbegebiet. Auch die Anlässe interkommunaler Zusammenarbeit im regionalen Maßstab können unterschiedlich sein. Rechtliche Vorgaben (Regionalplan) über Initiativen der Landesebenen („Regionale“ in NRW) bis hin zur Einsicht in die Vorteile regionaler Kooperation bei Akteursgruppen (Regionaler Flächennutzungsplan der Städte Bochum, Gelsenkirchen, Herne, Essen, Mülheim, Oberhausen) können den Anstoß geben.

Am weitesten verbreitet ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie sonstiger technischer Infrastruktur (z. B. Wasser- und Abwasserverbände oder Energieversorgung). Die Rechtsformen der Zusammenarbeit weisen eine große Bandbreite auf.

Politische Hemmnisse und Lösungsoptionen

So vielfältig wie die Formen möglicher Zusammenarbeit sind auch die Gründe für deren fehlendes Zustandekommen bzw. ihre fehlende oder nur schwach ausgeprägte Wirkung. Beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien genannt:

- ▶ tatsächliche oder subjektiv empfundene Dominanz des Oberzentrums, vor allem in monozentrischen Regionen wie München bzw. Sorge vor potenzieller Dominanz der neu entstehenden Raumeinheit (z.B. Region Ruhr);
- ▶ Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung/Planungshoheit durch leistungsfähige, politisch legitimierte regionale Gebietskörperschaften bzw. Verbände (etwa Region Ruhr, Region Hannover, Region Stuttgart);
- ▶ Sorge um die lokale Identität und Angst vor sozialen und baulichen Veränderungen – bis hin zur Veränderung politischer Mehrheiten;
- ▶ tatsächliches oder befürchtetes Missverhältnis zwischen dem Infrastrukturaufwand für neue Wohngebiete und den zusätzlichen Einnahmen aus Einkommensteueranteilen durch Einwohnerwachstum;
- ▶ Konkurrenz um Gewerbeansiedlung, Arbeitsplätze und Gewerbesteuererinnahmen (als wesentliche Finanzierungsquelle kommunaler Haushalte);
- ▶ „Wunden“ aus der Vergangenheit (von beiden Seiten) sowie fehlende formelle und/oder informelle Gesprächsebenen bzw. -bereitschaft der Akteure;
- ▶ ungünstige politische Konstellationen (unterschiedliche Mehrheitskonstellationen in den Kommunalparlamenten bzw. im Verhältnis zur Landesregierung).

Vergleichsweise gelungene Beispiele wie die Metropolregion Nürnberg, die Regionen Hannover, Rhein-Neckar, Stuttgart, der RVR, die Stadtregion Ruhr 2030, der Wettbewerb „interkommunale Zusammenarbeit NRW“ oder auch die recht verbreiteten regionalen Einzelhandelskonzepte zeigen gleichzeitig: Die meisten der oben genannten Aspekte lassen sich bei gegebener Bereitschaft zur Zusammenarbeit prinzipiell bewältigen. Weniger Beispiele finden sich allerdings für eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Baulandentwicklung. Zwar gibt es eine Reihe von Beispielen interkommunaler Gewerbegebiete. Diese sind aber bei weitem nicht ein Standardformat der Gewerbeflächenentwicklung. Bei der Wohnbaulandentwicklung finden gemeinsame Entwicklungen oder

auch bindende interkommunale Verabredungen demgegenüber von Ausnahmefällen abgesehen kaum statt.

