



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat



# Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)

Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen



Deutscher Verband für Wohnungswesen,  
Städtebau und Raumordnung e.V.



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



---

# Impressum

## **Herausgeber**

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.  
Littenstr. 10 | 10179 Berlin | T: +49 (0)30 20613250 | [info@deutscher-verband.org](mailto:info@deutscher-verband.org)  
[www.deutscher-verband.org](http://www.deutscher-verband.org)

für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen des ExWoSt-Projektes „Expertenkommission Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“

## **Projektkonzeption/ -begleitung und Bearbeitung**

### **Einbindung in die gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

## **Gestaltung/ Satz**

Vorsprung Design & Kommunikation  
[www.werbe-vorsprung.de](http://www.werbe-vorsprung.de)

## **Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

## **Stand**

Juli 2019

---

# Inhaltsverzeichnis

## **Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Baulandkommission ...5**

Präambel .....	7
1. Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik in Bund, Ländern und Kommunen .....	11
2. Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Bauland- mobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.....	14
3. Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung .....	18
4. Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz .....	19

## **Dokumentation der Beratungen in der Baulandkommission ..... 21**

Erläuterung zur nachfolgenden Dokumentation.....	23
--	----

### **Dokumentation der 2. und 3. Sitzung am 16.11.2018 und 23.01.2019**

#### **Wie kann durch Änderungen des BauGB die Mobilisierung von Bauland für den bezahlbaren Wohnungsneubau beschleunigt werden?..... 25**

I. Stärkung der Innenentwicklung .....	25
Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnungsneubau im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB).....	25
Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.....	28
Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde.....	32
Flexibilisierung des § 17 BauNVO .....	33
II. Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich.....	35
Erleichterungen für den Wohnungsbau durch Änderungen der Außenbereichsvorschrift des § 35 BauGB .....	35
§§ 13b und 246 BauGB.....	37
III. Ansätze zur Verbesserung des Verhältnisses von Umwelt- und Bauplanungsrecht .....	39

### **Dokumentation der 3. und 4. Sitzung am 23.01.2019 und 28.03.2019**

#### **Nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung ..... 43**

I. Unterstützung der kommunalen Baulandmobilisierung durch den Bund .....	43
II. Länderinitiativen für die Flächenmobilisierung .....	46
III. Aktive Baulandpolitik und integriertes Flächenmanagement durch Kommunen	53
Baulandstrategien als differenzierte und transparente Instrumentenbündel .....	53
Integriertes Verfahrensmanagement und Beschleunigung von Planungsprozessen .....	56
Vorschläge zur Aktivierung von Kirchengrundstücken .....	59
Erbbaurechte als Instrument einer nachhaltigen Bodenpolitik .....	60
Vorschläge zur Vertiefung von Einzelthemen .....	62

---

## **Dokumentation der 5. Sitzung am 15.05.2019**

<b>Bodenmarkt und bodenpolitische Instrumente.....</b>	<b>63</b>
I. Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten.....	63
II. Planungswertausgleich .....	69
III. Wertermittlung bei der nachhaltigen Baulandentwicklung.....	72
IV. Steuerrecht .....	76
Abschöpfung von Immobilienwertsteigerungen durch Veräußerungsgewinn- besteuern .....	76
Steuerliche Anreize zur Baulandentwicklung auf landwirtschaftlichen Flächen.....	78
Einführung einer Grundsteuer C.....	79
Sachstand zur Grunderwerbsteuer.....	81
V. Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz.....	83
<b>Anhang.....</b>	<b>89</b>
Mitglieder der Baulandkommission .....	91
Expertisen.....	93
Beratungsunterlagen.....	94

---

# **Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Baulandkommission**

---

---

## Präambel

In Deutschland gibt es in wachsenden Städten und Regionen seit Jahren einen Nachfrageüberhang auf den Wohnungsmärkten. Auf Grund der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung sowie hohen Wanderungsgewinnen aus dem In- und Ausland ist dort auch künftig mit einer wachsenden Wohnungsnachfrage zu rechnen. Steigende Mieten und Preise haben die Wohnungsfrage zu einer zentralen sozialen Frage unserer Zeit werden lassen.

Ein maßgeblicher Engpassfaktor für bezahlbaren Wohnungsbau ist fehlendes bezahlbares Bauland. Bundesweit stiegen die Preise hierfür seit 2010 um 50 Prozent. Die Zuwachsraten in den wirtschaftlich prosperierenden Städten und Kreisen waren jedoch deutlich höher. So haben sich in den größten Städten die Baulandpreise innerhalb von fünf Jahren verdoppelt. Der harte Preiswettbewerb auf den Grundstücks- und Immobilienmärkten einhergehend mit steigenden Miet- und Kaufpreisen führt in angespannten Wohnungsmärkten zur Verunsicherung der Bewohner und zu Ängsten vor sozialer Verdrängung.

Bund, Länder und Kommunen stellen sich gemeinsam ihrer Verantwortung für diese sozialpolitische Herausforderung. Um eine angemessene Wohnungsversorgung für alle Menschen sicherzustellen, setzen sie mit der im September 2018 gestarteten Wohnraumoffensive auf investive Impulse für den Wohnungsbau, die Sicherung des bezahlbaren Wohnens sowie Baukostensenkung und Fachkräftesicherung. Die Baulandmobilisierung und eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik sind ein wichtiges Element in diesem wohnungspolitischen Gesamtpaket. Neben Sofortmaßnahmen für mehr Wohnungsbau u.a. durch die Stärkung des sozialen Wohnungsbaus muss mittel- und langfristig sowohl eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums erfolgen als auch das Baulandangebot, insbesondere in der Innenentwicklung, ausgeweitet werden. Gefordert ist ein sorgfältiger Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Vor allem aber ist ein aktives Handeln aller Verantwortlichen in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich auf der Basis der Prinzipien der Leipzig Charta erforderlich. Bund, Länder und Kommunen müssen ihrer besonderen Verantwortung für die Bodenpolitik gerecht werden.

Beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist deshalb eine Expertenkommission zu strategischen Fragen der Bodenpolitik und Baulandmobilisierung eingerichtet worden. Sie hat im September 2018 unter Vorsitz des Parlamentarischen Staatssekretärs Marco Wanderwitz ihre Arbeit aufgenommen. Die Mitglieder der Kommission waren Vertreter der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Wohnungs-, Immobilien-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik sowie der Deutsche Mieterbund. Ferner haben Experten aus Wissenschaft und kommunaler Praxis mitgewirkt.

Auf die seit Jahrzehnten kontrovers diskutierte Bodenfrage gibt es keine einfachen Antworten, da es unterschiedliche Ausgangspunkte und damit verschiedene Handlungsoptionen oder Bausteine zur Lösung gibt. Nur durch das Zusammenwirken vieler einzelner Bausteine und aller Akteure kann die Mobilisierung von Bauland und eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums wirkungsvoll befördert werden. Dieser Komplexität hat sich die Expertenkommission „Nachhaltige Bauland- und Bodenpolitik“ gestellt und zu Beginn ein Arbeitsprogramm abgestimmt, das alle relevanten Fragen zur Verbesserung der Bodenpolitik und Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau abdeckt.

---

Im Einzelnen hat sich die Kommission mit folgenden strategischen Fragen befasst:

- Mit welchen Maßnahmen kann die Liegenschaftspolitik der föderalen Ebenen zur Baulandmobilisierung beitragen und welche haushaltsrechtlichen Voraussetzungen müssen hierfür geschaffen werden?
- Welche Anpassungen des Baugesetzbuches, der Baunutzungsverordnung und des Immissionsschutzrechts sind erforderlich, um Kommunen noch besser bei der Mobilisierung zusätzlichen Baulands oder der Ausnutzung bestehenden Baulands für Wohnzwecke zu unterstützen?
- Mit welchen Maßnahmen kann die Anwendung bereits bestehender Instrumente (z. B. städtebauliche Verträge, Konzeptvergaben, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) unterstützt werden?
- Welchen Beitrag kann die Praxis der Wertermittlung bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums leisten?
- Welche direkten Fördermaßnahmen (z. B. zur Brachflächenentwicklung) sind sinnvoll, um Kommunen besser bei der Baulandmobilisierung zu unterstützen?
- Welchen Beitrag kann das Instrument der Erbbaurechte zu bezahlbarem Bauland im Bereich des Geschosswohnungsbaus leisten und welche Voraussetzungen müssen hierfür geschaffen werden?
- Welche Änderungen im Steuerrecht (Stichworte: Grundsteuer C, Grunderwerbsteuer, sowie weitere steuerliche Anreize) sind angezeigt, um die Baulandmobilisierung zu unterstützen?
- Welche Potenziale bietet die Digitalisierung um Prozesse der Baulandmobilisierung einschließlich des Innentwicklungsmanagements zu unterstützen und unter welchen Voraussetzungen können diese Potenziale effektiv gehoben werden?
- Wie kann die Personalausstattung für Fragen der Baulandmobilisierung verbessert werden und welche Fortbildungserfordernisse bestehen (auch mit Blick auf die Anwendung bestehender Instrumente)?
- Welche Möglichkeiten gibt es, die Datengrundlagen zum Thema Bauland zu verbessern und eine höhere Transparenz über Baulandpotenziale und -bedarfe als Basis einer rationalen Baulandpolitik zu erreichen?

Die in der Expertenkommission „Nachhaltige Bauland- und Bodenpolitik“ vertretenen Bundestagsabgeordneten und Landesbauminister haben sich auf den Erörterungen der Kommission basierend auf folgende konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung und Reformüberlegungen zur Bodenpolitik verständigt. Sie stellen im Sinne eines Werkzeugkastens, unter anderem ob der Unterschiedlichkeit der Landesverfassungen, ganz bewusst eine möglichst breite Palette von Ansätzen und Handlungsoptionen dar, aus denen sich die Adressaten nach ihren jeweiligen individuellen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen bedienen können. In der bewusst plural zusammengesetzten Kommission konnten nicht alle Empfehlungen von allen Verbänden und Experten unterstützt werden. Ferner war es Aufgabe der Baulandkommission, eine bessere



---

Datengrundlage zur Baulandpreisentwicklung zu schaffen, um in der Zukunft auf eine noch solidere Entscheidungsgrundlage zurückgreifen zu können. Die Expertenkommission hat sich ihrem Auftrag entsprechend und angesichts der Komplexität der Thematik ausschließlich auf Fragen mit unmittelbarem Bezug zur Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau und zur Bodenpolitik konzentriert. Angrenzende Bereiche wurden daher bewusst ausgeklammert. Die Frage der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wurde bereits beim Wohngipfel 2018 erörtert und soll Bestandteil eines gesonderten gesetzgeberischen Verfahrens in 2019 werden. Ebenso war die Frage der Aktivierung von Gewerbeflächen explizit nicht Gegenstand der Beratungen.

---

---

## 1. Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik in Bund, Ländern und Kommunen

Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik ist ein Garant für nachhaltige Entwicklung.

Die Baulandkommission begrüßt, dass Bund, Länder und Kommunen die eigene Liegenschaftspolitik zunehmend nachhaltig ausrichten und auf vielfältige Art und Weise eine nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik auf den Weg gebracht haben. Sie empfiehlt, diese Politik konsequent weiter auszubauen.

Die Baulandkommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen, eigene Liegenschaften vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau bereitzustellen.

Die Baulandkommission begrüßt die in dieser Legislaturperiode durchgeführten Verbesserungen der BImA-Verbilligungsrichtlinie und empfiehlt die Verfahren zur Berechnung des Abschlages auf den Kaufpreis weiterzuentwickeln. Die in der BImA-Verbilligungsrichtlinie vorgesehene pauschale Verbilligung pro geförderter Wohnung könnte entsprechend der regional unterschiedlichen Grundstückspreise differenziert werden bzw. zu einem transparentem Verbilligungsverfahren weiterentwickelt werden, damit auch auf Grundstücken, für die die vorgesehene Verbilligung nicht auskömmlich ist, geförderter Wohnungsbau umgesetzt werden kann.

Die Baulandkommission unterstützt die von BMVI vorgetragene Initiative, gleiche rechtliche Rahmenbedingungen für die DB AG und das Bundeseisenbahnvermögen zu schaffen wie für die BImA.

Die Baulandkommission empfiehlt, auf Grundlage der Erfahrungen mit der BImA-Verbilligungsrichtlinie zu prüfen, inwiefern die direkte und verbilligte Veräußerung bundeseigener Liegenschaften für sozialen Wohnungsbau und andere soziale Zwecke sowie für preisgedämpften Wohnungsbau direkt in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt werden kann. Damit wären Ausnahmeregelungen im Haushaltsplan für verschiedene Bundesvermögen entbehrlich. Dies hätte zugleich eine Signalfunktion für die Länder zur entsprechenden Anpassung der Landeshaushaltsordnungen.

Die Baulandkommission empfiehlt den Ländern, die Haushalts- und Gemeindeordnungen anzupassen, damit Abweichungen von Höchstpreisvergaben kommunaler Grundstücke sowie der Grundstücksankauf insbesondere zum Zweck der Errichtung von gefördertem und preisgedämpftem Wohnungsbau erleichtert werden. Auf diese Weise können durchmischte Wohnquartiere geschaffen und damit die soziale Balance gestärkt werden.

Die Baulandkommission empfiehlt, dass qualitativ ausgerichtete Vergabeverfahren, wie insbesondere Konzeptvergaben, von Bund, Ländern und Kommunen stärker als Steuerungsinstrument genutzt werden. Dies ermöglicht die Umsetzung sozialer, wohnungspolitischer, städtebaulicher und ökologischer Ziele zur sozialen und funktionalen Durchmischung von Quartieren. Sie regt einen Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen an, die bereits Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt haben und Kommunen, bei denen dies noch nicht der Fall ist.

Die Baulandkommission empfiehlt den Kommunen, wirtschaftlich tragfähige, verbindliche und transparente Kriterien für die Vergabe von Grundstücken in Kombination mit der Schaffung von Baurechten einzuführen, um bei angemessener Flexibilität eine Gleichbehandlung der Investoren zu erzielen. Sie verweist auf vorliegende einschlägige Handreichungen. Gemeinwohlorientierte

---

Wohnungsmarktakeure mit ihren vielfältigen Rechtsformen sollten bei der Vergabe gleichbehandelt werden.

Die Baulandkommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen bei der Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum flankierend auch die Flächen für die soziale Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Die Baulandkommission empfiehlt ergänzend Bund, Ländern und Kommunen auch Liegenschaften, die sich als Kompensationsflächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Wohnungsbau eignen, bereitzustellen und Informationen über diese Flächen transparent zugänglich zu machen.

Die Baulandkommission empfiehlt das Erbbaurecht stärker als ergänzendes Instrument zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, insbesondere auch für den Geschosswohnungsbau, zu nutzen. Die BImA sollte analog zur BImA-Verbilligungsrichtlinie Vergünstigungen auch auf Erbbaurechtsverträge gewähren.

Die Baulandkommission weist darauf hin, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge und das berechnigte Vertrauen der Erbbaurechtsnehmer auf langfristige Sicherheit für den Erfolg entscheidend sind. Sie empfiehlt die Entwicklung neuer, an die geänderten wirtschaftlichen Zielstellungen und Perspektiven angepasster sowie vom Nachhaltigkeitsgedanken geprägter gemeinsamer Musterverträge für Erbbaurechtsverhältnisse.

Die Baulandkommission empfiehlt, den Bekanntheitsgrad des Erbbaurechts sowohl bei kommunaler als auch privater Eigentümerschaft als Instrument zur Baulandaktivierung und langfristigen Sicherung von Grundstücken und vereinbarten Nutzungen zu erhöhen.

Die Baulandkommission empfiehlt eine kommunale Bodenvorratspolitik. Dies erfordert adäquate finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Die Baulandkommission empfiehlt, die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen für Ankäufe, Entwicklung und vergünstigte Abgabe von Liegenschaften zu erweitern.

Die Baulandkommission empfiehlt der Kommunalaufsicht im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten, die Baulandbevorratung auch in finanzschwachen Kommunen mit dringendem Wohnraumbedarf als Zukunftsinvestition stärker zu ermöglichen.

Die Baulandkommission empfiehlt den Ländern, die finanzielle Unterstützung der Kommunen für den Erwerb von Bauland bzw. die Bodenbevorratung durch Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln auszubauen. Darüber hinaus bittet die Baulandkommission die KfW um Prüfung nochmals verbesserter Refinanzierungskonditionen und Weiterentwicklung des Produktes der allgemeinen Refinanzierung für die Landesförderinstitute.

Die Baulandkommission begrüßt die umfangreichen Aktivitäten der Länder zur Unterstützung der Kommunen in der Baulandentwicklung und empfiehlt den Ländern, diese Aktivitäten zu verstärken und auf alle Phasen der Baulandentwicklung auszuweiten (Beratung, Erwerb, Planung, Entwicklung).

Die Baulandkommission empfiehlt den Finanzministern der Länder, sich zeitnah mit haushaltsrechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Bauland- und Bodenpolitik zu befassen.

---

Die Baulandkommission empfiehlt die Einrichtung von Liegenschaftsfonds oder Entwicklungsgesellschaften auf Landes- und regionaler Ebene (z. B. Kommunalverbände) für Grunderwerb, Entwicklung und Verkauf.

Die Baulandkommission empfiehlt einen zeitnahen Austausch der Länder über bereits bestehende vorbildliche Anwendungsbeispiele.

Die Baulandkommission stellt fest, dass Kommunen, die bereits eine aktive nachhaltige Bodenpolitik betreiben, für die Schaffung eines sozial ausgewogenen Wohnungsangebotes eine gute Ausgangsposition haben.

Die Baulandkommission empfiehlt allen Kommunen, eine aktive und strategische Bodenpolitik für alle beteiligten Fachbereiche verbindlich zu machen und integriert umzusetzen. Dies umfasst insbesondere auch den frühzeitigen Erwerb von potenziellen Entwicklungsflächen.

Die Baulandkommission begrüßt die Aktivitäten vieler Kommunen in der Baulandpolitik und appelliert, bestehende Rechtsinstrumente konsequent anzuwenden. In etlichen Kommunen mit Wohnungsmangel bedarf es verstärkter Anstrengungen bei der Bereitstellung von Bauland.

Die Baulandkommission erachtet eine klare politische Positionierung für den Wohnungsbau und kontinuierliche politische Unterstützung für Einzelprojekte als notwendig, um Verfahren zur Baulandbereitstellung und zum Wohnungsneubau erfolgreich und zügig durchzuführen.

Die Baulandkommission empfiehlt den Kommunen, partnerschaftlich mit großen Grundstückseigentümern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wie z. B. Kirchen, Stiftungen oder Unternehmen zu kooperieren, um deren Liegenschaften für den Wohnungsbau zu mobilisieren.

Die Baulandkommission begrüßt die in der Kommission erklärte Bereitschaft der evangelischen und katholischen Kirche, einen Beitrag zur Baulandmobilisierung durch Umnutzung innerstädtischer Flächen zu leisten und empfiehlt den Kommunen dieses Angebot aufzugreifen.

Die Baulandkommission empfiehlt eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit und Koordination bei der Wohnbaulandentwicklung. Raumordnung und Regionalplanung sollen stärker auf regionale Wohnraumbedarfe ausgerichtet werden. Hierbei sollte die Baulandentwicklung auf Standorten im Einzugsbereich von bestehendem und geplantem SPNV/ÖPNV einen Beitrag zur Wohnraumversorgung in Nachfrageschwerpunkten leisten.

---

## 2. Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Die Baulandkommission bekräftigt den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung als grundlegendes Prinzip der städtebaulichen Entwicklung. Dies schließt auch die Aktivierung von Leerständen und von Gebäudepotenzialen wie z. B. den Dachgeschossausbau mit ein.

### **Innenentwicklung**

Die Baulandkommission empfiehlt angesichts der in den meisten Großstädten, aber auch in vielen Umlandgemeinden sowie teilweise auch ländlichen Kreisen steigenden Boden- und Mietpreisen und des Umstands, dass der Boden eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource darstellt, eine stärkere Betonung der Bedeutung des Gemeinwohls und des Ziels der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im Baugesetzbuch und empfiehlt daher die folgenden Anpassungen der Instrumente des Baugesetzbuchs. Der bestehende Eigentumschutz soll dabei gewahrt bleiben.

Die Baulandkommission empfiehlt, in § 31 BauGB ausdrücklich zu regeln, dass die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung Gründe des Wohls der Allgemeinheit sind, um so die Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu erleichtern. Die Baulandkommission empfiehlt eine behutsame Lockerung des Tatbestandsmerkmals „Grundzüge der Planung“, um im Rahmen einer Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) ausnahmsweise ein Abweichen vom Maß der Nutzung (z.B. bei der Aufstockung) zu ermöglichen. Voraussetzung ist eine ganz erhebliche Gefährdung der Wohnraumversorgung und die Zustimmung der Gemeinde.

Die Baulandkommission empfiehlt, zur Schaffung von gefördertem oder bezahlbarem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) befristet bis zum 31.12.2024 einen neuen § 9 Abs. 2 d BauGB einzufügen, der sog. sektorale Bebauungspläne, die sich thematisch auf Festsetzungen für den Wohnungsbau beschränken, ermöglichen soll. Hierfür ist ein Planspiel durchzuführen. Weitergehende Festsetzungsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Flankierend sollen die Gemeinden städtebauliche Verträge abschließen.

Die Baulandkommission empfiehlt, den Kommunen im Rahmen einer BauGB-Novelle die Anwendung des Baugebots zu erleichtern, um zielgerichtet auf die Schließung von Baulücken zugunsten des Wohnungsbaus hinzuwirken. Sie empfiehlt ergänzend zu dem auf die Aktivierung von einzelnen Grundstücken ausgerichteten Baugebot die Prüfung zur Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale. Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.

Die Baulandkommission empfiehlt, zur Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts die Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf drei Monate zu verlängern.

Die Baulandkommission empfiehlt, § 24 Abs. 2 BauGB derart zu ändern, dass Kommunen im Falle von Schrottimmobilien ein Vorkaufsrecht erhalten.

Die Baulandkommission empfiehlt, in § 24 Abs. 3 BauGB klarzustellen, dass zum Wohl der Allgemeinheit auch Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zählen.

---

Die Baulandkommission empfiehlt, sich im Rahmen einer BauGB-Novelle auch im Übrigen mit einer Fortentwicklung des Vorkaufsrechts zu beschäftigen, unter anderem zu folgendem Thema: Schaffung eines Satzungsrechts für Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten, um ein Vorkaufsrecht an brachgefallenen oder unbebauten Grundstücken im gesamten Gemeindegebiet begründen zu können.

Die Baulandkommission empfiehlt eine Flexibilisierung von § 17 BauNVO durch Festlegung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung als Orientierungswerte und eine Überprüfung der bisher als Grundlage dienenden Werte sowie deren Anpassung an die bestehenden Lebensverhältnisse.

Die Baulandkommission empfiehlt die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“, um in sich stark wandelnden ländlichen Räumen ein einvernehmliches Nebeneinander von Wohnen (Neubau und Bestand), landwirtschaftlichen Betrieben (im Neben- und Haupterwerb) und gewerblicher Nutzung zu ermöglichen.

Die Baulandkommission empfiehlt, die Bezugnahme auf den Einzelfall in § 34 Abs. 3a BauGB zu streichen, allerdings nur bezogen auf die Buchstaben b und c (Wohnungsbau), um dieser Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten zu begegnen. Die Baulandkommission empfiehlt in § 1 a Abs. 3 BauGB, u.a. für Wohnraumbedarfe, den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft stärker als bisher durch Ausgleichszahlungen zu ermöglichen. Diese Zahlungen sind zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden.

Die Baulandkommission empfiehlt zu prüfen, in der Definition des Waldbegriffs in § 2 Abs. 2 Nr. 5 des BWaldG klarzustellen, dass Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kein Wald im Sinne des BWaldG sind, sofern sie nicht als Wald im Bebauungsplan festgesetzt sind.

Die Baulandkommission begrüßt den Vorschlag des BMU einer Experimentierklausel, um beim Lärmschutz Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung zu lösen, die an der Schnittstelle zwischen Baugesetz und Immissionsschutzrecht entstehen. Die Baulandkommission empfiehlt, bei der beabsichtigten Übernahme der Geruchsimmissionsrichtlinie der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz in die TA Luft für die Gerüche unterschiedlicher Tierarten Gewichtungsfaktoren festzulegen sowie bei der Ermittlung der Vorbelastung mit Gerüchen durch Anlagen, die nach Baurecht genehmigt sind, Erleichterungen zu schaffen.

Die Baulandkommission appelliert an die Umweltministerkonferenz und die Bauministerkonferenz der Länder, die für diese Problematiken einzurichtende Arbeitsgruppe schnell zum Abschluss zu bringen.

Die Baulandkommission empfiehlt ein Gutachten zur Prüfung eines möglichen Aufbaus einer Umweltdatenbank, in der Umweltberichte systematisch zur Verfügung gestellt werden.

Die Baulandkommission empfiehlt, in den Fachgremien der Bauministerkonferenz eine Handreichung für Kommunen zu Erstellung, Inhalt und Umfang von Umweltberichten in Bauleitplanverfahren zu erarbeiten.

---

## **Außenentwicklung**

Zur Erleichterung der Genehmigung begünstigter Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) empfiehlt die Baulandkommission, die bei einer Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden in Wohnungen bestehende Begrenzung von maximal drei Wohnungen je Hofstelle auf maximal fünf Wohnungen zu erhöhen, die mehrfache Nutzungsänderung von ehemals landwirtschaftlich privilegierten Gebäuden zu ermöglichen und das Erfordernis der längeren Selbstnutzung eines vorhandenen Wohngebäudes durch den Eigentümer im Fall der Neuerrichtung eines Ersatzwohnhauses wegfallen zu lassen.

Die Baulandkommission empfiehlt die Verlängerung des § 13 b BauGB bis zum 31.12.2022 und eine begleitende Evaluierung.

## **Gesetzlicher Rahmen und kooperative Baulandentwicklung**

Die Baulandkommission appelliert, Instrumente des Städtebaurechts auch hinsichtlich der erforderlichen Infrastrukturaufwendungen in ihrer ganzen Breite bedarfsgerecht anzuwenden (Umlegung, Städtebaulicher Vertrag, Sanierungsrecht, SEM, Baugebote).

Die Baulandkommission begrüßt, dass zahlreiche Kommunen kooperative Baulandentwicklung praktizieren, auch mit privaten Partnern, um Eigentümer für die Bereitstellung ihrer Grundstücke für den Wohnungsbau zu motivieren und die Modelle an die jeweiligen Bedürfnisse und Gegebenheiten anpassen.

Die Baulandkommission empfiehlt den Gemeinden die Einführung und sachgerechte Ausgestaltung kooperativer Baulandmodelle mit einheitlichen und transparenten Vorgaben für die Anteile von gefördertem und preisgedämpften Wohnraum sowie die Kostenbeteiligung für Infrastrukturaufwendungen bei der Schaffung von Baurecht.

Die Baulandkommission empfiehlt, neben einer konsequenten Anwendung bestehender Instrumente, insbesondere städtebaulicher Verträge, die Untersuchung alternativer Ansätze zur Beteiligung Privater an den Infrastrukturfolgekosten der Baulandbereitstellung.

## **Wertermittlung und bezahlbarer Wohnraum**

Die Baulandkommission stellt fest, dass Änderungen an den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben (§ 194 BauGB, ImmoWertV und Wertermittlungsrichtlinien) nicht zu einer Reduzierung der Marktpreise für Grundstücke beitragen. Die Baulandkommission weist darauf hin, dass preisgedämpfte Grundstücksverkäufe der Gemeinden den Bodenmarkt nachhaltig beeinflussen können und in diesen Fällen die erzielten Kaufpreise als Vergleichspreise anzuerkennen sind.

Die Baulandkommission empfiehlt, dass Verfahrensweisen zur einheitlichen Ermittlung des Wertinflusses von Miet- und Belegungsbindungen auf Grundstücken mit gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum entwickelt werden.

Die Baulandkommission spricht sich zu diesem Zweck dafür aus, dass die Gutachterausschüsse Kaufpreise und sonstige Daten für den geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau systematisch – ggf. im Wege der Nacherhebung – erfassen und in der Kaufpreissammlung differenziert kennzeichnen.



---

Die Baulandkommission empfiehlt, dass im Rahmen der Novellierung der Immobilienwertermittlungsverordnung auch verbindliche Vorgaben für das automatisierte Führen der Bodenrichtwerte gemacht werden.

### **Förderprogramme**

Die Baulandkommission begrüßt, dass die KfW Bankengruppe den Länderförderbanken unterstützend zur Seite steht.

Die Baulandkommission empfiehlt zur Reaktivierung von Brachflächen ein verstärktes finanzielles Engagement des Bundes und der Länder, um bestehende Revitalisierungshürden zu mindern.

Die Baulandkommission empfiehlt, die Einsatzmöglichkeiten der Städtebauförderungsprogramme stärker auf die Innenentwicklung für den Wohnungsbau auszurichten.

Die Baulandkommission empfiehlt dafür eine Erhöhung der finanziellen Mittel in der Städtebauförderung.

Die Baulandkommission empfiehlt den Ländern, bedürftige Kommunen beim Erwerb von Flächen für den Wohnungsbau finanziell zu unterstützen.

### **Steuerrecht**

Die Baulandkommission verweist darauf, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung der Grundsteuer C vorgelegt hat, damit Kommunen die Möglichkeit erhalten, für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke einen erhöhten Hebesatz bei der Grundsteuer anzuwenden.

Die Baulandkommission unterstützt die vom BMF vorgestellte Möglichkeit der Übertragung stiller Reserven. Damit können Landwirte das für den Mietwohnungsbau benötigte Bauland ohne hemmende Besteuerung veräußern. Sie sieht die Erforderlichkeit dies bei den Landwirten stärker bekannt zu machen. Zudem bittet die Baulandkommission das BMF um die Prüfung von Anreizen im Steuerrecht zur Verfügbarmachung und Bereitstellung von bebaubaren Flächen durch die Eigentümer.

Die Baulandkommission empfiehlt eine Senkung der Grunderwerbsteuersätze zu prüfen.

Die Baulandkommission empfiehlt die Einführung von Grunderwerbsteuerfreibeträgen, insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum.

