



Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“

Präambel

Ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen ist eine entscheidende Stell- schraube für mehr bezahlbaren Wohnungsbau zur Miete und im Eigentum. In den städtischen Wachstumsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten sind die stark gestiegenen Bauland- preise ein wesentlicher Faktor für die steigenden Baukosten. Dort sind nach einer Auswertung des BBSR von 2011 bis 2014 die Grundstückspreise für Geschosswohnungsbau um 16 Prozent gestiegen, in den wachsenden Großstädten über 500.00 Einwohnern sogar um 31 Prozent. Im Jahr 2014 kostete der Quadratmeter in Großstädten über 500.000 Einwohnern im Durchschnitt 550 Euro. Vielfach besteht zudem in den Wachstumsregionen ein grundsätzlicher Mangel an Bauland. Nicht selten scheitern konkrete Bauvorhaben, für die Investoren und Kapital bereitste- hen, an nicht verfügbaren Flächen oder Baurechten.

Kommunen sind die wichtigsten Akteure der Baulandentwicklung. Bund und Länder gestalten die Rahmenbedingungen, damit die Kommunen ihre Aufgaben bedarfsgerecht erfüllen können.

Die Handlungsempfehlungen der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ zielen darauf ab, ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen insbesondere in wachsenden Regionen mit Wohnraumversorgungsproblemen kurz- und mittelfristig bereitzustellen.

Notwendig sind dazu im Wesentlichen

- umfassende aktivierende Baulandstrategien, um die notwendige Menge an Wohnbauland bereit zu stellen,
- spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaf- fen sowie
- bodenpolitische Ansätze zur Aktivierung von Innenentwicklungspotentialen, um Siedlungs- und Kostenstrukturen sowie den Flächenverbrauch zu optimieren.

Die Teilnehmer der AG gehen dabei vom Leitbild der Europäischen Stadt aus und stehen zur Stärkung der Innenstädte und zum Vorrang der Innenentwicklung. Sie machen aber auch darauf aufmerksam, dass in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten und zu geringen oder nicht mobilisierbaren Innenentwicklungspotentialen eine bedarfsgerechte Außenentwicklung not- wendig ist.

Die AG hat in einem zielgerichteten Erfahrungsaustausch die kommunalen Gesamtstrategien und die bodenrechtlichen Instrumente der Wohnbaulandentwicklung aufbereitet und bewertet, deren Hemmnisse und Erfolgsfaktoren aufgezeigt sowie Lösungsvorschläge erarbeitet. Aus den gewonnenen Erkenntnissen hat die AG die folgenden strategischen Handlungsempfehlungen für die maßgeblichen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen sowie für die weiteren Woh- nungsmarktakteure abgeleitet und diese Empfehlungen näher ausgeführt.



Strategische Handlungsempfehlungen der AG Aktive Liegenschaftspolitik

Die AG Mitglieder teilen mehrheitlich folgende Handlungsempfehlungen für eine aktive Liegenschaftspolitik zugunsten von mehr bezahlbarem Wohnraum.

Handlungsempfehlungen an den Bund

- **Verbilligte Abgabe von bundeseigenen Liegenschaften, um den kommunalen Grunderwerb zur Baulandentwicklung für bezahlbaren Wohnungsbau zu unterstützen.** Dabei sollten neben einer Erhöhung von Kaufpreisabschlägen für den geförderten Wohnungsbau (Miet- und Eigentumsförderung) auch die Praxis der Verkehrswertermittlung einschließlich der Praxis der Beauftragung von Gutachtern, das Instrument der Anhandgabe oder der Konzeptvergabe geprüft werden.
- **Mehr Wohnungsbau in der Stadt ermöglichen:**
 - **Erweiterung der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten in lärmvorbelasteten Gebieten unter Anerkennung der Bedeutung des Lärmschutzes (v.a. gegenüber gewerblichem bzw. anlagebezogenem Lärm):** den Kommunen soll zum einen die Möglichkeit eingeräumt werden, wie beim Verkehrslärmschutz, auch gegenüber gewerblichem Lärm passive Lärmschutzmaßnahmen anzuwenden, um so die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu sichern. Zum anderen sollten die Kommunen in bestimmten städtebaulichen Konstellationen die Zuordnung von Lärmschutzrichtwerten zu den einzelnen Baugebietskategorien nachvollziehbar und korrigierend abwägen können, wenn ansonsten eine vorgesehene Wohnbebauung nicht realisiert werden kann.
 - **Anpassung der BauNVO, um Wohnungsbauvorhaben** in flexibler Nutzungsmischung und mit höheren Dichten praxisgerecht zu ermöglichen, z. B. durch die Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbanes Wohngebiet“ beziehungsweise eine Flexibilisierung der Vorgaben zur Nutzungsmischung für Mischgebiete.
 - **Prüfung eines neuen städtebaulichen Instruments der Innentwicklung, das Innenentwicklungsmaßnahmengbiet (IEG), durch das BMUB.**
 - **Unterstützung der Kommunen bei der Durchführung eines qualifizierten Innenentwicklungsmanagements.**
 - **Unterstützung der Kommunen bei der Anwendung liegenschaftspolitischer Instrumente durch Informationsveranstaltungen und Handreichungen.**
 - **Prüfung von Erleichterungen planungsrechtlicher Vorgaben und Anforderungen zur zügigen Umsetzung von Wohnungsneubauvorhaben:** Dies ist insbesondere im Hinblick auf den erheblichen Zusatzbedarf an Wohnraum in der Folge der Flüchtlingszuwanderung erforderlich.
- **Öffnung der Kommunalprogramme der KfW für die Wohnbaulandentwicklung.**
- **Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung von bebaubaren, aber unbebauten Grundstücken in der Grundsteuer.**



- **Dämpfung des preistreibenden Charakters der Grunderwerbsteuer:**
 - **Einschränkung der derzeitigen Steuersatzautonomie der Länder und bundeseinheitliche Beschränkung des Steuersatzes auf maximal 3,5 Prozent**, sofern die Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze nicht auf ein investitionsfreundliches Niveau senken.
 - **Vorsteuerliche Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer**, um das Problem der kumulativen Belastung der Grunderwerbsteuer bei Zwischenerwerb durch Kommunen und Entwicklungsträger und Wohnungsneubau durch Bauträger und Projektentwickler zu beheben und damit eine doppelte Besteuerung zu vermeiden.
 - **Reform der Regelungen im System des Länderfinanzausgleichs, um Fehlanreize zur Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze durch die Länder zu beseitigen.**



Handlungsempfehlungen an die Länder

- **Notwendige Außenentwicklung bedarfsgerecht und flexibel ermöglichen:** Für eine bedarfsgerechten Außenentwicklung sollte die Landes- und Regionalplanung - unter Anerkennung des deutschlandweit geltenden 30-ha-Ziels - ausreichende kommunale Reserven bei der Bemessung des Wohnbauflächenbedarfs und der Ausweisung von Wohnbauflächen einräumen. Ziel ist es, den Kommunen Planungsalternativen zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Wohnbauflächenentwicklung auf die Flächen mit der besten Verfügbarkeit konzentrieren können.
- **Ausreichende Finanzausstattung der Städte und Gemeinden,** um den für eine strategische Baulandentwicklung notwendigen Gestaltungsspielraum zu gewährleisten.
- **Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum:**
 - **Verbilligte Abgabe von landeseigenen Liegenschaften.** Dabei sollten neben einer Erhöhung von Kaufpreisabschlägen für den geförderten Wohnungsbau (Miet- und Eigentumsförderung) auch die Praxis der Verkehrswertermittlung einschließlich der Praxis der Beauftragung von Gutachtern, das Instrument der Anhandgabe und der Konzeptvergabe geprüft werden.
 - **Anpassung der Haushalts- und Gemeindeordnung,** um Abweichungen von Höchstpreisvergaben öffentlicher (kommunaler und landeseigener) Liegenschaften zugunsten sozialer, ökologischer und städtebaulicher Kriterien, insbesondere zum Zweck des geförderten Wohnungsbaus bei der Preisgestaltung und Vergabe zu berücksichtigen.
- **Verknüpfung der Wohnungspolitik mit der Liegenschaftspolitik:** Dazu sollten Kooperationen zwischen Ländern, Kommunen und Wohnungswirtschaft vereinbart werden, die eine noch stärker an den spezifischen Bedarfslagen ausgerichtete Ausgestaltung der Wohnraumförderung erlauben (Berücksichtigung der Baulandsituation und -preise, Förderkontingente, Verknüpfung mit kommunalen Konzepten und liegenschaftspolitischen Instrumenten sowie Einbettung in lokalen Bündnisse für Wohnen usw.).
- **Prüfung von Erleichterungen landesrechtlicher Vorgaben und Anforderungen zur zügigen Umsetzung von Wohnungsneubauvorhaben.** Dies ist insbesondere im Hinblick auf den erheblichen Zusatzbedarf an Wohnraum in der Folge der Flüchtlingszuwanderung erforderlich.
- **Landesweite und regionale Bündnisse:** Unterstützung bei der Entwicklung liegenschaftspolitischer Strategien für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch landesweite und regionale Bündnisse für bezahlbares Wohnen, unter Einbeziehung aller relevanten Verbände und Wohnungsmarktakteure.
- **Dämpfung des preistreibenden Charakters der Grunderwerbsteuer durch eine Absenkung der Steuersätze auf maximal 3,5 Prozent.**