Empfehlungen und Forderungen

Verbesserung von „Regional Governance“: Nach derzeitigem Erfahrungs- und Forschungsstand lässt sich eine Reihe von Bedingungen beschreiben, die einer freiwilligen Kooperation von Gemeinden eines Verflechtungsraumes förderlich sind. Hierzu gehören neben einem gewissen „Leidensdruck“ vor allem folgende:

- ▶ Schaffung von „Gesprächsgemeinschaften“ (z. B. durch das jeweilige Bundesland) und deren Moderation durch übergeordnete Ebenen;
- ▶ praktische Übung der Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis und zunächst bei „einfacheren“ Themen, die Erfolg versprechende Aussichten auf Erzielung einer „Win-win-Situation“ bieten (z. B. Dienstleistungen und/oder Investitionen kommunaler Wohnungsbauunternehmen auch in anderen Gemeinden der Region, die nicht über solche Unternehmen verfügen);
- ▶ Interesse der regionalen Wirtschaftsakteure an einer Kooperation des öffentlichen Sektors;
- ▶ Einsatz des „goldenen Zügels“ (erhöhte Förderquote bei regionaler Zusammenarbeit, entsprechende Änderungen im Finanzausgleich bzw. im Steuerrecht);
- ▶ Verbesserung der Wirkung rechtlicher Instrumente auf Bundes- und Landesebene zur Durchsetzung regionaler Kooperation bei fehlender entsprechender Bereitschaft;
- ▶ Nutzung der Katalysatorwirkung von raumwirksamen Großereignissen wie Europäische Kulturhauptstadt (z.B. Essen/Ruhrgebiet 2010), Internationale Bauausstellungen;
- ▶ Stärkung der politischen Legitimation regionaler Amtsträger bzw. Vertretungskörperschaften durch direkte Wahl – dies setzt allerdings eine vielfach auf große Widerstände stoßende formelle Verfasstheit regionaler Körperschaften voraus.

Zur wünschenswerten und notwendigen Stärkung regionaler Governance können veränderte Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene ebenso beitragen wie veränderte und problemgerechtere Handlungsmuster der kommunalen Akteure in den Regionen. Für die Bodenpolitik scheinen vor allem zwei Instrumente als Schlüssel zu mehr interkommunaler Gestaltung zu taugen: (1.) Gründung regionaler Bündnisse für Wohnungsbau und Veranstaltung regionaler Wohnungsbaukonferenzen zur Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses und kooperativer Projekte und Handlungsformen. Diese geben die Chance für gemeinsame Aktionen zur Priorisierung regional bedeutsamer Infrastrukturprojekte gegenüber Bund und Land. Auf einer solchen Grundlage kann (2.) die Entwicklung einer interkommunalen strategischen Boden(vorrats)politik, verbunden mit einem fairen Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den beteiligten Kommunen gelingen.

Ein wesentliches Instrument kann (zunächst auf freiwilliger Basis) ein regionaler Boden- und Infrastrukturfonds sein (vgl. Kap. III). Große für den Wohnungsbau geeignete Konversionsflächen liegen häufig in kleinen und mittleren Gemeinden, denen die Verwaltungskraft zur Planung und Baureifmachung großer Entwicklungsflächen fehlt. Hier kann der regionale Fonds im Sinne einer regionalen Entwicklungsgesellschaft als Dienstleister bzw. Treuhänder auch zur Vorfinanzierung tätig werden. Ein solcher, als Zweckverband oder gemeinnützige GmbH ausgestalteter Fonds kann aus Fördermitteln bzw. Sacheinlagen (z.B. Konversionsflächen) des Bundes und des jeweiligen Landes (gegebenenfalls einschließlich Grunderwerbsteuermäßigung/-befreiung) sowie aus finanziellen Beiträgen und Sacheinlagen der beteiligten Kommunen gespeist werden. Das aktive, über den Eigenbedarf hinausgehende Engagement einer Gemeinde im (geförderten) Wohnungsbau wird durch Leistungen anderer Kommunen in der Region kompensiert, z. B. im Austausch mit Aus-

gleichsflächen, Belegungsrechten für geförderte Wohnungen, Gastschülerquoten und Ähnlichem. Auch dafür kann ein regionaler Boden- und Infrastrukturfonds⁴ als Instrument ausgestaltet werden.