Die Baulandkommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer beim kurzfristigen Zwischenerwerb von Grundstücken, insbesondere für Kommunen, vermieden werden kann, wenn der Zwischenerwerb die Wohnbebauung ermöglichen soll.

Die Baulandkommission empfiehlt eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung zur Steuergestaltung, der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals wie sie sich zurzeit auf der Basis der Bundesratsinitiative durch das BMF in der Umsetzung befindet. Die gewonnenen Mehreinnahmen können von den Ländern zur Senkung der Steuersätze verwendet werden.

---

### 3. Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung

#### **Planungsprozessessteuerung in Kommunen**

Die Baulandkommission empfiehlt, im förmlichen Planungsverfahren interne Planungs-, Abstimmungs-, Genehmigungs- und Realisierungsprozesse durch ein integriertes Verfahrensmanagement zu optimieren.

Die Baulandkommission regt an, dass die Steuerung und Bündelung durch einen zentralen Ansprechpartner, ein Innenentwicklungsmanagement und/oder eine Wohnungsbauleitstelle verbessert wird, die Investoren als direkte Anlaufstelle dienen.

#### **Digitalisierung**

Die Baulandkommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen die Voraussetzungen für eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen zu verbessern, um Prozesse zu vereinfachen und Informationen besser zu erfassen und zugänglich zu machen. Die laufenden Arbeiten der Bauministerkonferenz zu XPlan und XBau sollten verstärkt werden.

Das digitale Baulandkataster sollte allen Interessierten zur Verfügung stehen; Flächen und Bautätigkeit sollten einem laufenden Monitoring unterzogen werden.

#### **Personalausstattung und Fortbildungsoffensive**

Die Baulandkommission empfiehlt, die dringend notwendigen Personalkapazitäten in Planungsämtern und sonstigen relevanten Einrichtungen auf allen föderalen Ebenen auszubauen.

Die Baulandkommission empfiehlt Bund und Ländern, eine Aus- und Fortbildungsoffensive durchzuführen. Diese soll insbesondere das Anwendungswissen städtebaulicher Instrumente der Baulandentwicklung verbessern.

Die Baulandkommission empfiehlt eine Ausbildungsoffensive technischer Referendariate, eine Einstellungsoffensive der Länder sowie eine erhöhte Prüfungszulassung durch die Prüfungsämter.

Die Baulandkommission regt an, dass Kommunalverbände und Länder über gute Praxisbeispiele informieren und Erfahrungen über Veranstaltungen, Ausstellungen, Leitfäden etc. in die Breite tragen. Sie fordert Bund und Länder auf, die Kommunen bei der Anwendung bodenpolitischer und bauleitplanerischer Instrumente durch Informationsveranstaltungen und Handreichungen zu Instrumenten des besonderen Städtebaurechts zu unterstützen.

---

#### 4. Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz

Die Baulandkommission fordert eine Erweiterung, bessere Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit der bodenpolitisch relevanten Daten.

Die Baulandkommission empfiehlt der Bauministerkonferenz eine Vereinheitlichung von Umfang, Struktur und Verfahren der Immobilienberichterstattung durch die Gutachterausschüsse.

---

## Protokollerklärung von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zu Altschulden:

Altschulden sowohl von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbauunternehmen als auch von Kommunen stellen ein großes Investitionshemmnis im Wohnungsbau dar. Der Bund steht hier in der Pflicht, durch eine Übernahme der Altschulden einen Beitrag dazu zu leisten, diese Investitionshemmnisse abzubauen.

### Begründung:

Das Land Brandenburg weist darauf hin, dass die Investitionsfähigkeit ostdeutscher kommunaler Wohnungsunternehmen und Genossenschaften in das Wohnen wegen der auf sie übertragenen Altschulden erheblich eingeschränkt ist. Diese Altschulden sind einigungsbedingt und daher vom Bund zu tragen. Erforderlich ist eine Anschlussregelung des Bundes zur 2013 ausgelaufenen Altschuldenhilfe.

Das Land Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass Bund und Länder einen Beitrag zu einer substanziellen Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen zu leisten haben, damit diese finanziell in die Lage versetzt werden, eine vorausschauende Bodenvorratspolitik zu betreiben, denn: Das über Jahrzehnte durch bundesrechtliche Sozialleistungsgesetze geschaffene aber nicht ausreichend bundesseitig finanziell unterlegte Leistungsniveau erschwert den Kommunen inzwischen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, da sie zur Erfüllung des bundesrechtlich Veranlassten an anderer Stelle sparen oder sich verschulden müssen. Um diesem Umstand sachlich und strukturell zu begegnen, sollte in einem ersten Schritt die Beteiligung des Bundes an den „Kosten der Unterkunft“ nach dem SGB II dauerhaft auf bis zu 75,0 v.H. erhöht werden. Im Weiteren möge der Bund in Zukunft die Rahmenbedingungen für ausgeglichene kommunale Haushalte nicht gefährden. Förderprogramme können die grundsätzliche und strukturelle Leistungsausfinanzierungsfrage nicht lösen.

---

# **Dokumentation der Beratungen in der Baulandkommission**

---

---

## Erläuterung zur nachfolgenden Dokumentation

Die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ nahm im September 2018 unter Vorsitz des Parlamentarischen Staatssekretärs Marco Wanderwitz ihre Arbeit auf. Mitglieder der Kommission waren Vertreter der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Wohnungs- Immobilien-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik, der Deutsche Mieterbund sowie Experten aus Wissenschaft und kommunaler Praxis.

Am 2. Juli 2019 stellten Marco Wanderwitz, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat und Vorsitzender der Baulandkommission und Dr. Dorothee Stapelfeldt, Hamburger Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen und stellvertretende Vorsitzende, ihre Empfehlungen vor (vgl. Seite 5ff.).

Die Handlungsempfehlungen basieren auf den Ergebnissen der Beratungen in insgesamt sechs Sitzungen der Baulandkommission. In der konstituierenden Sitzung am 4. September 2018 legten die Teilnehmer das Arbeitsprogramm mit Themenschwerpunkten fest. Die vereinbarten Themen wurden in vier Sitzungen intensiv beraten und mögliche Empfehlungen diskutiert. Am 1. Juli wurden die Empfehlungen abschließend beraten.

Nachfolgend sind die Ergebnisse der Beratungen der vier thematischen Sitzungen dokumentiert. Dabei wurden die Themenkomplexe zum Baugesetzbuch (BauGB) sowie zur aktiven, nachhaltigen Bodenpolitik und Mobilisierungspotenzialen in zwei Sitzungen behandelt. Bodenpolitische und steuerrechtliche Instrumente wurden in einer Sitzung beraten. Die Ergebnisse wurden entsprechend themenbezogen in drei Dokumentationsteilen zusammengefasst:

- Dokumentation der 2. und 3. Sitzung zum Themenkomplex des BauGB am 16.11.2018 und 23.01.2019 (Seite 25ff.)
- Dokumentation der 3. und 4. Sitzung zum Themenkomplex „Aktive, nachhaltige Bodenpolitik und Mobilisierungspotenziale“ am 23.01.2019 und 28.03.2019 (Seite 43ff.)
- Dokumentation der 5. Sitzung zum Themenkomplex „Bodenmarkt und bodenpolitische Instrumente“ am 15.05.2019 (Seite 63ff.)

Zur Vertiefung der Diskussion in der Baulandkommission wurden zahlreiche Materialien - Publikationen, Fachbeiträge, Leitfäden, Informationen und Positionen - in die Kommissionsarbeit eingebracht und für die Beratungen genutzt. Diese sind im Anhang des Endberichts aufgeführt (Seite 82ff.). Zu drei Themen wurden gesonderte Expertisen als eigenständige Publikationen im Rahmen der Arbeit der Baulandkommission beauftragt und gemeinschaftlich von Experten erstellt: zum Datenbestand und Datenbedarf für mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt, zu Möglichkeiten der Wertermittlung für bezahlbaren Wohnungsbau sowie zum generellen Planungswertausgleich. Diese Unterlagen spiegeln nicht die Meinung der Baulandkommission wider.

Alle Materialien sind in der Online-Bibliothek der Baulandkommission eingestellt und unter nachfolgendem Login bis zum 30.06.2020 frei verfügbar:

Link: <http://bibliothek.deutscher-verband.org/>

Benutzername: Baulandkommission

Passwort: a64l9U\_fRI/

---



---

## **Dokumentation der 2. und 3. Sitzung am 16.11.2018 und 23.01.2019**

### **Wie kann durch Änderungen des BauGB die Mobilisierung von Bauland für den bezahlbaren Wohnungsneubau beschleunigt werden?**

Die Kommission befasste sich zu Beginn ihrer Arbeit mit Überlegungen und Vorschlägen zur Änderung des BauGB, die dazu beitragen sollen, das Baulandangebot im Innenbereich zu erweitern und den Neubau bezahlbarer Wohnungen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dabei wurde auch die Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Hinblick auf Gemeinwohlziele und die Schaffung von bezahlbaren Wohnungen diskutiert. Verbunden damit wurden auch Fragen der Beteiligung der Eigentümer an den Kosten für die (soziale) Infrastruktur. Daneben befasste sich die Kommission mit bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten zur Vereinfachung des Wohnungsbaus im Außenbereich. Entsprechend ist der folgende Abschnitt in die beiden Themenblöcke „Stärkung der Innenentwicklung“ und „Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich“ untergliedert.

#### **I. Stärkung der Innenentwicklung**

Eine zentrale Fragestellung der Kommission war, wie im unbeplanten Innenbereich rasch und langfristig mehr bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann. Dazu wurden in der Sitzung folgende Handlungsfelder für eine Anpassung des Bauplanungsrechts adressiert:

- Die Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten für bezahlbaren Wohnungsneubau in § 34-Gebieten;
- Die Verbesserung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums zur Stärkung der Innenentwicklung über die Mobilisierung bebaubarer Innenentwicklungspotenziale (darunter v.a. die von der AG Aktive Liegenschaftspolitik vorgeschlagene Innenentwicklungsmaßnahme);
- Die Stärkung gesetzlicher Vorkaufsrechte von Gemeinden;
- Die Flexibilisierung der bisherigen Obergrenzen für das zulässige Maß der baulichen Nutzung des § 17 BauNVO, um höhere Dichten zu erreichen.

#### **Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnungsneubau im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)**

##### **Zusammenfassung der einführenden Impulsbeiträge**

Einführend gaben Prof. Dr. Christian-W. Otto (TU Berlin) und Prof. Dr. Arno Bunzel (Difu) einen Überblick über die Funktion des § 34 BauGB sowie mögliche Ansätze zur Verankerung von Gemeinwohlzielen in § 34-Gebieten:

Etwa die Hälfte aller Vorhaben werden ohne Bebauungspläne auf der Basis von § 34 BauGB realisiert. Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB darf grundsätzlich gebaut werden, wenn sich das Bauvorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.

---

§ 34 BauGB sei als Planersatz erforderlich, da große Teile des Innenbereichs nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen, die bauliche Nutzung der Grundstücke dort gleichwohl in verhältnismäßiger Weise möglich gemacht werden muss.

Für die meisten Städte sei für die bauliche Weiterentwicklung des Siedlungsbestandes im unbeplanten Innenbereich der Rahmen des § 34 BauGB ausreichend und hinreichend flexibel. Allerdings suchen Städte mit großen Wohnraumversorgungsproblemen für einkommensschwächere Haushalte nach Ansätzen, um auch in § 34-Gebieten, Vorhabenträger zur Errichtung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen zu verpflichten. Darüber hinaus besteht das Anliegen, diese an der Bereitstellung zusätzlich notwendiger Infrastrukturen, etwa für Kita- und Grundschulkapazitäten, finanziell zu beteiligen.

Sollen Eigentümer von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich verpflichtet werden, bei der Errichtung oder Änderung von Gebäuden vorrangig geförderten Wohnraum zu schaffen und sich an den Kosten der Infrastruktur zu beteiligen, bedürfte es dafür entweder einer Änderung von § 34 BauGB oder einer städtebaulichen Satzung (z.B. Kostenerstattungssatzung nach § 135 c BauGB).

Als Zulässigkeitstatbestand sei § 34 BauGB nicht geeignet, die städtebauliche Entwicklung zu steuern und vorrangig auf einen Bedarf nach bezahlbaren Wohnungen zu reagieren.

Die Steuerung der baulichen Nutzung von Grundstücken gemäß den jeweiligen städtebaulichen Erfordernissen einer Gemeinde ist grundsätzlich Aufgabe der Bauleitplanung. Vor dem Hintergrund des hohen Aufwands bei einer Vielzahl von kleinen Flächen mit bestehendem Baurecht nach § 34 BauGB und der kurzfristig zu befriedigenden enormen Wohnungsbedarfe kann die Aufstellung von Bebauungsplänen nur einen Teil der Probleme lösen.

Bauwillige können im Anwendungsbereich von § 34 BauGB grundsätzlich nicht mittels städtebaulicher Verträge an Infrastrukturkosten beteiligt werden. Dies ist nur im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen möglich.

Bebauungspläne können je nach Umfang der Festsetzungen als einfache oder qualifizierte Bebauungspläne aufgestellt werden. Für die Steuerung der baulichen Nutzung im unbeplanten Innenbereich sind in § 9 Abs. 2a und 2b sowie in § 9 Abs. 2c BauGB auch in Bezug auf den beplanten Innenbereich einfache - sog. sektorale - Bebauungspläne eingeführt worden, die den Vorteil haben, sich thematisch auf ein einziges städtebauliches Ziel zu beschränken und damit den Planungsaufwand reduzieren. An diese Konzeption anknüpfend könnte ein solcher Bebauungsplanotyp die planungsrechtliche Grundlage bilden, um die Schaffung von bezahlbarem/ geförderten Wohnraum im unbeplanten Innenbereich mit vergleichsweise einfachen planungsrechtlichen Mitteln zu befördern. Bei der Aufstellung eines solchen Bebauungsplans können ergänzend in einem städtebaulichen Vertrag weitere Verpflichtungen wie eine Beteiligung an den Kosten der Infrastruktur begründet werden.

In einem sektoralen Bebauungsplan „Wohnen“ könnte festgesetzt werden, dass Wohngebäude nur errichtet werden dürfen, wenn ein bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen verwendet wird, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden.

---

Über Wohnraumfördermittel der Länder und Kommunen wird unabhängig von den Bestimmungen des BauGB entschieden. Diese Schnittstelle zum Wohnraumförderrecht wäre bei der regelungstechnischen Ausgestaltung eines neuen § 9 Abs. 2d BauGB zu beachten.

Prof. Dr. Bunzel stellte zur Diskussion, dass mit einem sektoralen Bebauungsplan auch Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung und zur Versorgung mit sozialer Infrastruktur ermöglicht werden sollten.

### **Diskussion**

In der anschließenden Diskussion wurde der Vorschlag gemacht, § 34 BauGB um den Satz: „Zulässig sind auch Maßnahmen, die zur Schaffung und Erhaltung bezahlbaren Wohnraums führen.“ zu ergänzen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder teilte aber die Auffassung der Impulsgeber, dass eine Änderung des § 34 BauGB mit dem Ziel, ihn um ein Tatbestandsmerkmal zur Schaffung von bezahlbarem oder gefördertem Wohnraum zu ergänzen, nicht praktikabel und systemfremd sei. Zudem würden Einschränkungen von § 34 BauGB die notwendige Baulandmobilisierung erschweren. Gemeinwohlorientierte Steuerungsmöglichkeiten ließen sich nicht so in den § 34 BauGB integrieren, dass diese im jeweiligen Einzelfall passen.

Die vorgeschlagene Ergänzung des BauGB um einen neuen § 9 Abs. 2d BauGB für einen sog. sektoralen Bebauungsplan für den Wohnungsbau, ggf. auch den bezahlbaren/geförderten Wohnungsbau wurde überwiegend positiv aufgenommen. Derartige sektorale Bebauungspläne könnten insbesondere auch im bereits beplanten Innenbereich die Nachverdichtung mit Wohnungen erleichtern. Manche Kommissionsmitglieder sahen allerdings die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans kritisch, da dies den Wohnungsbau nicht erleichtere oder beschleunige. Ein neuer sektoraler Bebauungsplan würde das städtebauliche Instrumentarium noch komplexer machen. So könnten die Kommunen bereits heute nicht genügend Bebauungspläne erstellen. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft vertrat die Ansicht, dass die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans, der sich auf die Belange des (sozialen) Wohnungsbaus beschränkt, unter bestimmten Voraussetzungen ein taugliches Mittel zur Beschleunigung des Wohnungsbaus sein kann.

Von den Vertretern der Wohnungswirtschaft wurde auch vorgeschlagen, den Bau von Wohnungen in den Gebieten des § 34 BauGB dadurch zu erleichtern, indem das Gebot der Einfügung im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung gelockert wird.

Hamburg praktiziere auch im Rahmen von Befreiungen im Innenbereich Kooperationsvereinbarungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnungsbau.

Nach Ansicht von kommunalen Vertretern sei ein sektoraler Bebauungsplan die einzige Möglichkeit, das Neubaugeschehen im unbeplanten Innenbereich unter Gemeinwohlzielen zu beeinflussen. Die Möglichkeit ergänzender städtebaulicher Verträge sei ein entscheidender Vorteil. Ohne rechtlich verankerte wohnungspolitische Steuerungsmöglichkeit führe § 34 BauGB zu einer weiteren sozialräumlichen Polarisierung, zumal wegen der stark steigenden Bodenpreise auf den 34er-Flächen im Innenbereich nur hochpreisiger, freifinanzierter Wohnungsbau entstehe. Gerade durch die Notwendigkeit, viel zu bauen, bestehe die Gefahr, dass bezahlbarer Wohnungsbau an die Ränder gedrängt werde und damit die soziale Spaltung in deutschen Städten wächst.

Unterschiedlich wurde die konkrete Ausgestaltung eines neuen § 9 Abs. 2d BauGB erörtert. So stelle sich vor allem die Frage, ob darin ein direkter Bezug zur sozialen Wohnraumförderung

---

festgeschrieben werden könne. Vorgeschlagen wurde, § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB zu erweitern. Danach können Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen, d.h., dass die Wohnungen im Standard des geförderten Wohnungsbaus erstellt werden sollen, um grundsätzlich förderfähig zu sein. Damit wäre jedoch keine zwingende Verknüpfung zur Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung gegeben.

Damit Kommunen den sektoralen Bebauungsplan einfach, zügig und rechtssicher anwenden können, sollten nicht zu viele zusätzliche Festsetzungsmöglichkeiten aufgenommen werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Vorteil eines sektoralen Bebauungsplans darin bestehe, dass er sich nur auf den einen funktionsspezifischen Belang „Wohnen“ fokussiere. Die Aufnahme weiterer Festsetzungen würde zu einer Überfrachtung führen und den Vorteil des geringeren Planungsaufwandes wieder schmälern.

#### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen zu Erweiterungen kommunaler Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnungsneubau im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)**

In Kommunen mit angespannten Bauland- und Wohnungsmärkten besteht ein Bedarf an Steuerungsmöglichkeiten in § 34-Gebieten vor allem in Bezug auf die Sicherung eines Anteils an bezahlbarem Wohnraum sowie an Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen. Mehrheitlich bestand die Auffassung, dass § 34 BauGB in seiner jetzigen Ausgestaltung bestehen bleiben soll.

Die vorgeschlagene Ergänzung des BauGB um einen § 9 Abs. 2d BauGB für einen sog. sektoralen Bebauungsplan für den Wohnungsbau, ggf. auch den bezahlbaren/geforderten Wohnungsbau wurde mehrheitlich positiv gesehen. Ein derartiger sektoraler Bebauungsplan sei ein planungsrechtliches „Angebot“, das die Kommunen bei Bedarf nutzen können, aber nicht müssen.

### **Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen**

Im Rahmen dieses Themas wurden die Möglichkeiten behandelt, mit denen bislang nicht oder untergenutzte Bauland- und Flächenpotenziale im Innenbereich mobilisiert und Bauverpflichtungen ausgesprochen werden können. Herr Metzmacher (BBSR) berichtete über das in einem Planspiel geprüfte Konzept einer sog. Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) und dessen Ergebnisse. Im Anschluss führte Herr Simon (Bayerischer Gemeindetag) Vorschläge im Kontext des gemeindlichen Vorkaufsrechts aus, die weniger stark in das Eigentumsrecht eingriffen.

Aus der AG Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen ging 2015 die Empfehlung hervor, die Einführung eines Instruments zur Stärkung der Innenentwicklung im BauGB zu prüfen. Das zu prüfende Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) sollte das bestehende Instrumentarium des Städtebaurechts erweitern, um den erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken. Mit der Innenentwicklungsmaßnahme sollte erreicht werden, dass die im Innenbereich einer Stadt dispers verteilten Potenzialflächen mobilisiert und zügig, vorzugsweise durch die Eigentümer selbst, bebaut werden. In einem Planspiel wurden die rechtlichen und fachlichen Anforderungen und Wirkungen in acht Kommunen überprüft. Das Planspiel richtete sich an Akteure der Kommunalverwaltungen und sollte dazu dienen, die Anwendungsmöglichkeiten der IEM in der Praxis sowie die Erreichung der damit verfolgten Ziele abzuschätzen.

---

## **Zusammenfassung des einführenden Impulsbeitrags von Herrn Metzmacher (BBSR)**

Herr Metzmacher stellte das im Planspiel geprüfte Grundkonzept der IEM dar:

Für einen räumlichen Gesamtzusammenhang wird eine Satzung aufgestellt. Die davon erfassten Aktivierungsgrundstücke werden mit einer individuellen Bauverpflichtung versehen. Die Bauverpflichtung gilt für alle einzelnen Eigentümer und setzt eine entsprechende Prüfung der objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen vor Erlass der Satzung voraus. Der Eigentümer kann die Bauverpflichtung innerhalb der gesetzten Frist selbst erfüllen oder das Grundstück an einen bauwilligen Dritten veräußern. Andernfalls erhält die Gemeinde ein Ankaufsrecht zum Verkehrswert und letztlich als ultima ratio die Möglichkeit der Enteignung.

In der Satzung werden in einer klar festgelegten und automatischen Abfolge die hoheitlichen Instrumente Baugebot, Vorkaufsrecht und ggfs. Enteignung festgelegt. Aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist der IEM ein Automatismus zu eigen, der in der letzten Eingriffsrangfolge „automatisch“ zur Enteignung des betreffenden Grundstücks führt. Der Passus im Koalitionsvertrag, Zeilen 5114 ff., „Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.“ schließt dieses Regelungsmodell aus.

Der Ansatz der gebietsbezogenen Bauverpflichtung durch Schaffung eines sachlich-räumlichen Zusammenhangs wurde von den Planspielkommunen positiv bewertet. Vor dem Hintergrund der Einzelprüfung jedes einzelnen Aktivierungsgrundstücks hinsichtlich der objektiven Wirtschaftlichkeit wurde jedoch der Verwaltungsaufwand als erheblich eingeschätzt.

Im Planspiel zeigte sich, dass das geprüfte Instrument der IEM von den Kommunen anwendbar, aber nicht in jeder Gebietskulisse (und Marktsituation) sinnvoll ist. Die rechtlichen und fachlichen Anwendungsvoraussetzungen wurden als sehr anspruchsvoll bewertet. Auch wurden Vorbehalte der Kommunalpolitik gegenüber zu starken hoheitlichen Eingriffen in das Eigentumsrecht vorgebracht. Die Durchführungsdauer wurde von den Kommunen auf einen Zeitraum von durchschnittlich sechs bis 10 Jahren, bei Rechtsmittelanwendung im Einzelfall bis auf 20 Jahre geschätzt. Insofern ist die IEM keine Maßnahme für eine schnelle Schaffung von Wohnraum.

Herr Metzmacher betonte die Bedeutung einer Potenzialerhebung und -bewertung. Hierfür bedürfe es systematisch erhobener Grundlagen und Konzepte in den Kommunen (Brachflächenkataster, Wohnraumkonzepte usw.). Darauf aufbauend könne durch ein aktives Innenentwicklungsmanagement ein Beratungs- und Förderungsangebot an Eigentümer und Investoren zur Mobilisierung von kleinteiligen Potenzialen erfolgen. Auch könnten Kommunen über baulückenbelastete Gebiete einen Satzungsbereich im Sinne einer Vorkaufsrechtssatzung legen, um das besondere Vorkaufsrecht an Baulücken mit dem Ziel der Baulückenaktivierung auszuüben. Eine weitere kooperativ angelegte Strategie könne darin bestehen, einen bestimmten Handlungsraum (etwa in Anlehnung an die im Land Brandenburg ausgewiesenen „Vorranggebiete Wohnen“) zu definieren, in dem in Abstimmung von Land und Kommune Mittel der Wohnraumförderung mit besonderer Priorität zur Verfügung stehen und in dem gleichzeitig durch ein aktives Innenentwicklungsmanagement mit Beratung der Eigentümer eine Mobilisierung von kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen erfolgen kann.

---

## **Zusammenfassung des einführenden Impulsbeitrags von Herrn Simon (Bayerischer Gemeindetag)**

Herr Simon legte dar, wie sich das Ziel einer Baulandmobilisierung im Innenbereich durch Anwendung bereits bestehender Instrumente des BauGB erreichen ließe. Damit sei im Einklang mit den Aussagen des Koalitionsvertrages keine Verschärfung der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte verbunden.

Hauptziel sei es, dass eine Kommune Grundstückseigentümer dazu bringt, ein zu überplanendes Grundstück tatsächlich auch zu bebauen. Hierfür biete sich eine Bauverpflichtung in Verbindung mit einer Vorkaufsrechtssatzung an. Der Käufer eines Baugrundstücks könne das Vorkaufsrecht (VKR) abwenden, wenn er sich zu einer Bebauung innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraums von z. B. drei Jahren verpflichtet. Geschehe dies nicht, soll die Gemeinde es mittels eines vormerkungsgesicherten Wieder- bzw. Ankaufsrecht ankaufen können. Um dieses Vorgehen in der Rechtsanwendung zu erleichtern, wird vorgeschlagen, die Regelung über das VKR in § 24 BauGB bezüglich des städtebaulichen Ziels des Baulückenschlusses zur Schaffung von Wohnraum sowie § 11 BauGB bezüglich der Sicherstellung der Bauverpflichtung durch einen städtebaulichen Vertrag entsprechend zu erweitern. Wenn eine Gemeinde einen dringenden Wohnbedarf nachweisen kann, in der Gemeinde viele unbebaute Grundstücke „gehörtet“ werden und die Bebauung der Baulücken „aus städtebaulichen Gründen“ erforderlich ist, kann die Ausübung eines „Baulückenvorkaufsrechts“ zur Weiterveräußerung des Grundstücks an einen Bauwilligen im Rahmen einer Konzeptvergabe oder zur kommunalen Projektierung sozialen Wohnraums gerechtfertigt sein.

Die Begründungshürde liegt jedoch aus Sicht der Kommunen unverhältnismäßig hoch. Gemäß § 24 Abs. 3 BauGB darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Aus kommunaler Sicht sollte daher eine Präzisierung dahingehend erfolgen, die Erweiterung des Angebots bzw. die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnungsbau als Allgemeinwohlgrund in den Paragraphen einzufügen.

### **Diskussion**

Die Kommissionsmitglieder stellten die Bedeutung der Innenentwicklung sowie die Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen wie Baulücken und Brachflächen heraus. Das geltende Recht biete bereits die Möglichkeit von Baugeboten nach § 176 BauGB. Diese gelte es im Einzelfall auch auszusprechen und durchzusetzen. Um die bestehenden Potentiale bei der Nachnutzung von Brachflächen zu heben, wurde ein verstärktes finanzielles Engagement des Bundes erwünscht.

Zur Innenentwicklungsmaßnahme wurde die Auffassung vertreten, dass dieses Instrument die Bereitschaft zur kooperativen Mobilisierung ungenutzter Baugrundstücke erhöhen würde, auch ohne, dass es auf die tatsächliche Festlegung einer entsprechenden Maßnahme ankomme.

Nach Ansicht des DStGB soll Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages in § 11 BauGB auch die Ausübung von Baugeboten (= Baupflicht) sein können.

Dem wurde entgegnet, dass es zielführender sei, Anreize zu schaffen statt Eingriffe zu diskutieren. Auch eine Erweiterung von kommunalen Vorkaufsrechten (siehe dazu unter Ziffer 3) sei eine Verschärfung von Eingriffsrechten. Der Einsatz kooperativer Verfahren der Baulandmobilisierung sei in den letzten Jahren weiterentwickelt worden und habe sich in der Praxis bewährt.

---

Maßnahmen zur effizienteren Innentwicklung sollten neben der Mobilisierung von Wohnungsbaupotenzialen auch die Sicherung und ggf. Neuordnung gewerblicher Standorte einschließen, um die Entwicklung nachhaltiger, nutzungsgemischter Stadtbausteine sicherzustellen.

Als ein wesentliches Hemmnis der Innenentwicklung wurde von vielen Kommissionsmitgliedern das Immissionsschutzrecht und insbes. die Vorgaben der TA Lärm benannt. Zur Lösung bedürfe es voraussichtlich eines ressortübergreifenden Ansatzes. Gefordert wurden die Zugrundelegung von Innenraumpegeln anstelle von Außenpegeln für Gewerbelärm, Geräuschkontingentierungen und eine weitergehende Flexibilisierung des Trennungsgrundsatzes nach BImSchG.

Im Rahmen sinnvoller Flexibilisierungen des Immissionsschutzrechtes sei nach Ansicht des ZDH sicherzustellen, dass eine dauerhafte Bewältigung von Immissionsschutzfragen und Nutzungskonflikten erfolgt. Andernfalls drohten nach Abschluss des Wohnungsbaus in der Nähe von Emittenten Konflikte, die zur Verdrängung anderer städtischer Nutzungen (z.B. Gewerbe) führen.

Darüber hinaus wurde die Einführung eines ländlichen Entwicklungsgebietes vergleichbar dem urbanen Gebiet gefordert, das ein höheres Maß von Geruchsbelastungen zulasse.

Von Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Pronold wurde für eine der nächsten Sitzungen eine Stellungnahme des Bundesumweltministeriums zu diesem Themenkomplex angekündigt.

#### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen**

Die Aussagen des Koalitionsvertrags in Zeilen 5114 ff. („Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.“) widersprechen dem vom Planspiel untersuchten Konzept eines Innenentwicklungsmaßnahmengebiets.

Stattdessen könnte mit einem integrierten aktiven Innenentwicklungsmanagement mit informellen städtebaulichen Rahmenplänen sowie auf der Basis von Baulückenkatastern und Wohnraumversorgungskonzepten ein Rahmen geschaffen werden, auf dessen Basis städtebauliche Verträge geschlossen und die tatsächliche Ausübung bestehender Instrumente (Vorkaufsrecht, Baugebot) erleichtert werden.

In Bezug auf die immissionsschutzrechtliche Problematik müsse gegenwärtig konstatiert werden, dass eine schnelle Lösung der Lärmproblematik im Hinblick auf die unterschiedlichen Grenz- bzw. Richtwerte und Beurteilungsmaßstäbe zwischen Gewerbe- und Verkehrslärm kurzfristig nicht zu erwarten ist. Anpassungen des Immissionsschutzrechts beziehungsweise der TA Lärm liegen in der Zuständigkeit des Bundesumweltministeriums. Hierzu gibt es weiteren Diskussionsbedarf.

Zur Reaktivierung von Brachflächen ist ein verstärktes finanzielles Engagement des Bundes erforderlich, um vielfach bestehende Revitalisierungshürden (im Besonderen die Beseitigung von Altlasten) überwinden zu können.

---

## Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde

### **Zusammenfassung des einführenden Impulsbeitrags von Prof. Reidt**

Soweit es um die Mobilisierung von Wohnbauland geht, sind im Hinblick auf eine Fortentwicklung des Vorkaufsrechts nur unbebaute Grundstücke von Bedeutung. Durch die Ausübung des Vorkaufsrechts an bebauten Grundstücken mit dem Ziel der Sicherung von preiswertem Wohnraum und Weitergabe an gemeinwohlorientierte Bestandshalter kann in der Regel kein neuer Wohnraum geschaffen werden.

Vorkaufsrechte können für die Baulandmobilisierung nur ergänzend beitragen, denn sie können nur dann zur Anwendung kommen, wenn ein Verkaufsfall vorliegt. Dies ist eher zufallsabhängig und daher keine ausreichende Basis für strategisch angelegte Gesamtkonzepte. Zudem gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Vorkaufsfälle zu vermeiden, die kaum sinnvoll in den Griff zu bekommen sind, weil die diesbezüglichen Ausgestaltungsmöglichkeiten sehr groß sind und gerade bei großen Innenbereichsgrundstücken, die für die Baulandmobilisierung von besonderem Interesse sind, im Zweifel auch genutzt werden (z.B. in Form von Share Deals). Gemäß § 28 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet. Allerdings ist dies streitanfällig und kann daher die Ausübung des Vorkaufsrechts und damit den Eigentumsübergang ggf. über Jahre hinweg blockieren. Im Zweifel kommt eine Ausübung des Vorkaufsrechts daher nur im Betracht, wenn die Gemeinde bereit ist, auch einen Preis zu bezahlen, der oberhalb des nach ihrer Bewertung maßgeblichen Verkehrswertes liegt.

Denkbar seien erweiternde Änderungen des allgemeinen Vorkaufstatbestands in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB (Streichung von „Abs. 2“ und „vorwiegend“), der Ausübungsvoraussetzungen in § 24 Abs. 3 BauGB (Klarstellung, dass es dem Wohl der Allgemeinheit auch entspricht, wenn auf dem Grundstück die Errichtung von Wohngebäuden zulässig ist und das Grundstück einer solchen Nutzung zugeführt werden soll) und des Ausschlusses in § 24 Abs. 2 BauGB bei unbebauten Erbbaurechtsgrundstücken.

### **Diskussion**

Aus Hamburg wird berichtet, dass es mehrere Vorkaufsfälle gab, bei denen die Stadt das deutliche Signal gab, sich entschieden gegen Spekulationen zu stellen. Das Signal sei im Markt auch angekommen. Insofern komme einer konsequenten Wohnungs- und Baulandpolitik eine wesentliche Bedeutung zu.

In der Diskussion wurde vorgebracht, dass die Errichtung bezahlbarer Wohnungen durch die Schaffung eines neuen Vorkaufsrechtstatbestandes befördert werden könne, insbesondere in Gemeinden mit nachgewiesener Wohnraumknappheit.

Nordrhein-Westfalen trug Änderungsbedarfe in mehrerer Hinsicht vor: Zum einen sei eine Verlängerung der heutigen Zwei-Monats-Frist in § 28 Abs. 2 BauGB um einen Monat auf drei Monate notwendig, um kommunalen Entscheidungsprozessen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus trug das Land folgende Änderungsvorschläge vor:



- 
- Verankerung eines Vorkaufsrechtes im Falle einer Zwangsversteigerung,
  - Streichung von § 24 Abs. 2 BauGB und damit Zulassen des gesetzlichen Vorkaufsrechtes im Falle von Erbbaurechten und WEG,
  - Klarstellung in § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB, dass die Schaffung/Erhaltung von Wohnraum unter das „Wohl der Allgemeinheit“ fällt sowie
  - Streichung von § 24 Absatz 3 Satz 2 BauGB.

Grundstückseigentümer und Immobilienverbände sehen die Anwendung und Wirkung von Vorkaufsrechten kritisch. Dies gilt auch für eine Verlängerung der Ausübungsfrist.

Mehrere Vertreter hielten die Nutzung des Vorkaufsrechts als Instrument für die kommunale Bodenbevorratung als nicht mit Sinn und Zweck des § 24 BauGB vereinbar. Nach ihrer Ansicht sollte geregelt werden, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts nur zur Verfolgung städtebaulicher Ziele zulässig ist und dass das Vorkaufsrecht nur für unbebaute Grundstücke ausgeübt werden darf.

Beim preislimitierten Vorkaufsrecht gebe es in der Praxis Streitpunkte bei der Ermittlung des Verkehrswerts, da dieser sehr streitanfällig ist und Kommunen in den Marktpreis einsteigen müssen. Es stelle sich die Frage, ob die Grundlagen für die Ermittlung des Verkehrswertes noch sachgerecht sind.

#### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen zum gesetzlichen Vorkaufsrecht der Gemeinde**

Seitens der Kommunen wurde das Ziel unterstützt, dem Gemeinwohlbelang zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums beim kommunalen Vorkaufsrecht mehr Gewicht zu verleihen und die Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf drei Monate zu verlängern. Dies erleichtere den Kommunen die Abwicklung. Eine Ausweitung der Vorkaufsrechte im Falle von Zwangsversteigerungsverfahren und bei WEG werde geprüft.

Das in der Diskussion aufgekommene Thema der Wertermittlungsverfahren wird in Zusammenhang mit dem Thema Baulandmanagement vertieft zu diskutieren sein. Hierfür wird eine kleine Arbeitsgruppe eingesetzt.

## **Flexibilisierung des § 17 BauNVO**

### **Zusammenfassung der Einführung durch BMI**

§ 17 BauNVO enthält Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung. Gestaffelt nach den Baugebietskategorien enthält er Werte für die Grundflächenzahl und die Geschossflächenzahl. Diese Obergrenzen können aus städtebaulichen Gründen überschritten werden, wenn die Überschreitung ausgeglichen wird und sichergestellt ist, dass allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden. Die Regelung wurde in der Vergangenheit schon mehrmals geändert, um die Anwendung in der Praxis zu vereinfachen. Dennoch wird § 17 BauNVO für zu eng gehalten, insbes. auch für den Ausbau von Dachgeschossen. Auch lasse sich mit ihm das Leitbild einer gemischten und urbanen Stadt nicht verwirklichen. Vor diesem Hintergrund schlägt das BMI vor, die Obergrenzen des § 17 BauNVO lediglich als Orientierungswerte zu fassen. Damit wären die Gemeinden

---

freier darin, sich für ein bestimmtes Maß der baulichen Nutzung zu entscheiden. Auch die Ausgleichsverpflichtung für ein Überschreiten der Orientierungswerte würde entfallen.

Mit Orientierungswerten würden auch die mit dem Konzept einer quartiersbezogenen Grundstücksdichte verbundenen Vollzugsfragen obsolet. Die Grundflächen-, Geschoss- und Baumassenzahl werden nach geltender Rechtslage pro Quadratmeter Grundstücksfläche festgesetzt. Die Maßobergrenzen des § 17 BauNVO beziehen sich ebenfalls auf die Festsetzungen pro Quadratmeter Grundstücksfläche. Würden die Obergrenzen dagegen quartiersbezogen festgesetzt, wäre zu klären, welche Flächen in die Betrachtung einzubeziehen sind, wie mit vorhandener Bebauung umzugehen ist und welche Maßstäbe bei der Festlegung der Grenzen eines "Quartiers" bestehen sollen. Eine Festsetzungsmöglichkeit für Quartiersgrenzen gibt es bislang weder in der BauNVO noch im BauGB.

BMI schlägt des Weiteren vor, in § 31 BauGB klarzustellen, dass die Schaffung von Wohnraum dem Allgemeinwohl dient, was die Anwendung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans erleichtern wird.

### **Diskussion**

Mehrheitlich wurde eine Flexibilisierung von § 17 BauNVO befürwortet. Die Obergrenzen wurden allgemein als zu niedrig oder zu starr bewertet. Sie spiegelten ein veraltetes städtebauliches Leitbild wider. Die Einführung von Orientierungswerten wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Die KSV sagten Prüfung dieses Vorschlags zu.

Von einigen Vertretern wurde die Einführung einer quartiersbezogenen Betrachtung der Maßobergrenzen befürwortet. Bei der Festsetzung einer Quartiersdichte wäre beispielsweise eine differenzierte Festlegung der GFZ je nach Einberechnung öffentlicher Flächen möglich.

Auf die Problematik des Ausgleichs zwischen Grundstücken, die einerseits (bereits) mit höheren grundstücksbezogenen Dichten bebaut wurden/werden und über der Quartiersdichte liegen und andererseits Grundstücke, die zur Einhaltung der Quartiersdichte nur noch mit einer geringeren Dichte bebaut werden können, wurde hingewiesen. Auch stelle sich die Frage nach der Definition und Festlegung eines Quartiers. Eine Quartiersdichte könne daher die Anwendung durch die Kommunen deutlich erschweren. Die Baulandkommission kommt bei der Auseinandersetzung mit dem Vorschlag eines Quartiersansatzes nicht zu einem einheitlichen Meinungsbild.

Auch die Abschaffung des § 17 BauNVO wie auch eine grundlegende Änderung der Baunutzungsverordnung bezüglich der Baugebietskategorien hatte Befürworter. So wurde vorgeschlagen, gänzlich auf Obergrenzen für Dichtewerte zu verzichten und stattdessen das Maß der baulichen Nutzung über bauordnungsrechtliche Abstandsregeln zu steuern. Sollten jedoch weiterhin Dichtewerte für die bauliche Nutzung gelten, dann sei alternativ die Festsetzung von Untergrenzen, also eines Mindestmaßes der baulichen Nutzung zu überlegen.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Flexibilisierung des § 17 BauNVO**

Die Kommissionmitglieder unterstützen mehrheitlich den Vorschlag, eine Flexibilisierung von § 17 BauNVO vorzunehmen. Die Einführung von Orientierungswerten stieß auf weitgehende Sympathie.

---

Die Kommissionmitglieder begrüßen, in § 31 BauGB klarzustellen, dass die Schaffung von Wohnraum dem Allgemeinwohl dient, um so die Anwendung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu erleichtern. Die Vertreter der Wohnungswirtschaft ergänzten, dass Befreiungen insbesondere in den Gebieten, in denen die Mietpreisbremse (§ 556 d Abs. 2 BGB) gilt, ermöglicht werden sollten.

## II. Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich

Die Baulandkommission diskutierte Erleichterungen für Wohnbauvorhaben im Außenbereich unter Beachtung des Nachhaltigkeitsziels der Bundesregierung, die derzeitige Versiegelung von Flächen bis 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu reduzieren. Damit sind zum einen Erleichterungen beim Wachsen von Städten in das Umland angesprochen, aber auch die Frage, wo und wie Potenziale für den Wohnungsbau im ländlichen Raum ausgeschöpft werden können.

### Erleichterungen für den Wohnungsbau durch Änderungen der Außenbereichsvorschrift des § 35 BauGB

#### **Zusammenfassung der Einführung durch BMI**

Nach der gesetzgeberischen Leitvorstellung zu § 35 BauGB soll der Außenbereich grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden. Bei der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich wird zwischen privilegierten und sonstigen Vorhaben unterschieden. Bestimmte privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) hat der Gesetzgeber im Rahmen einer planerisetzenden Zulässigkeitsregelung grundsätzlich und abschließend dem Außenbereich zugeordnet. Sonstige Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) können im Einzelfall zugelassen werden, wenn sie öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Zu den „sonstigen Vorhaben“ gehören auch die in § 35 Abs. 4 BauGB genannten Baumaßnahmen, die sog. begünstigten Vorhaben. Im Spannungsverhältnis zwischen Außenbereichsschutz und dringendem Wohnbedarf kommen Erleichterungen des begünstigten Wohnungsbaus im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 4 BauGB in Betracht. Die Vorschläge stehen unter der Prämisse, dass keine neuen Flächen in Anspruch genommen werden, sondern nur dort Potenziale ausgeschöpft werden sollen, wo Flächen bereits baulich in Anspruch genommen sind, es also schon eine Vorbelastung des Außenbereichs gibt.

Die vorgetragenen Vorschläge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wegfall der Beschränkung, dass bei einer Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden in Wohnungen maximal drei Wohnungen je Hofstelle entstehen dürfen bei Erhalt der bisherigen Kubatur (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. f);
- Ermöglichung der mehrfachen Nutzungsänderung von ehemals landwirtschaftlich privilegierten Gebäuden: Bisher ist eine Nutzungsänderung nur einmal möglich (beispielsweise von privilegierter Landwirtschaft zu Handwerk). Künftig sollen wiederholte Nutzungsänderungen möglich sein. Beispiel: Umnutzung einer Scheune in einen Handwerksbetrieb, anschließende Umnutzung in Wohnungen.
- Lockerung des Erfordernisses der längeren Selbstnutzung eines vorhandenen Wohngebäudes durch den Eigentümer im Fall der Neuerrichtung eines Ersatzwohnhauses. Derzeit ist die

---

Errichtung eines gleichartigen Ersatzwohnhauses anstelle eines mit Mängeln behafteten Wohngebäudes begünstigt, wenn das zu ersetzende Wohngebäude seit längerem vom Eigentümer selbst genutzt wird, § 35 Abs. 4 Nr. 2c BauGB. Mit dem Vorschlag würde ein Ersatzbau auch dann ermöglicht, wenn der Eigentümer im Zeitpunkt des Neubaus nicht mehr in dem zu ersetzenden Gebäude wohnt, aber vormals darin gewohnt hat.

## Diskussion

Die Mitglieder der Kommission stimmen überein, an dem Grundsatz Innenentwicklung vor Außenentwicklung festzuhalten. BMEL trug vor, dass in Deutschland derzeit täglich 66 ha unbebaute Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt wurden. Diese und weitere Verluste an Agrarflächen summieren sich seit 1992 auf 1,2 Millionen ha. Dieser ständige Verlust einer knappen Ressource ist ein konstanter Preistreiber, der sowohl die Agrarproduktion als auch die Bereitstellung von Bauland verteuert. Andererseits gibt es auch Regionen, die auf Außenentwicklung angewiesen sind. Zudem stellt sich die Frage, wie punktuell gewisse maßvolle Außenentwicklung besser als bisher erreicht werden kann.

Aus Münster wird berichtet, dass es der Stadt im Rahmen der bestehenden Regelungen des BauGB regelmäßig gelinge, auch im Außenbereich gute Lösungen für eine Bebauung zu entwickeln. Die Entwicklung von Bauland im Außenbereich ist Bestandteil im Baulandprogramm der Stadt für eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung im Rahmen des Münsteraner Modells der sozialgerechten Bodennutzung. Demnach wird Baurecht im Außenbereich nur dann durch die Aufstellung eines Bebauungsplans geschaffen, wenn sich mindestens fünfzig Prozent der zu entwickelnden Flächen im Eigentum der Stadt befinden.

Auch von anderen Mitgliedern wird eingebracht, dass Kommunen die bauliche Entwicklung im Außenbereich durch die Erstellung von Bebauungsplänen steuern können. In Verbindung mit städtebaulichen Verträgen könnten so auch Lösungen für die Infrastrukturfolgekosten gefunden werden.

Eine mögliche Erhöhung der Wohnungsanzahl durch Streichung von § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. f) wurde von mehreren Mitgliedern mit Sorge betrachtet. Die bisherige Regelung von maximal drei Wohneinheiten biete eine Richtschnur für eine nachhaltige Siedlungsstruktur. In der Grundrichtung sei die Einführung weiterer Ausnahmen in § 35 BauGB langfristig kontraproduktiv und führe zu unerwünschten Streu- und Splittersiedlungen. Von mehreren Mitgliedern wird in diesem Zusammenhang auf das Problem der Infrastrukturfolgekosten mit zusätzlichem Flächenbedarf hingewiesen. Anschlüsse an das öffentliche Netz von wenigen Wohnungen in Streusiedlungen im Außenbereich stellten eine immense finanzielle Herausforderung für ländliche Kommunen dar und schränkten zukünftige Gestaltungsspielräume ein. In größeren Hofanlagen sind auch 20 oder 30 Wohneinheiten denkbar, die das Konfliktpotential zur Landwirtschaft auf den angrenzenden Agrarflächen erhöhen würden.

Statt einer Streichung von Buchst. f) könne auch über eine Erhöhung der Wohnungsanzahl nachgedacht werden. Hierzu wurde eine Länderumfrage im ASBW angeregt.

Die Mitglieder der Kommission sind sich einig, dass das Wohnungsproblem durch die vorgeschlagenen Änderungen in § 35 allein nicht zu lösen sei. Dennoch sei es im erweiterten politischen

---

Kontext der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse sinnvoll, durch eine punktuelle Anpassung des BauGB Entwicklungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu stärken. Dies betrifft sowohl Nutzungsänderungen (im Sinne einer Öffnung für eine mehrmalige Nutzungsänderung), die für das lokale Handwerk von Bedeutung sind als auch die Schaffung eines angemessenen Angebots an zeitgemäßem Wohnraum. Ziel ist die Stärkung des vorhandenen Gebäudebestands für die Bewohner im ländlichen Raum, um Abwanderungstendenzen zu verhindern. Nicht gewollt sei hingegen die Schaffung eines neuen Geschäftsmodells für Dritte im Außenbereich, mit dem umfangreicher Wohnungsneubau auf ehemaligen Hofstellen zugelassen würde. Begünstigte sollten lediglich ansässige Familien und Eigentümerbetriebe sein.

Mehrere Teilnehmer berichten, dass Klagen über Geruchsbelästigungen aus der Landwirtschaft die gewünschte Innenentwicklung in ländlichen Kommunen behindern. Diese haben in den letzten Jahren insbesondere aufgrund von Strukturveränderungen im ländlichen Raum zugenommen. Diese Veränderungen betreffen einerseits den Trend zum landwirtschaftlichen Großbetrieb und andererseits die Struktur der dörflichen Gemeinschaft, in der Aspekte wie Wohnqualität und Gesundheitsbewusstsein heutzutage höher eingestuft werden als die Wertschöpfung aus der Landwirtschaft. Sowohl bei der Aufstellung von Bebauungsplänen als auch in bau- und immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Tierhaltungs- oder Biogasanlagen stehen die zu erwartenden Geruchsimmissionen in der Nachbarschaft im Mittelpunkt. Die Vorgaben aus der Geruchsimmissions-Richtlinie führten dazu, dass in vielen ländlichen Kommunen eine weitere wohnbauliche Entwicklung im Innenbereich und auf ortsnahen Flächen nahezu unmöglich gemacht werde. Auch um diese Problematik zu umgehen, werde in einigen Kommunen auf eine Außenentwicklung gesetzt. Die kommunalen Spitzenverbände wollen zur kommenden Sitzung ein gemeinsames Papier vorlegen, in dem Lösungsvorschläge vorgestellt werden.

## §§ 13b und 246 BauGB

### **Zusammenfassung der Einführung durch BMI**

§ 13b BauGB sieht die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB vor. Danach können Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, um die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen zu begründen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Die Regelung trat mit der BauGB-Novelle im Mai 2017 in Kraft und ist bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Der Koalitionsvertrag sieht eine Evaluierung des § 13b BauGB vor. BMI hat daher eine Abfrage an die Länder gestartet, um den Umfang der Anwendung dieser Regelung abschätzen zu können. Die mögliche Vereinbarkeit von § 13b BauGB mit bestehendem EU-Recht (Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkung) wurde thematisiert. Hierzu bestünden Nachfragen der EU-Kommission aufgrund einer Beschwerde von Umwelt- und Planerverbänden.

§ 246 Absätze 8 bis 16 BauGB enthalten bis zum 31. Dezember 2019 befristete Sonderregelungen für die Schaffung von Flüchtlingsunterkünften. Die Schaffung dauerhaften Wohnraums ist Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung.

### **Diskussion**

Das Meinungsbild der Kommissionsmitglieder zu § 13b BauGB ist heterogen. Während einige Vertreter sich für eine Verlängerung der Frist oder sogar für eine völlige Entfristung des § 13b BauGB

---

aus sprachen, plädierten andere für eine Abschaffung oder eine starke Einschränkung des § 13b BauGB (wie z.B. durch eine Beschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt) Begründet wurde dies insbesondere damit, dass Verfahren nach § 13b BauGB mit einer neuen Inanspruchnahme des Außenbereichs verbunden seien und damit eine Fokussierung auf die Innenentwicklung unterlaufen werde. Zudem sei festzustellen, dass § 13b BauGB auch in Gebieten angewandt werde, in denen es keine Flächenknappheit gebe. Ferner erfolgte der Hinweis, dass eine Beibehaltung des § 13b BauGB nur unter der Voraussetzung sinnvoll sei, dass damit die „Dezentrale Konzentration“, also die Entwicklungsachsen gestärkt werden. Entscheidend sei eine rechts-sichere Anwendung des § 13b BauGB.

In diesem Kontext diskutierte die Kommission auch die gegenwärtige Praxis der Umweltprüfung (UP) im normalen Bebauungsplanverfahren. Einige Vertreter der Kommission hielten die Erstellung des Umweltberichts für ein verlängerndes Element im Bebauungsplanverfahren. Einerseits wurde der Schlüssel zur Beschleunigung in der Verwaltungspraxis und -ausstattung und weniger in der gesetzgeberischen Gestaltung gesehen. Andererseits wurde angeregt, in einer Verfahrens-leitlinie klarzustellen, dass sich in einfach gelagerten Fällen die Umweltprüfung und der Umweltbericht auf das Wesentliche beschränken können, also nicht den Umfang haben müssen, wie er bei komplexeren Planungen notwendig ist. Die Planungspraxis zeige, dass eine solche Differenzierung häufig nicht vorgenommen wird und daher oftmals der Untersuchungsumfang unnötig groß sei. Es sei denkbar, in § 13b BauGB den Verzicht auf die Umweltprüfung zu streichen, jedoch im obigen Sinne klarzustellen, dass diese sich auf die wesentlichen Inhalte beschränken kann. Dadurch könne das Vereinfachungspotenzial betont werden.

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Evaluierung des § 13b BauGB wurde von den Kommissi-onsmitgliedern mehrheitlich begrüßt.

Zu § 246 BauGB bestand nur geringer Diskussionsbedarf. Eine Verlängerung des § 246 BauGB betreffe ausschließlich die Unterbringung von Flüchtlingen und nicht die in der Baulandkommis-sion behandelte Baulandmobilisierung für den Wohnungsbau.

#### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen zu Änderungen von §§ 35 und 13b BauGB**

- Die Kommissionsmitglieder waren der Auffassung, dass Instrumente der Innenraumentwick-lung Vorrang vor der Beanspruchung von Flächen im Außenbereich haben.
- Die diskutierten Änderungen bezüglich einzelner BauGB-Regelungen sowohl zur Innen- als auch zur Außenentwicklung sind nicht im Sinne eines „entweder - oder“ zu sehen, sondern sollen in den unterschiedlichen Problemkonstellationen dazu beitragen, Hemmnisse für den Wohnungsbau abzubauen.
- Geringfügige Änderungen in § 35 BauGB, die die grundsätzliche Schonung des Außenbereichs nicht in Frage stellen, erscheinen in der Gesamtschau hinnehmbar: Nahezu einstimmig vo-tierten die Kommissionsmitglieder für eine Änderung des sog. Begünstigungstatbestandes in § 35 Abs. 4 BauGB dahingehend, dass eine mehrmalige Nutzungsänderung ermöglicht wer-den solle. Da es aber auch Stimmen gab, die sich gegen eine weitere Öffnung des § 35 BauGB aussprachen, soll das Thema weiter mit den Ländern und den kommunalen Spitzenvertretern abgestimmt werden. Das BMI wird die Thematik in die kommende Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen (ASBW) einbringen.

- 
- Die Kommissionsmitglieder unterstützen mehrheitlich die Evaluierung des §13b BauGB, die als Grundlage für eine Entscheidung zum weiteren Umgang mit § 13b BauGB dienen soll.
  - Bezüglich der Erstellung des Umweltberichts wird BMI auf die Bauministerkonferenz und die KSV zwecks Erstellung einer Handreichung für Kommunen zur Anwendung in der Praxis zugehen.

### III. Ansätze zur Verbesserung des Verhältnisses von Umwelt- und Bauplanungsrecht

#### **Zusammenfassung des Beitrags von Herrn Parlamentarischer Staatssekretär Pronold**

Florian Pronold, Parlamentarischer Staatssekretär bei der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit präsentierte die Überlegungen des Bundesumweltministeriums (BMU), um bei Geruchs- und Lärmimmissionen Zielkonflikte zwischen Wohnen und Landwirtschaft und Gewerbe zu lösen.

In Bezug auf Geruchsimmissionen von Tierhaltungsanlagen gibt es bislang keine bundeseinheitliche Regelung. Mit der Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL) besteht seit 1993 eine Empfehlung der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz, die in allen Bundesländern mit länderspezifischen Unterschieden angewandt wird. Das BMU plane, mit der derzeit laufenden Überarbeitung der TA Luft die GIRL in dieses Regelwerk aufzunehmen. Damit einhergehen sollen Verbesserungen, die derzeit in der Praxis Schwierigkeiten verursachen. Dies betrifft zum einen die Ermittlung der Vorbelastung mit Gerüchen durch Anlagen, die nach Baurecht genehmigt sind: Da die Baugenehmigung für Ställe auch dann nicht verfällt, wenn diese nicht mehr betrieben werden, wird die von ihnen potenziell ausgehende Geruchsbelastung derzeit in die Berechnung der Immissionsbelastung einbezogen. Dadurch ergibt sich in vielen Dorfgebieten eine deutlich erhöhte rechnerische Belastung. Der TA Luft-Entwurf sieht vor, dass künftig auf den Betriebsumfang abzustellen ist, der rechtlich oder tatsächlich ohne eine weitere Genehmigung möglich ist. Da ältere Stallanlagen heute nicht mehr ohne Umbauten und ohne neue Genehmigung betrieben werden könnten, werde dies zu einer deutlichen Verminderung der anzusetzenden Vorbelastung führen.

Zum anderen sollen für die Gerüche unterschiedlicher Tierarten Gewichtungsfaktoren festgelegt werden, mit denen berücksichtigt wird, dass Gerüche als unterschiedlich störend wahrgenommen werden. Diese Faktoren bestehen derzeit nur für Geflügel-, Schweine- und Milchkuhhaltung. Es ist vorgesehen, in der TA Luft die Gewichtungsfaktoren für Gerüche von weiteren Tierarten (Pferde und Mastbullen) aufzunehmen. Dies hätte zur Folge, dass die zu tolerierenden Geruchshäufigkeiten für diese Tierarten erhöht werden.

An lärmbelasteten innerstädtischen Standorten wird die Nachverdichtung durch die Lärmschutzregelungen der TA Lärm erschwert. Herr Pronold verwies auf die schwierige und kontrovers geführte Debatte in der letzten Legislaturperiode, die in die Einführung der Baugebietskategorie des „Urbanen Gebiets“ mündete, in dem tagsüber erhöhte Lärmwerte zulässig sind. Obwohl es noch keine belastbare Bewertung dieser Neuregelung gebe, gebe es weiterhin Forderungen, dass Lärmwerte bei an Gewerbebetriebe heranrückender Wohnbebauung auch durch passive Schallschutzmaßnahmen wie das Hamburger Fenster eingehalten werden können sollen.

---

Das BMU sei bereit, für solche städtebaulichen Konfliktsituationen eine Experimentierklausel in das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufzunehmen. Sie solle - zeitlich befristet und beschränkt auf einzelne Kommunen oder Länder - dazu dienen, alternative und flexible Lösungen auszuprobieren und für unterschiedliche Lärmarten oder -quellen ggf. differenzierte Anforderungen festzulegen. An diese Probephase solle sich eine Evaluation anschließen. Herr Pronold begrüßte in diesem Zusammenhang, dass die Bauministerkonferenz mit der Umweltministerkonferenz eine gemeinsame Arbeitsgruppe einrichten wolle mit dem Ziel, Vorschläge für eine Flexibilisierung von TA Lärm und GfL unter Berücksichtigung von Umweltstandards und der Erforderlichkeit einer nachhaltigen wohnungsbau- und städtebaulichen Entwicklung zu erarbeiten. Er setzte sich für die schnelle Einrichtung dieser Arbeitsgruppe ein.

Herr Pronold zeigte sich offen für den Vorschlag einer Einrichtung einer Umweltdatenbank, in der Umweltgutachten für Bauflächen gesammelt werden sollen. Voraussetzung sei aber eine vorherige genaue Klärung aller relevanten Fragen zu Datenschutz, Pflege, Zuständigkeiten, Kosten usw.