Handlungsempfehlungen an die Kommunen

- **Aktive Liegenschaftspolitik und deren Verknüpfung mit der Wohnungspolitik als Chef-sache kommunalen Handelns.**
- **Erstellung und Umsetzung umfassender Baulandstrategien / -beschlüsse:** Dies umfasst unter anderem:
 - **Strategische Bodenvorratspolitik und vorhabenbezogener Zwischenerwerb:** Um langfristige Baulandpotenziale zu sichern, sollen Kommunen vor allem mehr Bauland in eigener Verantwortung entwickeln;
 - **Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente zur gezielten Einflussnahme auf Grundstückspreise und/oder die vorgesehenen Wohnungsangebote:** im Rahmen einer Baulandstrategie und eingebettet in eine generelle Angebotsausweitung können u. a. Quoten für geförderten/preisgedämpften Wohnungsneubau, die Festlegung von Qualitäten und Zielgruppen, kooperative Baulandmodelle sowie die marktgerechte Nutzung von Erbbaurechten zum Einsatz kommen. Hier haben sich städtebauliche Verträge bewährt. Dies kann ggf. auch im Kontext kommunaler Zusatzförderung für den Wohnungsbau erfolgen.
 - **Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum,** z. B. im Rahmen von Konzeptvergaben oder Vergaben mit Auflagen: Anstelle von Höchstpreisvergaben sollen das Nutzungskonzept sowie soziale, ökologischen und städtebauliche Kriterien bei der Preisgestaltung im Vordergrund stehen. Spielräume der Haushalts- und Gemeindeordnung sind konsequent auszunutzen.
 - **Auflagen, Anforderungen und Kriterien** zur Vergabe öffentlicher Grundstücke sowie zur Ausgestaltung städtebaulicher Verträge bei kooperativen Baulandmodellen müssen den gesamten Umständen nach angemessen und mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens vereinbar sein. Zudem ist auch darauf zu achten, dass die Verfahrenskosten wirtschaftlich tragfähig bleiben.
 - **Verknüpfung mit der Förderpolitik des Landes:** Ausrichtung kommunaler Liegenschaftspolitik auf die soziale Wohnraumförderung der Länder über Quotierungsmodelle und Konzeptvergaben.
- **Zielgruppenspezifische Angebote an Bauland:** Für gemischte urbane Quartiere soll die Baulandentwicklung ein breites Spektrum an Anbietern und Nachfragern einbinden. Erforderlich sind zielgruppenspezifische Angebote, insbesondere preiswerter Wohnraum in Miete und Eigentum für Familien, Studenten und Senioren. Auch verschiedene Arten gemeinwohlorientierter Projekte sind zu berücksichtigen. Durch städtebauliche Planung und Bodenpolitik sollten auch kleinere Mietshäuser ermöglicht werden, um mittelständisches Kapital zur Bewältigung der Wohnungsnachfrage zu mobilisieren.
- **Konsequente Anwendung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** zur Entwicklung neuer urbaner Stadtquartiere, um den Einfluss auf die Gestaltung der Grundstückspreise zu verbessern, spekulative Mitnahmeeffekte zu verhindern, Bodenwertsteigerungen zur Fi-



finanzierung öffentlicher Infrastruktur zu nutzen und zusätzlich einen Mengeneffekt bei der Baulandentwicklung zu erreichen.

- **Nachverdichtung/Aktivierung von Brachflächen und Baulücken:**
 - **Identifikationsgrundlagen zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen:** Für eine belastbare Bewertung verfügbarer und relevanter Bauland- und Innenentwicklungspotenziale sollen vorhandene und mobilisierbare Baulücken, Brachen und Nachverdichtungsflächen erfasst, analysiert und dokumentiert werden.
 - **Einsatz und Finanzierung eines Innenentwicklungsmanagements:** Damit sollen Innenentwicklungspotenziale gezielt erfasst und aktiviert, Eigentümer beraten und informiert sowie ggf. verdrängten Nutzern Alternativen angeboten und verwaltungsinterne Prozesse optimiert und verkürzt werden.
 - **Einsatz der Städtebauförderung für die Grundstücksvorbereitung.**
- **Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Fachpersonal** für die zügige Schaffung von Planungs- und Baurecht sowie für die Erteilung von Baugenehmigungen in stark wachsenden Kommunen. Die Kommunen können und sollen Bauanträge und Bebauungspläne von Objekten und Gebieten für bezahlbaren Wohnraum vorrangig behandeln.
- **Initiierung lokaler und regionaler/interkommunaler Bündnisse** unter Einbeziehung aller relevanten lokalen Verbände und Wohnungsmarktakteure bei der Entwicklung liegenschaftspolitischer Strategien.
- **Transparente Beteiligungsprozesse**, um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft zu fördern.
- **Sicherung und Stärkung der Handlungsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen** bei gleichzeitiger Ansprache aller Investorengruppen, um die Baulandpotenziale im Wettbewerb für den bezahlbaren Wohnungsneubau nutzen zu können.



Handlungsempfehlungen an private Wohnungsmarktakeure

- **Aktive Mitwirkung an liegenschaftspolitischen Strategien:** Kommunale und freie Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften, Projektentwickler und Bauträger, private Eigentümer und deren Organisationen sollen sich als wesentliche Akteure des kommunalen Wohnungsmarktes sowohl konstruktiv in den Diskurs über kommunale Baulandstrategien einbringen als auch aktiv und kreativ bei deren Umsetzung, z. B. bei Konzeptvergaben und in kooperativen Baulandmodellen mitwirken.
- **Anerkennung der Notwendigkeit kooperativer Baulandmodelle und konstruktive Beteiligung:** alle wesentlichen Wohnungsmarktakeure sollen die Notwendigkeit kooperativer Baulandmodelle anerkennen, die aus den planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen die Entwicklungs- und Infrastrukturkosten finanzieren sowie Quoten für sozialen/preisgedämpften Wohnungsbau vorsehen. Dabei soll zwischen Kommune und Privatwirtschaft eine offene und transparente Abwägung verschiedener Ziele erfolgen.
- **Gezielte und verträgliche Nachverdichtung auf Flächen von Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften:** Größere Bestandshalter sollten konsequent, und zugleich stadt-, sozial- und klimaverträgliche Möglichkeiten der Nachverdichtung auf ihren Grundstücken nutzen.
- **Bebauung oder Weiterveräußerung von Baulücken und Brachen zur Errichtung neuer Wohnungen:** Eigentümer innerstädtischer Grundstücken sollen diese bedarfsgerecht und so rasch wie möglich entweder in Eigenregie mit neuen Wohnungen bebauen oder an interessierte Wohnungsunternehmen oder Bauträger veräußern.
- **Durchführung transparenter Beteiligungsprozesse:** Um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft zu schaffen, sollen Projektentwickler, Bauträger und Wohnungsbaugesellschaften gemeinsam mit Politik und Stadtverwaltung ihre Planungsabsichten frühzeitig transparent machen und gemeinsam mit den Bürgern weiter entwickeln.
- **Eingehen systematischer „Joint Ventures“ zwischen Bauträgern und Bestandhaltern bei der Umsetzung von Quotenmodellen und Konzeptvergaben:** Insbesondere kommunale Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften können einen Anteil (geförderter) Mietwohnungen übernehmen und dauerhaft bewirtschaften, da Bauträger in der Regel vertriebsorientiert und nicht für den eigenen Bestand bauen.



Erläuterung

Eine Grundvoraussetzung für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von Bauland zu vertretbaren Preisen. So sind die hohen und in den letzten Jahren stark steigenden Baulandpreise in den wachsenden Großstädten ein wesentlicher Kostenfaktor für den Wohnungsneubau. Nach einer Auswertung des BBSR sind dort von 2011 bis 2014 die Grundstückspreise für Geschosswohnungsbau um 16 Prozent gestiegen, in den wachsenden Großstädten über 500.000 Einwohnern sogar um 31 Prozent. Im Jahr 2014 kostete der Quadratmeter in Großstädten über 500.000 Einwohnern im Durchschnitt 550 Euro. Vielfach bestehen in den Wachstumsregionen aber nicht nur hohe Preise, sondern ein grundsätzlicher Mangel an Bauland. Nicht selten scheitern konkrete Bauvorhaben, für die Investoren und Kapital bereitstehen, an nicht verfügbaren Flächen oder Baurechten.

Durchschnittliche Preise für Geschosswohnungsbaugrundstücke in Großstädten 2011 bis 2014

Großstädte	2011	2012	2013	2014	2011-2014
	Kaufpreis in €/m ²				in %
wachsende Großstädte	320	330	340	370	16
große wachsende Großstädte um 500.000 Einwohner und mehr	420	410	530	550	31
kleinere wachsende Großstädte unter 500.000 Einwohner	260	270	290	310	19
Großstädte gesamt	230	230	250	250	9

Datenbasis: Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse 2013 und 2015

In der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ erfolgte ein zielgerichteter Erfahrungsaustausch über liegenschaftspolitische Instrumente, Strategien und gute Praxisbeispiele. Die AG hat in der Diskussion das bestehende städtebau- und bodenrechtliche sowie liegenschaftspolitische Instrumentarium fachlich aufbereitet und bewertet. Hemmnisse und Erfolgsfaktoren wurden anhand konkreter Praxiserfahrungen sowie fachwissenschaftlicher Erkenntnisse aufgezeigt. Potenziale, Marktrelevanz und der Beitrag der Instrumente für die Ausweitung des Baulandangebotes wurden herausgearbeitet.

Kommunen gestalten die Baulandpolitik vor Ort. Aber auch der Bund und die Länder nehmen über die Bestimmung der Rahmenbedingungen maßgeblich darauf Einfluss. Auch sie tragen damit eine Mitverantwortung und können die Kommunen bei der Baulandausweisung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum unterstützen.

Nachfolgend wird zu den in der AG behandelten Themen der fachliche Hintergrund zu den zentralen Ergebnissen und den einzelnen Empfehlungen näher erläutert, um die intensive und differenzierte Diskussion in diesem interdisziplinär zusammengesetzten Expertengremium aus Wissenschaft und Praxis angemessen abzubilden.



I) Umfassende aktivierende Baulandstrategien zur Ausweitung des Baulandangebots

Die kommunale Liegenschaftspolitik gewinnt in vielen wachsenden Städten mit Wohnungsmarktengpässen wieder an Bedeutung. Derzeit wird die Diskussion in der Öffentlichkeit sehr stark von den Möglichkeiten der Konzeptvergabe und der Vorgabe von Quoten für den geförderten Wohnungsbau geprägt. Diese Elemente sind sehr wichtig für mehr bezahlbaren Wohnungsbau in der Stadt und machen einen wesentlichen Teil einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik aus. Um solche Strategien wirkungsvoll einsetzen zu können, bedarf es aber auch einer strategischen Bodenvorratspolitik oder des gezielten Zwischenerwerbs durch die Kommunen. Flächen für den Wohnungsbau müssen zudem in einem zunehmend komplexeren Umfeld rechtssicher planerisch entwickelt werden.