Raumordnungsplanung /-politik stärken: Auch Raumordnungsplanung und Raumordnungspolitik können wichtige Anreize und Rahmenbedingungen für eine bessere interkommunale Zusammenarbeit setzen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die im Raumordnungsgesetz (ROG) besonders herausgestellten Instrumente der raumordnerischen Zusammenarbeit (regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen usw.). Ausdrücklich wird angeordnet, dass die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) zu unterstützen ist (§ 13 ROG). Zu denken ist auch an landesplanerische Verträge zwischen zwei oder mehr Kommunen und dem Land zur Förderung gemeinsamer Bauland- und Infrastrukturentwicklungen.

Des Weiteren lassen sich enge Zielvorgaben der Raumordnungsplanung mit an interkommunale Kooperation gebundenen Abweichungsoptionen verbinden. Die Gemeinden können so zur Erarbeitung gemeinsamer Konzepte angehalten werden. Die Raumordnungspläne können sanktionsbewehrte Harmonisierungsgebote zur gleichgewichtigen Entwicklung von Gewerbe- und Wohnbauflächen enthalten, die mit der Möglichkeit alternativer interkommunaler Ausgleichslösungen verbunden werden. Auch sollte das landesrechtlich bereits bestehende landesplanerische Planungsgebot konsequent angewendet werden, um z. B. die verbindliche Verteilung von Wohnbauflächen zwischen den Gemeinden sicherzustellen.

Auch wenn sich bereits gute Beispiele insbesondere für raumordnerische Zusammenarbeit finden (z. B. Modellvorhaben der Raumordnung/MORO), ist dieser Planungsansatz und die Nutzung der genannten Instrumente noch längst nicht allgemeine Praxis. Es fehlt zum Teil an politischem Willen und den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen. Ein weiterer Abbau von Ressourcen der Raumplanung gefährdet eben auch eine nachhaltige Entwicklung jeder einzelnen Kommune. An die Länder ist der dringende Apell zu richten, für ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zu sorgen und die Raumordnung im Sinne einer Förderung interkommunaler Zusammenarbeit zu stärken. In der Metropolregion München beispielsweise fördert der Freistaat Bayern interkommunale Kooperationen von räumlich eng begrenzten, zum Teil aber auch landkreisübergreifenden Entwicklungskonzepten benachbarter Gemeinden bis hin zu einem Mobilitätskonzept für die gesamte Metropolregion im Rahmen des Förderprogramms „Regionalmanagement“ des Finanz- und Heimatministeriums. Daneben fördert die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr mit Priorität interkommunale Siedlungs- und Mobilitätskonzepte.

Anstöße zur Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit: Die rechtlichen Schranken für eine interkommunale Kooperation sind an sich gering. Die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen erlauben die Gründung von Zweckverbänden, den Abschluss von Zweckvereinbarungen und den Zusammenschluss von Arbeitsgemeinschaften als Formen interkommunaler Zusammenarbeit. Daneben bestehen auch privatrechtliche Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenbewältigung mehrerer Kommunen (z. B. Beteiligungsgesellschaften, Vereine, Stiftungen usw.). Weiter gibt es vielfältige Formen informeller Zusammenarbeit zwischen Kommunen, bei denen rechtliche Bindungen in der Regel keine ins Gewicht fallende Relevanz haben. Gerade informelle Kooperationen sind häufig der erste Schritt zu einem gemeinsamen Verständnis von Aufgaben und Problemen in einem Verflechtungsraum. Da rechtlich viel möglich ist, sind es offensichtlich nicht die rechtlichen Hürden, die einer Kooperation benachbarter Kommunen eines Verflechtungsraumes im Wege stehen. Die starke Stellung der Gemeinde bei der Planung des

⁴ Er muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet werden, dass sich auch Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten beteiligen können.

Raumes fördert allerdings eine die gemeinsamen Verflechtungen verkennende, vorrangig an „lokalen Egoismen“ ausgerichtete Raumentwicklung.