### **Diskussion**

Die Einrichtung einer gemeinsamen BMK/UMK-Arbeitsgruppe sowie einer Experimentierklausel zum Lärmschutz wurde mehrheitlich positiv gewertet, denn nur eine gemeinsame Diskussion zwischen Umwelt- und Bauseite könne zu einer Befriedung der seit vielen Jahren geführten Debatte führen. Es gelte, einen Interessenausgleichsmechanismus und Abwägungsspielräume zu schaffen. Vereinzelt wurden die mit einer Arbeitsgruppe verbundenen Verzögerungen bis zu einer grundsätzlichen Lösung der Schnittstellenproblematik kritisch gesehen.

Bezüglich der Geruchsimmissionswerte wurde von Seiten der kommunalen Spitzenverbände und des GdW die Einführung einer neuen Gebietskategorie „Dorfentwicklungsgebiet“ in die Diskussion eingebracht. In diesem könnten ähnlich wie im urbanen Gebiet beim Lärmschutz höhere Geruchsimmissionswerte gelten.

Das Land Brandenburg sprach sich für die Einführung eines neuen Gebietstyps „dörfliches Wohngebiet“ aus, da mit dem Wandel in den dörflichen Strukturen die tatsächliche Mischung von Landwirtschaft, Wohnen, sozialen und kulturellen Nutzungen nicht mehr den Ausführungen des § 5 BauNVO entspreche.

Von Experten wurde eine neue Gebietskategorie eher weniger zielführend angesehen. Dazu seien andere Werte und nicht neue Gebietskategorien notwendig. Mit dem Dorfgebiet bestehe in der BauNVO bereits eine spezifische Gebietskategorie.

Ein Abstellen auf die tatsächliche Nutzung bei Geruchsimmissionen wurde eher kritisch bewertet, da dies den Bestandsschutz aufhebe und in bestehende Pläne eingreife. Auch wäre eine Frist erforderlich, um Fällen zwischenzeitlicher Nutzungsänderungen gerecht zu werden.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Es wurde verabredet, dass bis zur nächsten Sitzung der Baulandkommission am 15.05.2019 ein verständigtes Verfahren zum weiteren Vorgehen bei der TA Lärm zwischen Bund und Ländern vorliegt.

*[Im Nachgang ergänzt: Die 92. Umweltministerkonferenz (UMK) hat mit Beschluss vom 10. Mai 2019 die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) gebeten, die Arbeitsgruppe unter*



---

*Mitwirkung des BMU und unter Einbeziehung des BMI und der Baurechts der Länder zu leiten. Die Arbeitsgruppe soll prüfen, ob und welche Hindernisse einer nachhaltigen wohnungs- und städtebaulichen Entwicklung durch Umweltstandards in der TA Lärm – insbesondere nach Einführung der Geräuschemissionsrichtwerte für Urbane Gebiete – und in der Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) entgegen stehen, und Vorschläge entwickeln, auf welche Weise eine wohnungs- und städtebauliche Entwicklung ohne Absenkung von Umweltstandards möglich ist. Vorschläge der Arbeitsgruppe sollen zum Ende des Jahres 2019 vorliegen.]*

---

---

## **Dokumentation der 3. und 4. Sitzung am 23.01.2019 und 28.03.2019**

### **Nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung**

Gegenstand der Beratungen in der 4. Sitzung der Kommission waren aktuelle Trends und Aktivitäten in der Liegenschaftspolitik von Bund, Ländern und Kommunen sowie deren Bewertung im Hinblick auf die Bereitstellung von mehr Bauland, die zügige Schaffung von Baurechten und die Sicherung der Bezahlbarkeit des benötigten Wohnungsneubaus. Dazu wurden die in diesem Zusammenhang relevanten Maßnahmen und Instrumente in der Gesamtschau und im Einzelnen behandelt.

#### **I. Unterstützung der kommunalen Baulandmobilisierung durch den Bund**

##### **Liegenschaftspolitik des Bundes**

Die Bundesregierung hat unter Federführung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) die für die Liegenschaftspolitik der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) notwendigen Maßnahmen eingeleitet und umgesetzt.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat am 26. September 2018 die „Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Grundstücken“ (VerbR) deutlich erweitert, die Einzelheiten zum Erstzugriff und zu den Verbilligungsmöglichkeiten von entbehrlichen Liegenschaften geregelt. Hierdurch wird die Attraktivität des Liegenschaftserwerbs für Länder und Kommunen auch für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus erhöht. Dafür wurde unter anderem eine Weiterveräußerungsmöglichkeit an private Dritte ohne Rückzahlung der Verbilligung geschaffen, soweit sich die Kommune des Dritten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. des Verbilligungszweckes bedient. Obwohl das Erstzugriffsrecht auf Kommunen beschränkt bleibt, wird hierdurch zum Beispiel auch Kirchen, Stiftungen, Genossenschaften und privaten Investoren der verbilligte Erwerb für soziale Zwecke und bezahlbare Wohnungen ermöglicht.

Die BImA trägt mit ihren Aktivitäten zur Verbesserung der Baulandbereitstellung bei. Sie hat in 2018 Grundstücke für ca. 6.000 Wohneinheiten (WE) an Kommunen oder private Investoren verkauft. Zusätzlich hält die BImA 36.000 WE im Bestand sowie 5.000 Grundstücke im Verkauf. Davon sind etwa 1.000 für den Wohnungsbau geeignet und davon befinden sich zwei Drittel in Großstadtregionen.

Dr. Christoph Krupp (Sprecher des Vorstands der BImA) unterstrich die Bereitschaft, den dringend erforderlichen Wohnungsbau weiter aktiv zu unterstützen. Die BImA ermittelt derzeit das Potenzial der dafür entbehrlichen Liegenschaften. Neben der verbilligten Abgabe entbehrlicher Liegenschaften kann die BImA bei Bedarf auch Erbbaurechte überlassen und Wohnungen für Mitarbeiter des Bundes bauen. Mit den kommunalen Spitzenverbänden hat die BImA eine „Gemeinsame Information zu Verfahrens- und Wertermittlungsgrundsätzen“ verfasst, die im Januar 2019 veröffentlicht wurde. Wesentliches Ziel der Vereinbarung ist es, die Verfahren zu beschleunigen.

Enak Ferlemann, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, stellte Handlungsmöglichkeiten der Deutschen Bahn AG (DB AG) und des Bundes-eisenbahnvermögens (BEV) vor.

---

Die DB AG verfügt ggf. über für den Wohnungsbau nutzbare Flächen. Das Bau- und Planungsrecht für betrieblich notwendige Flächen liegt bei der DB AG. Entbehrliche Flächen müssen zunächst in einem aufwändigen Verfahren entwidmet werden, nach der Entwidmung unterliegen sie der Planungshoheit der Kommune und können ggf. für den Wohnungsbau veräußert werden.

Das BEV hat Flächen größtenteils im Erbbaurecht vergeben und ist bemüht, bei auslaufenden Erbbaurechten sozial verträgliche Lösungen zu vereinbaren, zum Beispiel durch Verlängerung der Erbbaurechte mit Konditionenanpassung (GdW-Modell).

Ferlemann wies darauf hin, dass zwei Drittel der Flächen des BEV in den neuen Ländern und außerhalb von Ballungsgebieten liegen. In angespannten Wohnungsmärkten seien nur wenige Grundstücke verfügbar. Es handelt sich dabei teilweise um belastete Flächen. Bezogen auf die entbehrlichen Flächen machte Ferlemann deutlich, dass die Schaffung analoger Regelungen der BImA-Verbilligungsrichtlinie auch für das BEV wünschenswert wäre.

Stefan Ramge, Leiter Abteilung VIII Beteiligungen, Bundesimmobilien und Privatisierungen im Bundesfinanzministerium erläuterte, dass dazu zunächst die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssten.

Weitere Gesellschaften im Zuständigkeitsbereich des BMF verfügen aufgrund der räumlichen Lage ihrer Immobilien über wenig Potenzial für den Wohnungsbau (BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, LMBV Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft).

## **Diskussion**

Die Verbilligungsregelungen der BImA werden von den Mitgliedern der Baulandkommission begrüßt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass diese in Gebieten mit sehr hohen Bodenrichtwerten (z. B. München, Stuttgart, Hamburg) in Teilen nur eingeschränkt zum Tragen kommen, da die auf 25.000 Euro pro errichteter Sozialwohnung festgesetzten Abschläge relativ gesehen hier nur eine begrenzte Kompensation bewirken können.

Einige Mitglieder plädierten dafür, die für den Wohnungsbau geeigneten Flächen vorrangig an Kommunen und andere dem Gemeinwohl dienende Einrichtungen zu vergeben, wogegen sich andere Teilnehmer für eine Vergabe an alle Wohnungsmarktakeure aussprachen, die hier bezahlbaren Wohnungsbau errichten und langfristig anbieten.

Vertreter der Immobilienwirtschaft wiesen im weiteren Verlauf der Sitzung darauf hin, dass auch Flächen außerhalb der Wachstumsräume als naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen indirekt für den Wohnungsbau wertvoll sind. Die Suche nach Ausgleichsflächen sollte vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Sicht der Verbände sollten Bundes- und Landesliegenschaften in entsprechende Flächenpools eingebracht werden, um die Suche nach Ausgleichsflächen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf zusätzliche landwirtschaftliche Ausgleichsflächen solle aus Sicht des BMEL verzichtet werden, da diese bisher schon in sehr erheblichem Umfang in Anspruch genommen würden. Mittels Ersatzgeld könnten bestehende Schutzgebiete aufgewertet bzw. Vertragsnaturschutz bezahlt werden.

## **Fazit**

Die Bundesregierung hat mit der Richtlinie zur verbilligten Abgabe von Grundstücken der BImA (VerbR) einen wichtigen Impuls für eine Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik gesetzt. Die

---

Baulandkommission fordert den Bund auf, seine Liegenschaftspolitik weiter konsequent auszubauen, um langfristig und nachhaltig mehr Bundesliegenschaften vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau und Einrichtungen der Daseinsvorsorge bereitzustellen.

Alle Bundesressorts und nachgelagerten Bundeseinrichtungen und -unternehmen sollten nach dem Vorbild der BImA ihr Immobilieneigentum dafür einsetzen, wozu eine aktive Portfolioanalyse sowie eine Eignungsprüfung bei der Aufgabe von Betriebsstätten notwendig ist, bevor diese veräußert werden.

Insbesondere für die Abgabe von Liegenschaften der DB AG und des Bundeseisenbahnvermögens (BEV) für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und bezahlbaren Wohnungsbau sollten die gleichen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden wie für die BImA.

Auch Flächen außerhalb der Wachstumsräume können als naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen den Wohnungsbau erleichtern. Dabei sollten Entsiegelungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden und moderne Flächenpoolmodelle für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anzuwenden. Die Baulandkommission schlägt vor, über entsprechende Ausgleichspotenziale bei Bundes- und Landesliegenschaften umfassend zu informieren, um die Suche nach Ausgleichsflächen zu vereinfachen und beschleunigen. Die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) liefert Ausgleichs- und Ersatzpotentiale bei minimalen Flächennutzungskonflikten.

#### **Möglichkeiten der KfW Kommunalfinanzierung**

Dr. Katrin Leonhardt, Bereichsleiterin Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden der KfW, erläuterte Möglichkeiten und Grenzen der KfW-Kommunalfinanzierung für die Baulanderschließung und den Baulandankauf. Mit dem Investitionskredit Kommunen finanziere die KfW Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur, wozu auch die dafür notwendige Baulanderschließung zähle.

Laut EU-Beihilferecht seien in der Regel Finanzierungen im wettbewerblichen Bereich (Vermietung, Verpachtung), für Kassenkredite, Zwischenfinanzierungen sowie Umschuldungen ausgeschlossen. Die Erschließung von Flächen, die nicht in kommunalem Besitz verbleiben, könne nur in Ausnahmefällen finanziert werden. Aus Eigenmitteln der KfW seien keine Zuschüsse zur Baulanderschließung möglich.

Eine aktuelle Kundenbefragung habe ergeben, dass nur wenige Kommunen selbst einen Finanzierungsbedarf für die Wohnbaulandentwicklung haben. Mehrheitlich werde die Finanzierung durch (kommunale) Wohnungsunternehmen, Erschließungsgesellschaften und private Grundstückseigentümer durchgeführt. Die wenigen an einer KfW-Finanzierung interessierten Kommunen benötigen eher kurzfristige Zwischenfinanzierungen. Diese stellen jedoch keine Investitionen dar und können daher durch KfW-Förderangebote nicht adressiert werden.

Für ein vom Deutschen Städtetag gewünschtes KfW-Sonderprogramm zur Finanzierung der kommunalen Baulandentwicklung scheint zum einen kein Bedarf zu bestehen, zum anderen ließe sich dies nur schwer realisieren. Allerdings könne die KfW die kommunale Baulandentwicklung indirekt unterstützen, indem den Landesförderinstituten (LFI) für eigene Programme zur kommunalen Baulandentwicklung attraktive Refinanzierungen gewährt werden. Derzeit werde das Produkt der allgemeinen Refinanzierung für die LFI weiterentwickelt, um die Einsatzmöglichkeiten und die Attraktivität zu erhöhen.

---

## **Einsatzmöglichkeiten der Städtebauförderung**

Für die bedarfsgerechte Baulandentwicklung seien die Wiedernutzung von Brachen sowie die städtebauliche und funktionale Neuordnung von Quartieren mit einem hohen Anteil von Brachen oder derzeit nicht nutzbaren Entwicklungspotenzialen unverzichtbar.

Es sei gängige und gute Praxis in Maßnahmegebieten der Städtebauförderung, solche Vorhaben der Brachflächenaktivierung und Neuordnung zu unterstützen. Dabei werden in der Regel die Vorbereitung der Umnutzung und Neuordnung von derartigen Standorten wie auch die erhöhten Aufwendungen zur Freilegung und Neuordnung der Flächen im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungskonzepten wie auch der Förderung der investiven Aufwendungen gefördert.

Von den kommunalen Spitzenverbänden wurde im Hinblick auf die stark angestiegenen Bedarfe für den bezahlbaren Wohnungsbau eine Erhöhung der Mittelansätze sowie ggfs. eine Absenkung der kommunalen Eigenanteile angeregt.

### **Fazit**

Die Mitglieder der Baulandkommission sprechen sich für ein verstärktes finanzielles Engagement von Bund und Ländern für die Reaktivierung von Brachflächen aus, um bestehende Revitalisierungshürden zu mindern. Dazu sollten die Einsatzmöglichkeiten der Städtebauförderung stärker auf die Innenentwicklung und die Aktivierung von Brachflächen ausgerichtet und die finanziellen Mittel der Städtebauförderung erhöht werden.

Über die KfW-Kommunalfinanzierung seien attraktive Finanzierungen für kommunale und soziale Infrastruktur möglich. Darüber hinaus unterstütze die KfW Landesförderinstitute mit Refinanzierungsmöglichkeiten von Landesprogrammen zur kommunalen Baulandmobilisierung. Dies wurde ebenfalls begrüßt.

## **II. Länderinitiativen für die Flächenmobilisierung**

Den Bundesländern kommt bei der Baulandentwicklung eine wesentliche Rolle in der Ausgestaltung des Handlungsrahmens für die kommunale Bodenpolitik (relevant beim An- und Verkauf von Flächen) sowie der Unterstützung der Kommunen bei der Baulandentwicklung zu. Martin Riedl, Bundesverband der Stadtentwickler, stellte auf der Basis einer kurzfristigen Recherche eine Übersicht zu den vielfältigen Aktivitäten der Länder vor. Die nachstehende Abbildung erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Einige Bundesländer haben die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine erleichterte und verbilligte Abgabe landeseigener Liegenschaften geschaffen. Allerdings seien bislang in der Praxis nur wenige Fälle umgesetzt.

Nicht nur der Verkauf von Grundstücken trägt zur Baulandmobilisierung bei. Die Länder unterstützen mit verschiedenen Programmen und Initiativen alle Phasen der Baulandentwicklung. Handlungsschwerpunkte sind Erfassung, Flächenbewertung mit Potenzialanalysen und Machbarkeitsstudien, Flächenbeschaffung und Baulandbereitstellung. Die Länder helfen beim Aufbau von Entwicklungsgesellschaften, bei der Kooperation mit Eigentümern und bei der Anwendung boden- und liegenschaftspolitischer Instrumente wie Konzeptvergaben oder Bodenfonds. Auch

existieren in den Ländern bereits einige Entwicklungsgesellschaften, mit denen insbesondere kleinere Kommunen, die nicht über ausreichende personelle und fachliche Ressourcen verfügen, operative Unterstützung erhalten. Mit Bauland-Dialogen, Online-Portalen, Baulandportalen, Publikationen und Praxisleitfäden wird umfassend über Handlungs- und Fördermöglichkeiten informiert.



Quelle: BBSR

### Maßnahmen und Aktivitäten / Initiativen in einzelnen Ländern

Die Initiativen der Länder wurden durch die Ministerinnen, Staatssekretärinnen und Abteilungsleiterinnen der Länder (nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge) vorgestellt.

Marion Frisch

Abteilungsleiterin Recht, Planung, Bautechnik im Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr

Kristina Herbst

Staatssekretärin im Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein

Ines Jesse

Staatssekretärin im Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

---

Stefanie Nöthel

Leiterin der Abteilung Städtebau und Wohnen im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

Ina Scharrenbach

Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen  
(ergänzt durch eine Präsentation von Ludger Kloidt, Geschäftsführer NRW.Urban)

Dr. Dorothee Stapelfeldt

Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg

## **Bayern**

Die Bayerische Staatsregierung hat bereits 2015 den Wohnungspakt Bayern zwischen Staat, Gemeinden, Kirchen und Wohnungswirtschaft beschlossen, um bis 2019 bis zu 28.000 neue staatlich finanzierte oder geförderte Mietwohnungen zu realisieren und Investitionshemmnisse abzubauen. Bayern setzt dabei auf ein staatliches Sofortprogramm, ein kommunales Förderprogramm, mit dem Kommunen beim Erwerb von Grundstücken für den Sozialen Wohnungsbau in eigener Bauherrenschaft direkt gefördert werden, und den Ausbau der staatlichen Wohnraumförderung.

Eine verbilligte Abgabe staatlicher Liegenschaften ist wegen Vorgaben der Bayerischen Verfassung nicht möglich. Vielmehr sollen vorrangig auf staatlichen Grundstücken bis 2025 10.000 bezahlbare Wohnungen durch die neu gegründete staatliche Wohnungsbaugesellschaft BayernHeim GmbH gebaut werden.

In den Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungsbaus werden zukunftsweisende Wohnkonzepte für kostengünstiges und nachhaltiges Bauen im geförderten Mietwohnungsbau initiiert. Die Überbauung von Parkplätzen, erhöhte bauliche Dichte, Aufstockung im dicht besiedelten Bestand und hocheffiziente Grundrisslösungen tragen beispielhaft zur einer nachhaltigen Bodenpolitik und der Aktivierung von Bestandsflächen bei.

Im Rahmen der Städtebauförderung erhöht der Freistaat Bayern mit der Förderinitiative „Innen statt Außen“ den von Bund und Land geleisteten Anteil auf bis zu 90 Prozent. Dadurch kann der Eigenanteil deutlich reduziert werden für die Städte und Gemeinden, die vorrangig Innenentwicklung betreiben. Für die Innentwicklung können weitere Maßnahmen erforderlich sein, zum Beispiel ein verstärkter Einsatz von Innenentwicklungsmanagern.

Ein wesentlicher Beitrag zur schnellen Aktivierung von Bauland ist die Inanspruchnahme von bereits vorhandenen Baulandpotentialen mit Hilfe eines kommunalen Flächenmanagements. Zu diesem Zweck hat Bayern eine Flächenmanagementdatenbank entwickelt, die allen Gemeinden kostenlos zur Verfügung steht. Diesbezügliche datenschutzrechtliche Probleme werden derzeit geklärt.

## **Brandenburg**

Brandenburg schafft derzeit die gesetzlichen Voraussetzungen zur Veräußerung von landeseigenen Liegenschaften zu günstigen Konditionen an kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften aus Brandenburg und Berlin. Ergänzend hat das Land eine Arbeitshilfe für



---

Kommunen zur Baulandbereitstellung erstellt („Arbeitshilfe Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch Bauleitplanung, städtebauliche Verträge und Zwischenerwerbsmodelle“).

Eine zentrale Voraussetzung für die geordnete Entwicklung und Baulandbereitstellung ist der gemeinsame Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), in dem wichtige Entwicklungsachsen, unter anderem an der Schiene festgelegt werden.

### **Freie und Hansestadt Hamburg (FHH)**

Hamburg hat – auch unter den besonderen Aufgaben und Rahmenbedingungen eines Stadtstaates - eine langjährige Erfahrung mit einem aktiven Liegenschaftsmanagement. So wurden Konzeptvergabeverfahren maßgeblich in der Hamburger Verwaltung entwickelt. Bereits seit 2010 ist eine Abkehr vom Höchstgebotsverfahren und die Einführung der Konzeptausschreibung erfolgt. Seit der Einführung 2010 sind nach über 100 Konzeptausschreibungsverfahren über 4.500 Wohneinheiten errichtet worden. Ergänzend hat Hamburg nun mit den Modellausschreibungen des „8-Euro-Wohnungsbaus“ im, mietpreisgebundenen, freifinanzierten Neubausegment neue kosten- und flächensparende Maßnahmen erprobt, die günstigen und gleichzeitig qualitativ hochwertigen Wohnungsbau auch außerhalb der öffentlichen Wohnraumförderung ermöglichen sollen.

Bei Veräußerung für geförderten Wohnungsbau gilt eine Preisbegrenzung auf derzeit max. 600 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche bei der Direktvergabe von Grundstücken an städtische Gesellschaften.

Zusätzlich hat die Stadt vier Vorkaufsrechtsverordnungen beschlossen und hat 2018 verstärkt damit begonnen, Vorkaufsrechte in Geltungsbereichen sozialer Erhaltungsverordnungen auszuüben.

### **Hessen**

Eine vielbeachtete Initiative ist die Baulandoffensive Hessen. Das Land Hessen unterstützt Kommunen bei der Mobilisierung von Bauland. Die Nassauische Heimstätte/Wohnstadt stellt in Kooperation mit der Hessischen Landgesellschaft (HLG und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen dafür den Kommunen auf Antrag die erforderliche Unterstützung zur Verfügung. Im Rahmen von Machbarkeitsstudien werden den Kommunen Vermarktungschancen und erste städtebauliche Konzepte für die Realisierung von bezahlbarem Wohnraumaufgezeigt. Die Machbarkeitsstudien liefern den Kommunen wichtige Grundlagen für die Verhandlungen mit Projektpartnern, möglichen Entwicklern oder Investoren. Ist die Flächenentwicklung wirtschaftlich schwierig und findet sich kein Partner, so kann die Kommune Gesellschafterin der Bauland-Offensive Hessen GmbH werden und einen Entwicklungsvertrag abschließen. Die Bauland-Offensive Hessen GmbH kauft dann auch Grundstücke von Privaten und führt die Baulandentwicklung im Treuhandauftrag der Kommune durch. Dabei bindet die Baulandoffensive Hessen verbindlich private Unternehmen in die Baulandentwicklung ein. Grundsätzlich werden die Grundstücke dem Markt zugeführt, z.B. durch Konzeptvergabeverfahren.

In Hessen wurde ein Praxisleitfaden für Konzeptvergaben veröffentlicht: „Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten - Verfahren und Praxisbeispiele“.

---

## **Niedersachsen**

Niedersachsen plant, Gemeinden in der aktiven Bodenpolitik zu unterstützen und prüft verschiedene Maßnahmen, z.B. einen Landesfonds oder die Gründung einer eigenen Landeswohnungsbau-gesellschaft. Die Anwendung des Erbbaurechts soll gestärkt werden.

Vorgesehen ist auch, die Landeshaushaltsordnung anzupassen, um entbehrliche Liegenschaften verbilligt abgeben zu können.

## **Nordrhein-Westfalen**

Nordrhein-Westfalen unterstützt unter anderem mit der landeseigenen Entwicklungsgesellschaft NRW.Urban und dem Programm zur kooperativen Baulandentwicklung Kommunen, die aus per-sonellen, organisatorischen bzw. finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, erforderliche Bau-landentwicklungen rasch zu realisieren.

Die Kommunen erhalten Analysen und Beratung über die Eignung von Brachflächen, Leerständen und sonstigen Flächenpotenzialen im Innenbereich für Wohnungsbau, unter anderem durch den Standortcheck Wohnen. Qualifizierte Standortberichte bieten eine technisch-wirtschaftliche Er-stanalyse mit Handlungsempfehlungen. Bei Eignung der untersuchten Fläche für eine Bauland-entwicklung können von der Kommune weitere Förderinstrumente genutzt werden.

Auch mit dem „Flächenpool NRW“ werden Kommunen dabei unterstützt, geeignete Flächen zu identifizieren und einer Bebauung zuzuführen. Dazu werden Potenziale geprüft und Abstimmun-gen zwischen Kommunen und Eigentümern moderiert. Die Flächen verbleiben im privaten Besitz.

Bei der „Kooperativen Baulandentwicklung“ werden die Kommunen Mit-Gesellschafter einer ge-meinsamen „Entwicklungsgesellschaft auf Zeit“ mit NRW.Urban. Damit erfolgt die Finanzierung – abgesichert über eine Bürgschaft durch die NRW.Bank. NRW.Urban stellt die Expertise für die Baulandentwicklung, die Erschließung und Vermarktung zur Verfügung, erwirbt nach Vorgaben der Kommune die Grundstücke und übernimmt das Projektmanagement und die Abrechnung. Auch mit dem „Grundstücksfonds NRW“ unterstützt das Land Kommunen durch den Erwerb von Grundstücken Dritter.

Ein wichtiger Baustein ist die Landesinitiative "Bauland an der Schiene". Gemeinsam mit den Kommunen sollen an Standorten des SPNV Potenziale von rund 1.900 ha Bauland kurz-, mittel- und langfristig entwickelt werden.

Die dargestellten Programme entlasten die kommunalen Haushalte erheblich. Sie sollen unter ei-ner gemeinsamen Dachmarke weiterentwickelt werden.

Darüber hinaus werde ein Schulungsprogramm zur verbesserten Anwendung des baurechtlichen Instrumentariums für die kommunale Ebene erarbeitet.

Das Land Nordrhein-Westfalen und die Deutsche Bahn AG haben bereits im Jahr 2002 die Bahn-flächenEntwicklungs-Gesellschaft NRW mbH gegründet. Die BEG soll in enger Kooperation mit den Städten und Gemeinden zügig eine städtebaulich sinnvolle und ökonomisch tragfähige Neu-ordnung und Integration der Bahnliegenschaften herbeiführen.

---

## **Schleswig-Holstein**

In Schleswig-Holstein steht derzeit die Entwicklung eines neuen Landesentwicklungsplans mit 1.106 Gemeinden im Vordergrund. Eine besondere Herausforderung sind die unterschiedlichen Ausgangs- und Bedarfslagen, die sehr unterschiedliche Handlungsstrategien erfordern. Ziel ist es, das Bewusstsein für die regional und kleinräumig unterschiedlichen Bedarfslagen zu schärfen und Ansätze zur Kooperation bei der Baulandentwicklung zu fördern. Als neue Fördermaßnahmen sollen Flächenpools, Geodatenanalyse und Programme zur Stärkung der interkommunalen Kooperation eingesetzt werden.

### **Diskussion**

Die Länder regen an, zur verbilligten und direkten Abgabe von Bundesliegenschaften für den geförderten Wohnungsbau anstelle verschiedener einzelner Haushaltsvermerke für unterschiedliche Bundesressorts und -einrichtungen die generellen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) anzupassen. Nach § 63 Absatz 2 und 3 BHO dürfen Vermögensgegenstände des Bundes bisher nur zum vollen Wert veräußert werden; Ausnahmen können nur bei dringendem Bundesinteresse durch Sonderregelungen im Haushaltsplan zugelassen werden. Eine generelle Anpassung der BHO würde einen wichtigen Impuls an die Landesparlamente vermitteln, ihre Landeshaushaltsordnungen ebenfalls entsprechend anzupassen.

Die Mitglieder der Baulandkommission zeigten großes Interesse an einer stärkeren Nutzung von Bodenfonds, mit denen aus der Veräußerung der Grundstücke Einnahmen für den Ankauf und die Entwicklung weiterer Flächen generiert werden, so dass ein revolvierendes System entsteht. Dabei wurden vor allem landesweite oder regionale Lösungen empfohlen, Die regionalen bzw. landesweiten Bodenfonds können mit weiterer Beratung und Unterstützung verbunden werden. Das BMEL empfahl dafür z.B. die Kooperation der Kommunen mit gemeinnützigen Landgesellschaften, die in manchen Bundesländern bereits bestehen, in weiteren in Vorbereitung seien. Eingebunden in einen Finanzpool, können diese auch notwendige Beratung, Know-how und Sicherheit bringen.

Aus Sicht des BMEL sollten die Baulandfonds auf den Innenbereich bzw. auf tatsächlich bauplanungsrechtlich realisierbare Wohnungsbaustandorte konzentriert werden. Die Einrichtung einer Quote könnte in Betracht gezogen werden, so dass etwa 70 Prozent des Bodenfonds aus Flächen des Innenbereichs einschließlich Brachflächen bestehen und 30 Prozent bereits durch Planungsrecht gesicherte Flächen seien. So würde man die Entwicklung der Innenentwicklungspotentiale unterstützen, aber die Kommunen nicht in ihrer Entwicklung einschränken.

### **Fazit**

Nach dem Vorbild der BImA sollten entbehrliche Landesliegenschaften vermehrt für den bezahlbaren Wohnungsbau und Einrichtungen der Daseinsvorsorge (sowie indirekt als naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen) zur Verfügung gestellt werden. Dazu sollten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, wobei der Bund durch eine generelle Anpassung der Bundeshaushaltsordnung wichtige Impulse geben kann.

Die Kommunen erhalten durch verschiedene Unterstützungsangebote und Länderprogramme, wie die kooperative Baulandentwicklung in NRW oder die Baulandoffensive Hessen, wichtige

---

Hilfestellungen bei der Baulandentwicklung für bezahlbaren Wohnungsbau. Die Landesinitiativen sollten dem entsprechend intensiviert und vervielfältigt werden.