Die AG hat sich daher im Zusammenhang mit kommunalen Baulandstrategien sowohl mit dem Ankauf von Boden, als auch mit dessen Weitergabe und Verkauf an Wohnungsbauinvestoren auseinandergesetzt, ebenso wie mit den Regelungen für die Schaffung von Baurecht auf privaten Grundstücken.

In diesem Sinne wird eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik bewusst breit verstanden. Über die gezielte Unterstützung des geförderten Wohnungsneubaus durch spezifische Ansätze, z. B. Quotenregelungen für den geförderten Wohnungsbau, hinaus (siehe Abschnitt II) bedarf es einer auf generelle Angebotsausweitung ausgerichteten Liegenschaftspolitik, um ausreichend verfügbares Bauland bereit zu stellen und über einen Mengeneffekt eine Dämpfung der Baulandpreise zu erreichen. Dabei werden die verschiedenen Instrumente zur kommunalen Baulandentwicklung kombiniert und in eine integrierte Stadtentwicklungspolitik eingebettet. Ein aktives Liegenschaftsmanagement erfordert insbesondere einen vorhandenen Grundstock an eigenen kommunalen Liegenschaften, der durch den Ankauf von preisgünstigen potentiellen Entwicklungsflächen sowohl im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik als auch im Wege des Zwischenerwerbs angelegt werden kann.

In dieser Situation wird deutlich, wo es einen generellen bodenpolitischen Handlungsbedarf gibt und wo eher ein Vollzugsdefizit in der Anwendung der Instrumente auftritt. Vielfach bestehen aber auch bereits erfolgreiche Modelle, an die andere Kommunen anknüpfen können. Im Rahmen der AG konnte anhand von Erfahrungsberichten aus der Praxis verdeutlicht werden, welche Gesamtstrategien und welche einzelnen Bausteine und Instrumente zugunsten bezahlbaren Wohnungsbaus bereits angewendet werden. So berichteten die Praktiker aus Hamburg, Köln, Münster, Offenburg sowie dem Baulandforum Nordrhein-Westfalen, wie Bauland von den Kommunen strategisch erworben und im Rahmen einer Gesamtstrategie weitergegeben wird/an den Markt gebracht wird.

Kombination verschiedener Bausteine und Instrumentarien

Die AG empfiehlt den Kommunen eine aktive Liegenschaftspolitik, als deren Bestandteil sie u. a. die Baulandstrategie sowie die Verfahrensweise der Baulandentwicklung transparent machen und somit langfristig Potenziale für die Entwicklung sichern. Diese kann verschiedene Bausteine



umfassen, um Schwerpunkte an die lokalen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen anzupassen:

- Langfristige strategische Bodenvorratspolitik: ein verfügbarer Grundstock an kommunalen Liegenschaften sichert Entwicklungsoptionen und begünstigt die Wirksamkeit der Baulandbeschlüsse.
- Kommunaler vorhabenbezogener Zwischenerwerb zur Schaffung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum durch Konzeptvergaben und Preisdifferenzierungen nach Zielgruppen und Marktsegmenten, Mindestanteile für geförderten Wohnungsbau sowie Bauverpflichtungen.
- Freiwillige kooperative Modelle bei der Baurechtschaffung oder -änderung auf nicht-kommunalen Grundstücken: in städtebaulichen Verträgen werden Quoten für preisgünstigen oder geförderten Wohnungsbau, die Übernahme von Planungs-, Entwicklungs- und Folgekosten in unterschiedlichem Umfang sowie weitere städtebauliche, soziale und ökologische Anforderungen vereinbart.
- Aktivierung von bislang un- oder mindergenutzten Grundstücken mit Baurecht, z.B. durch die Schließung von Baulücken und Nachverdichtung sowie die Revitalisierung von Brachflächen.
- Entwicklung neuer Wohnquartiere oder Stadtteile im Außenbereich auch mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, soweit im Rahmen der Innenentwicklung nicht ausreichend Flächen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Vielfalt in der Ausgestaltung kommunaler Baulandstrategien verdeutlicht die Potenziale einer aktiven Liegenschaftspolitik zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Dabei ist in der Praxis zu beobachten, dass die Bedeutung hoheitlicher Verfahren, z. B. die klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) zugunsten kooperativer Modelle der Baulandentwicklung abnimmt. Auch die Bodenordnung erfolgt zunehmend im freiwilligen Verfahren (§§ 45 ff. BauGB). Dabei entstehen neue Handlungsspielräume für die beteiligten Partner, die eine Mobilisierung der Grundstücke bewirken.

Hier nimmt der städtebauliche Vertrag nach §11 BauGB eine besondere Rolle ein, da er bei der Baulandentwicklung als eigenständiges und als „dienendes“ Instrument zur Umsetzung weiterer städtebaulicher Instrumente eingesetzt wird. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Tragbarkeit und Schnelligkeit bei der zeitlichen Umsetzung bestätigen die Experten seine herausragende Bedeutung bei der Baulandentwicklung und -aktivierung. In den Fällen, in denen kooperative Verfahren an ihre Grenze kommen, stehen den Kommunen wirkungsvolle Instrumente aus dem besonderen Städtebaurecht zur Verfügung. Um die derzeit dringend benötigten Mengeneffekte bei der Wohnbaulandflächenentwicklung zu erreichen und diese einer zügigen Bebauung zuzuführen, kann das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) einen bedeutenden Beitrag leisten.

Rahmenbedingungen und Erfolgsvoraussetzungen

Die Liegenschaftspolitik sollte als ein Instrument des strategischen Flächenmanagements und der integrativen Stadtentwicklungspolitik darauf ausgerichtet sein, die Steuerungs- und Strate-



giefähigkeit vor Ort zu bewahren. Das fiskalische Ziel von Liegenschaftspolitik darf dabei nicht im Vordergrund stehen, sondern es muss mit sozialen, wohnungspolitischen sowie wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Anforderungen abgewogen werden.

Die konzeptionelle Basis bildet die Verbindung belastbarer Wohnungsmarktkonzepte mit Stadtentwicklungskonzepten, um geeignete Wohnbauflächen festzulegen und die Wohnbaulandentwicklung mit konkurrierenden und innerhalb der Städte notwendigen Nutzungen wie Gewerbe- und Grünflächen abzuwägen. Im Rahmen der notwendigen Steigerung der Wohnungsbauaktivität sind auch diese Nutzungen durch eine vorausschauende Flächen- und Stadtentwicklungspolitik zu erhalten bzw. in neue Formen zu integrieren. Voraussetzung dafür ist die Analyse, Dokumentation und Aktivierung der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale sowie der gezielte Aufbau geeigneter Informationsgrundlagen, um einen aktuellen Überblick über die relevanten Bauland- und Innenentwicklungspotenziale zu erhalten und zu einer belastbaren Bewertung der verfügbaren Flächenpotenziale zu kommen.

Um ihr ein entsprechendes Gewicht im kommunalen Handeln zu geben, muss die Liegenschaftspolitik zur „Chefsache“ gemacht werden. Eine konsequente Unterstützung und Initiative der Verwaltungsspitze ist von essentieller Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der kommunalen Baulandpolitik. Darüber hinaus bestehen weitere wichtige Erfolgsvoraussetzungen für die Baulandstrategien:

- Ein breiter politischer Wille: Um für die Marktteilnehmer langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten, benötigen die Beschlüsse eine breite politische Mehrheit in den kommunalen Gremien.
- Eine konsequente und langfristige Anwendung aller Formen der Baulandbereitstellung, damit im Laufe der Zeit ein Mengeneffekt und damit eine preisdämpfende Wirkung auf die Baulandpreise eintreten.
- Die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer und ein transparentes Verfahren bei der Umsetzung, um bei den Marktteilnehmern Akzeptanz zu schaffen.
- Die Einbindung aller relevanten lokalen Verbände und Wohnungsmarktakteure.
- Ausreichende personelle und fachliche Kapazitäten und Finanzausstattung.

Vor diesem Hintergrund und um bezahlbare Wohnungen in einem attraktiven nachbarschaftlichen Umfeld zu schaffen, sollten Kommunen die Initiative des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen des BMUB aufnehmen und gemeinsam mit regionalen und lokalen Wohnungsmarktakteuren auf regionaler bzw. lokaler Ebene in Form von Bündnissen in konkretes Handeln umsetzen.

Nachhaltiges und strategisches Flächenmanagement erfordert auch ein abgestimmtes Vorgehen und eine effiziente Steuerung innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen. Um mit den liegenschaftspolitischen Ansätzen Wirksamkeit zu erzeugen, ist die interne Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung, die v. a. einen Ausgleich bzw. ein besseres Miteinander von Stadtplanung, Wohnungsbau, Liegenschaften sowie Finanzen erreicht. Bewährt hat sich dabei die Einrichtung eines ressortübergreifenden und mit entscheidungsbefugten Mitarbeitern ausgestatteten Lenkungskeises.



Für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen durch Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung sowie die erforderliche Außenentwicklung spielt auch die gezielte Information der Nachbarschaft, die frühzeitige Veröffentlichung der Planungen und der offene Dialog eine wichtige Rolle, um Akzeptanz der Nachbarschaft zu erreichen. Hierfür sollten die Kommunen gemeinsam mit Projektentwicklern, Bauträgern, Wohnungsbaugesellschaften und anderen transparente Beteiligungsprozesse durchführen, um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft aufzubauen. Das Bewusstsein, dass nicht nur eine zu hohe Ausnutzung von Grundstücken, sondern in gleichem Maße eine zu niedrige Ausnutzung städtebaulich problematisch ist und Kosten für die Allgemeinheit verursacht, ist ein wichtiger Bestandteil einer Neubewertung des Dichtebegriffs.

Alleine auf den Flächen der Kernstädte ist das Mengenproblem vielfach nicht lösbar, da dort keine ausreichenden Flächenpotenziale verfügbar sind. Deshalb müssen die Umlandkommunen stärker mit in die Verantwortung genommen werden. Für ein abgestimmtes und integriertes Vorgehen bei der bedarfsgerechten Baulandentwicklung ist dringend mehr interkommunale Zusammenarbeit notwendig, wozu die künftige Siedlungsentwicklung der Stadtregion durch kommunal legitimierte, regionale Planungs- und Entscheidungsstrukturen verbindlich vereinbart werden muss.

