

11/2017

BODENPOLITIK UND BODENRECHT GEMEINWOHLORIENTIERT GESTALTEN

AUF EINEN BLICK

Für eine klimagerechte und gleichzeitig den Ansprüchen der sozialen Ausgewogenheit genügende Stadtentwicklung ist eine aktive, effiziente, dem Gemeinwohl verpflichtete Bodenpolitik von Bedeutung. Dazu ist die Nutzung vorhandener Instrumente, aber auch deren Weiterentwicklung zentrale Voraussetzung. Angesichts vergleichsweise langsamer Reaktionszeiten einerseits und dem inzwischen entstandenen Handlungs- und Zeitdruck andererseits ist eine rasche und umfassende Umsetzung dringend geboten.

Die Stadtentwicklung steht aktuell vor zahlreichen Herausforderungen. Sie ist einerseits gefordert, den Klimawandel positiv zu beeinflussen und die Klimaanpassung an nicht mehr revidierbare Folgen durch die Transformation von Regionen und Städten zu bewältigen. Andererseits soll sie stabile gesellschaftliche Verhältnisse durch u. a. eine ausgewogene Sozialstruktur gewährleisten.

Bei der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen treten Zielkonflikte auf. So wird die (Bau-)Entwicklung der Städte aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes schon seit Längerem auf die Innenentwicklung fokussiert. Gleichzeitig beanspruchen Maßnahmen zur positiven Beeinflussung des Klimawandels und der Klimaanpassung ebenfalls Flächen in der Stadt, beispielsweise für den Erhalt bzw. die Schaffung von Frischluftschneisen und die Vorbeugung vor den Auswirkungen von Naturgewalten. Die sich in der Konsequenz ergebende Flächenkonkurrenz führt, zumindest in wachsenden Städten, zu Knappheitserscheinungen und damit bei freiem Wirken der Marktkräfte zu unverträglich steigenden Bodenpreisen. Probleme u. a. bei der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum zu tragbaren Preisen sind die Folge.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die notwendig zügige Mobilisierung von Flächen sowohl zur Bebauung als auch zur Bewältigung von Klimawandel und -anpassung schnell an Grenzen stößt. Gleiches gilt für Bemühungen zur Dämpfung

der Bodenpreise. Um diesen Problemen wirkungsvoll begegnen zu können, bedarf es einer zieladäquaten, am Allgemeinwohl orientierten Bodenpolitik der öffentlichen Hand. Sie kann auf vorhandene Instrumente zurückgreifen, muss aber zugleich deren Weiterentwicklung entschlossen vorantreiben.

BODENPOLITIK DER ÖFFENTLICHEN HAND UND BODENRECHT

Generell sind die öffentliche Bodenpolitik und die daraus abgeleitete öffentliche Liegenschaftspolitik zentrale Elemente nachhaltiger und gemeinwohlorientierter räumlicher Entwicklung. Das gilt vor allem für die Stadtentwicklung. Für die Umsetzung des Ziels sozialer Gerechtigkeit durch eine sozial gerechte Bodenpolitik ist sie von besonderer Bedeutung. Schlüsselfragen dabei sind, wie ein effizienter Zugang zu Grund und Boden gewährleistet werden kann, sich Vorteile und Lasten gerecht verteilen, der Grunderwerb für breite Schichten der Bevölkerung erleichtert wird und die dem Gemeinwohl dienende Funktion des Eigentums zur Sicherung individueller Freiheit gestärkt werden kann.

Öffentliche Bodenpolitik steuert sowohl durch Fördermaßnahmen wie Restriktionen die Nutzung von Grund und Boden, einschließlich der aufstehenden Baulichkeiten. Sie verfügt über direkt wirkende Instrumente wie zum Beispiel die Bauleitplanung und indirekt wirkende Möglichkeiten wie eigentumsrechtliche Regelungen oder das Steuerrecht. Die öffentliche Liegenschaftspolitik hat den Erwerb und die Vergabe von Verfügungsrechten über Immobilien durch die öffentliche Hand mittels Kauf und Verkauf, Vergabe von Erbpacht oder auch Vermietung zum Inhalt.

>

Während die Bodenpolitik als Ganzes betrachtet in einigen Bereichen (nur) indirekt wirkt, kann Liegenschaftspolitik sehr viel direkter steuern, da ihr neben den Instrumenten des öffentlichen Rechts auch Instrumente des Privatrechts wie Kaufverträge etc. zur Verfügung stehen.