Das Baugesetzbuch weist die Bauleitplanung jeweils der Gemeinde in eigener Verantwortung zu. Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind zwar aufeinander abzustimmen (Interkommunales Rücksichtnahmegebot). Eine Verpflichtung zu einer kohärenten aufeinander bezogenen Planung aus einem Guss wird damit aber nicht begründet. Abweichend von der Regelzuständigkeit sollen benachbarte Gemeinden allerdings bereits nach dem geltenden Recht einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht (§ 204 Absatz 1 Satz 1 BauGB). Ein gemeinsamer Flächennutzungsplan soll insbesondere aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern. Derartige Verflechtungen sind heute eher der Regel- als der Ausnahmefall. Gleichwohl finden sich nur sehr wenige Beispiele gemeinsamer Flächennutzungspläne.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob der gemeinsame Flächennutzungsplan nicht der Regelfall und die Aufstellung durch eine einzige Gemeinde allein eher der Ausnahmefall sein sollten. Wie kann erreicht werden, dass die bislang als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltete Regelung zum gemeinsamen Flächennutzungsplan effektiver, den tatsächlichen Erfordernissen entsprechend umgesetzt werden kann? Ob finanzielle oder raumordnerische Anreize ausreichen, die auf die örtliche Wählerschaft ausgelegte Kommunalpolitik von der Zweckmäßigkeit eines gemeinsamen Flächennutzungsplans in der Mehrzahl der Fälle zu überzeugen, erscheint angesichts der vorliegenden Erfahrungen fraglich. Ein konsequenterer Ansatz wäre deshalb die Umkehr der Regelzuständigkeit im Sinne einer regelmäßigen Verpflichtung zur gemeinsamen Planung durch den Gesetzgeber. Den Gemeinden eines engeren Verflechtungsraumes wäre abzuverlangen, sich auf eine – zumindest in den wesentlichen Grundzügen – gemeinsame Flächennutzungsplanung zu verständigen. Dabei sollten mehrere Umsetzungsvarianten bestehen. Neben der Übertragung auf einen gemeinsamen Planungsverband und dem gemeinsamen Flächennutzungsplan sollten die Gemeinden eines Verflechtungsraumes der Verpflichtung auch durch eine verbindliche Vereinbarung über die Eckpunkte der räumlichen Entwicklung nachkommen können. Die damit einhergehende partielle Einschränkung der kommunalen Planungshoheit wäre sowohl sachgerecht als auch verhältnismäßig, denkt man an die wechselseitigen Interdependenzen von raumrelevanten Entscheidungen der Gemeinden eines Verflechtungsraumes und die daraus resultierenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen (Ressourcenschutz).

Begleitet werden sollte dies durch eine Anreizstruktur aus Fördermitteln, Verfahrenserleichterungen, Priorisierung übergeordneter Infrastrukturprojekte usw. Hierzu gehört auch die bereits in einigen Bundesländern bestehende Möglichkeit, die gemeinsame Flächennutzungsplanung mit der Regionalplanung in einem Regionalen Flächennutzungsplan zusammenzuführen, so dass eine Planungsebene entfallen könnte. Um nicht auszuschließenden wechselseitigen Blockaden entgegenzuwirken, müsste eine effektive Kontrollinstanz (höhere Verwaltungsbehörde) eingreifen können. Auch könnte erwogen werden, die gemeinsame Flächennutzungsplanung zunächst auf einige Gemeinden im Sinne eines räumlichen Teilplans zu beschränken. Gemeinden, die nachweisen, dass die räumlichen und funktionalen Verflechtungen mit den Nachbargemeinden nur gering ausgeprägt sind, wären freigestellt.