Zur sachgerechten und rechtssicheren Anwendung liegenschaftspolitischer Modelle sind zudem ausreichend personelle und fachliche Kapazitäten in den Verwaltungen oder die Einbindung qualifizierter Trägerunternehmen erforderlich, um die rechtliche Komplexität und die anspruchsvollen Verfahren der Bodenwertermittlung zu beherrschen. Nur so lassen sich die Planung und Umsetzung der Baulandentwicklung, die Schaffung von Planungs- und Baurecht sowie die Erteilung von Baugenehmigungen zügig und rechtssicher gewährleisten. Die Kommunen können und sollen dabei Bauanträge und Bebauungspläne vorrangig behandeln, die das Schaffen von bezahlbarem Wohnraum zum Ziel haben. In diesem Zusammenhang sollte der Bund die Kommunen nachhaltig mit Informationsveranstaltungen unterstützen. Neben einem Leitfaden sollte auch eine Reihe von Fachveranstaltungen angeboten werden, die speziell für Kommunen konzipiert sind und in die Investorenkonzepte eingebunden werden.

Sowohl für die personellen Planungskapazitäten in den Planungs- und Bauverwaltungen als auch für den notwendigen Ankauf und die Entwicklung von Grundstücken müssen in den Kommunen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hierzu muss nicht nur eine entsprechende Prioritätensetzung innerhalb der kommunalen Haushalte erfolgen, sondern die Städte und Gemeinden benötigen grundsätzlich eine ausreichende Finanzausstattung, um den für eine strategische Baulandentwicklung notwendigen Gestaltungsspielraum zu haben. Dies gilt insbesondere bei Kommunen mit sehr hohen Sozialausgaben und geringem Investitionsvolumen. Die Länder müssen dafür die Voraussetzungen schaffen.

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Aktivierung von Flächenpotenzialen sollte der Bund die Eigenmittelprogramme der KfW für Baulandentwicklung, Grundstücksvorbereitung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für Kommunen öffnen. Bislang ist eine Förderung für den Kauf von Grundstücken, die mittelfristig nicht in kommunalem Eigentum verbleiben ausgeschlossen. Insbesondere die Zwischenfinanzierung stellt für die Kommunen aber eine große finanzielle Belastung dar.



II) Spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen

Vor allem bei sehr hohem Bodenpreisniveau sind gezielte Instrumente notwendig, um Flächen für den Bau von bezahlbarem Wohnraum zu entwickeln oder zu vergeben. Hierfür nutzen Kommunen zielgruppenspezifische Direktvergaben und Konzeptvergaben für ihre Grundstücke sowie kooperative Baulandmodelle mit nicht-kommunalen Grundstückseigentümern und stellen entsprechende Anforderungen an den Bau bezahlbarer Wohnungen – z. B. durch verpflichtende Quoten für Sozialwohnungen. Damit erfolgt im Dialog mit Grundstückseigentümern und Investoren eine Steuerung der Baulandentwicklung und -mobilisierung.

Neben den wohnungspolitischen Zielen und Zielgruppen (geförderter, preisgedämpfter Wohnungsbau, Eigentumsbildung, Baugruppen, Studierende, Senioren, junge Familien) werden auch weitere soziale sowie städtebauliche und ökologische Qualitätsanforderungen mit der Baulandentwicklung verbunden. Dies betrifft auch die Schaffung sozialer Infrastrukturen oder das Erreichen hoher energetischer Standards. Wichtige Voraussetzungen für die Akzeptanz der Marktteilnehmer sind neben transparenten Verfahren und Bedingungen die sachgerechte Ermittlung der Bodenwerte vor und nach der Planung und Entwicklung. Dabei spielt auch die wirtschaftliche Betrachtung unterschiedlicher Auflagen, Anforderungen und Kriterien eine wichtige Rolle. Die kostenwirksamen Vorgaben müssen wirtschaftlich vertretbar bleiben und mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens in Einklang stehen. Dabei sind sozialpolitische Aspekte und ökologische und technische Standards gegeneinander abzuwägen. Auch ist insbesondere bei Konzeptvergaben und Wettbewerbsverfahren darauf zu achten, dass die Verfahrenskosten wirtschaftlich tragbar bleiben.

Vergabeverfahren kommunaler Grundstücke

Die unterschiedlichen Vergabeverfahren bieten geeignete und flexible Möglichkeiten, um beim Verkauf öffentlicher Grundstücke auf die Besonderheiten verschiedener Standorte einzugehen und darauf abgestimmte Anforderungen vorzugeben. Werden öffentliche Grundstücke zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum verbilligt abgegeben, haben sich langfristige Miet- und Belegungsbindungen zur Sicherung der wohnungspolitischen Ziele als Gegenleistung bewährt.

Ist die Kommune Grundstückseigentümerin, besteht die Möglichkeit der planungsrechtlichen Entwicklung und des anschließenden zielgruppenspezifischen und preisdifferenzierten Verkaufs von Wohnungsbauflächen. Die Bodenwertsteigerung aus der Entwicklung bietet die Möglichkeit zur gezielten Preisgestaltung, wobei das EU-Beihilferecht zu beachten ist. Erfolgreiche Beispiele einer solchen Preisdifferenzierung im Rahmen zielgruppenspezifischer Direktvergaben für unterschiedliche Träger und Wohnungsmarktsegmente mit entsprechenden Auflagen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum wurden aus Köln (Clouth-Areal) und Offenburg vorgestellt.

Im Rahmen von Konzeptvergaben werden Grundstücke nicht zum Höchstpreis, sondern im Wettbewerbsverfahren nach der Qualität des Nutzungskonzepts unter Berücksichtigung vorgegebener sozialer, wohnungs- und städtebaulicher Kriterien vergeben. Von diesem Instrument wird eine Ausweitung des geförderten und kostengünstigen Wohnungsbaus erwartet.



Wohnungspolitisch lassen sich somit sowohl mit zielgruppenspezifischen Direktvergaben als auch mit Konzeptvergaben soziale Differenzierung und Mischung sowie die Diversifizierung von Marktsegmenten (Mietwohnungsbau, Eigentumsbildung) erreichen. Dies sollte neben dem sozialen Wohnungsbau auch preisreduzierte Mietwohnungen, preiswertes Wohneigentum für junge Familien sowie spezifischen Wohnraum für Studenten und Senioren umfassen. Hier können verschiedene Arten gemeinwohlorientierter Wohnprojekte berücksichtigt werden, wie Genossenschaften mit übergeordneten Zielen und gemeinschaftliche Wohnprojekte. Denn diese stellen eine auf ihre privatwirtschaftliche Interessenlage bezogene, meist vergleichsweise preisgünstige, qualitative Ergänzung zu den anderen Wohnungsbausegmenten dar. Durch entsprechende städtebauliche Planung und Bodenpolitik sollte sichergestellt werden, dass neben großen Bauprojekten auch kleinteilige Investments in kleinere Mietshäuser ermöglicht werden, um damit zur Mobilisierung von mittelständischem Kapital zur Bewältigung der Wohnungsnachfrage beizutragen.

Vor allem für gemeinwohlorientierte Investoren (z. B. Wohnprojekte und ausgewählte Baugruppen sowie Genossenschaften mit spezifischen Zielsetzungen) besteht eine Problematik von Konzeptvergaben darin, dass sich vom Beginn der Verhandlungen bis zum Abschluss des Kaufvertrages der Verkehrswert durch die Bodenmarktentwicklung erhöhen kann. Hierzu sollte das in Hamburg erfolgreich eingesetzte Verfahren der „Anhandgabe“ vermehrt genutzt werden. Die Grundstücke werden für entsprechende Wohnprojekte zu einem zuvor durch ein Wertermittlungsgutachten ermittelten Grundstückspreis für einen gewissen Zeitraum anhand gegeben. Während des Anhandgabezeitraums, der den Wohnprojekten zur Fertigstellung ihrer Planung gewährt wird, bleibt der ermittelte Grundstückspreis unverändert. Wird die Anhandgabezeit nicht überschritten, wird das Grundstück von der Kommune zum vereinbarten Preis veräußert.

Kooperative Baulandmodelle mit Quoten auf nicht-kommunalen Grundstücken

Transparente Baulandmodelle bilden den Rahmen für den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Steuerung der Bodennutzung auf nicht-kommunalen Grundstücken. Sie stellen im Zuge der Baurechtschaffung und der damit verbundenen Bodenwertsteigerung transparente Rahmenbedingungen zur Beteiligung an den Entwicklungs- und Infrastrukturkosten sowie zu vorgeschriebenen Anteilen an geförderten oder preisreduzierten Wohnungen her. Dabei vereinheitlichen die kooperativen Baulandmodelle die Vorgehensweise der Kommune bei der Baulandentwicklung im Gegensatz zur Einzelfallentscheidung. Die konsequente und transparente Anwendung in der kommunalen Praxis fördert die Akzeptanz bei Investoren.

Kooperative Baulandmodelle mit Vereinbarungen über Mindestanteile (Quoten) für den sozialen Wohnungsbau bei der Baurechtschaffung auf nicht-kommunalen Grundstücken sollten in den Kommunen zunehmend angewendet werden. Dies kann sowohl private Grundstücke als auch die Grundstücke der öffentlichen Hand (Bund und Länder) umfassen. Die Anforderungen, die für private Grundstücke gelten, müssen auch für Liegenschaften anderer öffentlicher Eigentümer angewandt werden sowie als Mindestanforderungen für Liegenschaften der Kommune bzw. kommunaler Gesellschaften gelten.



In angespannten Wohnungsmärkten mit hohen Bodenpreisen können kooperative Baulandmodelle mit Quoten einen Beitrag zur Schaffung von gefördertem Wohnraum leisten. Sie alleine erzielen jedoch keine ausreichenden Mengeneffekte zur Dämpfung der Bodenpreise und zur ausreichenden Deckung des Wohnraumbedarfs. Kooperative Baulandmodelle müssen vielmehr mit der Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Wohnbauflächen einhergehen. Darüber hinaus ist ihre Wirksamkeit auch von der Preisgestaltung bei der Grundstücksvergabe sowie der Akzeptanz seitens der Investoren abhängig.

Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurde gezeigt, dass eine Übertragung der Baulandentwicklungs- und Folgekosten aus der Bodenwertsteigerung auch in Verbindung mit Quoten für sozialen Wohnungsbau keine Preistreiber der Baulandkosten sein müssen, sofern diese aus planungsbedingten Bodenwertsteigerungen gedeckt sind. Derzeit begünstigt das niedrige Zinsniveau Investitionen in den Wohnungsbau auch bei Quotenmodellen.