Die Länder sollten vor allem auf Landes- bzw. regionaler Ebene (z.B. Kommunalverbände) den Aufbau und Betrieb von Bodenfonds, gemeinsamen Grundstücksentwicklungsgesellschaften oder vergleichbare Instrumente zur Unterstützung der Kommunen etablieren. Ziel ist es gemeinsame Strukturen zu schaffen, mit denen Grundstücksankauf, -entwicklung und -verkauf als Sondervermögen in einer Landes- oder regionalen Gesellschaft erfolgt. Länder (und weitere öffentliche Eigentümer) sollten neben der Anschubfinanzierung und der kontinuierlichen Finanzierung von Grundstücksankäufen und Zuschüssen für Verbilligungen auch eigene Liegenschaften als Sacheinlagen einbringen.

---

### III. Aktive Baulandpolitik und integriertes Flächenmanagement durch Kommunen

Einen Schwerpunkt der 4. Sitzung bildete die Frage, wie Kommunen eine aktive und gemeinwohlorientierte Liegenschaftspolitik betreiben können und durch ein integriertes Flächen- und Prozessmanagement mehr Grundstücke schneller mobilisiert werden können. Dazu referierten Matthias Metzmacher, Referatsleiter im BBSR, Hilmar von Lojewski, Beigeordneter des Städtetages, die Planungsdezernenten Robin Denstorff aus Münster und Thomas Dienberg aus Göttingen sowie Dr. Christian Osthues, Geschäftsführer des IVD Immobilienverbandes Deutschland für die BID. Wesentliche Aussagen werden nachstehend zusammengefasst.

#### Baulandstrategien als differenzierte und transparente Instrumentenbündel

Viele Städte haben mittlerweile – meist verknüpft mit Handlungsprogrammen Wohnen – umfassende Baulandstrategien für bezahlbaren Wohnungsbau erarbeitet bzw. aktualisiert und entsprechende Baulandbeschlüsse politisch verbindlich verabschiedet.

Ein Großteil der Baulandentwicklung erfolgt nicht mehr durch reine Angebotsplanung, sondern über Konzeptvergaben oder Investorenauswahlverfahren bei kommunalen Liegenschaften bzw. in kooperativen Baulandmodellen mit den jeweiligen Aushandlungsprozessen bei privaten Flächen, wobei in beiden Fällen bestimmte Anteile für mietpreisgebundene Wohnungen und die Beteiligung an Planungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten vereinbart werden.

#### Aktive kommunale Liegenschaftspolitik

Ein wichtiger Baustein der Bauland- und Bodenpolitik ist die Verfügbarkeit und Vergabe eigener kommunaler Grundstücke, so dass den Rahmenbedingungen hierfür eine hohe Bedeutung zukommt. Unter den aktuellen Marktbedingungen stellt ein (Wieder-)Einstieg in die Flächenbevorzugung Kommunen vor große finanzielle Herausforderungen. Zusätzlich wird die Bevorratung durch das geringe Grundstücksangebot erschwert.

Insbesondere zur Deckung eines erhöhten Baulandbedarfs ist der Zwischenerwerb ein kurz- bis mittelfristig wirksames Instrument zur vorbereitenden Baulandentwicklung. Dieser ist meist aufwändig, deutlich teurer als der Erwerb in einem frühen Entwicklungsstadium und zusätzlich mit der entsprechenden Grunderwerbssteuerpflicht bei An- wie auch Verkauf behaftet. Um diesem Nachteil zu begegnen, setzen Kommunen wie Münster und Offenburg auf die liegenschaftliche Partizipation im Rahmen einer kooperativen Baulandentwicklung. Durch eine stufenweise Baulandentwicklung wird das Planungsrecht erst geschaffen, wenn die Grundstückseigentümer bestimmte Mindestanteile zum entwicklungsunbeeinflussten Wert an die Kommune verkaufen. In diesem Zusammenhang spielt die Umlegung eine wichtige Rolle.

Für sehr große Außenbereichs- und Umstrukturierungsflächen wird die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) wieder vermehrt genutzt. Mit der SEM wird eine spekulative Vorwegnahme von Bodenwertsteigerungen verhindert. Bodenwertsteigerungen der Flächenentwicklung werden in hohe städtebauliche, infrastrukturelle und Umfeldqualitäten investiert. Die SEM sollte von Bundes- und Landespolitik als ein wirksames Instrument einer gemeinwohlorientierten Baulandentwicklung politisch mehr Rückenwind erhalten.

---

Ein weiteres Verfahren zur preisreduzierten Grundstücksvergabe kann die vergünstigte Direktvergabe an gemeinwohlorientierte Bestandshalter sein. Diese erfolgt mit der Auflage, einen bestimmten Anteil von geförderten oder preisgedämpften Wohnungen zu errichten. Die Quote variiert dabei i.d.R. zwischen 30 und 60 Prozent. Ein in Münster erfolgreich eingesetztes Vergabeverfahren im Sinne eines Konzeptvergabeverfahrens ist das „Gebot auf die Startmiete“, bei dem das Angebot mit der geringsten Startmiete für geförderten und freifinanzierten Wohnungsbau den Zuschlag erhält. Ebenfalls in Münster, aber auch in vielen weiteren Kommunen, werden städtische Eigenheimgrundstücke für einkommensschwächere Familie über Kommunalrichtlinien mit Abschlägen zum Bodenrichtwert vergeben. Die Stadt Münster kombiniert in ihrer Baulandstrategie die liegenschaftliche Partizipation für neue Außenbereichsplanungen für Eigenheimgebiete mit einer kooperativen Baulandentwicklung auf privaten Innenbereichsflächen, bei denen für neues bzw. geändertes Planungsrecht eine 30 Prozent-Quote für Sozialwohnungen vorgegeben ist.

Und schließlich steigt mittlerweile die Bedeutung von Erbbaurechten für mietpreisgebundenen Wohnungsbau.

### **Kooperative Baulandmodelle mit Quoten auf privaten Flächen**

Für Grundstücke, die in privatem Eigentum verbleiben, haben sich kooperative Baulandmodelle mit städtebaulichen Verträgen als wichtiges Instrument etabliert. Im Zuge der Baurechtschaffung werden zwischen Kommune, Grundstückseigentümer bzw. Investor - häufig auf der Grundlage von gemeindlichen Grundsatzbeschlüssen - Quoten für geförderte bzw. preisgedämpfte Wohnungen sowie die Beteiligung an den Planungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten vereinbart. Da dies für Flächen im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB allerdings derzeit nicht möglich ist, hat sich die Baulandkommission mit der Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in 34er Gebieten befasst (vgl. Dokumentation der 2./3. Sitzung).

### **Diskussion**

Die Mitglieder der Baulandkommission sehen in einer aktiven und nachhaltigen Liegenschaftspolitik und Baulandmobilisierung der Kommunen die zentrale Aufgabe, um ausreichend bezahlbaren Wohnungsneubau zu erreichen.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, einzelner Länder und des Mieterbundes ist eine zentrale Voraussetzung, dass die Kommunen durch Bodenbevorratung und Zwischenerwerb über ausreichend eigene Liegenschaften verfügen und diese vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau einsetzen. Allerdings sei hier darauf zu achten, dass Kommunen mit Bodenbevorratung nicht „auf die grüne Wiese“ ausweichen und sich einen Agrarlandvorrat sichern.

Insgesamt stellt sich bei allen Formen des kommunalen Flächenerwerbs die Frage der Finanzierung. Die Gemeindeordnungen und insbesondere deren Auslegung und Anwendung durch die Aufsichts- und Genehmigungsbehörden sollten dies zukünftig berücksichtigen. Auch Gemeinden in der Haushaltssicherung sollten Liegenschaften zum Aufbau eines strategischen Flächenmanagements ankaufen dürfen. Anpassungen von Haushaltsrecht und Gemeindeordnungen sind zudem notwendig, damit Kommunen eigene Liegenschaften einfacher und rechtssicherer mit Preisabschlägen für mietpreisgebundenen Wohnraum veräußern können.

---

Einzelne Mitglieder sprechen sich dafür aus, neben privaten Mitteln vermehrt bürgerschaftliches Engagement in die Baulandmobilisierung einzubinden. Dies könne die Mitwirkungsbereitschaft und Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen. Vor allem Genossenschaften oder Stiftungen würden eine gemeinwohlorientierte Wohnungs- und Liegenschaftspolitik befördern.

Die immobilienwirtschaftlichen Verbände betonen, dass alle Formen der Baulandentwicklung zum Einsatz kommen und alle Wohnungsmarktakeure gleichberechtigt beteiligt werden müssen. Die Verfahren und Anforderungen von Konzeptvergaben sowie kooperativen Baulandmodellen sollten so ausgestaltet werden, dass sie transparent und angemessen sowie für alle Investoren in gleicher Weise verbindlich gelten. Die Vorgaben für geförderte bzw. mietpreisgedämpfte freifinanzierte Wohnungen, für energetische, architektonische und weitere Qualitäten, ebenso wie die Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur dürfen nicht zu einer Verteuerung der freifinanzierten Wohnungen führen. Dazu ist zu berücksichtigen, dass nicht in allen Projekten gleiche Wertsteigerungen und Erträge zu erzielen sind.

### **Fazit**

Für eine bedarfsorientierte und nachhaltige Wohnungsbauentwicklung bilden integrierte Baulandstrategien in Verbindung mit wohnungspolitischen Konzepten eine wichtige Grundlage. Diese bündeln das vorhandene Instrumentarium, um ausreichend Bauland zu entwickeln und für bezahlbaren Wohnungsbau verfügbar zu machen.

Das vorhandene Instrumentarium des BauGB und hier vor allem der städtebauliche Vertrag und die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Umlage und Sanierungsmaßnahme) bieten bewährte Möglichkeiten, das Wachstum zu steuern, Bauland bereitzustellen und Teile der Planungswertsteigerungen für die Finanzierung von Planungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu nutzen. Die Kommunen sollten für eine aktive und nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik dieses Instrumentarium bedarfsorientiert und zielgenau anwenden.

Die Baulandkommission betont insbesondere die große Bedeutung eigener kommunaler Liegenschaften, wozu strategische Bodenbevorratung und Zwischenerwerb zu verstärken sind.

Für eine aktive und nachhaltige Baulandmobilisierung haben sich sowohl die liegenschaftliche Partizipation bewährt, bei dem Kommunen vor der Planung und Baurechtschaffung Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten Wert ankaufen, als auch kooperative Baulandmodelle, bei denen die zu planenden und entwickelnden Flächen im privaten Eigentum verbleiben und Regelungen zur Kostenbeteiligung und Anteilen für sozialen und/oder preisgedämpften Wohnungsbau über städtebauliche Verträge getroffen werden.

Für eine breite Akzeptanz der Baulandentwicklung bei Grundstückseigentümern, Investoren und in der Bürgerschaft sind angemessene, wirtschaftlich tragfähige, sowie verbindliche und transparente Kriterien für die Baulandmodelle wichtig, um bei angemessener Flexibilität eine Gleichbehandlung der Investoren zu erzielen.

---

# Integriertes Verfahrensmanagement und Beschleunigung von Planungsprozessen

## **Bestandsaufnahme und aktives Flächenmanagement**

Für eine aktiv steuernde und vorsorgende Bauland- und Stadtentwicklungspolitik bildet ein strategisches Flächenmanagement eine zentrale Grundlage. Dazu müssen Flächenpotenziale kontinuierlich erhoben, bewertet, priorisiert und bilanziert werden. Die so erstellte Bestandsaufnahme sollte z.B. in Form eines Baulandkatasters allen Interessierten zur Verfügung stehen, wozu die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen und ggf. zu erweitern sind. Dies sollte ergänzt werden durch ein spezielles Brachflächenkataster, insbesondere im Innenbereich, wie es in einigen Bundesländern zur Anwendung kommt. Flächen und die darauf bezogene Bautätigkeit sollten einem laufenden Monitoring unterzogen werden.

Über den gezielten Aufbau geeigneter Informationsgrundlagen lässt sich ein aktueller Überblick über die relevanten und verfügbaren Bauland- und Innenentwicklungspotenziale schaffen und belastbar bewerten. Flächen können gesichert, künftige Entwicklung gesteuert werden. Einbezogen werden sollten auch künftige Nutzungsaufgaben

Trotz der aktuell hohen Bedeutung des Wohnungsbaus muss ein aktives Flächenmanagement alle Nutzungen im Blick haben, v.a. auch gewerbliche Nutzungen. Zudem gilt es, die mittel- bis langfristige Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung zu berücksichtigen. In Verbindung mit Stadtentwicklungskonzepten lassen sich auf dieser Basis geeignete Wohnbauflächen festlegen und die Wohnbaulandentwicklung mit konkurrierenden und innerhalb der Städte notwendigen Nutzungen wie Gewerbe- und Grünflächen abwägen.

## **Verfahren nicht weiter zu beschleunigen – Potenziale durch vorausschauende Planung nutzen**

In der Praxis zeigt sich, dass kurze Planungsverfahren durchaus möglich sind. Dazu müssen die Planungen allerdings politisch gewollt sein und es dürfen keine komplexen umwelt- und naturschutzrechtlichen Themen berührt sein. Dann sind B-Plan-Verfahren durchaus auch in neun Monaten durchzuführen (so z.B. in Göttingen oder in Ulm). Die Regelungen zum Bauplanungsrecht haben sich bewährt. Von Seiten der Kommunen und der Experten für das Bauplanungsrecht wird kein Spielraum gesehen, die förmlichen Verfahren weiter zu komprimieren.

Gehemmt würden Verfahren meist durch folgende Faktoren: die Grundstücksverfügbarkeit (auf kommunalen Grundstücken lässt sich Bauland schneller entwickeln), die fehlende Akzeptanz für Neubauvorhaben bei Anwohnern, langwierige politische Entscheidungen, rechtliche Hürden durch Umwelt-, Natur- und Artenschutzgesetzgebung sowie dazu notwendige Gutachten, die zudem häufig deutlich umfangreicher als vorgeschrieben angefertigt werden. So können die Laufzeiten bei schwierigeren Projekten je nach Kommune und Komplexität erheblich variieren.

Für die Beschleunigung der Planungs- und Entscheidungsprozesse hat sich in etlichen Kommunen ein besseres Verfahrensmanagement mit besseren Strukturen etabliert. Beschleunigungspotenzial besteht gerade auch vor dem eigentlichen Verfahren. Deshalb sind in wesentlich größerem Umfang vorauslaufende Planungen zu betreiben. So können umwelt- und naturschutzrechtliche Untersuchungen zumindest zum Teil bereits im Zuge vorlaufender Planungen durchgeführt werden.



---

## **Aufbau einer Umweltdatenbank**

Herr PSt Pronold zeigte sich offen für den Vorschlag einer Einrichtung einer Umweltdatenbank, in der Inhalte von in Bebauungsplanverfahren erstellten Umweltberichten gesammelt werden sollen. Voraussetzung sei aber eine vorherige genaue Klärung aller relevanten Fragen zu Datenschutz, Pflege, Zuständigkeiten, Kosten usw.

Brandenburg brachte ergänzend den Vorschlag ein, in § 1a BauGB analog zu § 15 Abs. 6 Bundesnaturschutzgesetz Ersatzzahlungen einzuführen.

## **Interne Prozessoptimierung durch integriertes Verfahrensmanagement und Strukturen**

Im förmlichen Planungsverfahren können interne Planungs-, Abstimmungs-, Genehmigungs- und Realisierungsprozesse durch ein integriertes Verfahrensmanagement optimiert werden:

- Klare Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen unter anderem durch Aufstellung gesamtstädtischer und teilträumlicher Konzepte und Priorisierung von Baugebieten;
- Frühe Einbindung der Fachbehörden und -planer, um den Untersuchungsrahmen abzustimmen und notwendige Gutachten in Auftrag zu geben, einen verbindlichen Verfahrensablauf abzustimmen;
- Identifizierung und Vernetzung aller relevanter Themen, Ziele, Aufgaben, Beteiligten und eine darauf aufbauende Prozessanalyse und Prozessplanung, die zeitliche Abhängigkeiten und Überlagerungen, Zuständigkeiten und Optimierungsansätze enthält;
- Interne Projektsteuerung zur Bündelung von Themen und Steuerung der Prozesse;
- Internes Beteiligungs- und Koordinierungsmanagement, um Probleme und Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen (z.B. durch regelmäßige Planungs- oder Genehmigungskonferenzen).

Die Koordinierung und Einbindung aller Beteiligten in den verschiedenen Verwaltungen sollte möglichst durch eine zuständige Person, ein spezielles Innenentwicklungsmanagement oder eine Wohnungsbauleitstelle erfolgen, die auch Investoren als Anlaufstelle dient.

## **Frühzeitige Einbindung von Politik und Öffentlichkeit durch neue Partizipationswege**

Darüber hinaus ist es für reibungslose und rasche Planungsverfahren unerlässlich, dass für prioritäre Wohnungsbaustandorte und die Schaffung von Baurecht auf einzelnen Flächen eine politische Absicherung erfolgt und öffentliche Akzeptanz geschaffen wird. Dazu müssen sowohl die Abstimmung mit der Politik als auch die Information und Beteiligung der Bevölkerung möglichst frühzeitig erfolgen. Es gilt Partizipation weiterzuentwickeln und für das jeweilige Vorhaben geeignete Beteiligungsverfahren über die förmlich festgesetzte Beteiligung hinaus einzusetzen. Als Instrumente der Bürgerbeteiligung lassen sich auch Wettbewerbsverfahren nutzen. Es wird empfohlen, bereits im Vorfeld der Projekte die allgemeine Akzeptanz für den Wohnungsneubau zu verbessern, z.B. durch lokale oder regionale Bündnisse für den Wohnungsbau und kontinuierliche Berichterstattung über die Bedarfe. Für eine Beschleunigung der Planungsprozesse ist es allerdings notwendig, dass die Politik unter Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse entscheidet und selbst bei kritischen Einzelmeinungen grundsätzlich hinter den Vorhaben steht.

---

## **Fazit**

Kommunen sollten prüfen, inwieweit vermehrt bereits im Vorlauf der förmlichen Planungsverfahren notwendige Schritte wie z.B. naturschutz- und umweltrechtliche Gutachten durchgeführt werden können. Der Umfang von Umweltgutachten sollte zudem nicht über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus erweitert, sondern so schlank wie rechtlich möglich gehalten werden. Nach Möglichkeit sollten bereits vorhandene Umweltgutachten für benachbarte Flächen genutzt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Dazu regt die Baulandkommission an, zu prüfen, ob sämtliche Umweltuntersuchungen in einer öffentlich zugänglichen Datenbank gespeichert werden können.

Für eine optimale und schnelle Gestaltung der Planungsprozesse sind die frühzeitige Einbindung der Fachbehörden und -planer sowie eine kontinuierliche interne und externe Projektsteuerung und -abstimmung, ein konstruktives Beteiligungs- und Koordinierungsmanagement sowie die frühzeitige Erstellung notwendiger Gutachten notwendig. Dadurch lassen sich Probleme und Konflikte frühzeitig erkennen und lösen. Dies erfordert integrierte Planungsprozesse und verbindliche Abstimmungsrunden zwischen den beteiligten Ämtern und (möglichen) Bauherren.

Die Mitglieder der Baulandkommission regen an, dass die Steuerung und Bündelung durch ein wirksames Innenentwicklungsmanagement oder einer Wohnungsbauleitstelle mit entsprechenden Kompetenzen erfolgt.

Darüber hinaus ist für eine Verbesserung der Akzeptanz und der politischen Entscheidungen die frühzeitige und für das Vorhaben zugeschnittene Beteiligung der Öffentlichkeit notwendig, wozu Kommunen und Investoren entsprechende Beteiligungsprozesse durchführen sollten.

## **Effizienteres Verwaltungshandeln und ausreichend qualifizierte Personalkapazitäten**

Insbesondere aus Sicht der Immobilienwirtschaft kann die Digitalisierung einen wichtigen Beitrag leisten, um die Planungsprozesse zu beschleunigen und die Verwaltungseffizienz zu steigern. Auch für die Beteiligung bieten digitale Instrumente gute Möglichkeiten. Sämtliche Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren sollten über eine digitale Plattform abgewickelt werden. Die technischen Voraussetzungen dafür sollte der Bund entwickeln und allen Beteiligten kostenlos zur Verfügung stellen.

Auch wenn Bund, Länder und Kommunen bereits am Aufbau eines deutschlandweiten Standards für XPlan und XBau arbeiten, wird aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Digitalisierung alleine die Kapazitätsengpässe der Planungsverwaltungen nicht lösen. Zudem erfordert die vollständige Digitalisierung des Planungs- und Baugenehmigungsverfahrens ein standardisiertes Verfahren und Technologien, zumindest einheitliche Schnittstellen.

Planungs- und Genehmigungsprozesse lassen sich nicht vollständig digital abbilden, da ein wichtiger Bestandteil im Austausch und den Verhandlungen zwischen kommunaler Verwaltung und Immobilienwirtschaft liegt. Insgesamt sind deshalb ausreichend qualifizierte Personalkapazitäten in den Planungsverwaltungen unverzichtbar. Unzureichende Personalressourcen bilden ein zentrales Hemmnis für mehr und schnellere Bauplanungen. Bei temporären Engpässen können Stadtentwicklungsgesellschaften oder landesweite Personalpools helfen. Anreize für mehr und beschleunigte Planungen und Genehmigungen können die in Hamburg erfolgreich praktizierten Prämien an Verwaltungsstellen setzen.

---

Damit die kommunalen Personalkapazitäten insgesamt erweitert und für die komplexen Planungsaufgaben qualifiziert werden, sollten Bund und Länder folgende Unterstützung anbieten:

- Eine Ausbildungs- und Einstellungsoffensive für technische Referendare und Planungsmitarbeiter in den Ländern und Kommunen gemeinsam mit einer Harmonisierung der in Ländern und Kommunen unterschiedlich gehandhabten Vergütungsstrukturen und
- eine offensives Fortbildungsangebot zur Verbreitung des Anwendungswissens zu städtebaulichen Instrumenten der Baulandentwicklung durch die kostenfreie Teilnahme an entsprechenden Seminaren und Weiterbildungsangeboten.

Darüber hinaus leisten die Bundesländer mit zielgenauen Initiativen und Programmen auch organisatorische Unterstützung bei der Baulandmobilisierung. Dies umfasst z. B. auch die Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen, Kommunikation und Kooperation mit Eigentümern, ein integriertes Verfahrens-/Innenentwicklungsmanagement.

### **Fazit**

Zur Verbesserung und Beschleunigung der Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozesse sollten die Mittel der Digitalisierung verstärkt zum Einsatz kommen. Bund, Ländern und Kommunen sollten dafür die Voraussetzungen verbessern; die laufenden Arbeiten der Bauministerkonferenz zu XPlan und XBau sollten verstärkt werden. Zur Verbesserung einer qualifizierten Personalausstattung und -qualifizierung der Planungsverwaltungen von sollte Bund, Länder und Kommunalverbände eine Personal- und Fortbildungsoffensive umsetzen. Dazu können zum einen Personalpools auf Ebene der Länder und Regionen oder die Unterstützung mit Entwicklungsgesellschaften dienen. Zum anderen sollten Bund und Länder eine Aus- und Fortbildungsoffensive durchführen, die insbesondere das Anwendungswissen städtebaulicher Instrumente der Baulandentwicklung verbessert. Dies umfasst z.B. ein um neue Inhalte und Formate weiterentwickeltes und für kommunale Verwaltungsmitarbeiter kostenfreies Fortbildungsangebot (unter Nutzung bestehender Strukturen wie Difu, vhw, ISW/ ISB, DASL), ebenso wie eine Ausbildungs- und Einstellungsoffensive für technische Referendare/ Referendarinnen (in Verbindung mit einer erhöhten Zulassung durch das Oberprüfungsamt (OPA).

### **Vorschläge zur Aktivierung von Kirchengrundstücken**

Insbesondere die Kirchen verfügen über umfassende Liegenschaften, die als Bauland mobilisiert werden können. Prälat Dr. Martin Dutzmann, Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) und Prälat Dr. Karl Jüsten, Kommissariat der deutschen Bischöfe, betonten die grundsätzliche Bereitschaft der Kirchen zur Schaffung von mehr bezahlbaren Wohnungsangeboten.

Beide Kirchen haben aufgrund struktureller Rahmenbedingungen nur wenig Einfluss auf die Nutzung und Vergabe der Grundstücke vor Ort. Dies liegt an der grundsätzlichen Unveräußerlichkeit von Flächen in kirchlichem Eigentum und der dezentralen Eigentümerstruktur. Kirchliches Eigentum wird in zahlreichen Gemeinden, Stiftungen und anderen Rechtsformen betreut und unterliegt dort spezifischen Satzungszwecken. Veräußert werden können nur entbehrliche und ungenutzte Flächen. Die Konversion bislang pastoral und landwirtschaftlich genutzter Flächen ist zudem aufgrund der Sondernutzungsrechte nur schwer oder gar nicht möglich. Beide Kirchen baten daher die Kommunen und Denkmalbehörden um Unterstützung bei der Anpassung von Nutzungsrechten an bestehende Bedarfe und bei der Umwidmung und Schaffung von Baurecht.

---

Die EKD begrüßt eine lokale Beteiligung der kirchlichen Eigentümer an Bündnissen für bezahlbares Wohnen und Bauen. Investitionen in den sozialen Wohnungsbau werden für die nachhaltige Vermögensverwaltung durch die kirchlichen Unternehmen geprüft. Kirchliche Flächenpotenziale bestehen auch in Innenstadtbereichen, z.B. auf ehemaligen Bestattungsflächen. Prälat Dr. Jüsten empfahl, im Sinne einer sensiblen Nachverdichtung, vorrangig vorhandene Flächen - auch im Bestand einzelner Kirchengemeinden - zu nutzen; gelungene Beispiele seien bereits vorhanden.

### **Fazit**

Die Mitglieder der Baulandkommission begrüßen die Bereitschaft der beiden Kirchen, einen Beitrag zur Baulandmobilisierung zu leisten. Hierfür sollten auch sinnvolle Umnutzungen planerisch unterstützt werden.

Darüber hinaus sollten Bund und Länder die Mitwirkung weiterer großer Eigentümer an der Baulandbereitstellung befördern, zum Beispiel Stiftungen, Gesellschaften in öffentlichem und halböffentlichem Eigentum.

## **Erbbaurechte als Instrument einer nachhaltigen Bodenpolitik**

Das Erbbaurecht wird als Instrument derzeit intensiv diskutiert. Diese Diskussion ist stark von den Zielsetzungen Vermögenserhalt beim Erbbaurechtsgeber und stadtentwicklungspolitischer und wohnungspolitischer Steuerung geprägt. BMI und BBSR haben daher gemeinsam mit dem DV das Projekt „Fachdialog Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?“ durchgeführt und in diesem Rahmen eine Expertise erarbeiten lassen

Zentrale Fragestellung war, ob und wie Erbbaurechte für den bezahlbaren Mietwohnungsbau genutzt werden können. GEWOS erstellte auf Basis einer Umfrage einen Überblick über die aktuelle Praxis der Kommunen bei der Anwendung des Erbbaurechts im Mietwohnungsbau. Dies wurde in Arbeitssitzungen mit Praktikern und Experten vertieft. Der Fachdialog wurde am 2.4.2019 mit einer öffentlichen Veranstaltung abgeschlossen. Im Rahmen der Baulandkommission wurden vorab wichtige Ergebnisse des Fachdialogs vorgestellt und diskutiert.

Im Rahmen einer nachhaltigen Bodenpolitik kann das Erbbaurecht (öffentlichen und privaten) Eigentümern eine Möglichkeit bieten, Bodenvermögen langfristig zu sichern, Bodenspekulation zu dämpfen, die Bodennutzung wohnungs- und stadtentwicklungspolitisch zu steuern und einen Beitrag zur Daseinsvorsorge sowie zur Schaffung und Sicherung von Wohnraum zu leisten.

Für den bezahlbaren Mietwohnungsbau ist die praktische Anwendung in den Kommunen bislang gering. Viele Kommunen prüfen derzeit allerdings einen verstärkten Einsatz.

Um die Erbbaurechte stärker zu verbreiten und weitere Grundstückseigentümer und Investoren zur Nutzung von Erbbaurechten zu motivieren, ist es erforderlich, die Attraktivität des Instrumentes zu erhöhen und Vorbehalten der potentiellen Erbbaurechtsnehmer Rechnung zu tragen. Dazu ist die praktische Ausgestaltung der Verträge entscheidend, wobei die Probleme vor allem in der sachgerechten Anwendung von Erbbaurechtsmodellen, der Beleihbarkeit und der Handhabung älterer Erbbaurechte vor dem Laufzeitende liegen. Eine Änderung des Erbbaurechtsgesetzes erscheint nicht notwendig. Allerdings sollte eine Anpassung der Regelungen für Erbbaurechte in der

---

Beleihungswertermittlungsverordnung (BelWertV) geprüft werden, um die Abschläge bei der Beleihung zu minimieren. Eine Änderung des Erbbaurechtsgesetzes ist nicht erforderlich.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge sind folgende wirtschaftliche Stellgrößen entscheidend:

- Festlegung des Erbbauzinses unter Berücksichtigung der aktuellen Kapitalmarktsituation und der angestrebten Miethöhen
- Berücksichtigung der unterschiedlichen Risiken

Weitere Empfehlungen zur praktischen Ausgestaltung von Erbbaurechtsverträgen:

- Möglichst lange Vertragslaufzeiten, die mit Gebäude-/ Sanierungszyklen synchronisiert sind,
- „Sprechklausel“ in Erbbaurechtsverträgen, um eine Verständigung zwischen den Vertragspartnern über eine mögliche Verlängerung oder Ablösung vor Vertragsende sicherzustellen,
- keine Überfrachtung der Erbbaurechtsverträge mit Vorgaben, die auch in anderen Regelwerken und Vereinbarungen festgehalten werden (z. B. B-Plänen, Städtebaulichen Verträgen),
- faire Vereinbarungen über die Anpassung zur Wertsicherung zwischen Erbbaurechtsgeber und -nehmer, wofür sich der Verbraucherpreisindex (VPI) bewährt hat.