In einer Hinsicht ergeben sich zudem aus der aktuellen Rechtslage Grenzen für eine effektive, auch rechtlich bindende Kooperation bei der Entwicklung des Raumes. Eine Gemeinde darf sich nicht zur Aufstellung oder Nichtaufstellung von Bauleitplänen vertraglich verpflichten. Diese Regel gilt nach der Rechtsprechung auch im Verhältnis der Gemeinden zueinander. Eine verlässliche vertragliche Grundlage über bestimmte Ziele der Bauleitplanung zwischen mehreren Gemeinden

lässt sich deshalb derzeit nicht herstellen. So sind die Abstimmungen über die Einzelhandelsentwicklung im westlichen Ruhrgebiet mit der erfolglosen, auf eine entsprechende interkommunale Vereinbarung gestützten Klage gegen die Erweiterung des CENTRO in Oberhausen gescheitert (vgl. BVerwG, Beschluss v. 28.12.2005, 4 BN 40/05). Auch wenn dieses Hindernis wegen der geringen Zahl von Kooperationsvereinbarungen zur Baulandentwicklung faktisch bislang kaum bemerkbar ist, erscheint es überflüssig und setzt Fehlanreize.

Bedarfsgerechter Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Verflechtungsräumen: Stadtentwicklung vollzieht sich in der Regel als ein Zusammenspiel öffentlicher und privater Investitionen, wobei die öffentliche Seite in der Regel eine vorbereitende Funktion hat. Erst durch entsprechende soziale und technische Infrastrukturen (insbesondere Verkehr) entstehen die Rahmenbedingungen für die private Investitionstätigkeit. Die Bodenmobilisierung hängt vielfach von vorbereitenden öffentlichen Investitionen ab. Diese Investitionen schaffen Standortqualitäten, die ferner eine räumliche Lenkungswirkung für die private Investitionstätigkeit bei Wohnen und Gewerbe haben. Das ungesteuerte „Herausschwappen“ der Nachfrage in schlecht erschlossene und ausgestattete Räume ist auch ein Ergebnis des Mangels an attraktiveren Standorten – und als solches eine Folge einer zu wenig vorausschauenden öffentlichen Investitionstätigkeit. Dies gilt ganz besonders im regionalen, gemeindeübergreifenden Kontext.

Besonders gravierend ist dieses Problem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Investitionsbedarfe werden hier nahezu ausschließlich aus vorhandenen Engpässen und Überlastungen abgeleitet. Wichtig wäre es indes, Verkehrsachsen mit dem notwendigen Vorlauf als räumliches Rückgrat einer langfristigen Regionalentwicklung zu stärken, so dass sich die baulichen Investitionen daran anlehnen können. Ähnliches gilt für andere wichtige Infrastrukturen mit einer gemeindeübergreifenden Bedeutung. Die daraus resultierende Forderung ist recht simpel: Es bedarf einer regionalen, von den Gemeinden getragenen Instanz, die nicht nur die planerischen Kompetenzen bündelt (im Sinne eines regionalen Flächennutzungs- und Landschaftsplanes und als Ersatz der diesbezüglichen staatlichen Regionalplanung), sondern gleichzeitig die öffentlichen Investitionen in die regional bedeutsamen Infrastrukturen steuert.

Epilog

Die Ausführungen in acht Kapiteln weisen auf die Schlüsselrolle des Bodens hin. Vor allem aber zeigen sie die Notwendigkeit von Reformen auf, um mit dem knappen Gut Boden künftig anders umzugehen. Es wird zudem deutlich, dass eine funktionale, an den Wirkungen auf die Stadtplanung oder den Wohnungsmarkt orientierte „technische“ Debatte dem Gegenstand nicht gerecht wird. Zu führen ist vielmehr eine Werte-Debatte, denn es geht um Gerechtigkeit, Solidarität, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – Werte, die das Fundament einer demokratischen, offenen und zum rationalen Interessenausgleich fähigen Gesellschaft bilden.