Verknüpfung von Liegenschaftspolitik und Wohnungspolitik

Durch die wechselseitige Anpassung der Liegenschaftspolitik und Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene und Landesebene erhöht sich die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum deutlich. Durch den Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente der Kommunen können verpflichtende Quoten für den geförderten Wohnraum festgelegt werden. Wenn in diesem Zusammenhang geeignete Flächen für die Investoren im geförderten Wohnungsbau entwickelt werden und deren Preisgestaltung eine Realisierung der Vorhaben zu den jeweiligen Fördermieten erlaubt, kann dies die Inanspruchnahme der Wohnraumförderung auch in der aktuellen Marktsituation mit niedrigem Zinsniveau unterstützen. Bestenfalls ist die kommunale Liegenschaftspolitik auf die Angebote der Wohnraumförderung der Länder abgestimmt. Parallel dazu ist es sinnvoll, mit der Landeswohnraumförderung flexibel auf die lokalen Rahmenbedingungen und die Bodenpreisniveaus zu reagieren. Auch die vergünstigte Abgabe kommunaler Grundstücke und zusätzliche kommunale Förderprogramme zeigen eine positive Wirkung auf bezahlbaren Wohnraum.

Darüber hinaus sollten die Kommunen mögliche Investoren einbinden. Hier sind einerseits die kommunalen Wohnungsunternehmen so zu befähigen, dass sie umfangreiche Neubauvolumina auf den entwickelten Flächen auch tatsächlich umsetzen zu können. Und es ist ein fairer Wettbewerb erforderlich, bei dem auch die anderen im geförderten Wohnungsbau aktiven Investoren zum Zuge kommen. Dazu gehören die Wohnungsgenossenschaften ebenso wie andere freie Wohnungsunternehmen und auch private Investoren.

Liegenschaften von Bund und Ländern

Der Bund und die Länder sind ebenfalls aufgefordert, durch eine verbilligte Abgabe von eigenen Liegenschaften einen konkreten Beitrag zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu leisten. Aufgrund von Vorgaben in den Landeshaushaltsgesetzen werden landeseigene Grundstücke in der Mehrzahl im Bieterverfahren zum Höchstpreis vergeben. In einigen Ländern kann der Kaufpreis für landeseigene Grundstücke, die für Zwecke der sozial orientierten Förderung



von Wohnraum abgegeben werden, unter Beachtung der EU-beihilferechtlichen Bestimmungen ermäßigt werden. Danach dürfen landeseigene Grundstücke unter bestimmten Voraussetzungen direkt und ohne öffentliches Ausschreibungsverfahren an besonders Berechtigte zu einem durch Gutachten festgelegten Wert veräußert werden. In NRW besteht daneben die Möglichkeit der Veräußerung in einem Ausschreibungsverfahren mit eingeschränktem Bieterkreis für städtebaulich oder wohnungspolitisch förderungswürdige Vorhaben (Wohnprojekte/ Baugruppen) sowie für öffentlich geförderten Wohnraum durch Festlegung einer Quote von mindestens 30 Prozent.

Die Liegenschaften des Bundes werden von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) verwaltet und wirtschaftlich verwertet, sofern sie für Zwecke des Bundes nicht mehr benötigt werden. Grundsätzlich muss die BImA sich beim Verkauf an die Bundeshaushaltsordnung und dem darin verankerten Wirtschaftlichkeitsgebot halten und darf daher Grundstücke nur zum vollen Wert verkaufen (Markt- oder Verkaufswert). Der BImA wurden von der Bundesregierung zwei Möglichkeiten zur Unterstützung von Kommunen eingeräumt.

Mit der Einräumung des Erstzugriffs für Gebietskörperschaften (Kommunen / kommunale Unternehmen) wird die BImA insbesondere den Kommunen einen Anreiz zum Erwerb der Konversionsgrundstücke zum gutachtlich ermittelten Verkehrswert ohne Bieterverfahren anbieten.

Zum anderen wurde die am 06. Mai 2015 in Kraft gesetzte verbilligte Abgabe von Konversionsgrundstücken nach den Veräußerungsrichtlinien der BImA mit Haushaltsbeschluss vom 11.11.2015 ausgeweitet.

Das Gesamtvolumen der gewährten Nachlässe auf den Verkehrswert ist auf 100 Mio. Euro beschränkt. Der Gewährungszeitraum ist ab 2015 auf vier Jahre begrenzt. Voraussetzung einer Verbilligung ist u. a. eine verbindliche Zweckerklärung, dass der Erwerb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient (beihilfefähige Nutzungsart).

Der Kaufpreisabschlag für die verbilligte Abgabe von Konversionsliegenschaften kann bis zu einer Höhe von maximal 350.000 Euro pro Kaufvertrag und maximal 50 Prozent des Kaufpreises eingeräumt werden. Eine zusätzliche Verbilligung um maximal 150.000 Euro pro Kaufvertrag kann bei einer Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern gewährt werden, so dass für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden der Abschlag insgesamt 500.000 Euro pro Kaufvertrag und maximal 80 Prozent des Kaufpreises beträgt.

Der Kaufpreisabschlag für die verbilligte Abgabe von Liegenschaften für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus im Geschosswohnungsbau mit mindestens acht Wohneinheiten wurde auf 25.000 Euro pro neu geschaffene Wohneinheit festgesetzt (begrenzt auf 80 Prozent des Kaufpreises). Zugleich wurde der Zeitraum der Zweckbindung auf 10 Jahre reduziert.

Die AG sprach sich mehrheitlich dafür aus, dass der kommunale Grunderwerb zur Baulandentwicklung für geförderten Wohnraum (Miete und Eigentum) bei bundeseigenen Liegenschaften generell mit einem entsprechenden Kaufpreinsnachlass unterstützt werden sollte. Diskutiert wurde ebenfalls die bislang übliche Praxis der Wertermittlung, bei der zukünftig prognostizierte planungs- und maßnahmenbedingte Wertsteigerungen bei der Ermittlung des Ankaufpreises berücksichtigt werden. Kommunale Vertreter und Experten schlugen vor, Liegenschaften des Bundes bzw. eines Landes den Belegenheitsgemeinden vor Eintritt in ein Bieterverfahren in



jedem Falle aktiv zum entwicklungsunbeeinflussten Wert (bei Liegenschaften im Zusammenhang mit der Anwendung des Besonderen Städtebaurechts) oder aber – sofern kein Zusammenhang zum Besonderen Städtebaurecht besteht - zu einem vorhabenunbeeinflussten Wert anzubieten. In beiden Fällen sollten die Kommunen eine Erstzugriffsoption erhalten.

Hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Vergabeverfahren ist der Bund aufgefordert, zu prüfen, inwiefern Konzeptvergaben oder Anhandgabeverfahren bei förderungswürdigen Wohnprojekten eingesetzt werden können.

III) Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen

Die Innenbereiche zahlreicher Städte verfügen über erhebliche Wohnbauflächenpotenziale, die im Rahmen des Flächensparziels vorrangig genutzt werden sollen. Das Spektrum der Flächentypen reicht von Baulücken, mindergenutzten Grundstücken über Nachverdichtungspotenziale und Brachflächen bis zur Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien. Hinsichtlich ihrer Größe und spezifischen Lage sowie der Planungs- und Entwicklungszustände weisen diese Flächenpotenziale eine erhebliche Heterogenität auf.

Innenentwicklungspotenziale wurden in den Wachstumsstädten mit hohem Bevölkerungs- und Haushaltswachstum in den vergangenen Jahren bereits erfolgreich erschlossen. Vor allem in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt sind die noch verbleibenden Flächenpotenziale nur schwer und mit erheblichem Aufwand zu aktivieren. Hinzu kommen oftmals Entwicklungshemmnisse, wie kleinteilige Eigentumsstrukturen, divergierende Interessenlagen und eine disperse räumliche Verteilung, die einer zeitnahen Mobilisierung und Nutzung der Flächen für den Wohnungsbau entgegenstehen oder diesen zumindest erschweren. Darüber hinaus werden Grundstücke aus Spekulationsgründen, Desinteresse am Verkauf oder an einer eigenen Bauinvestition nicht aktiviert.

Die Aktivierung von Baulücken und Brachflächen setzt umfangreiche Kenntnisse der Innenentwicklungspotenziale, der Instrumente zu deren Mobilisierung, personelle Kapazitäten und eine aufsuchende Eigentümeransprache voraus. In der Praxis fehlen häufig die Instrumente und personellen Kapazitäten, um die verbleibenden Flächenpotenziale im Innenbereich zeitnah für den Wohnungsbau bereitzustellen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden benötigen z. B. für den erstmaligen Erfassungsprozess die Unterstützung vom Bund und/oder den Ländern. Es wird daher vorgeschlagen, ein qualifiziertes Innenentwicklungsmanagement einzusetzen, um Innenentwicklungspotenziale gezielt zu erfassen und zu aktivieren, Eigentümer zu unterstützen, ggf. verdrängten Nutzern Alternativflächen zu vermitteln und verwaltungsinterne Prozesse zu optimieren und zu verkürzen. Zudem kann auf den Ergebnissen der REFINA-Forschung zur Mobilisierung von Brachflächen aufgebaut werden.

Darüber hinaus steht gerade bei Innenentwicklungen die Wohnnutzung immer häufiger in Konkurrenz zu bestehenden Nutzungen. Die vielfach gewerblichen Bestandsmieter gering genutzter Flächen sind im Rahmen von Nachverdichtungskonzeptionen einzubeziehen. Im Idealfall tragen



intelligente Nachverdichtungen zur (Re)Urbanisierung von Stadtteilen bei und schaffen funktionsfähige und vielfältige Quartiere.