Für den bezahlbaren Mietwohnungsbau und weitere wohnungspolitische Ziele ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Erbbauzins weiter verringert werden kann und die Kombination mit der sozialen Wohnraumförderung sinnvoll und möglich ist. Voraussetzungen sind entsprechende haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen analog zur verbilligten Abgabe von Liegenschaften.

## **Fazit**

Die Mitglieder der Baulandkommission sehen im Erbbaurecht ein ergänzendes Instrument zur Bereitstellung von Bauland für den bezahlbaren Wohnungsbau, das als Element wohnungspolitischer Handlungskonzepte und bodenpolitischer Grundsatzbeschlüsse eingesetzt und durch gute Vertragsgestaltung gestärkt werden sollte. Für den Erfolg ist die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge entscheidend, wozu aus Sicht des Erbbaurechtsnehmers ein marktgerechter Erbbauzins, angemessene, mehrere Instandhaltungszyklen umfassende Laufzeiten, eine faire Verständigung über die Konditionen der Verlängerung bzw. Ablösung sowie die volle Entschädigung nach Vertragsende ausschlaggebend sind.

Neben den Kommunen sollten auch private Grundstückseigentümer (Landwirte, kirchliche Eigentümer) und Projektentwickler für die Potentiale des Erbbaurechts für die Baulandbereitstellung aktiviert werden.

Bund, Länder und Kommunen, sollten deshalb die Möglichkeiten des Erbbaurechts weiter diskutieren und seinen Bekanntheitsgrad erhöhen. Hierzu werden Veranstaltungen, Handreichungen und Dialoge empfohlen.

---

## Vorschläge zur Vertiefung von Einzelthemen

PSt Wanderwitz berichtete in der Sitzung am 23. März 2019, dass ein zentrales Anliegen der Baulandkommission umgehend aufgegriffen wurde: Es wird eine Expertise erstellt, um Datenbedarfe und effizientere Datennutzung zu präzisieren. Die Expertise wird unter Federführung des BBSR gemeinsam mit Experten der Baulandkommission Prof. Dirk Löhr und Prof. Wolfgang Maennig sowie Herrn Andreas Schulten, bulwiengesa AG und Herrn Peter Ache, Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, erstellt und in der 5. Sitzung vorgestellt. Ziel ist es, mit mehr Transparenz und effizienterer Datennutzung die Baulandmobilisierung zu unterstützen. Dazu werden Handlungsempfehlungen formuliert.

Auf Initiative von Frau Senatorin Dr. Stapelfeldt werden in einer weiteren Arbeitsgruppe Möglichkeiten und Grenzen der Praxis der Wertermittlung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum geprüft. Ziel ist die Erarbeitung einer marktgerechten, einheitlichen Methode zur Berücksichtigung der Werteeinflüsse von Miet- und Belegungsbindungen. Auch diese Thematik wird Gegenstand der 5. Sitzung sein.

---

## **Dokumentation der 5. Sitzung am 15.05.2019**

### **Bodenmarkt und bodenpolitische Instrumente**

#### **I. Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten**

Die Wohnungs- und Bodenmärkte haben sich seit Beginn dieses Jahrzehnts erheblich verändert. Eine deutliche Marktanspannung besteht in vielen wirtschaftsstarken Großstädten und Universitätsstädten, zum Teil weit bis in das Umland. Dazu beigetragen hat die demographische Entwicklung der letzten Jahre, auch wenn sich der Umfang der Zuwanderung aus dem Ausland 2017 und 2018 wieder dem langjährigen Durchschnitt annähert. Im Vergleich zu Beginn des Jahrzehnts leben ca. 2,5 Mio. Menschen mehr in Deutschland (+3%). Schwerpunkt der Binnen- und Außenzüge sind die kreisfreien Städte, auf die mehr als die Hälfte des Zuwachses entfiel. Auch der Saldo aus Geburten und Sterbefällen folgt in Großstädten seit Jahren einem positiven Trend.

Insgesamt zeigen die regionalen Wohnungsmärkte sehr unterschiedliche Entwicklungstrends. Wachsende Städte und Regionen erleben durch hohe Wanderungsgewinne aus dem In- und Ausland eine weiter zunehmende Nachfrage mit Wohnungsengpässen. Andere Städte und vielfach ländliche, häufig peripher gelegene Regionen mit wirtschaftlichen Strukturproblemen prägen hingegen Bevölkerungsverluste mit den Folgen von Wohnungsleerständen und stagnierenden Mieten und Immobilienpreisen. Der nach Schätzungen bei 1,5 Mio. bis knapp unter 2 Mio. Wohnungen liegende Wohnungsleerstand verteilt sich immer ungleicher. Während in den weiter wachsenden Großstädten der Leerstand unter die notwendige Fluktuationsreserve gesunken ist, steigt er in peripheren und/oder strukturschwachen Regionen weiter an.

Die angespannte Wohnungsmarktsituation in den wirtschaftsstarken Regionen manifestiert sich in steigenden Mieten und Preisen. Im Jahr 2018 stiegen beispielsweise die Angebotsmieten um 5,2% gegenüber dem Vorjahr auf durchschnittlich 8,41 Euro/m<sup>2</sup> (Nettokaltmiete).

Ursache für die weiterhin steigenden Mieten und Preise ist der hohe Nachfrageüberhang und die im Vergleich dazu trotz beachtlicher Steigerungen noch zu geringe Bautätigkeit. Im Jahr 2018 wurde in Deutschland der Bau von insgesamt gut 347.000 Wohnungen genehmigt. Auch die Baufertigstellungen sind seit dem niedrigsten Wert im Jahr 2009 deutlich gestiegen. Das Niveau konnte 2017 auf 285.000 Wohnungen und damit um rund 80 Prozent erhöht werden. Im Jahr 2018 lag die Zahl der Baufertigstellungen bei knapp 287.000 Wohnungen, wobei der Geschosswohnungsbau insbesondere in den Großstädten spürbar anstieg. Der Anteil der Geschosswohnungen an neu gebauten Wohnungen hat sich dabei in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht und liegt mittlerweile deutlich über 50%. In diesem Segment sind zudem noch spürbare Zuwachsraten festzustellen, während der Einfamilienhausbau stagniert bzw. leicht rückläufig ist. Der Mangel an Wohnbauland betrifft somit vor allem den Geschosswohnungsbau.

Steigende Immobilienpreise sind zudem vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Zinsen zu sehen. Seit Februar 2016 liegen die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte mit anfänglicher Zinsbindung über 10 Jahre unter 2%. Bisher ist eine stärkere Zinswende ausgeblieben. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Preisentwicklung auf dem Bodenmarkt.

Der wichtigste Engpassfaktor für die Erhöhung der Bautätigkeit ist das knappe Wohnbauland. Zwar gibt es keine bundesweite Statistik über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Wohnbauland. Die Preisentwicklung ist aber insbesondere für unbebaute Grundstücke in den

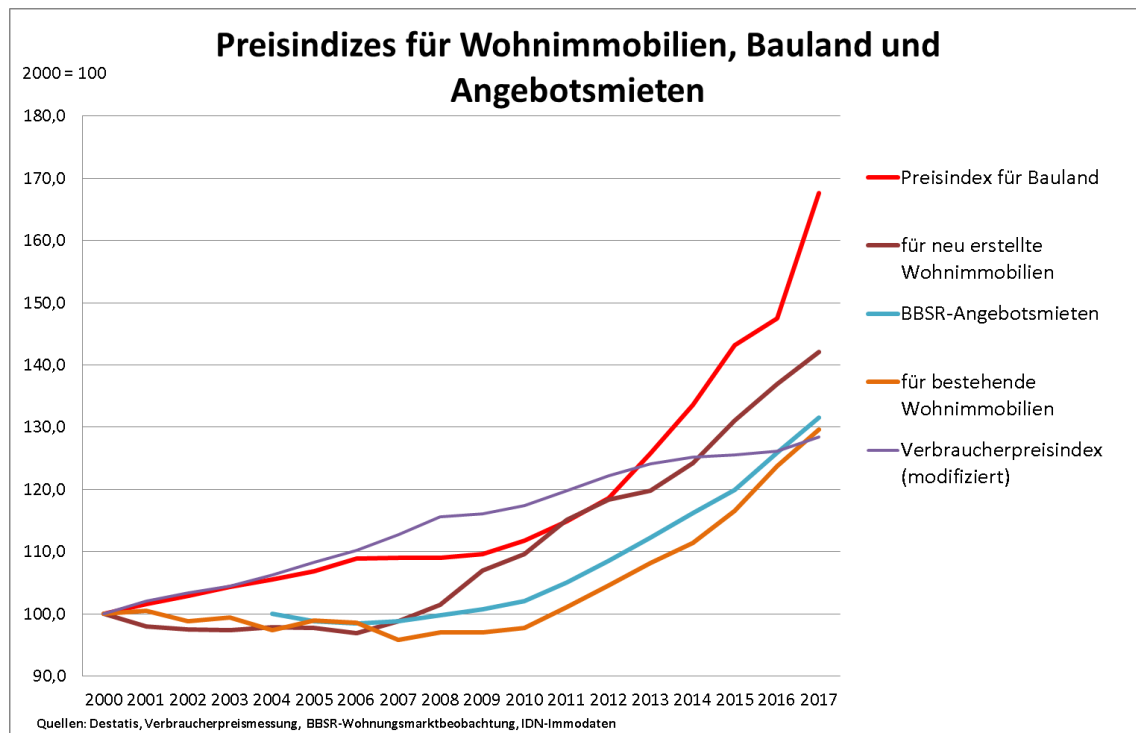
Wachstumsregionen in den letzten Jahren sehr stark gestiegen, so dass diese Knappheitspreise eine Mangellage aufzeigen. Studien zum Neubau zeigen, dass eine ausreichende Baulandausweisung das größte Hemmnis für die Ausweitung des Wohnungsbaus darstellt (BBSR, 2017: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?).

Die Wohnbaulandumfrage des Landes Niedersachsen als derzeit einzige umfassende Wohnbaulandumfrage in Deutschland kommt in ihrem Bericht 2018 zum Ergebnis, dass es in den letzten Jahren zwar eine zunehmende Neuausweisung von Wohnbauflächen gab. Gleichzeitig stieg jedoch der Bedarf an neuen Wohnbauflächen stark. Baulandreserven sind in Niedersachsen vorrangig für Einfamilienhausbebauung vorgesehen. Flächenangebote für den aktuell stark nachgefragten Geschosswohnungsbau zeigen dagegen eine geringere Dynamik. Insgesamt überstieg die Inanspruchnahme von Wohnbauland die Neuausweisungen um fast ein Drittel, so dass sich der Engpassfaktor Wohnbauland weiterhin negativ auf die Bautätigkeit auswirkt. Diese Befunde gelten zweifellos für viele Regionen in Deutschland.

Die Verknappung von Wohnbauland zeigt sich vor allem in der bundesweiten Preisentwicklung. Im Vergleich zu den Verbraucherpreisen stieg der Preisindex für Bauland seit der Jahrtausendwende um knapp 68 %, während die Verbraucherpreise um 28,5 % stiegen.

Aber nicht nur im Vergleich zur allgemeinen Teuerung ist die Baulandpreisentwicklung weit überdurchschnittlich. In den letzten 5 Jahren (2013 bis 2017) ist der Bauland-Preisindex um jährlich 7,2 % gestiegen. Im Vergleich dazu stiegen die Verbraucherpreise (Inflation) um 1 % p.a., der Häuserpreisindex um 4,3 % p.a. und die BBSR-Angebotsmieten um 3,9 % p.a. (s. Abbildung und Tabelle).

**Abbildung: Preisindizes für Wohnimmobilien, Bauland, Angebotsmieten (BBSR) und Verbraucherpreise**





**Tabelle: Preisindizes für Wohnimmobilien, Bauland, Angebotsmieten (BBSR) und Verbraucherpreise**

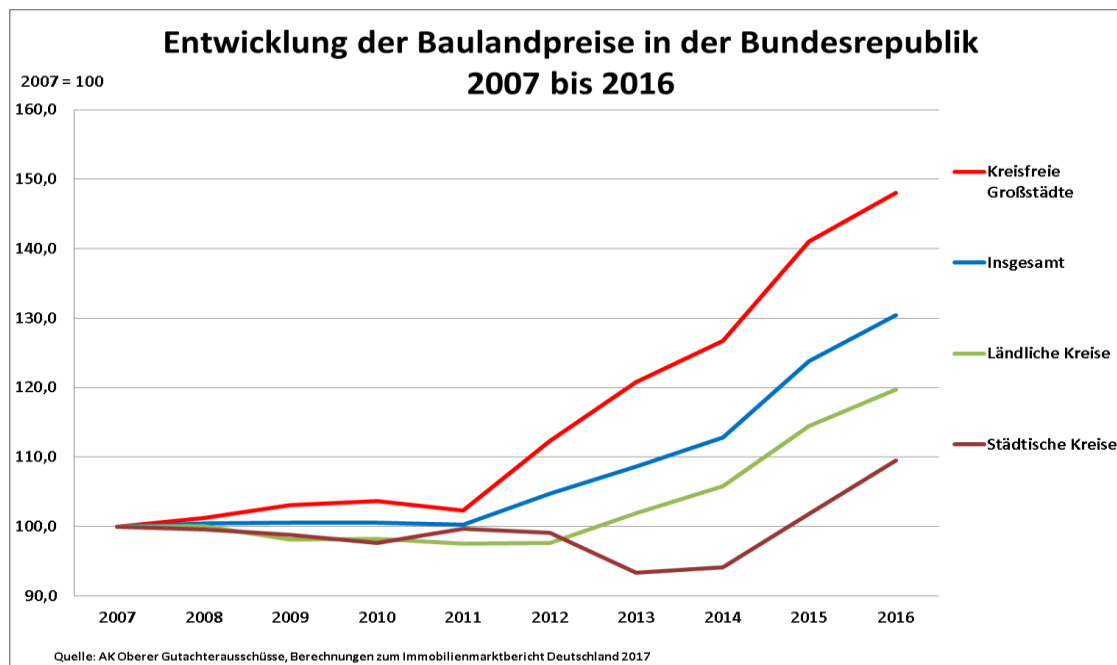
	Preissteigerung p.a. seit 2000	Preissteigerung p.a. seit 2012
Häuserpreisindex	1,7%	4,3%
für neu erstellte Wohnimmobilien	2,4%	3,7%
für bestehende Wohnimmobilien	1,6%	4,4%
Preisindex für Bauland	3,2%	7,2%
BBSR-Angebotsmieten	2,2%	3,9%
Verbraucherpreisindex	1,5%	1,0%

Quelle: BBSR, Datenbasis Statistisches Bundesamt und BBSR

### Regionale Entwicklungen

Die Baulandpreise sind insbesondere in den großen Städten überdurchschnittlich gestiegen. Ausnahmen davon sind einige strukturschwache Großstädte (z.B. Ruhrgebiet, Ostdeutschland). Auch im unmittelbaren Umland der großen Städte sind die Baulandpreise sehr stark gestiegen (beispielsweise im Münchener Umland). Die Preissteigerung betrifft in diesem Fall auch kleinere und mittlere Städte.

**Abbildung: Entwicklung der Baulandpreise in der Bundesrepublik 2007 bis 2016<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Erhebungen für die Immobilienmarktberichte des Arbeitskreises der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK-OGA) können seit einigen Jahren bundesweite Preisentwicklungen darstellen. Die Datenabdeckung war insbesondere in den ersten Berichtsjahren 2009 ff. jedoch noch nicht sehr groß. Trotz dieser methodischen Einschränkungen lässt sich anhand der Berechnungen des BBSR eine signifikant unterschiedliche Preisentwicklung in den Teilräumen Deutschlands aufzeigen.

Die Baulandpreisentwicklung verlief in den kreisfreien Großstädten seit 2008 mit +4,5 % p.a. und insbesondere seit 2011 mit +7,7 % p.a. sehr dynamisch. In den städtischen und ländlichen Kreisen stiegen die Baulandpreise deutlich moderater.

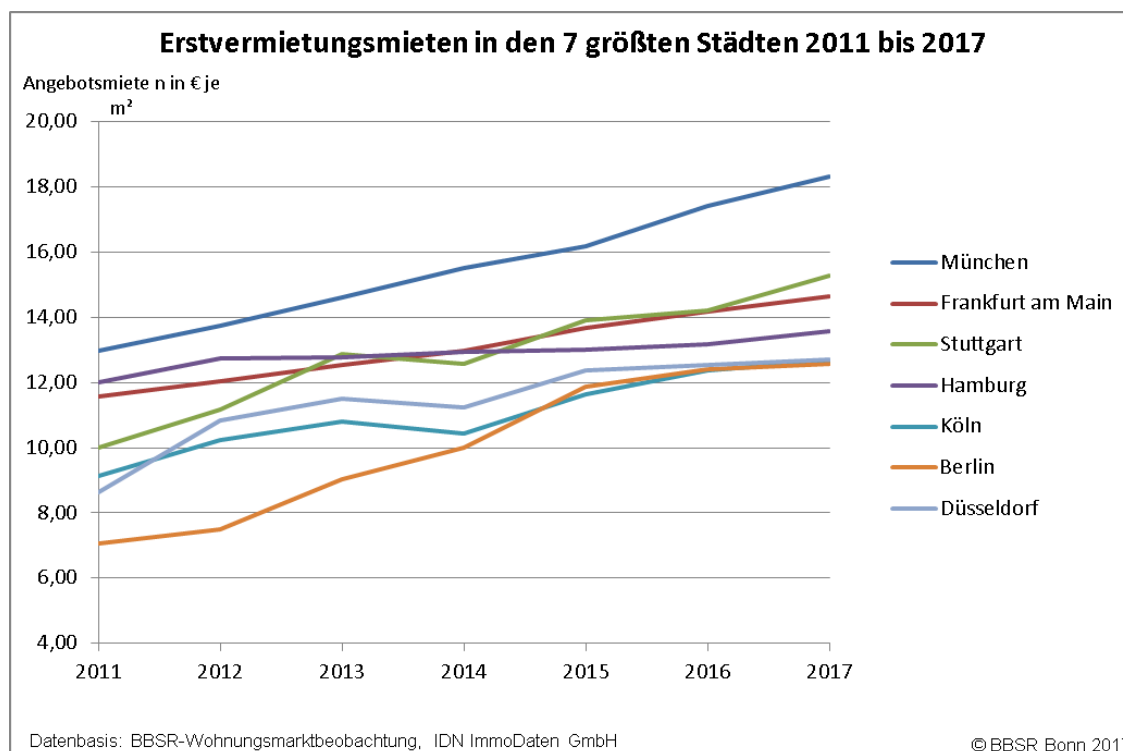
**Tabelle: Jährliche Steigerung der Bodenpreise in Deutschland**

	seit 2008 p.a.	seit 2011 p.a.
Kreisfreie Großstädte	4,5%	7,7%
Städtische Kreise	1,1%	2,0%
Ländliche Kreise	2,1%	4,2%
Insgesamt	3,0%	5,4%

Quelle: Daten für den Immobilienmarktbericht Deutschland 2017, Berechnungen BBSR

### Entwicklung von Erstvermietungsrenten und Baulandpreisen

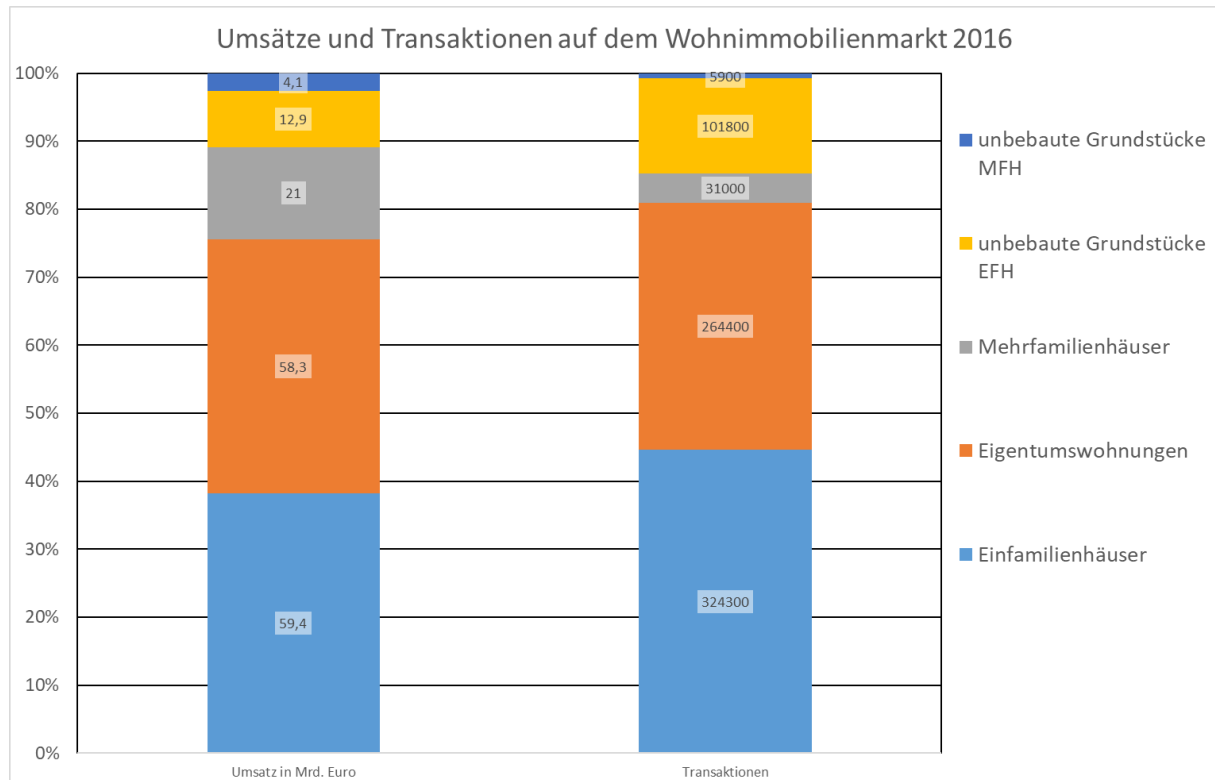
In den sieben größten Städten sind die Erstvermietungsrenten (Neubau) in den letzten 5 Jahren im Durchschnitt um über 5 Prozent gestiegen. Spitzenreiter im Preisniveau ist München mit 18,32 Euro je qm Neubaumiete im Jahr 2017. Am stärksten gestiegen sind die Neubaumieten in Berlin (10,9% p.a.), gefolgt von Stuttgart (6,4% p.a.) und München (5,9% p.a.).



## Das Transaktionsgeschehen am Bodenmarkt

Seit fünf Jahren steigen deutschlandweit die Transaktionszahlen und der Geldumsatz von Immobilien. Die anhand der Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse erkennbaren Preis- und Umsatzentwicklungen sind Anzeichen eines boomenden Marktes. Der Anteil des Geldumsatzes von unbebauten Wohnbaugrundstücken entspricht mit einer Summe von 17 Mrd. Euro im Jahr 2016 einem Anteil von 11% am Gesamtumsatz aller Wohnimmobilien. Der Anteil der unbebauten Wohnbaugrundstücke an allen Wohnimmobilientransaktionen liegt bei 14,8 %.

**Abbildung: Umsätze und Transaktionen auf dem Wohnimmobilienmarkt 2016**



Quelle: AK OGA, Immobilienmarktbericht Deutschland 2017

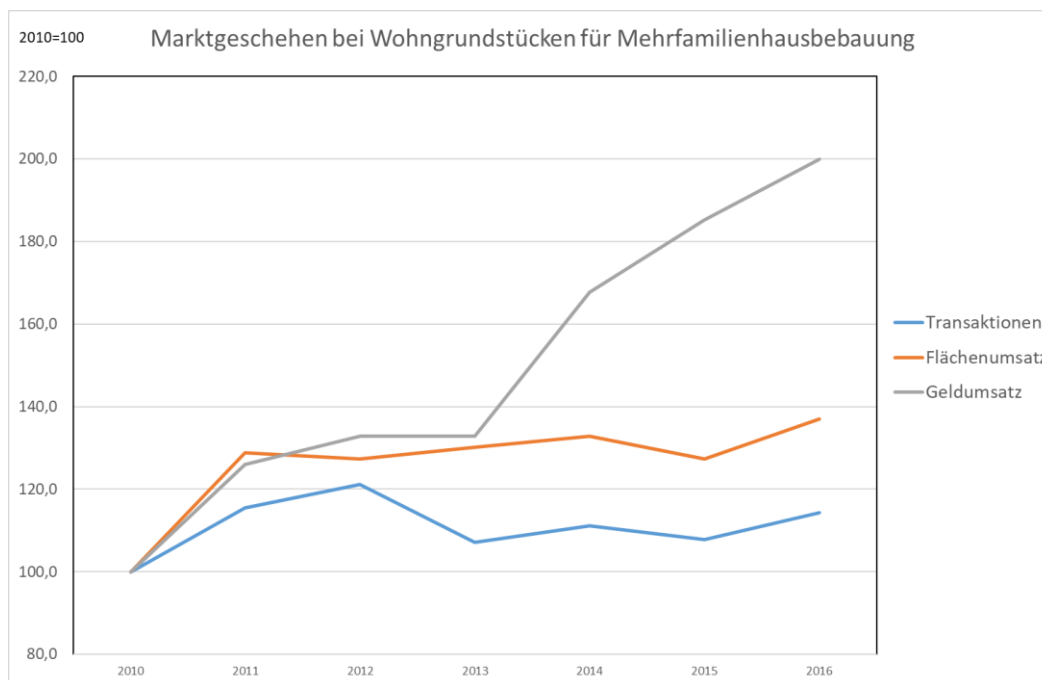
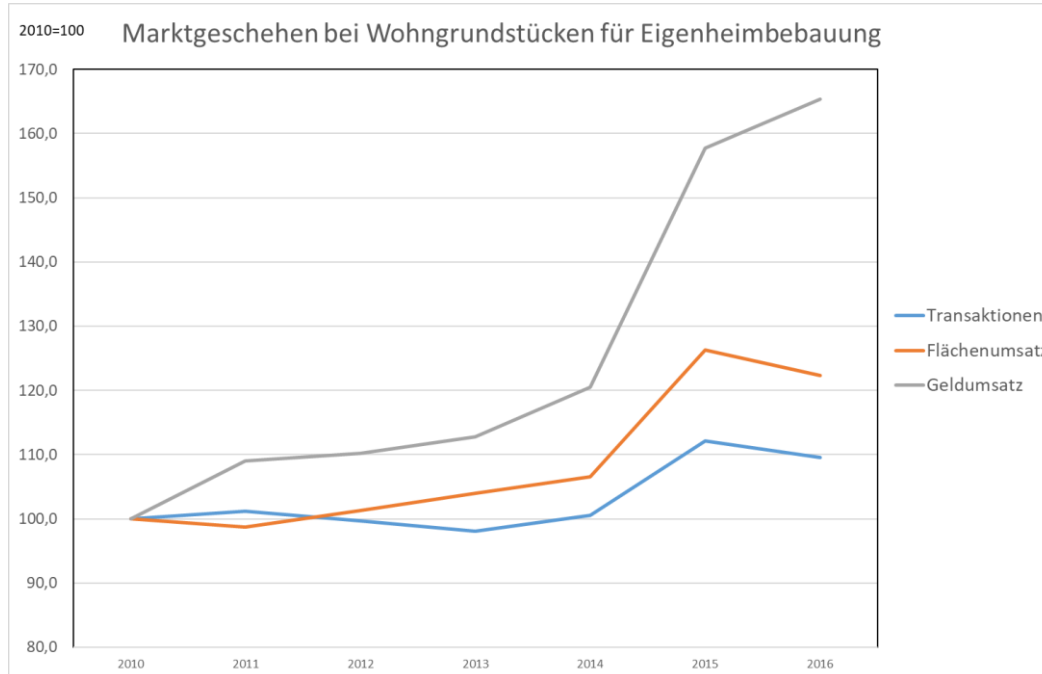
Das Bodenmarktgeschehen bei unbebauten Wohngrundstücken kann anhand der Zahl der Transaktionen, dem damit verbundenen Flächenumsatz sowie dem Geldumsatz beschrieben werden.

Aufgrund der starken Preisentwicklung stieg in den letzten Jahren vorrangig der Geldumsatz beim Verkauf von Wohnbauland. Bei Eigenheimgrundstücken beträgt der Umsatzzanstieg zwischen 2010 und 2016 ca. 65%, bei Mehrfamilienhausgrundstücken sogar 100%. Der Flächenumsatz (in ha) zeigt die Transaktionen in Verbindung mit den Grundstücksgrößen auf. Aufgrund der stärkeren Bedeutung der Umlandgemeinden für die Baulandbereitstellung ist im Eigenheimbereich der Flächenumsatz im Jahr 2016 um ca. 20% höher als im Jahr 2010 (bedeutet im Schnitt etwas größere Grundstücke). Im Mehrfamilienhausbau sind die Grundstücksflächenumsätze zwischen 2010 und 2016 deutlich gestiegen, wobei am aktuellen Rand die Dynamik etwas an Schwung verloren hat.

Die Entwicklung der Transaktionszahlen von Wohnbaulandflächen ist dagegen verhältnismäßig moderat verlaufen. 2016 waren die Verkäufe von Eigenheimbauflächen um knapp 10%, im Mehrfamilienhausbereich um ca. 14% höher als 2010.

Eine Einschätzung anhand dieser bundesweiten Daten der Kaufpreissammlungen, in welchem Ausmaß eine stärkere Baulandmobilisierung stattfinden sollte, ist aufgrund der Differenziertheit und regionalen Besonderheiten der Bodenmärkte nur sehr eingeschränkt zu leisten.

**Abbildung: Marktgeschehen bei Wohngrundstücken**



Quelle: AK OGA, Immobilienmarktbericht Deutschland 2017

---

## II. Planungswertausgleich

### **Zusammenfassung der einführenden Impulsbeiträge von Prof. Wickel und Prof. Spars**

Unter einem Planungswertausgleich wird der Wertausgleich für planbedingte Veränderungen des Bodenwertes verstanden. Die Wertsteigerung, die aufgrund der Planungen der Gemeinden entsteht und bislang dem Grundeigentümer als sogenannter „leistungsloser Gewinn“ zufällt, soll mit diesem Instrument generell den Gemeinden und damit der Allgemeinheit zugutekommen. Planung wird verstanden als die Schaffung von Bau- und Nutzungsrechten für Grundstücke. Das zentrale Instrument dafür ist der Bebauungsplan. In § 34-Gebieten könne daher ein Planungswertausgleich nicht ohne weiteres zur Anwendung kommen.