BODENPOLITIK BRAUCHT LANGFRISTIG ORIENTIERTE KONZEPTIONELLE BASIS

Grundsätzlich braucht die Bodenpolitik der öffentlichen Hand auf allen staatlichen Ebenen eine langfristig orientierte konzeptionelle Basis. Sie stellt den Handlungsrahmen dar, sowohl auf der einzelnen Ebene als auch zwischen den verschiedenen Ebenen, und schafft Transparenz über Ziele und Maßnahmen. Zum anderen ermöglicht sie die Abwägung von Zielkonflikten im Rahmen des Erarbeitungsprozesses. Beispielsweise kann das Ergebnis kurzfristiger Erlösmaximierung bei der Veräußerung öffentlicher Liegenschaften den sich aufgrund dessen ergebenden steigenden Neubaukosten mit der Konsequenz erhöhter Kosten auch im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und der vom Staat finanzierten Kosten der Unterkunft gegenübergestellt werden.

KONTINUITÄT IM HANDELN SICHERSTELLEN

Erfolgreiche Bodenpolitik bedarf außerdem der Kontinuität und der Konsequenz im Handeln. Dies war in den vergangenen Jahrzehnten in der Bundesrepublik nicht der Fall. Auf aktivere Phasen folgten von eher neoliberalen Einstellungen geprägte Phasen und umgekehrt. Gleiches gilt für die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus.

Wirkungsvolle Bodenpolitik braucht aber nicht nur ausreichende finanzielle (und personelle) Ressourcen, sondern ist auch und in besonderem Maß auf effiziente und effektive rechtliche Instrumente angewiesen. Ein entsprechend ausgestattetes Bodenrecht ist zunächst also unverzichtbare Voraussetzung für eine den Grundsätzen der Nachhaltigkeit verpflichtete Stadtentwicklung und eine sozial gerechte Bodenpolitik. Wesentliche Handlungsfelder des Bodenrechts sind:

- Förderung der Innenentwicklung sowohl in wachsenden wie auch von Bevölkerungsrückgang geprägten Kommunen durch:
 - Bereitstellung von Bauland zu sozialverträglichen Preisen (prioritär durch Wiedernutzung von Brachen);
 - zielgerichtete und rasche Bebauung unbebauter, aber planungsrechtlich bebaubarer Flächen;
 - Sicherung und Entwicklung wichtiger Freiräume („doppelte Innenentwicklung“);
 - Beseitigung von Leerstand (bei Wohnungen wie auch insbesondere in Erdgeschosszonen);
- Beseitigung von „Schrottimmobilien“;
- Bereitstellung von Flächen für Zwecke der Infrastruktur;
- Beseitigung oder wenigstens Minderung von Nutzungskonflikten;
- Beteiligung der öffentlichen Hand an durch sie ausgelösten Bodenwertsteigerungen.

Ein entsprechend gestaltetes Bodenrecht unterstützt die Kommunen in ihren Bemühungen, die Klimafolgen und -anpassung zu bewältigen, den demografischen Wandel zu meistern sowie Segregation (und Gentrifizierung) zu vermeiden oder zu mindern. Es verbessert ihre finanziellen Rahmenbedingungen, fördert die wirtschaftliche Entwicklung und trägt wesentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Lebensqualität in den Städten bei. Daher ist es auch im Interesse der Teile der Immobilienwirtschaft, die langfristige Zielsetzungen verfolgen.

AUCH VORMALS VERWORFENE ANSÄTZE NEU PRÜFEN

Bereits in der Vergangenheit gab es zu einigen der genannten Aspekte Initiativen, die aber aus unterschiedlichen Gründen zum Teil gescheitert sind. Die aktuellen Herausforderungen lassen sich jedoch nur durch entschiedenes Handeln bewältigen. Deshalb gilt es, nach Prüfung ihrer Sinnhaftigkeit auch schon einmal gescheiterte Ansätze gegebenenfalls wiederaufzunehmen. Dazu gehört u. a. die oben genannte Beteiligung der öffentlichen Hand an durch sie ausgelösten Bodenwertsteigerungen, der sogenannte Planungswertausgleich. Dieses geschähe auch in Umsetzung des Artikels 161 (2) der Verfassung des Freistaates Bayern, der formuliert: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“