Weiterentwicklung bodenrechtlicher Ansätze: Vorschlag zur Entwicklung eines neuen Instruments „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ (IEG)

Angesichts der vielfältigen Hemmnisse kann die Innenentwicklung nur in einem begrenzten Umfang durch kooperative Ansätze, fiskalische Anreize und steuerliche Maßnahmen bewältigt werden. Eine effiziente und flächenhafte Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen erfordert ein durchsetzungsstarkes hoheitliches Instrument. Als wesentliche Gründe für den Bedarf der Weiterentwicklung des bestehenden bodenrechtlichen Instrumentariums werden vor allem zwei Problemstellungen angeführt. Zum einen stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bzw. Verfügungsbefugten auch ein quantitativ ins Gewicht fallendes Entwicklungshemmnis für Brachflächen und Baulücken einschließlich mindergenutzter Flächen dar (Mengenproblem). Zum anderen genügt das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium den Anforderungen einer systematischen Mobilisierung dieser Flächenpotenziale nur unzureichend.

Die Möglichkeit, das hoheitliche Ankaufrecht von Grundstücken zu nutzen, ist daher von zentraler Bedeutung für die zukünftige Innenentwicklung. Dieses könnte im Entwicklungsrecht ergänzt werden oder als neues Satzungsrecht eingeführt werden. Aus Sicht der Experten existiert hier eine eindeutige Regelungslücke im BauGB.

Um die Potenziale der Innenentwicklung effektiv erschließen zu können, wäre eine Weiterentwicklung der bodenrechtlichen Aktivierungsmöglichkeiten sinnvoll, um auch dispers verteilte Reaktivierungsflächen zu erfassen. Das derzeit geltende Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen setzt voraus, dass es um die Entwicklung oder Neuordnung von ganzen Ortsteilen oder zumindest von anderen Teilen des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde geht. Zudem muss eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen erforderlich sein. Für die meisten der im Rahmen der Innenentwicklung sich stellenden Aktivierungsaufgaben greift das Instrument derzeit also zu kurz. Es wird daher angeregt, den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung zu kreieren, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält.

Das zu entwickelnde Instrument „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ könnte bei schwierigen Problemlagen und dringendem Bedarf an Wohnungen als neue Gebietskulisse in das Besondere Städtebaurecht des BauGB aufgenommen werden. Als eine denkbare Variante könnte die Anwendung in drei Schritten erfolgen: Zunächst wird das Maßnahmegebiet durch Satzung auf Basis einer Bedarfsprüfung festgesetzt. Anschließend erfolgt die flächendeckende Schaffung von Baurecht in Verbindung mit der Begründung einer Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer mit kurzer Fristsetzung. Zusätzlich wird der Gemeinde ein Grunderwerbsrecht eingeräumt, sofern der Eigentümer das Baurecht nicht nutzt. Die anschließende Privatisierung erfolgt wiederum mit einer Baupflicht des Erwerbers. Der Erwerb erfolgt dabei zum Verkehrswert ab-



zügig der zu erwartenden Planungs- und Entwicklungskosten, soweit nach den Grundsätzen der Kausalität und Angemessenheit vertretbar.

In rechtlicher Hinsicht würde mit den Maßnahmegebieten, die wie im derzeitigen Recht als Satzung festgelegt werden, bestätigt, dass der Mobilisierung von un- oder untergenutzten Grundstücken ein über den Einzelfall hinausgehendes starkes öffentliches Interesse zukommt. Die Satzung müsste wie im Entwicklungsrecht die Funktion einer enteignungsrechtlichen Vorprüfung in Bezug auf das Vorliegen tragfähiger Gemeinwohlgründe haben. Damit wird die im Rahmen einer Einzelfallprüfung kaum zu überwindende Hürde der Darlegung entsprechender Gemeinwohlgründe in jedem konkreten Einzelfall überwunden.

Mit dem neuen Instrument wäre es möglich, festzulegende Grundstücke notfalls mit der Enteignungsoption aufzukaufen, um diese einer baulichen Entwicklung im Sinne der Innenentwicklung zügig zuführen zu können. Wie im Entwicklungsrecht müsste die Möglichkeit einer Abwendungsvereinbarung geschaffen werden. Ebenfalls wie im Entwicklungsrecht müssten vorbereiteten Untersuchungen vorgeschrieben werden, mit denen die Festlegungsvoraussetzungen festgestellt werden. Diese Voraussetzungen müssten an das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung anknüpfen. Auch könnte der Anwendungsbereich auf Gebiete mit entsprechendem Handlungsbedarf für Maßnahmen der Innenentwicklung gebunden werden. Denkbar wäre z. B. die Anwendung davon abhängig zu machen, dass ein dringender Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten zu decken ist und aus diesem Grund die Mobilisierung der Innenentwicklungsflächen dringlich ist. Die Ausübung des Enteignungsrechts müsste an das Scheitern eines freihändigen Erwerbs der Fläche gebunden werden.

In zwei inhaltlich vergleichbaren Vorschlägen, die in der AG vorgestellt wurden, geht es um eine erhebliche Erweiterung kommunaler Eingriffsbefugnisse in das verfassungsrechtlich als Grundrecht geschützte Recht am Eigentum. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Gesetzgeber gehalten, die tatsächlichen Erfordernisse einer entsprechenden Regelung sorgfältig zu erfassen und abzuwägen, genauso wie die rechtlichen Gestaltungsspielräume sorgfältig abgeklärt werden müssen. Soweit ersichtlich, fehlt bislang beides. Der empirische Befund ist bislang - soweit ersichtlich - lediglich phänomenologischer Natur. Zur praktischen Relevanz gibt es Einschätzungen, die empirisch allerdings kaum valide bestätigt sind.

Ob eine Weiterentwicklung des Instrumentes der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (165 ff BauGB) für das kleinteilige Flächenrecycling (gewerbliche und industrielle Brachflächen) der Innenentwicklung sinnvoll und notwendig ist und mit welchem Instrumentarium dies am besten erreicht werden kann, sollte in einem Planspiel ermittelt werden.

Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht

Das Verhältnis von Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht wird von Baurechtsexperten als unbefriedigend beurteilt und wird daher in Fachkreisen schon seit geraumer Zeit diskutiert. So wird die notwendige Gestaltungsvariabilität zur Sicherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch die derzeitigen Regularien erschwert und zum Teil ganz verbaut. Weitere Potenziale für die Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten könnten daher vermehrt und ein-



facher aktiviert werden, wenn baurechtliche und immissionsschutzrechtliche Vorschriften besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Bauleitplanung als Instrument des Städtebaurechts und die Regelungen zum Lärmschutz aus dem Bereich des Immissionsschutzrechts sind wechselseitig aufeinander bezogen. Diese Verknüpfung macht sich unmittelbar anhand der Immissionsrichtwerte und Orientierungswerte der verschiedenen Regelwerke zum Lärmschutz fest. Das Immissionsschutzrecht bedient sich dabei der Gebietstypologie der BauNVO, um die maßgeblichen Richt- und Orientierungswerte zu staffeln und definiert auf diese Weise gebietsbezogene Immissionsschutzstandards.

Die Problematik des derzeit gültigen Regelwerks besteht jedoch darin, dass die räumliche Trennung von Wohnsiedlungen und Arbeitsbereichen honoriert wird. Dies führt zu zusätzlicher Flächeninanspruchnahme, was kontraproduktiv ist. Ziel muss es sein, mehr Gestaltungsoptionen zur Sicherstellung des notwendigen Lärmschutzes in den Städten zu eröffnen, als dies die schematische Zuordnung der Regelwerke des Immissionsschutzes leisten kann. Die einschlägigen Richtwerte zum Lärmschutz bedürfen einer nachvollziehenden, auch den Belangen des Ressourcenschutzes und des kostengünstigen Bauens gerecht werdenden Abwägung. Dabei ist auch weiterhin ein sehr hohes Lärmschutzniveau sicherzustellen. Im Verhältnis zu den im Siedlungsbestand tolerierten Lärmbelastungen zeigt sich, dass große Wertungsspielräume beim Lärmschutz im geltenden Recht bestehen. Diese bei Anerkennung der Notwendigkeit eines hohen Lärmschutzstandards partiell für eine nachvollziehende, abwägende Entscheidung zu öffnen, erscheint angesichts der Bedeutung der anderen betroffenen Gemeinwohlbelange für eine nachhaltige Stadtentwicklung dringend geboten.

Unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zeigen sich im geltenden Immissionsschutzrecht auch bei den Grenz- und Richtwerten für Verkehrslärm und gewerblichen bzw. anlagenbezogenen Lärm. Der Lärm einer neuen oder wesentlich geänderten Straße wird nach der „Verkehrslärmschutzverordnung“ (16.Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz – 16.BImSchV) anders ermittelt und bewertet als der Lärm einer Industrieanlage nach der TA Lärm. Beispiele aus der Praxis zeigen, dass dies zu aus städtebaulicher Sicht, aber auch aus Sicht des Lärm- und Gesundheitsschutzes absurden Ergebnissen führen kann. So wurde beispielsweise bei einer Planung der Stadt Mainz, ein aufwendiges Schallschutzkonzept für Gewerbelärm erforderlich, um den in einem Mischgebiet geforderten Grenzwert von 45 dB(A) in der Nacht vor dem geöffneten Fenster zu gewährleisten, während am gleichen Ort noch Verkehrslärm mit einem Lärmpegel von bis zu 65 dB(A) rechtlich akzeptiert wird. Den Kommunen sollte deshalb die Möglichkeit eingeräumt werden, wie im Bereich des Verkehrslärmschutzes auch gegenüber nach der TA Lärm zu beurteilendem Lärm die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch Maßnahmen des passiven Lärmschutzes sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für die in der Praxis häufig problematische Einhaltung der Nachtgrenzwerte. Denn entscheidend muss hier die Gewährleistung eines ruhigen Schlafes bei gleichzeitig (auch technisch) ermöglichter natürlicher Belüftung sein. Es ist deshalb kontraproduktiv, wenn die TA Lärm ausschließlich auf den (Außen-)Lärm vor dem (zu öffnenden) Fenster abstellt.

An dieser Stelle ist das BMUB gefordert, das Verhältnis der beiden Rechtsgebiete besser aufeinander abzustimmen und zu flexibilisieren. Ziel muss es sein, die flächensparende und städte-



baulich wünschenswerte Innenentwicklung zu fördern und gleichzeitig ein gesundes Wohn- und Arbeitsumfeld (auch im Hinblick auf Lärmbelastungen) zu erhalten.