Prof. Wickel ordnete einen gesetzlich einzuführenden Planungswertausgleich in das geltende Bauplanungsrecht ein. Plane eine Gemeinde ein neues Baugebiet, gehe damit in der Regel auch die Schaffung von Einrichtungen der technischen, sozialen oder kulturellen Infrastruktur einher, die sich ebenfalls wertsteigernd auswirken. Ein Zweck des Planungswertausgleichs wäre folglich die Finanzierung von Infrastrukturen, die sich ihrerseits werterhöhend auswirken. Hier trete ein konkreter Finanzierungszweck des Planungswertausgleichs besonders deutlich hervor.

Das besondere Städtebaurecht kennt die Nutzbarmachung von Wertsteigerungen für städtebauliche Gesamtmaßnahmen (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme) bereits seit den 1970er Jahren. Städtebauliche Verträge mit der gleichen Zielsetzung sind ebenfalls seit Langem gebräuchlich und wurden 1998 gerade auch als Alternative zur Einführung eines Planungswertausgleichs in das BauGB aufgenommen. Vor diesem Hintergrund ließe sich die Einführung eines Planungswertausgleichs als eine Erweiterung des städtebaulichen Instrumentariums einordnen.

Bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist ein Planungswertausgleich bereits angelegt. § 154 Abs. 1 S. 1 BauGB sieht die Zahlung eines Ausgleichsbetrags vor. Dieser entspricht „der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts“. Die Regelung bezieht sich auf die sanierungsbedingte Wertsteigerung. Es wird jedoch angenommen, dass sich in diesem erhöhten Bodenwert neben den unmittelbar auf die Sanierungsmaßnahmen zurückzuführenden Wertsteigerungen auch planungsbedingte Wertsteigerungen widerspiegeln können, womit sich auch ein Element eines Planungswertausgleichs darin befindet. Jedoch ist die Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen nicht Zweck der Regelung.

Überlegungen für die Ausgestaltung eines Planungswertausgleichs müssten folgende Aspekte beachten:

- a) **die festzusetzende Abgabenhöhe:** Der Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesbaugesetzes 1974 sah einen Planungswertausgleich von 50 Prozent vor, der Regelungsvorschlag 1998 70 Prozent. In der Schweiz gilt eine Mindesthöhe von 20 Prozent.
- b) **der Zeitpunkt der Entstehung der Ausgleichspflicht:** Der Gesetzentwurf von 1974 knüpfte an den Zeitpunkt der Ausnutzung der Planung an, während die Vorschläge aus dem Jahr 1998 auf den Zeitpunkt der Entstehung der Nutzbarkeit abstellten. Eine Regelung, die auf die Realisierung der Werterhöhung durch Bebauung oder auch Veräußerung abstellt, hätte keinen positiven Aktivierungseffekt, würde allerdings die Grundstückseigentümer stark belasten.

---

**c) der Verwendungszweck:** Hier erscheint es naheliegend, eine Zweckbindung der Mittel vorzusehen und – in Anlehnung an die Systematik der bislang bestehenden städtebaulichen Instrumente (z.B. städtebaulicher Vertrag, Sanierungs-, und Entwicklungsmaßnahme) – auf Kosten zu beziehen, die aus der jeweiligen Planung erwachsen oder mit ihr im Zusammenhang stehen.

Denkbar sei eine Ausgestaltung derart, dass die Gemeinden die Höhe des Planungswertausgleichs variieren oder auf die Erhebung auch verzichten könnten. Eine Gemeinde könnte dann ähnlich wie beim städtebaulichen Vertrag entscheiden, planungsbedingte Wertsteigerungen nutzbar zu machen oder darauf auch zu verzichten.

Der Unterschied zum städtebaulichen Vertrag liege darin, dass die Gemeinde für die Erhebung des Planungswertausgleichs nicht auf die Kooperation der Grundstückseigentümer angewiesen sei.

Im Vergleich zum generellen Planungswertausgleich sind die Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB von Bedeutung. Diese Verträge haben die Übernahme von Kosten, die der Gemeinde durch städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind, zum Gegenstand, soweit diese Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Hier kommt es also zu einem Mittelfluss, der der Erhebung einer Abgabe ähnelt. Mit den Kriterien der Kausalität für den Folgekostenvertrag und dem Koppelungsverbot für städtebauliche Verträge allgemein sind einer Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen allerdings Grenzen gesetzt, wenn es sich nicht um unmittelbar mit dem Vorhaben verbundene städtebauliche Zwecke handelt. Insbesondere lässt sich das Instrument des städtebaulichen Vertrags nicht im Sinne einer allgemeinen Infrastrukturabgabe oder einer allgemeinen Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen nutzen. Versteht man den Planungswertausgleich als Fortentwicklung im Rahmen der bestehenden Systematik des Städtebaurechts, würde er nicht an die Stelle städtebaulicher (Folgekosten-) Verträge treten, sondern als weiteres Instrument neben diese.

Prof. Dr. Spars setzte sich mit den ökonomischen Wirkungen eines allgemeinen Planungswertausgleichs auseinander. Danach hätte die Einführung eines Planungswertausgleichs sowohl positive als auch negative Wirkungen auf die Allokation am Bodenmarkt. Eine positive Folge sei, dass durch die „Abschöpfung“ eines Teils der Planungswertsteigerungen das Horten und die Spekulation bzw. das Rent-Seeking-Verhalten von Marktteilnehmern unattraktiver würde, was das „Überschießen“ von Bodenpreisen und entsprechende Verzerrungen dämpfen würde. Auch würde die ökonomische Asymmetrie zum bestehenden Planungsschadensrecht verbessert, nach dem Grundstückseigentümer für Nachteile aus Planungen entschädigt werden müssen (Planungsvorteile aber vollständig bei den Begünstigten verbleiben).

Andererseits führe die jeweilige Konstruktion einer solchen Abgabe in qualitativer und quantitativer Dimension auch zu negativen Konsequenzen. Eine Einführung führe zu intertemporalen Verzerrungen zwischen Eigentümern von profitierenden Grundstücken vor und nach der Einführung einer solchen Abgabe. Auch räumliche Verzerrungen bzw. Ungleichbehandlungen können eintreten zwischen Eigentümern innerhalb und außerhalb der definierten Neuplanungsgebiete. Aus Investoren- und Entwicklersicht ist der zu erwartete Bodenwertzuwachs aufgrund der Schaffung von höherem oder verbessertem Baurecht ein wichtiger Motor für ihre Investitions- und Bauaktivitäten. Eine Abforderung des gesamten Bodenwertzuwachses werde Geschäftsmodelle von Entwicklern und Investoren beenden und für Verunsicherung in der Branche sorgen.

---

Würde man die Einführung des Planungswertausgleichs mit einem Optionsmodell für die Kommunen verbinden (fakultative Gestaltung), so würde dies die fiskalföderalistische Effizienz verbessern und den Kommunen den entsprechenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich eines geregelten Nebeneinanders von städtebaulichen Verträgen und Planungswertausgleich geben. Allerdings verbinden sich mit einer Einführung des Planungswertausgleichs auch vergleichsweise hohe Erhebungs- und Transaktionskosten aufgrund einer konkreten individuellen Bewertung von zwei verschiedenen Grundstücksqualitäten zu unterschiedlichen Zeiträumen, die auf einen fixen Zeitpunkt bezogen miteinander vergleichbar gemacht werden müssen. Damit werden vermutlich auch Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten verbunden, die ebenfalls im Verhältnis zur Erzielbarkeit der Abgabe abgewogen werden müssen. Da der Planungswertausgleich – im Vergleich zum freiwilligen und kooperativen Städtebaulichen Vertrag – eine hoheitliche Maßnahme darstellt, die von der Kommune unmittelbar gegenüber den Grundstückseigentümern durchgesetzt wird, dürfte ebenfalls mit einer höheren Zahl an Rechtsstreitigkeiten zu rechnen sein.

## **Diskussion**

Es wurde angeführt, dass insbesondere die Grundsteuer der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur diene. Eine zusätzliche Abschöpfung sollte nicht in das Planungsrecht aufgenommen werden. Dies sei auch nicht Gegenstand des Koalitionsvertrags.

Eine Anwendung ist nur auf beplante Neubaugebiete beschränkt. Bei vorhandenem Baurecht (§ 30 BauGB und § 34 BauGB) ist eine Anwendung ausgeschlossen. Als eine wesentliche Schwäche des Planungswertausgleichs wird zudem gesehen, dass er vom Preisniveau sowie von der Wertsteigerung abhängig ist und insofern eine Abgabe für Infrastruktureinrichtungen zielgenauer sein könne. So entstehen bei Umwidmungen auf einem bereits hohen Bodenpreisniveau kaum ausreichende Wertsteigerungen, die nennenswert zur Deckung der Infrastrukturkosten beitragen könnten. Gerade die Beteiligung privater Eigentümer an den Infrastrukturkosten ist aus Sicht der Kommunen aber ein wesentliches Ziel des Planungswertausgleichs. Gleichzeitig stellt sich insbesondere die Immobilienwirtschaft die Frage, wie mit Wertminderungen aufgrund von Planung umgegangen wird.

Die Mehrzahl der Mitglieder der Baulandkommission bevorzugten, anstelle der Einführung eines allgemeinen Planungswertausgleichs die im Gesetz vorhandenen Möglichkeiten, insbesondere das Instrument der städtebaulichen Verträge, besser zu nutzen.

Vertreter der kommunalen Seite schlugen vor, u.a. eine Vermutungsregelung in § 11 einzuführen, der zufolge die Angemessenheit des Vertrages zumindest bereits in den Fällen als gegeben anzusehen ist, in denen nicht mehr als ein Ausgleich der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen vereinbart wurde. In die Diskussion gebracht wurde diesbezüglich eine Pauschalierung, bei der ein bestimmter Prozentsatz der Bodenwertsteigerungen (§ 194) als durch die Planung verursachte Kosten oder sonstige Aufwendungen gelten, ohne dass genaue Folgekostenberechnungen angestellt werden müssten.

Die Immobilienwirtschaft lehnt eine pauschale Berechnung der Bodenwertsteigerung ab, da hierdurch das Austarieren der Interessen im Rahmen des städtebaulichen Vertrages berührt wird. Der BFW kritisiert die zunehmend ausufernden Auflagen im Rahmen städtebaulicher Verträge. Es bedarf klarer Prüfkriterien für die Angemessenheit gemäß § 11 Abs. 2 BauGB. Die Unbestimmtheit führt zu einer Überforderung der Planbegünstigten, die sich im Ergebnis in einer Verteuerung von Wohnraum niederschlägt, sich somit preisstärkend auswirkt.

---

Die Mitglieder der Baulandkommission begrüßen die differenzierte und fundierte Darstellung der juristischen und ökonomischen Implikationen eines allgemeinen Planungswertausgleichs. Die Diskussion dazu ergab keine Position für die Einführung eines Planungswertausgleichs.

#### **Fazit**

Die Baulandkommission hat sich sowohl mit den Vorteilen als auch den Nachteilen eines Planungswertausgleichs befasst. Die Praxis zeige, dass städtebauliche Verträge und andere Instrumente des Städtebaurechts ein effektives Instrument zur Nutzung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen sein können.

### **III. Wertermittlung bei der nachhaltigen Baulandentwicklung**

Auf Initiative von Frau Senatorin Dr. Stapelfeldt wurden in einer weiteren Arbeitsgruppe Möglichkeiten und Grenzen der Praxis der Wertermittlung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum geprüft. Auch diese Thematik wurde in der Baulandkommission erörtert.

#### **Darstellung der Ergebnisse des Unterarbeitskreises**

Der Unterarbeitskreis hat sich zum einen mit den allgemeinen Möglichkeiten befasst, inwieweit die Wertermittlung zur Reduzierung der Bodenpreise beitragen kann. Die Ergebnisse wurden von Mitgliedern des Unterarbeitskreises in Abstimmung mit dem BMI und dem BBSR in einem Ergebnispapier zusammengefasst. Zum anderen hat sich der Unterarbeitskreis mit der marktgerechten, einheitlichen Ermittlung der Werteinflüsse von Miet- und Belegungsbindungen und anderen öffentlich-rechtlichen Vorgaben befasst. Hierzu wurde gemeinsam von Prof. Dr. Theo Kötter, Prof. Dr. Dirk Löhr und Peter Ache eine gesonderte Expertise erstellt. Das Ergebnispapier des Unterarbeitskreises und die gesonderte Expertise sind in der Bibliothek zu finden.

Durch das gestiegene Bodenpreisniveau erscheint in zahlreichen Hochpreisregionen der Bau von bezahlbaren Wohnungen in bestimmten Lagen vielfach nicht mehr wirtschaftlich tragfähig. Jedoch sollen auch diese Flächen im Sinne einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklung für den bezahlbaren Wohnungsbau genutzt werden. Hierzu dienen u.a. die in kooperativen Baulandmodellen und in Konzeptvergaben getroffenen Regelungen. Voraussetzung hierfür ist eine Begrenzung der Grundstückspreise bis zu einem bestimmten Niveau.

In diesem Zusammenhang hat der Verkehrswert insbesondere in folgender Hinsicht eine zentrale Bedeutung: zum einen ist nach den Haushaltsordnungen die Veräußerung öffentlicher Liegenschaften nur zum vollen Wert (= Verkehrswert) oder mit klar definierten und politisch beschlossenen Abschlägen von diesem Verkehrswert möglich; auch eine entsprechend verbilligte Grundstücksabgabe setzt daher eine präzise Verkehrswertermittlung voraus. Zum anderen können nach Maßgabe des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB kommunale Vorkaufsrechte abweichend vom vereinbarten Kaufpreis zum Verkehrswert ausgeübt werden.

#### **Anpassung der Verkehrswertermittlung nicht zielführend**

Nach § 194 BauGB wird der Verkehrswert durch den Preis bestimmt, der zum Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks



---

oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre. Wertzuwächse aufgrund preistreibender Effekte auf dem Bodenmarkt (inkl. Bodenspekulation, knappes Baulandangebot, historisch niedriges Zinsniveau) dürfen bei Ermittlung des Verkehrswerts nicht außeracht gelassen werden, wenn sie der allgemeinen Entwicklung auf dem Immobilienmarkt entsprechen und die zum Vergleich herangezogenen Kauffälle dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr entsprochen haben. Nur Kauffälle, die durch ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse beeinflusst oder in ihrer Nutzung durch tatsächliche oder rechtliche Umstände eingeschränkt sind, werden für die Bestimmung von Vergleichspreisen und Bodenrichtwerten nicht herangezogen.

Beim Verkehrswert handelt es sich um eine aus dem tatsächlichen Markgeschehen abgeleitete Größe. Als solcher können er und seine Ermittlung vom Gesetz- und Verordnungsgeber nur beschreiben, nicht aber modifiziert oder als Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Eine theoretisch in Betracht kommende Änderung des Verkehrswertbegriffs würde die im Markt tatsächlich bestehenden und daher vom Markt zugrunde gelegten Werte nicht beeinflussen und wäre daher weder rechtlich noch ökonomisch sinnvoll und würde auch nicht preisdämpfend wirken.

#### **Berücksichtigung der preisdämpfenden Wirkung von Belastungen durch Miet- und Belegungsbindungen**

Miet- und Belegungsbindungen sind auch heute schon als wertmindernde Belastungen bei der Grundstücksbewertung zu berücksichtigen (vgl. § 6 Absatz 2 der Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV). Derzeit bestehen hierfür jedoch noch keine allgemein anerkannten Verfahrenswesen. Der Unterarbeitskreis hat erörtert, wie eine Verfahrensweise ausgestaltet sein müsste, die die funktionale Beziehung zwischen Miete und Bodenwert schlüssig abbildet und dabei auch die Unterschiede zwischen unbelasteten und durch Mietbindungen belasteten Grundstücken berücksichtigt. Dazu wurden in der gesonderten Expertise folgende mögliche Verfahrenswesen mit ihren methodischen Herausforderungen kurz bewertet:

##### **a) Verfahrensweise zur Ableitung absoluter Bodenwerte:**

- deduktiver Preisvergleich auf Grundlage eines verkehrswertorientierten Residualverfahrens
- hedonische Verfahren bei vorhandenen Kauffällen von Objekten mit Sozialbindung

##### **b) Verfahrensweise zur Ableitung von Bodenwertunterschieden:**

- Ertragswertverfahren
- Mietsäulenverfahren

Zur Beurteilung wurden folgende drei Fallgruppen unterschieden:

- a) freifinanzierter, nicht geförderter Mietwohnungsneubau ohne Miethöhenbegrenzung,
- b) „preisgedämpfter“ Mietwohnungsneubau mit Miethöhenbegrenzung ohne Förderung,
- c) geförderter Wohnungsbau mit vollständiger oder teilweiser Kompensation der durch die Miet- und Belegungsbindungen verbundenen Belastung.

Die vertiefte Auseinandersetzung mit den verschiedenen Verfahrenswesen zeigte, dass diese auf Grundlage einer umfassenden empirischen Datengrundlage validiert werden müssen. Dies ist nur

---

mittelfristig umsetzbar, da hier entsprechende Datenerhebungen von den Gutachterausschüssen erforderlich sind.

Darüber hinaus sollten künftig die für die Wertermittlung von Grundstücken mit Miet- und Belegungsbindungen erforderlichen Daten, wie z. B. Liegenschaftszinssätze und andere Marktanpassungsfaktoren, nach bundeseinheitlichen Standards abgeleitet werden. Gegebenenfalls könnten für entsprechende Teilmärkte (Grundstücke mit preisgedämpftem oder gefördertem Wohnungsbau), soweit sie auch räumlich hinreichend abgrenzbar sind, eigene Bodenrichtwertzonen gebildet werden. Die systematische Erhebung und Bereitstellung dieser Daten würde die Grundstücksmarkttransparenz deutlich erhöhen und damit auch das Marktverhalten beeinflussen.

Schließlich kann die Unterarbeitsgruppe auf Basis der Praxis von Hamburg, das bei der Verkehrswertermittlung Mietbindungen bereits einbezieht, zu der Auffassung, dass bei hohen Bodenpreisen selbst die Anwendung geeigneter Verfahrensweisen zur wertmindernden Berücksichtigung mietpreisbegrenzender Belastungen die Verkehrswerte oftmals nicht so stark reduziert, dass bezahlbarer Wohnungsbau in wirtschaftlicher Weise realisiert werden kann.

### **Begrenzte Möglichkeiten der Wertermittlung und bodenpolitische Alternativen**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Verkehrswertermittlung nach dem BauGB nur in sehr begrenztem Umfang zu bezahlbarem Wohnungsbau beitragen kann. Unmittelbar preisdämpfende Wirkung, die zu wirtschaftlich tragbaren Grundstückspreisen führen, haben neben einer deutlichen Ausweitung des Bodenangebots nur zwei Arten von Maßnahmen: Zum einen sind dies Preisabschläge bei der Vergabe öffentlicher Liegenschaften, wozu ggf. Ausnahmeregelungen oder Änderungen der Haushalts- und Gemeindeordnung (unter Beachtung etwaiger EU-beihilferechtlicher Vorgaben) notwendig wären. Zum anderen sind dies Maßnahmen, die das Marktgeschehen selber ändern oder regulieren. Diese Möglichkeiten bieten verschiedene bodenpolitische Instrumente des Städtebaurechts – sowohl hoheitliche Maßnahmen, wie Baulandumlegung, städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme als auch kooperative Verfahren wie der kommunale Zwischenerwerb, Baulandmodelle und Konzeptvergaben.

### **Diskussion**

Die Baulandkommission teilt mehrheitlich die dargestellten Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe. Die Festlegung des Verkehrswertbegriffes im BauGB ist richtig und sachgerecht und sollte nicht geändert werden. Der Staat darf nicht in die unabhängige Verkehrswertermittlung steuernd eingreifen.

Allerdings sei bei Veräußerung von öffentlichen Grundstücken, für die Miet- und Belegungsbindungen bereits bestehen oder aufgrund konkreter Tatsachen mit hinreichender Sicherheit zu erwarten sind, der Werteeinfluss dieser Bindungen zu berücksichtigen.

Vereinzelte wird aber kritisch hinterfragt, inwieweit § 194 BauGB bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte für die aktuelle Bodenmarktsituation in Folge der durch Bodenspekulationen gestiegenen Grundstückspreisen sachgerecht ausgelegt und angewandt wird.

Nach Prof. Kötter lassen sich marktunübliche Spekulationen, die dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr nicht mehr entsprechen, nur schwer identifizieren. Für das Vorliegen ungewöhnlicher und persönlicher Verhältnisse, die einen gewöhnlichen Geschäftsverkehr ausschließen würden, kommt nach § 7 Satz 2 ImmoWertV einer erheblichen Abweichung des Kaufpreises von

---

Kaufpreisen in vergleichbaren Fällen eine Indizwirkung zu. Prof. Kötter wies darauf hin, dass es sich in der Praxis bewährt habe, eine erhebliche Abweichung ab einer Differenz von 30 oder mehr Prozent anzunehmen; in der Literatur werden dagegen auch Abweichungen von 15 oder mehr Prozent als erheblich gewertet.

Frau Senatorin Dr. Stapelfeldt hält es für nicht nachvollziehbar, dass vergünstigte Grundstückspreise bei Konzeptvergaben nicht in die Kaufpreissammlungen einbezogen werden und damit die bodenpreisdämpfenden Maßnahmen der öffentlichen Hand keinen Einfluss auf die allgemeine Bodenpreisentwicklung und die Ermittlung der Bodenrichtwerte haben. Hierauf erwiderte Prof. Kötter, dass Preise der Gemeinde dann als gewöhnlicher Geschäftsverkehr zu werten seien, wenn sie einen wesentlichen Teil des Bodenmarkts ausmachen und nicht nur einzelne Ausreißer sind. Prof. Bunzel gibt zu bedenken, dass die bodenpreisdämpfende Wirkung von Mietpreisbindungen durch ein Einpreisen der Förderung wieder aufgehoben werde. Mittlerweile wende die öffentliche Hand erhebliche Mittel für die Subventionierung der Fördermiete auf.

Seitens des Mieterbunds wird angemerkt, dass es im unbeplanten Innenbereich und bei alten Bebauungsplänen zudem nicht möglich sei, Sozialwohnungsquoten vorzugeben. Dazu müssten § 1 und § 34 des BauGB entsprechend geändert werden. Dieser Vorschlag wird von der Immobilienwirtschaft nicht geteilt.

Prof. Kötter konstatiert, dass Kommunen nur durch konsequenten Zwischenerwerb und Bodenbevorratung preisdämpfend wirken können, was aber bei angespannten Märkten eine große Herausforderung sei. Der Gewerbegrundstücksmarkt werde von den Kommunen dominiert und habe dadurch ein deutlich niedrigeres Preisniveau.

Damit Kommunen an preiswerte Grundstücke für eine nachhaltige Baulandmobilisierung mit einer Preisdifferenzierung für eine soziale Durchmischung kommen, plädieren Deutscher Städtetag, Difu und Mieterbund für ein preislimitiertes Vorkaufsrecht sowie für Anpassungen im Haushaltsrecht. Dies wird von BFW, ZIA und Haus & Grund abgelehnt, da dem fehlenden Neubau nicht durch Vorkaufsrechte begegnet werden könne, wichtiger als Vorkaufsrechte sei die mangelnde Ausweisung von Bauland für alle Marktteilnehmer.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Die Baulandkommission stellt fest, dass Änderungen an den gesetzlichen (§ 194 BauGB) und untergesetzlichen Vorgaben (ImmoWertV und Wertermittlungsrichtlinien) der Wertermittlung für eine Reduzierung der Bodenpreise nicht geeignet sind.

Die Baulandkommission spricht sich dafür aus, dass die Gutachterausschüsse Kaufpreise und sonstige Daten für den geförderten und den preisgedämpften Mietwohnungsbau - ggf. im Wege der Nacherhebung - systematisch erfassen - und in ihren Kaufpreissammlungen differenziert kennzeichnen.

Die Baulandkommission empfiehlt, dass Verfahrensweisen zur einheitlichen Ermittlung des Wertinflusses von Miet- und Belegungsbindungen sowie vergleichbare öffentlich-rechtliche Bindungen auf Grundstücken mit gefördertem oder preisgedämpften Wohnraum entwickelt werden.

---

## IV. Steuerrecht

Stadtentwicklung gehört zu den Aufgaben, welche die Gemeinden aus ihnen allgemein zur Verfügung stehenden Mitteln, also aus dem Gemeindehaushalt, zu decken haben. Die angespannte finanzielle Situation vieler Gemeinden dürfte insbesondere vor dem Hintergrund steigender Bodenpreise viele Vorhaben im Rahmen der Stadtentwicklung als kaum realistisch erscheinen lassen, wenn diese aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren sind. Insofern knüpfen Überlegungen der Kommunen daran, die Begünstigten, welche von einer besonders guten Ausstattung mit Infrastruktur profitieren, in besonderer Weise zu deren Finanzierung heranzuziehen. Neben dem bereits diskutierten Instrument des städtebaulichen Vertrags in § 11 BauGB beschäftigte sich die Kommission mit der Frage, inwiefern eine Abschöpfung von Immobilienwertsteigerungen bereits durch die Veräußerungsgewinnbesteuerung erfolgt.

Weitere Themen waren die im Koalitionsvertrag verorteten Themen der Grundsteuer C, der Grunderwerbsteuer sowie der Schaffung von steuerlichen Anreizen zur Veräußerung von landwirtschaftlichen Flächen für die Wohnbebauung.

### Abschöpfung von Immobilienwertsteigerungen durch Veräußerungsgewinnbesteuerung

Prof. Dr. Ralf Maiterth, Inhaber der KPMG-Stiftungsprofessur für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Humboldt-Universität zu Berlin, erläuterte steuerliche Regelungen, die derzeit bei der Veräußerung von Grundstücken gelten. Auch wenn steuerliche Regelungen nicht an Planungsgewinne anknüpfen, reagiert das Steuerrecht auf die allgemeinen Wertveränderungen von Grundstücken, insbesondere durch die Veräußerungsgewinnbesteuerung. Es wird keine Unterscheidung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken vorgenommen (Prinzip der Gleichmäßigkeit).

Veräußerungsgewinne unterliegen bei natürlichen Personen grundsätzlich der Einkommensteuer, bei Kapitalgesellschaften der Körperschaftsteuer. Wertzuwächse ohne Veräußerung eines Grundstücks werden nicht besteuert. Hier gilt das Realisationsprinzip: Keine Besteuerung nicht realisierter Wertsteigerungen. Des Weiteren greift der Grundsatz bei der „Normal-Besteuerung“, dass Veräußerungsgewinne Teil der steuerpflichtigen Einkünfte (also z.B. bei Unternehmen der Einkünfte aus Gewerbebetrieb) sind.

Im Verkaufsfall wird bei Grundstücken im „normalen“, typischen Betriebsvermögen unterschieden zwischen Einzelunternehmen und Personengesellschaften einerseits und Kapitalgesellschaften andererseits. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften unterliegt die Veräußerung von Grundstücken im „normalen“ Betriebsvermögen der progressiven Einkommensteuer und ggf. der Gewerbesteuer. Dies kann zu einer Steuerbelastung von max. 47,8% führen. Bei Kapitalgesellschaften ist es die Körperschaft-, die Gewerbe- und - bei Ausschüttung des Gewinns - die Abgeltungssteuer. Dies führt zu einer Steuerbelastung von insgesamt 48,6%. Die Ausnahmeregelung nach §§ 6b und 6c Einkommensteuergesetz (EStG) ermöglicht allerdings auf Antrag einen Steuerzuschub bei Ersatzbeschaffung. Damit werden z. B. Standortverlagerungen vereinfacht, bei denen ein Unternehmen die alte Betriebsstätte verkauft und eine neue Immobilie erwirbt.

---

Bei Grundstücken, die sich im Eigentum von Privatpersonen und die nicht zu einem typischen Betriebsvermögen gehören, wird zwischen Vermögensverwaltung, Betriebsaufspaltung und gewerblichem Grundstückshandel differenziert.

- Bei der Vermögensverwaltung gilt: Der Veräußerungsgewinn ist bei selbstgenutztem Wohneigentum immer, ansonsten nach einer Haltefrist von 10 Jahren steuerfrei. Bei einer steuerpflichtigen Veräußerung unterliegt der Gewinn der progressiven Einkommenssteuer.
- Eine Betriebsaufspaltung kann z.B. vorliegen, wenn eine Personengesellschaft ein Grundstück an ein Unternehmen mit gleicher Beteiligungsstruktur vermietet. Diese Variante wird häufig genutzt, um den Grundbesitz aus der Haftung des Unternehmens herauszuhalten. Bei einer Betriebsaufspaltung gilt auch die grundbesitzende Gesellschaft als gewerblich. Es gelten die o. g. Grundsätze für Grundstücke im Betriebsvermögen.
- Beim gewerblichen Grundstückshandel unterliegen die Veräußerungsgewinne neben der progressiven Einkommensteuer noch zusätzlich der Gewerbesteuer. Es besteht keine Möglichkeit, die Veräußerungsgewinnbesteuerung über § 6b Einkommensteuergesetz aufzuschieben. Indizien für die Abgrenzung zwischen privater Vermögensverwaltung und gewerblichem Grundstückshandel lassen sich aus Entscheidungen der Rechtsprechung ableiten. Grundsätzlich wird dabei auf die sogenannte „3-Objekt-Grenze“ abgestellt. Ein gewerblicher Grundstückshandel ist insbesondere gegeben, wenn mehr als drei Objekte innerhalb von etwa fünf Jahren ab dem Erwerb oder der Errichtung der Objekte wieder veräußert werden.