VORHANDENES INSTRUMENTARIUM SCHÄRFEN

Zu prüfen ist aber auch das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium. Bereits heute stehen der öffentlichen Hand eine ganze Reihe rechtlicher Instrumente, z. B. im Baugesetzbuch (BauGB), zur Verfügung. Die Intensität ihrer Anwendung fällt allerdings sehr unterschiedlich aus. Das lässt sich u. a. mit der Komplexität der Instrumente erklären und mit dem fehlenden Anwendungsbezug oder Anwendungswillen bei Verwaltung und Politik angesichts der teilweise zu erwartenden Konflikte. Auch fehlende personelle Kapazitäten und Kenntnisse bezüglich der Anwendung sind hierfür Gründe. Die Instrumente sind daher zu überprüfen und ebenfalls weiterzuentwickeln. Angesichts neuer Herausforderungen wird aber auch eine Erweiterung des Instrumentariums notwendig.

BESTEHENDE INSTRUMENTE ZIELEN AUF BEWÄLTIGUNG VON WACHSTUM

Das vorhandene städtebaurechtliche Instrumentarium ist breit ausgefächert. Im Kern ist es geprägt von der Bewältigung der Wachstumsphasen des Landes. Auch die instrumentell weitreichendsten Maßnahmen – etwa das städtebaurechtliche Entwicklungsrecht – gehen auf die Erfordernisse des städtischen Wachstums zurück.

Bei Vorhandensein eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans besteht für die Gemeinde gemäß § 176 Abs. 1 BauGB die Möglichkeit, ein Baugebot zu erlassen, d. h. einem Eigentümer/einer Eigentümerin aufzugeben, innerhalb einer angemessenen Frist sein/ihr Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu bebauen.

Wird ein Grundstück von einem Eigentümer/einer Eigentümerin an Dritte veräußert, kann gemäß § 24 BauGB oder auf Grundlage einer Vorkaufsrechtssatzung ein Vorkaufsrecht für die Gemeinde bestehen.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch die Möglichkeit der Enteignung gemäß §§ 85 ff. BauGB für die Gemeinde bestehen. Schon das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen stellt derzeit eine hohe Hürde dar.

Eine weitere Möglichkeit für die Gemeinde, Verfügungsrechte über Flächen zu erlangen, besteht mit der Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB. Sehr verkürzt ausgedrückt profitieren sowohl private Grundstückseigentümer_innen als auch die öffentliche Hand von dem Verfahren, da Erstere im Ergebnis besser bebaubare Grundstücke erhalten und Letztere die öffentlichen Flächen durch Vorwegzuteilung unentgeltlich zugesprochen bekommt.

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß §165 ff. BauGB sollen Ortsteile und andere Gebiete der Gemeinde entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden.

BESTEHENDE INSTRUMENTE PUNKTGENAUER, UNKOMPLIZIERTER UND SCHNELLER MACHEN

Die „neuen Aufgabenstellungen“ erfordern auch die Möglichkeit einer stärker punktuellen Reaktion der Stadtentwicklungspolitik. Leerstände, Brachen und „Schrottimmobilien“ können zu negativen städtebaulichen Vorprägungen von Gebieten führen, aber sie sind in der Regel kein flächendeckendes Phänomen. Es bedarf hier daher eines feineren, punktgenauen rechtlichen Instrumentariums. Darüber hinaus muss es die öffentliche Hand, vor allem die Kommunen, in die Lage versetzen, sich in einem unkomplizierten und schnell durchzuführenden Verfahren die Verfügungsrechte über Flächen zu sichern, die von Bedeutung für die Umsetzung von Konzepten zur nachhaltigen Stadtentwicklung sind.

INNENENTWICKLUNGSMASSNAHMEN ZUR AKTIVIERUNG VON BAULAND EINFÜHREN

Die Idee der Innenentwicklungsmaßnahme geht zurück auf einen Vorschlag der AG Aktive Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Die Innenentwicklungsmaßnahme reagiert auf das in vielen Städten festzustellende Phänomen, dass trotz großen Nachfragedrucks auf dem Bodenmarkt Baulücken und Brachflächen, aber auch andere Flächen, die sich für eine Nachverdichtung eignen, nicht für eine städtebaulich sinnvolle Nutzung aktiviert werden können. Eine Aktivierung der Flächen gelingt

vor allem deshalb nicht, weil Eigentümer_innen und sonstige Verfügungsbefugte aus ganz unterschiedlichen tatsächlichen (z. B. Erbengemeinschaften), wirtschaftlichen, nicht selten aber auch weniger rationalen Erwägungen weder zur Veräußerung noch zur Bebauung bereit sind. In den großen Städten treten zudem zunehmend auch globale Anleger mit spekulativen Zielsetzungen auf, die von vornherein kein Interesse an einer baulichen Nutzung haben. Als negativer Anreiz begründet auch das historisch niedrige Zinsniveau den unzureichenden Aktivierungswillen.