Vorschlag zur Einführung eines neuen Gebietstypus „Wohngebiet der Innenentwicklung / urbanes Wohngebiet“ in die BauNVO

Die AG hat die bereits seit Längerem in Fachkreisen geführte Diskussion um die Einführung einer neuen Gebietskategorie in die BauNVO aufgegriffen. Demnach soll damit eine kleinteilige, flexible Nutzungsmischung und urbane bauliche Dichte in innerstädtischen Lagen ermöglicht werden. Dies wurde mehrheitlich befürwortet. Die Gebietstypen und Feststellungsmöglichkeiten der BauNVO sind aus Sicht zahlreicher AG-Teilnehmer nicht mehr ausreichend, um die der jeweiligen städtebaulichen Zielsetzung entsprechenden Nutzungskonstellationen und Dichten in innerstädtischen Quartieren zu realisieren.

Zahlreiche AG-Teilnehmer weisen darauf hin, dass beliebte und gemischt genutzte innerstädtische Gründerzeitviertel hohe Dichten mit einer GFZ bis zu 3,0 aufweisen. Nur bei Kerngebieten in Neubauquartieren ist dies nach geltender BauNVO noch möglich. Die Möglichkeiten einer Nachverdichtung von Einfamilienhausgebieten oder größeren Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit sind durch die Obergrenzen eingeschränkt. Die Novelle der BauNVO hat das Maß baulicher Nutzung nach § 17 Abs. 2 BauNVO flexibilisiert. Die Obergrenzen können aus städtebaulichen Gründen im Einzelfall überschritten werden. Qualifizierte urbane Wohnquartiere sind nach geltendem Bauplanungsrecht nur dann realisierbar, wenn die Kommunen sich planungsrechtlicher Hilfskonstruktionen unter besonders zu begründenden Ausnahmeregelungen innerhalb der vorhandenen Gebietstypen der BauNVO bedienen.

Um den oben beschriebenen lärmschutzrechtlichen Einschränkungen für mehr verdichtete gemischte innerstädtische Wohngebiete zu begegnen, könnte die zulässige Lärmbelastung auf dem Niveau des Mischgebiets festgesetzt werden. Ebenso ist mehr Flexibilität beim Grad der Nutzungsmischung erforderlich als bisher, da in Mischgebieten Wohnen- und Gewerbenutzungen grundsätzlich mit gleichen Anteilen vertreten sein müssen. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit stellt sich darüber hinaus auch die Frage, ob neben der Festsetzung einer Obergrenze der baulichen Dichte auch eine Mindestdichte festgeschrieben werden sollte. Auch wird diskutiert, die Dichte nicht alleine grundstücksbezogen festzulegen, sondern für größere Gebiete.

Allerdings bewerten einzelne AG-Teilnehmer die Einführung eines neuen Gebietstypen auch kritisch. Zum einen wird die Beeinträchtigung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse bei zunehmender baulicher Dichte befürchtet. Zum anderen seien die Lärmschutzprobleme nicht in der BauNVO sondern im Immissionschutzrecht zu lösen. Darüber hinaus ermögliche die bereits erfolgte Flexibilisierung bereits heute einen ausreichenden Spielraum.

Nach Ansicht der Mehrzahl der AG-Teilnehmer kann der neue Gebietstyp „Wohngebiet der Innenentwicklung / urbanes Mischgebiet“ die gewünschte Innenentwicklung wirksam unterstützen. So werden kleinteilig funktionsgemischte Stadtquartiere mit höheren Dichten in lärmvorbelasteten Lagen im Regelfall zulässig. Damit könnte auch die vielfach praktizierte Planung dieser Quartiere als Mischgebiete, die in der Realisierung eine vorwiegende Wohnnutzung aufweisen, vermieden werden.



IV) Bedarfsgerechte und flexible Außenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung ermöglichen

Die Stärkung der Innenstädte und der Vorrang der Innenentwicklung werden als wichtige politische Zielsetzungen anerkannt. Dennoch ist in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten und zu geringen Innenentwicklungspotenzialen eine bedarfsgerechte Außenentwicklung notwendig. Für diese Städte müssen entsprechende Flächenentwicklungsmöglichkeiten geschaffen werden. Diese dürfen jedoch nicht durch restriktive übergeordnete Planungsvorgaben der Landes- und Regionalpläne eingeschränkt werden. Ohne eine entsprechend bedarfsgerechte Außenentwicklung ist eine ausreichende und preisgünstige Wohnraumversorgung nicht möglich.

Raumordnerische Vorgaben zugunsten der Innenentwicklung müssen so gestaltet sein, dass sie vor Ort eine Flexibilität zulassen und situationsgerecht angewendet werden können, um eine bedarfsgerechte Außenentwicklungen zu ermöglichen. Zu restriktive Planungsvorgaben der Landes- und Regionalplanung müssen zugunsten einer höheren Flexibilität bei der Wohnbaulandentwicklung aufgehoben werden.

Bei einer Bemessung des Wohnflächenbedarfs und bei der Ausweisung von Wohnflächenkontingenten durch die Landes- und Regionalplanung müssen den Kommunen genügend Reserven als Planungsalternativen gelassen werden. Ziel ist es durch die Flächen Planungsalternativen zu erhalten, die es den Kommunen ermöglichen ihre Wohnbauflächenentwicklung auf die Flächen mit der höchsten Mitwirkungsbereitschaft der Flächeneigentümer und der besten Verfügbarkeit zu konzentrieren.

V) Fiskalische Ansätze zur Baulandentwicklung für bezahlbares Wohnen und Bauen

Grunderwerbsteuer

Seit 1. September 2006 haben die Länder die Möglichkeit, den Grunderwerbsteuersatz abweichend vom bis dahin bundeseinheitlich geltenden Steuersatz von 3,5 Prozent festzulegen. In der Folge sind die Grunderwerbsteuersätze von vielen Bundesländern teilweise deutlich erhöht worden. Aufgrund gleichzeitig zunehmender Transaktionszahlen hat sich die Grunderwerbsteuer zu einer sehr wichtigen Einnahmequelle der Länder entwickelt. Ein Anreiz für die Erhöhung ist, dass die Einnahmen aus einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer weitgehend in dem jeweiligen Bundesland verbleiben.

Damit belastet die Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und zwar vor allem, wenn Bauträger oder Projektentwickler Ein- und Mehrfamilienhäuser entwickeln und/oder das Bauland mehrfach gehandelt wird. Wie in einer Kurzexpertise ermittelt wurde, führt ein 6,5-prozentiger Grunderwerbsteuersatz beim Immobilienkauf von Projektträgern bzw. Projektentwicklern zu zusätzlichen Erwerbskosten in Höhe von 8,5 Prozent des Kaufpreises, bei vorherigem Zwischenerwerb durch die Kommune oder Baulandentwicklungsgesellschaften sogar von 10,1 Prozent. Für eine modellhafte Beispielrechnung mit 100.000 Euro Nettogrundstückskosten und 250.000 Euro Bruttobaukosten ergeben sich absolut fast



30.000 bzw. 37.000 Euro. Eine Absenkung auf 3,5 Prozent würde die Zusatzbelastung um bis zu 4,5 Prozent bzw. 17.000 Euro verringern.

Die Arbeitsgruppe plädiert für eine Senkung des Steuersatzes auf den bis 2006 einheitlich geltenden Steuersatz von 3,5 Prozent, um einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen und Bauen zu leisten. Um hierfür Anreize zu setzen, sollten bei der anstehenden Reform des Länderfinanzausgleiches die Regelungen zur Einbeziehung der Grunderwerbsteuer entsprechend angepasst werden. Sofern die Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze nicht auf ein investitionsfreundliches Niveau senken, sollte die derzeitige Steuersatzautonomie der Länder wieder eingeschränkt und der Steuersatz bundeseinheitlich auf maximal 3,5 Prozent festgesetzt werden.

Gerade bei Bauträgerprojekten und Zwischenerwerbsmodellen der Baulandentwicklung weist die Arbeitsgruppe auf die mehrfach anfallende Grunderwerbsteuer hin, da das Grundstück beim Ersterwerb, einem evtl. Zwischenhandel und schließlich beim Endverkauf der Immobilie besteuert wird. Kauft ein Bauherr dagegen zuerst das Grundstück und erstellt zu einem späteren Zeitpunkt das Gebäude in Eigenregie so fällt die Grunderwerbsteuer nur für das Grundstück an. Für die Errichtung des Gebäudes ist nur die Mehrwertsteuer für die Bauleistungen zu tragen. Beim Kauf einer Wohnung bzw. eines Hauses vom Bauträger / Projektentwickler ist auch für das Gebäude, bei dessen Erstellung bereits Mehrwertsteuer fällig wurde, Grunderwerbsteuer zu zahlen.

In diesem Zusammenhang erörterten die AG-Teilnehmer auch die Problematik, dass im Steuerrecht der Begriff „einheitlicher Erwerbsgegenstand“ auf das Grundstück und das Bauwerk bezogen wird. Eine gesetzliche Definition ist nicht vorhanden, daher wird hilfsweise auf eine „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ abgestellt. Die Mitglieder der AG fordern hier vom BMF die Schaffung von Klarheit bei der Besteuerung von Grundstück und Gebäude.

Von ihrem Grundcharakter her ist die Grunderwerbsteuer damit eine Transaktionssteuer mit einer kumulativen Wirkung bei jedem weiteren Veräußerungsvorgang. Äquivalenztheoretisch gibt es keinen Grund für die Steigerung der Steuerlast mit der Anzahl der Verkäufe. In der volkswirtschaftlichen Beurteilung weist die erstellte Kurzexpertise zudem darauf hin, dass die Steuer nicht dazu beiträgt, das Grundstück bzw. die Immobilien einer ihrer wirtschaftlich besten Verwendung zuzuführen.

Da Bauträger und Projektentwickler die anfallende Grunderwerbsteuer nicht abziehen können, geben sie diese Kosten an den Erwerber weiter. Handelt es sich um Mietwohnungen, fließen die Mehrkosten in die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein, die als Grundlage zur Berechnung der Miete dient. Die kumulative Grunderwerbsteuerbelastung trifft somit sowohl Eigentümer als auch Mieter. Um das Problem der kumulativen Belastung der Grunderwerbsteuer zu beheben und damit eine mehrfache Besteuerung zu vermeiden, wird eine vorsteuerliche Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer bei Neubauten vorgeschlagen. Hierzu sollte bei Neubauten die Bemessungsgrundlage um den Bodenwert bereinigt werden.