Die Notwendigkeit einer integrierten Gestaltung der Bodenpolitik besteht, denn der Handlungsdruck in den Städten und Gemeinden ist so hoch wie seit 30 Jahren nicht. Jetzt gilt es das Fenster der Gelegenheit zu öffnen, denn weitere „Insellösungen“ werden den komplexen Herausforderungen in keiner Weise gerecht. Und es besteht die Notwendigkeit einer raschen Umsetzung, sonst verengen sich die lokalen Handlungsspielräume immer weiter, während sich „die Zukunft eines Landes mit jedem Quadratmeter entscheidet“ (Weissmüller 2017).

Boden bildete früher eine Selbstverständlichkeit der Daseinsgrundvorsorge. Zu diesem verloren gegangenen Grundverständnis gilt es zurückzufinden, denn nur so kann auch Handlungsspielraum gewonnen werden. Eine solche grundlegende Neuaufstellung der Bodenpolitik bedarf vor allem des konsequenten politischen Handelns, um rechtliche und finanzielle Reformen schnell voranzutreiben.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bearbeiter: Quaestio Forschung & Beratung, Bonn.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017): Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive, Berlin.
- Bundesrat (2016a): Entwurf eines Gesetzes zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer. Bundesratsdrucksache 514/16 vom 12.09.2016, Berlin.
- Bundesrat (2016b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 2016. Bundesratsdrucksache 515/16 vom 4.11.2016, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (2017): Jahresvorausschau, http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresvorausschau/vs_2017/vorausschau_2017_node.html. (Letzter Zugriff: 12.09.2017).
- Dransfeld, E. (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. In: Planerin 4/2017, S. 9–11.
- Dransfeld, E.; Hemprich, C. (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund.
- Drosdzol, W.-D. (1994): Baulandsteuer und Bodenwertsteuer – Neue Perspektiven für die Grundsteuer? In: Deutsche Steuerzeitschrift, Nr. 7, S. 205–207.
- Dwyer, T. (2014): Taxation: The Lost History. In: The American Journal of Economics and Sociology 73 /2014, S. 664–988.
- Groth, K.-M.; Streck, C. (1998): Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen. In: Kritische Justiz, Jg. 31, H. 3, S. 318–334.
- Lehmbruck, M.; Coulmas, D. (2001): Grundsteuerreform: Was kommt nach dem Praxistest? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2001, S. 289–295.
- Lemmer, J. (2016): Zur Diskussion um die Wiedereinführung einer Baulandsteuer. DSi kompakt, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., No. 25.
- Löhr, D. (2017): Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Zu den Ergebnissen einer zahllastbezogenen Analyse (im Erscheinen, in: Wirtschaftsdienst, voraussichtlich 10/2017).
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin, Essen.
- Söder, M. (2016): Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion? In: Ifo Schnelldienst 69 (18), 2016, S. 3–4.
- Spars, G. (2000): Berücksichtigung öffentlicher Planungs- und Infrastrukturleistungen auf dem Markt für Bodenverfügungsrechte – Theoretische und finanzpolitische Implikationen von Abgabenslösungen, Frankfurt a. M.
- Spars, G. (2017): Altersvorsorge, Bodenpolitik und Stadtentwicklung zusammen denken. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2017, S. 137–139.

Voigtländer, M; Hentze, T. (2015): Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot – Kurzexpertise für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., IW Köln.

Voigtländer, M; Hentze, T; Seipelt, B. (2017): Reform der Grunderwerbsteuer – Studie für die FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz, IW Köln.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2017): Einzelfragen zur Grundsteuer C. WD 4 - 3000 - 022/17, Berlin.

Weissmüller, Laura (2017): Mit Füßen getreten. In: Süddeutsche Zeitung vom 1. September 2017.

Zink, G. (1973): Die gegenwärtige Diskussion über eine Bodenwertzuwachssteuer. In: Wirtschaftsdienst III, S. 140–142.