Es fehlt ein Instrument, das die Vorteile einer großräumigen, über den konkreten Einzelfall hinausgehenden Gesamtmaßnahme mit der Notwendigkeit punktueller, kleinteiliger Interventionsansätze verbindet. Dementsprechend knüpft die Idee der Innenentwicklungsmaßnahme an das bestehende Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen an. Die Gemeinden sollten die Möglichkeit erhalten, durch Satzung ein Innenentwicklungsgebiet festzulegen, innerhalb dessen auch verstreut liegende Baulücken, Brachflächen und andere Flächen als Teile einer einheitlichen Gesamtmaßnahme innerhalb eines definierten Zeitrahmens (zügig) einer baulichen Nutzung zugeführt werden. Auf diese Weise kann über den Einzelfall hinaus für ein Gebiet festgestellt werden, dass gewichtige Gemeinwohlgründe die der Aktivierung dienenden Maßnahmen rechtfertigen.

Zentrales Element der Aktivierung sollte die Begründung einer Bauverpflichtung sein, die mit Erlass der Satzung wirksam wird und der innerhalb einer angemessenen Frist (z. B. drei Jahre) nachzukommen ist. Um auch Flächen zügig aktivieren zu können, die noch kein passendes Baurecht aufweisen, sollte im Rahmen der Innenentwicklungsmaßnahme ergänzend auch die Möglichkeit bestehen, durch den Bebauungsplan eine solche Bauverpflichtung zu begründen. Wenn der Eigentümer bzw. die Eigentümerin des Grundstücks der Bauverpflichtung nicht fristgerecht nachkommt, sollte die Gemeinde – wie bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen im geltenden Recht bereits vorgesehen – die Grundstücke zu Zwecken der Aktivierung erwerben. Scheitert ein freihändiger Erwerb, muss am Ende als letzte Option auch die Möglichkeit der Enteignung bestehen.

Die mit einer solchen Bauverpflichtung einhergehende erhebliche Eingriffsintensität in das Grundeigentum müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen durch gewichtige Gemeinwohlbelange gerechtfertigt werden. Solche Belange sind insbesondere gegeben, wenn mit der Maßnahme einem dringenden Wohnbedarf nachgekommen werden soll. Auch die sich aus dem Gedanken des Ressourcenschutzes (Artikel 20a GG) ergebende Notwendigkeit, vorrangig Flächen im Siedlungsbestand zu aktivieren, bevor weitere Flächen im Außenbereich erschlossen werden, kann als gewichtiger Gemeinwohlgrund angeführt werden.

Die Umsetzbarkeit der skizzierten Innenentwicklungsmaßnahme wird auf Veranlassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) derzeit durch ein Rechtsgutachten verfassungsrechtlich geprüft. Zugleich soll in kommunalen Planspielen die Praktikabilität des skizzierten Instrumentariums getestet werden.

AKTIONSGBIETE EINFÜHREN UND SO ZUGRIFF AUF FLÄCHEN ERMÖGLICHEN

Eine Weiterentwicklung der skizzierten Innenentwicklungsmaßnahme besteht in der Schaffung sogenannter Aktionsgebiete. Gemeinden würde in solchen Aktionsgebieten die rasche Verfügungsgewalt eingeräumt, auf Grundstücke (bebaut oder unbebaut) zugreifen zu können. Die Gemeinden sollen also in diesen Gebieten ermächtigt werden, gezielt auf Schrottimmobiliën, Leerstände und Brachflächen zuzugreifen, indem sie sie zu angemessenen Preisen erwerben oder aber auch als Ultima Ratio im Falle der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers bzw. der Eigentümerin enteignen.