Eine bundeseinheitliche Einführung von Ausnahmetatbeständen bzw. reduzierten Steuersätzen bestimmte Zielgruppen oder Marktsegmente wurde in der AG grundsätzlich eher kritisch gesehen. Denn vor der Reform der Grunderwerbsteuer bestanden viele Ausnahmetatbestände bei gleichzeitig hohen allgemeinen Steuersätzen. So ist zu befürchten, dass bei neuerlichen Ausnah-



metatbeständen die Länder im Gegenzug den allgemeinen Steuersatz erhöhen, um die Steuer ausfälle zu kompensieren. Somit ist ein einheitlich reduzierter Satz zu bevorzugen. Nur wenn dies nicht gelingt, könnten Ausnahmetatbestände eine Alternative sein, die bezahlbaren Wohnraum fördern.

Überlegungen zur Grundsteuerreform

Die AG erörterte ebenfalls die Frage, inwieweit eine entsprechende Ausgestaltung der Grundsteuer dazu beitragen kann, bebaubare, aber unbebaute Grundstücke für den Wohnungsneubau zu mobilisieren und damit einen Beitrag zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen zu leisten. Dazu erfolgte eine kontroverse Auseinandersetzung mit der Bodenwertsteuer, die aus liegenschaftspolitischer Sicht einen gezielten Anreiz setzt, die vorhandenen Grundstücksflächen besser auszulasten und zu nutzen.

Bei einer Besteuerung, die einen höheren Bodenwertanteil berücksichtigt, würden für ein unbebautes Grundstück genauso viele Steuern anfallen wie für ein bebautes gleicher Größe. Damit würde das Halten von unbebauten Flächen mit höheren Kosten verbunden. Diese sollen den Eigentümer zu einer Mobilisierung (Bebauung oder Verkauf) des unbebauten Grundstücks veranlassen. Somit würde die Bodenwertberechnung einem überhöhten Flächenverbrauch und der Zersiedelung der Landschaft entgegenwirken und gleichzeitig zu einer besseren Ausnutzung von Brachflächen und Baulücken führen. Da nicht das Gebäude besteuert wird, bleiben für die Eigentümer auch Investitionen in ihre Immobilien attraktiv – etwa um sie energetisch zu modernisieren.

Hinsichtlich der Verteilungswirkung führt eine am Bodenwert ausgerichtete Grundsteuer zur Entlastung von Eigentümern von Mehrfamilienhäusern und Landgrundstücken mit niedrigem Bodenwertanteil. Stärker steuerlich belastet würden durch eine solche Systematik unbebaute Grundstücke, Einfamilienhäuser und Stadtgrundstücke mit einem hohen Bodenwertanteil. Dennoch ließe sich auch der möglichen starken Belastung von Grundstücken in teuren Lagen entgegenwirken: Neben dem Grundstückswert könnte auch die Grundstücksfläche mitberücksichtigt werden, sodass Eigentümer von kleineren Stadtgrundstücken eine geringere Grundsteuer zahlen.

Vor allem von Seiten der Immobilienwirtschaft wird allerdings die Einführung einer Bodenwertsteuer aus mehreren Gründen sehr problematisch gesehen und abgelehnt. So sind Steuererhöhung das falsche Instrument und Signal, da sie Wohnungsunternehmen zusätzlich belasten und deren Möglichkeiten zu mehr Wohnungsneubau einschränken. Zudem wären bei Gebäuden, die eine zulässige Bebauungsdichte nicht ausnutzen, auch die Mieter betroffen, die eine höhere Grundsteuer bezahlen müssten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die grundsätzliche Frage, inwiefern sich eine am Bodenwert ausgerichtete Grundsteuer z. B. im Rahmen der Betriebskostenvereinbarung auf die Mieter umlegen lässt oder in der Miete zu berücksichtigen wäre. Aus Sicht der Immobilienwirtschaft würde dies aber insgesamt eher zu steigenden Mieten führen.

Angesichts des kontroversen Meinungsbildes zur Grundsteuer und der sich abzeichnenden Einigung der Grundsteuerreform auf Basis von Verkehrswerten sprechen sich die AG-Mitglieder



mehrheitlich für die Einführung eines anderen grundsteuerrechtlichen Ansatzes zur gezielten Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen aus. Dazu soll im Grundsteuergesetz eine steuerliche Option für Kommunen eingefügt werden, um bebaubare, aber unbebaute Grundstücke stärker besteuern zu können (sog. zonierte Satzungsrecht). Diese Regelung kann in den Kommunen durch entsprechende gebietsbezogene Satzungen genutzt und je nach Notwendigkeit und lokaler Situation ausgestaltet werden. Einzelne Teilnehmer regen an, dies auch für unter- bzw. mindergenutzte Grundstücke und Brachen anzuwenden, was jedoch mehrheitlich kritisch gesehen wird.

Mitglieder der AG Aktive Liegenschaftspolitik im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

Bündnispartner

Institution	Name	Funktion	Ort
Bund Deutscher Architekten (BDA)	Christian Bodensteiner	Architekt BDA	München
Bundesarchitektenkammer (BAK)	Barbara Schlesinger	Referatsleiterin	Berlin
	Bärbel Winkler-Kühlken	Vorstandsmitglied Architektenkammer Berlin	Berlin
Bundesingenieurkammer (BIngK)	Markus Balkow	Stellv. Geschäftsführer	Berlin
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit *	Dr. Ute Redder	Unterabteilungsleiterin	Berlin
	Nicola Müller	Referentin	Berlin
Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GDW)	Dr. Bernd Hunger	Referent Stadtentwicklung, Wohnungsbau	Berlin
Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW)	Christian Bruch	Bundesgeschäftsführer	Berlin
Deutscher Gewerkschaftsbund	Christoph Hahn	Referatsleiter	Berlin
Deutscher Mieterbund e.V. (DMB)	Dr. Franz-Georg Rips	Präsident	Berlin
Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)	Norbert Porz	Beigeordneter	Bonn
Deutscher Städtetag	Gesine Kort-Weiher	Hauptreferentin	Köln
Haus & Grund Deutschland e.V.	Torsten Weidemann	Geschäftsführer Volkswirtschaft und Wohnungswesen	Berlin
Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ZIA	Klaus-Peter Hesse	Geschäftsführer	Berlin
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)	Dr. Carsten Benke	Referatsleiter	Berlin

* In einzelnen Sitzungen haben sich weitere Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aus den zuständigen Fachreferaten in die Arbeit der AG eingebracht.

Vertreter aus weiteren Bundesministerien

Institution	Name	Funktion	Ort
Bundesministerium der Finanzen	Dr. Richard Köhler	Referatsleiter	Berlin
	Anita Schulze	Referentin	Berlin

Vertreter der Bundesländer

Institution	Name	Funktion	Ort
Sächsisches Staatsministerium des Innern	Dr. Jens Albrecht	Referatsleiter	Dresden
Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein	Karin Siebeck	Referatsleiterin	Kiel
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen	Matthias Kock	Leiter der Abteilung Wohnen	Hamburg
	Angela Hansen	Referatsleiterin	Hamburg
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt	Thomas Brand	Referatsleiter	Berlin
Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	Jochen Schwarz	Referatsleiter	Erfurt

Weitere Institutionen

Institution	Name	Funktion	Ort
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	Rita Drude	Abteilungsleiterin	Bonn
Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e. V. (BVLEG)	Anna Stratmann	Geschäftsführerin	Berlin
Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V.	Dr. Ronald Rast	Geschäftsführer	Berlin
Immobilienverband Deutschland IVD	Sun Jensch	Bundesgeschäftsführerin	Berlin
	Hans-Joachim Beck	Abteilungsleiter	Berlin
KSD Katholischer Siedlungsdienst e.V.	Ulrich Müller	Geschäftsführendes Vorstandsmitglied	Berlin
Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.	Dr. Ulrich Kriese	Siedlungspolitischer Sprecher	Berlin
SRL Regionalgruppe Berlin-Brandenburg	Jutta Kalepky	Regionalgruppensprecherin Berlin- Brandenburg	Berlin

Beteiligte Experten aus Wissenschaft und Praxis

Name	Institution	Funktion	Ort
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik	Leiter des Bereichs Stadtentwicklung, Recht und Soziales	Berlin
Frauke Burgdorff	Montag Stiftung Urbane Räume gAG	Vorstand	Bonn
Dr. Egbert Dransfeld	Institut für Bodenmanagement	Inhaber	Dortmund
Tim Holborn, benannt von der BVLEG	LEG Entwicklung GmbH	Generalbevollmächtigter	Kronshagen
Dr. Heinz Janning		Rechtsanwalt	Wettringen
Jürgen Katz, benannt von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger (ADS)	LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH	Geschäftsführer	Stuttgart
Prof. Dr. Theo Kötter	Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	Professur Städtebau und Bodenordnung	Bonn
Dr. Hans-Dieter Krupinski, benannt vom BDB		Ministerialdirigent a.D.	Ratingen
Dr. Frank Pinsler, benannt vom GdW	Ulmer Wohnungs- und Siedlungs-Gesellschaft mbH	Geschäftsführer	Ulm
Stefan Raetz, benannt vom DStGB	Stadt Rheinbach	Bürgermeister	Rheinbach
Frank Vierkötter, benannt vom BFW	Interhomes AG	Vorstandsvorsitzender	Bremen
Prof. Dr. Winrich Voß	Leibniz Universität Hannover	Professur für Flächen- und Immobilienmanagement	Hannover
Prof. Dr. Martin Wentz	Wentz & Co. GmbH	Geschäftsführer	Frankfurt /M.
Stefan Wiegand, benannt durch den ZIA	aurelis Real Estate GmbH & Co. KG	Geschäftsführer	München

Koordination der AG Aktive Liegenschaftspolitik

Institution	Name	Funktion	Ort
Entwicklungsgesellschaft Ruhr-Bochum mbH	Prof. Dr. Rolf Heyer	Geschäftsführer, Leiter der AG Aktive Liegenschaftspolitik	Bochum
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	Mathias Metzmacher	Referatsleiter	Bonn
	Anne Fischer	Referentin	Bonn
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.	Dr. Josef Meyer	Vizepräsident	Berlin
	Christian Huttenloher	Generalsekretär	Berlin
	Jens Freudenberg	Projektleiter	Berlin