Leerstände und Schrottimmobiliën können ein städtebauliches Phänomen sein, weil sie die Qualität eines Gebiets verändern oder bedrohen können. Gleichzeitig sind sie ungenutzte Ressourcen. Die Gemeinden sollten daher in die Lage versetzt werden, einerseits die städtebauliche negative Ausstrahlung solcher Phänomene festzustellen und damit deren Gemeinwohlschädlichkeit, ohne ein gesamtes Gebiet in eine städtebauliche Maßnahme einzubeziehen – wie es etwa bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen der Fall ist. Die Maßnahmen sollten die Innenentwicklung direkt oder indirekt fördern. Sie könnten also bauliche Maßnahmen, auch Interventionen in den baulichen Bestand, Interventionen für Zwecke der Infrastruktur und Maßnahmen der Umweltvorsorge und -sanierung umfassen.

Voraussetzung wäre, dass die Gemeinde den städtebaulichen Handlungsbedarf für ein Gebiet und das Gemeinwohlerfordernis von Interventionen grundsätzlich feststellt. Der Beschluss der Gemeinde, ein Aktionsgebiet zu begründen, muss also den Erfordernissen des Gemeinwohls entsprechen. Damit wäre bereits im Vorfeld der konkreten Maßnahme eine zentrale Voraussetzung geschaffen:

- um eine später notwendig werdende Enteignung zu rechtfertigen,
- den Erlass eines städtebaulichen Gebots,
- die Aufhebung oder Verlängerung von Miet- und Pachtverhältnissen und
- ein gesetzliches Vorkaufsrecht an Grundstücken und Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz zu begründen.

Um eine rasche Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten, sollte es ferner nach dem Modell des seinerzeitigen Investitionsvorranggesetzes ermöglicht werden, die notwendigen Eingriffe auch durchzuführen, soweit der/die einzelne Eigentümer_in nicht mitzuwirken bereit oder in der Lage ist. Paragraph 1 dieses Gesetzes lautete: „Grundstücke, Gebäude und Unternehmen, die Gegenstand von Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz sind oder sein können, dürfen nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften ganz oder teilweise für besondere Zwecke verwendet werden. Der Berechtigte erhält in diesen Fällen einen Ausgleich nach Maßgabe dieses Gesetzes.“ Das Instrument hat wesentlich zur positiven Entwicklung der Städte beigetragen.

Auch ein Blick ins Ausland zeigt die Wirksamkeit eines solchen Instruments. So war in den 1960er Jahren in Großbritannien das Erwerbsrecht der Gemeinde für die Schaffung

attraktiver Quartiere mit Lösung der erheblichen Brachflächenprobleme der Schlüssel zum Erfolg.

VORHANDENE INSTRUMENTE KONTINUIERLICH AN ANFORDERUNGEN ANPASSEN

Die Erfahrungen der Vergangenheit und das Ziel der Einhaltung der planetaren Grenzen durch die Transformation von Regionen und Städten im Sinne der in Paris 2015 beschlossenen Ziele sowie zur Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs) der UNO zeigen deutlich die zunehmende Relevanz der Sicherstellung der Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand im Sinne des Allgemeinwohls und der Nachhaltigkeit. Bezogen auf die räumliche Entwicklung der Städte erfordert dies, wenn auch mit längerfristiger Perspektive, noch weitergehende Überprüfungen der Wirkung vorhandener Instrumente im Planungs- und Baurecht.

Festzustellen ist, dass das Wachstum der Städte „nach außen“ weiter verläuft, obgleich dieses Wachstum regional sehr unterschiedlich ausfällt. Die Bodenmobilisierung steht nach wie vor weithin unter privater Regie. In diesem Zusammenhang stabilisiert das Instrumentarium des Paragraphen 34 BauGB autonome Entscheidungen und kann gegen die Bedürfnisse des Gemeinwohls gerichtet sein. Auch eine Beteiligung der Eigentümer_innen an den Kosten städtebaulicher Maßnahmen, wie sie bei Bebauungsplänen durch städtebauliche Verträge möglich ist, wird durch dieses autonome Modell verhindert.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Erfordernisse einer nachhaltig gestalteten Zukunft sollte daher geprüft werden, inwieweit ein solches Instrument heute noch vertretbar ist oder ob es nicht eventuell abgeschafft bzw. wenigstens unter den Vorbehalt der planerischen Einzelfallbestätigung gestellt werden muss.

Autoren

Prof. Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik.

Michael Groß, Mitglied des Deutschen Bundestages.

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Universität Dortmund.

Prof. Martin zur Nedden, Deutsches Institut für Urbanistik.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202; 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-839-8