Es gibt weitere Ausnahmen: So gelten beispielsweise bei Immobilienfonds besondere steuerliche Regelungen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Besteuerung von Gewinnen aus der Immobilienveräußerung facettenreich ist und erhebliche Belastungsunterschiede (Abschöpfung) von Veräußerungsgewinnen bestehen. Die Spannbreite der steuerlichen Belastungen reicht von null Prozent bis 48 Prozent und bietet damit durchaus im Grundsatz gewisse Gestaltungsanreize für eine differenzierte und problemorientierte Ausgestaltung.

## **Diskussion**

Die Mitglieder der Baulandkommission diskutierten eine Verschärfung der Veräußerungsgewinnbesteuerung, um den Wertzuwachs von Grundstücken möglichst weitgehend abzuschöpfen. In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen Kommissionsmitgliedern angeregt, die gegenwärtig bestehende 10-Jahres-Frist („Spekulationsfrist“) im § 23 EStG abzuschaffen (d.h. Veräußerungsgewinne fristunabhängig zu besteuern). Härten könnten ggf. durch Übergangsregelungen, Freibeträge z.B. für selbstgenutztes Wohneigentum und Progressionsmilderungen z.B. entsprechend § 34 EStG vermieden werden. Die durch die Abschaffung der Spekulationsfrist gewonnenen Steuereinnahmen könnten zur Finanzierung eines Bodenfonds eingesetzt werden.

Auf der anderen Seite sprachen sich Mitglieder gegen eine Verlängerung/Abschaffung der „Spekulationsfrist“ und damit gegen eine Verschärfung der Besteuerung aus. BMWi wies darauf hin, dass der Koalitionsvertrag keinen Auftrag zur Verschärfung der Veräußerungsgewinnbesteuerung bei Grundstücken enthalte. Auch wurden weitere Ausnahmen von der Veräußerungsgewinnbesteuerung gefordert, z.B. für Baulandveräußerungen durch Landwirte. Denn die hohe

---

Steuerbelastung könnte dazu beitragen, dass Grundstückseigentümer von der Veräußerung von Bauland Abstand nehmen.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Zum Thema Veräußerungsgewinnbesteuerung wurden in der Baulandkommission gegensätzliche Positionen eingebracht: Es wurden sowohl eine Verschärfung der Veräußerungsgewinnbesteuerung gefordert, um den Wertzuwachs von Grundstücken abzuschöpfen, als auch eine Abmilderung, um Erleichterungen für verkaufsbereite Grundstückseigentümer (u.a. Landwirte) zu schaffen und dadurch Bauland zu mobilisieren.

Angesichts der gegensätzlichen Positionen konnte in der Diskussion kein einheitliches Meinungsbild erzielt und keine Empfehlung der Kommission formuliert werden.

## **Steuerliche Anreize zur Baulandentwicklung auf landwirtschaftlichen Flächen**

### **Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen**

Um mehr Bauland in Ballungsregionen zu mobilisieren, sollen Landwirte auch ehemals landwirtschaftliche Flächen als Bauland zur Verfügung stellen. Wie oben dargelegt, müssen Landwirte den Veräußerungsgewinn versteuern. Ein Landwirt könnte im Extremfall rund die Hälfte des Veräußerungsgewinns an das Finanzamt abführen müssen. Die Steuerbelastung könnte also dazu beitragen, dass Eigentümer Grundstücke nicht veräußern, obwohl diese dringend für den Wohnungsbau benötigt werden.

Um diese Hemmnisse abzubauen, sieht der Koalitionsvertrag vor, die Gewinnung von Wohnbauland von Landwirten durch steuerlich wirksame Reinvestitionsmöglichkeiten in den Mietwohnungsbau zu verbessern. Entsprechend diesem Auftrag hat das BMF dargelegt, wie Landwirte die Steuerbelastung unter Nutzung der geltenden Rechtslage langfristig verschieben können, wenn sie in Mietwohnungen investieren. Dazu wird § 6 b EStG angewendet, die sog. Übertragung stiller Reserven. Danach muss der Gewinn, der bei der Veräußerung von Grund und Boden des land- und forstwirtschaftlichen Betriebsvermögens entsteht, nicht sofort versteuert werden. Er kann stattdessen auf neu angeschaffte oder hergestellte Anlagegüter derselben Art übertragen werden, z. B. im Rahmen eines mit der Kommune abgestimmten Wohnungsbauprojekts. Die Gewinne aus einer Grundstücksveräußerung im land- und forstwirtschaftlichen Betrieb könnten auch steuergünstig auf die Investitionen in den Mietwohnungsbau einer Personengesellschaft (z. B. einer GmbH und Co KG) übertragen werden. Voraussetzung ist, dass die Personengesellschaft gewerbliche Einkünfte erzielt und der Landwirt an der Personengesellschaft entsprechend beteiligt ist.

Diese Möglichkeit wäre aus kommunalpolitischer Sicht besonders vorteilhaft, da der Landwirt nicht nur Grundstücke für den Wohnungsbau bereitstellt, sondern den Veräußerungsgewinn ebenfalls in den Mietwohnungsbau investiert.

Die Anwendung führt nicht zu einer endgültigen Steuerbefreiung. Vielmehr wird die Besteuerung des Veräußerungsgewinns langfristig verschoben, längstens bis zur Veräußerung des Reinvestitionsgutes (also z. B. des Mietshauses, in das der Landwirt steuerbegünstigt reinvestiert hat).

---

Das BMF rät dazu, die ausgeführten Möglichkeiten im bereits bestehenden System zu nutzen und besser bekannt zu machen.

### **Diskussion**

Die Mitglieder der Baulandkommission haben den Vorschlag des BMF grundsätzlich begrüßt. Der Deutsche Städtetag – der den Vorschlag ebenfalls unterstützt – wies allerdings darauf hin, dass eine Flächenkonkurrenz zwischen landwirtschaftlichen Flächen und Bauland besteht.

Die Mitglieder der Baulandkommission sehen in der Niedrigzinsphase ein zusätzliches Hemmnis für den Grundstücksverkauf. Landwirte verkaufen ihre Grundstücke nicht, wenn sie das Geld nicht unmittelbar brauchen, da die Grundstückswertzuwächse derzeit höher sind als bei alternativen Anlageoptionen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass Landwirte Grundstücke für den Wohnungsbau im Erbbaurecht vergeben. Damit bliebe der Boden im Eigentum der Familie. Auch dabei gilt, dass bei der Einräumung des Erbbaurechts die stillen Reserven im Regelfall nicht versteuert werden müssen, wenn dieses zu marktüblichen Konditionen vergeben wird.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Die Baulandkommission unterstützt mehrheitlich die vom BMF vorgestellte Möglichkeit der Übertragung stiller Reserven. Damit können Landwirte das für den Mietwohnungsbau benötigte Bauland ohne hemmende Besteuerung veräußern. Sie sieht die Erforderlichkeit, dies bei Landwirten bekannt zu machen.

Hinsichtlich der auch hier kurz andiskutierten Frage der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht: Die Baulandkommission verweist auf ihre Anregungen aus den vorangegangenen Sitzungen, insbesondere auf ihre Empfehlung, den Bekanntheitsgrad des Erbbaurechts als Instrument zur Baulandaktivierung zu erhöhen.

## **Einführung einer Grundsteuer C**

Die Baulandkommission hat ihre Beratungen auf die Grundsteuer C konzentriert. Herr Dr. Möhlenbrock, Abteilungsleiter Steuern im Bundesministerium der Finanzen, erläuterte dazu die geplanten Regelungen. Inzwischen hat das Bundeskabinett am 21. Juni 2019 einen Gesetzentwurf zur Grundsteuer C beschlossen.

Trotz hoher Priorität der Grundsteuer C müssen zuvor die generelle Grundsteuerreform und das Bewertungsmodell für Grundsteuer A und B gelöst werden. Denn dies bildet auch für die Grundsteuer C die entscheidende Grundlage; bewertungsrechtliche Risiken schlagen auf die Grundsteuer C durch.

Die Einführung einer optionalen Grundsteuer C wurde im Koalitionsvertrag vereinbart und dient unmittelbar der Baulandmobilisierung. Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt erhalten die Möglichkeit, für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke einen einheitlichen, erhöhten Hebesatz zu erheben. Dadurch soll grundsteuerlich ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, baureife Grundstücke zu bebauen oder zur Bebauung zur Verfügung zu stellen.

---

Um die Grundsteuer C anzuwenden, muss die Kommune für ihr Gebiet baureife Grundstücke feststellen (unbebaute Grundstücke, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaubar sind). Dies kann auch Grundstücke mit ungenutzten und abrisssreifen Immobilien umfassen.

Die Gemeinde muss einen einheitlichen Steuersatz für die Grundsteuer C festlegen, der für alle betroffenen baureifen, aber unbebauten Grundstücke gilt. Damit unterscheidet sich die Grundsteuer C vom Baugebot, mit dem einzelne Immobilien mit einer städtebaulichen Begründung ausgewählt werden könnten.

### **Diskussion**

Einzelne Kommissionsmitglieder sehen eine Schwäche des Vorschlags darin, dass neben Grundstücken mit kaum oder gar nicht mehr bewohnbaren Gebäuden („Schrottimmobilien“) keine mindergenutzten Immobilien einbezogen werden. So können sich große Grundstücke mit geringfügiger Bebauung der Grundsteuer C entziehen. BMF sieht keine Möglichkeit, untergenutzte Grundstücke in die Grundsteuer C mit einzubeziehen. Untergenutzte Grundstücke seien rechtlich nicht eindeutig zu bestimmen.

Herr Prof. Dr. Löhr schlägt als methodisch einfachen Ansatz zur Erfassung untergenutzter Grundstücke vor, die geplante generelle Wertermittlungsmethodik der Grundsteuerreform zu nutzen. Der Entwurf des BMF zur Grundsteuerreform sehe das Ertragswertverfahren vor. Schrottimmobilien und mindergenutzte Grundstücke zeichneten sich durch einen Ertragswert unterhalb des Bodenrichtwerts aus. Damit müsse man nicht auf streitanfällige städtebauliche Begründungen zurückgreifen.

ZIA, Haus & Grund, BFW, IVD sehen die Grundsteuer C mit Verweis auf die problematischen Wirkungen während ihrer zweijährigen Gültigkeit in den 1960er kritisch. Damals mussten gerade finanzschwache Grundstückseigentümer verkaufen, was als ungerecht empfunden wurde. Eine IVD-Umfrage belegt als häufigste Ursachen für nicht bebaute Grundstücke die Bevorratung für Familienangehörige, fehlende Finanzmittel, Nachbarschaftsstreitigkeiten und erst zuletzt erwartete Wertsteigerung. Eine bodenmobilisierende Wirkung sei gerade bei finanzstarken und spekulativen Eigentümern nicht zu erwarten, zumal eine sehr hohe Grundsteuer C an verfassungsrechtliche Grenzen stoße. Abgrenzungsfragen zwischen Wohnungsbau- und Gewerbegrundstücken sowie öffentlichen Grundstücken seien noch ungelöst. Schließlich werden Fehlanreize gesetzt und die Lenkungswirkung sei fraglich. ZIA sieht die Wirkung einer Grundsteuer C empirisch nicht belegt.

Ebenfalls wird infrage gestellt, ob die Begrenzung der Grundsteuer C auf Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt Ziel führend ist.

Für eine Grundsteuer C und deren bodenmobilisierende Wirkung sprechen sich die kommunalen Spitzenverbände, der Mieterbund und Vertreter der Länder aus. Unter Anderem wird eine Zonierungsoption für die Gemeinden vorgeschlagen. Die noch offenen Fragen zur konkreten Ausgestaltung seien jedoch noch zu lösen. Auch wenn diese allein nicht die flächendeckende Baulandknappheit beheben werde, sei diese ein sinnvoller Baustein für eine stärkere Gemeinwohlorientierung der Bodenpolitik und helfe bebaubare Grundstücke zu mobilisieren.



---

Herr Dr. Möhlenbrock erläutert, dass viele Probleme bereits gelöst seien. Der vorliegende Vorschlag des BMF biete für Kommunen die Option, eine Grundsteuer C einzuführen. Eine Differenzierung für verschiedene Teile des Gemeindegebiets sollte ebenfalls möglich sein. Die Kommunen weisen baureife Grundstücke in diesem Gebiet aus; die Finanzverwaltung bewertet diese und die Kommune bestimmt auf Grundlage dieser Bewertung einen Hebesatz. Grundstücke, die dem Gemeinwohl dienen, sind ausgenommen.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Die Baulandkommission empfiehlt, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten, für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke einen erhöhten Hebesatz bei der Grundsteuer anzuwenden (Grundsteuer C). Insbesondere GdW, ZIA und BFW machten Bedenken geltend.

### **Sachstand zur Grunderwerbsteuer**

Die Grunderwerbsteuer gehört zu den Erwerbsnebenkosten und trägt zur Verteuerung des Baulanderwerbs und auch des Wohnungskaufs bei. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer beim erstmaligen Erwerb von Wohngrundstücken für Familien zu prüfen. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer stehen den Ländern zu. Sie müssten also auch die Steuermindereinnahmen tragen. Herr Dr. Warnecke, Präsident von Haus und Grund Deutschland, trägt einen Impuls zum aktuellen Sachstand zur Grunderwerbsteuer vor.

Die Länder hätten die Grunderwerbsteuersätze in den letzten Jahren erhöht (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen auf 6,5 Berlin und Hessen mit 6,0 Prozent, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt auf 5,0 Prozent, Hamburg auf 4,5 Prozent). Nur in Bayern und Sachsen läge der Satz unverändert bei 3,5 Prozent.

Zudem plane Mecklenburg-Vorpommern eine weitere Erhöhung ab 01.01.2020 von 5 auf 6 Prozent. Im Gegenzug sollen die Straßenausbaubeiträge abgeschafft werden.

Des Weiteren stellt Herr Dr. Warnecke die geplante Neuregelung für die Besteuerung von sogenannten „Share Deals“ vor.

Zudem weist Herr Dr. Warnecke auf eine empirica-Studie hin, der gemäß eine Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt die effektivste Lösung sei. Freibeträge wirken demnach vor allem in Schrumpfsregionen. In seinem Fazit sprach er sich dementsprechend für einen bundesweit einheitlichen niedrigen Steuersatz aus.

### **Diskussion**

Vertreter der Länder äußerten Interesse an der Einführung von Ausnahmetatbeständen für Ersterwerber und öffentlich geförderte Wohnungen. Angesichts der aktuellen Steuerschätzung sei eine Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes eher schwierig umzusetzen.

Von einigen Vertretern der Immobilienbranche wurde angeregt, die Mehreinnahmen aus geplanten Änderungen bei der Besteuerung von Share Deals für eine Steuersenkung zu nutzen. In den Gesetzentwurf könnte eine Schätzung der Steuermehreinnahmen aufgenommen werden.

---

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass gerade die Länder, die den Steuersatz nicht erhöhen, beim Länderfinanzausgleich benachteiligt werden. Somit gebe es keinen Anreiz die Grunderwerbsteuer zu senken.

Eine Einführung von Ausnahmetatbeständen wurde in der Diskussion zum Teil kritisch gesehen. Es sei zu befürchten, dass die Länder den allgemeinen Steuersatz erhöhen, um die Steuerausfälle aufgrund neuer Ausnahmen/Freibeträge zu kompensieren. So würden alle, die nicht von den Ausnahmen begünstigt seien, noch mehr zahlen, sowohl für Wirtschaftsimmobilien als auch bei Wohnimmobilien.

Der ZIA wies darauf hin, dass share-deals derzeit nach geltendem Recht zulässig seien und es sich keineswegs um Umgehungstatbestände handle. Sharedeals tragen dazu bei, dass es nicht zu einer Doppel- und Dreifachbesteuerung kommt. Zudem beträfen die Regelungen zu den share-deals jedes Unternehmen, mit Immobilienbesitz, daher seien die geplanten Regelungen aus Sicht des ZIA überschießend.

Das BMWi führte aus, dass zur Regelung bezüglich der share-deals inhaltlich noch Änderungsbedarf (Z.B. Einführung einer Börsenklausel, bezüglich des Beginns der 10-Jahresfrist) gesehen werde und regte Gespräche mit den betroffenen Verbänden und Ressorts zu Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer an.

Der DST regt an, von der Grunderwerbsteuer abzusehen, wenn Brachen zur Revitalisierung von Ortsteilen wieder nutzbar gemacht werden sowie bei baulandpolitischen Maßnahmen der Kommunen.

Gerade bei kommunalen Zwischenerwerbsmodellen zur Baulandentwicklung fiele mehrfach Grunderwerbsteuer an, da das Grundstück beim Erwerb, einem evtl. Zwischenhandel und schließlich beim Endverkauf der Immobilie besteuert werde. Notwendig sei ein differenzierter Blick je nach Verwendungszweck der Fläche.

Der Vertreter des BMF weist darauf hin, dass Ausnahmetatbestände häufig beim EuGH abschließend beurteilt werden.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Die Baulandkommission empfiehlt eine generelle Senkung der Grunderwerbsteuersätze zu prüfen.

Die Baulandkommission empfiehlt ergänzend die Einführung von Grunderwerbsteuerfreibeträgen, insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum, wenn dies nicht zu einer allgemeinen Anhebung der Grunderwerbsteuer führt.

Die Baulandkommission empfiehlt, eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer beim Zwischenerwerb von Grundstücken zu vermeiden, wenn der Zwischenerwerb die Bebauung ermöglichen soll.

Die Baulandkommission unterstützt mehrheitlich den vorliegenden Vorschlag der Länder und des BMF zur Behandlung von Share Deals bei der Grunderwerbsteuer und empfiehlt eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung umzusetzen, um missbräuchliche Steuergestaltung bei

---

der Grunderwerbsteuer mittels share-deals zu beenden. Die gewonnen Mehreinnahmen können von den Ländern zur Senkung der Steuersätze verwendet werden.

## V. Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz

Um schneller Grundstücke für den Wohnungsbau zu aktivieren und eine nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik zu gewährleisten, sind bessere Informationen über den Bodenmarkt und mehr Markttransparenz erforderlich. Vor diesem Hintergrund erfolgte eine vertiefte Auseinandersetzung im Rahmen einer Expertise „Datenbestand und Datenbedarf für mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt“, die gemeinsam von Peter Ache, Prof. Dr. Dirk Löhr, Prof. Dr. Wolfgang Maennig und Matthias Waltersbacher erarbeitet wurde. Die Expertise formuliert einen Bedarf an Kerndaten, um zu einer effektiveren und effizienteren Bodenpolitik und Baulandmobilisierung zu gelangen. Eine Langfassung der Expertise wird im Rahmen der Berichterstattung durch das BBSR als Online-Publikation veröffentlicht.

In Deutschland besteht eine große Vielfalt von Ansätzen zur Erfassung des Geschehens und der Entwicklungen auf dem Bodenmarkt. Dies gilt sowohl für die Bundesebene als auch für Länder und Kommunen. Neben den öffentlichen Einrichtungen (Statistische Ämter, Gutachterausschüsse, Forschungseinrichtungen usw.) stehen auch privatwirtschaftlich angebotene Daten zur Verfügung. Es gibt aber häufig unsystematisch erzeugte Informationen, die nicht flächendeckend vorhanden sind und damit für bundesweite Aussagen nicht herangezogen werden können.

Zur Weiterentwicklung und Verbesserung der gegenwärtigen Datensituation formulieren die Autoren der Expertise Vorschläge für drei Themencluster, die erhebliche Querbezüge aufweisen: Flächenmonitoring, Bodenmarktgeschehen und soziale Aspekte.

### **Flächenmonitoring**

Als Informationsquellen für die Flächenverfügbarkeit und die Flächennutzung sind relevant:

- Nutzungsartenkatalog des Arbeitskreises Liegenschaftskataster (nach Agrarstatistikgesetz) als Grundlage zur Ermittlung potenzieller Bauflächen
- Baulandumfragen des BBSR bei allen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zur Verfügbarkeit und Verwertung von Wiedernutzungspotenzialen. Diese Umfragen erfolgten früher jährlich und werden für 2019/2020 erstmalig wieder durchgeführt.
- Baulandumfragen einzelner Bundesländer (z. B. Niedersachsen)
- Erhebungsdaten der Bautätigkeitsstatistik der Statistischen Ämter in Bezug auf die geplante oder neu bebaute Fläche (jedoch nur für den Bestand an Wohngebäuden und Wohnungen sowie Umfang und Struktur der Hochbautätigkeit).
- Flächenmonitoring der Regionalverbände bzw. Träger der Regionalplanung (Flächenentwicklung und die Flächennutzungen)
- Flächenerfassung bei den Kommunen (F-Pläne, B-Pläne, Katasterinformationen)

Für eine bedarfsgerechte Wohnbauflächenwicklung und um Fehlallokationen zu vermeiden, sollte ein möglichst genaues Flächenmonitoring erfolgen, das einerseits die aktuellen und

---

zukünftigen Bedarfe an Wohnbauland prognostisch analysiert und sich darüber verständigt und andererseits die Wohnbauflächenpotenziale ermittelt (auch deren Qualitäten und Erschließungsmöglichkeiten). Dies umfasst Potenziale im Innenbereich (auch Brachen und Baulücken) sowie Informationen über die mögliche Anzahl von Wohnungen auf diesen Flächen und ihre Verteilung im Gemeindegebiet. Sinnvoll wäre ein einheitliches Vorgehen, um eine Aggregation auf höhere regionale Ebenen zu ermöglichen. Die wichtigsten Adressaten für eine Weiterentwicklung des Monitorings sind die Kommunen und die Regionalverbände, die amtliche Statistik sowie Forschungseinrichtungen wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR). Empfohlen wird dabei insbesondere

- die Entwicklung eines differenzierten, integrierten und fortschreibungsfähigen Flächenmonitorings nach möglichst einheitlichen Maßstäben;
- die genaue und langfristig möglichst automatisierte Erfassung von Brachflächen, Baulücken, Nachverdichtungs- und Baulandpotentialen;
- die Verknüpfung des Flächenmonitorings mit Transaktionszahlen und Grundstücksflächenumsätzen aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse sowie mit Vorausberechnungen zur langfristigen Baulandnachfrage;
- die Erfassung der Grundstücksfläche im Baugenehmigungsantrag sowie
- die Einführung einer regelmäßigen bundesweiten Baulandumfrage.

### **Bodenmarktgeschehen**

Eine zentrale Datenbasis zur Bewertung des Marktgeschehens auf dem Immobilienmarkt bilden die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse nach § 195 BauGB. In den Kaufpreissammlungen werden die Daten aus den Grundstückskaufverträgen registriert und um weitere zur Marktbeurteilung erforderliche Indikatoren ergänzt. Insgesamt werden in Deutschland ca. 1 Millionen Transaktionen jährlich registriert, davon im Jahr 2016 etwa 108.000 Wohnbauflächen (Eigenheim- und Mehrfamilienhausbau). Daraus lassen sich die Zahl der Transaktionen und Umsätze ableiten. Eine bundesweite Analyse erfolgt durch den Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) in seinem zweijährlich veröffentlichten Immobilienmarktbericht Deutschland. Die konkreten Aufgaben werden in einer Redaktionsstelle für den Immobilienmarktbericht Deutschland wahrgenommen; diese befindet sich zurzeit in der Geschäftsstelle des Oberen Gutachterausschusses in Niedersachsen.

Auf Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen wurde eine internetbasierte Plattform zur Darstellung von Daten zu Bodenrichtwerten (BORIS-D), zur Verfügung gestellt. Zum Start der Plattform werden die Bodenrichtwerte ohne weitere wertbeeinflussende Merkmale in den jeweiligen Bodenrichtwertzonen bereitgestellt. Bisher beteiligten sich noch nicht alle Bundesländer.

Ein Bedarf an weitergehenden Analysen besteht bei der Ermittlung des Umfangs von auf den Markt gebrachten Wohnbaulandflächen und deren Preisniveau auf der Kreis-, Länder- und Bundesebene sowie deren Abgleich mit den prognostizierten Erfordernissen der Wohnbaulandbereitstellung. Aufgrund unterschiedlicher Regelungen für das Gutachterausschusswesen (§ 199 BauGB Abs. 2 BauGB, Ermächtigungen für die Länder) lassen sich die vorhandenen Marktinformationen

---

auf der Gemeindeebene häufig nicht unmittelbar auf die Kreis- und Länderebene bis hin zum Bundesgebiet zusammenfassen. Die Analyse des Marktgeschehens durch die Gutachterausschüsse sollte – unter Beibehaltung der Eigenständigkeit der örtlichen Ausschüsse – stärker vereinheitlicht und für neuere Methoden geöffnet werden. Dies betrifft insbesondere die Unterstützung der Bodenrichtwertermittlung mit automatisierten statistischen Verfahren. Die konkreten Verbesserungsvorschläge adressieren in erster Linie die Gutachterausschüsse sowie die Preisstatistik der Statistischen Ämter.

Zur Schaffung einer geeigneten Datengrundlage für die schnellere Aktivierung und Bereitstellung von Wohnbauland sind aus Sicht der an der Expertise beteiligten Gutachter die folgenden Daten mit entsprechenden Qualitäten erforderlich:

- nach einheitlichen Standards durch die Gutachterausschüsse erhobene, georeferenzierte Kauffalldaten inklusive der überschneidungsfreien Einordnung in Wohnbauland für Eigenheime und Wohnbauland für Mehrfamilienhäuser.
- die einheitliche und flächendeckende Erhebung von weiteren Kauffallinformationen zur Ableitung von Preisinformationen durch die Gutachterausschüsse (z. B. Art und Maß der baulichen Nutzung, zu Miet- und Belegungsbindungen unter Berücksichtigung von Förderungen sowie Informationen zu besonderen Bedingungen des Kaufvertrages, um Kauffälle des ungewöhnlichen Geschäftsverkehrs ausschließen zu können).
- die Vereinheitlichung von Umfang, Struktur und Turnus (jährlich) der Immobilienmarktberichterstattung durch die Gutachterausschüsse (örtlich, landes- und bundesweit). Dazu ist z. B. die Vereinheitlichung der Datenerhebung (Festlegung von Mindeststandards) bei den Gutachterausschüssen sowie der Methoden der Datenanalysen (z.B. Indexbildung) erforderlich.
- die Entwicklung eines regionalisierten Baulandpreisindex des Statistischen Bundesamtes in Zusammenarbeit mit den Gutachterausschüssen in einem formalisierten Abstimmungsprozess.

Für die erforderliche Einheitlichkeit der Datenermittlung und Datenanalyse, ist aus Sicht der Autoren der Expertise eine institutionell, personell und finanziell gestärkte, bundeszentrale Stelle für das Gutachterausschusswesen von großer Bedeutung. Den Oberen Gutachterausschüssen bzw. zentralen Geschäftsstellen in den Ländern sollten Weisungsbefugnisse in erster Linie in Hinblick auf Mindeststandards der Datenerhebung gegenüber den Gutachterausschüssen zugestanden werden. Die Anwendung von Standards sowie die rechtsaufsichtliche Prüfung ihrer Einhaltung und sachgerechte Umsetzung ist sicherzustellen.

### **Soziale Aspekte**

Der Bodenmarkt ist von hoher sozialer bzw. verteilungspolitischer Relevanz. Die Bodenwerte haben maßgeblichen Einfluss auf die Immobilienwerte. Dies gilt sowohl bezüglich der geografischen Unterschiede als auch im zeitlichen Verlauf. Ebenso wurde in den letzten Jahren die Frage, inwieweit die Entwicklung der Bodenwerte sich auf die Vermögensverteilung niederschlägt, intensiv diskutiert. Deutschland weist mit einem Gini-Koeffizienten für das Nettovermögen der privaten Haushalte von 0,74 eine im internationalen Vergleich hohe Vermögensungleichheit auf; dabei macht das Immobilienvermögen den mit Abstand größten Teil am Nettovermögen aus.

---

Mieten, Bodenerträge und Bodenwerte stehen in einem engen Zusammenhang. Zur Abschätzung von Bodenwerten könnten sich die lokalen nachhaltig erzielbaren Mieten eignen. Zu Mieten und Bodenwerten liegen Daten der Mietspiegel, Bodenrichtwerte und Kaufwertestatistik sowie des bundesweiten Baulandpreisindex vor. Mietspiegel werden jedoch nach unterschiedlicher Methodik, in unterschiedlicher Verbreitung und in unterschiedlicher Qualität erstellt. Eine bundesweite amtliche Statistik über die Höhe der Mieten liegt bislang nicht vor. Der Bodenmarkt ist hierzu-lande hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse vergleichsweise intransparent. Grundbücher sind einsehbar, wenn ein „berechtigtes Interesse“ vorliegt. Weitergehender Datenbedarf besteht an folgenden Stellen:

- die Erfassung der Miete als Erhebungsmerkmal im anstehenden Zensus 2021 (hierfür wäre der Entwurf des Zensusgesetzes 2021 entsprechend anzupassen) und
- eine jährliche Erfassung der Miete im Mikrozensus (bisher alle 4 Jahre).

Mit Blick auf Bodenwerte und Eigentumsverhältnisse wird v.a. Bedarf gesehen bezüglich

- der differenzierten Aggregation der Bodenpreise auf der Grundlage der Bodenrichtwerte unter Weiterentwicklung von BORIS-D;
- des Aufbaus eines bundeseinheitlichen Transaktions- und Eigentümerregisters, um einen Überblick über die unmittelbaren sowie die mittelbaren Transaktionen zu erhalten. Dazu sollte ein Forschungsprojekt Vorschläge über die genaue Ausgestaltung geben und
- einer Absenkung der Schwellen für die Einsehbarkeit von Grundbüchern aus wissenschaftlichem Interesse.

## **Diskussion**

Die Mitglieder der Baulandkommission begrüßten die Expertise und betonten die Bedeutung von mehr Transparenz auf den Immobilienmärkten. Sie stellte fest, dass Informationen über das Bauland schneller und vermehrt digital verfügbar gemacht werden müssen. Die zu ergreifenden Maßnahmen und Instrumente zur Zielerreichung wurden kontrovers diskutiert.

Der Deutsche Mieterbund votierte – mit Unterstützung des Deutschen Städtetags – für ein öffentliches Immobilienregister, um mehr Transparenz am Immobilienmarkt zu erreichen und kündigte einen konkreten Vorschlag an. Dieser wurde im Nachgang übermittelt und in die Bibliothek eingestellt.

Der ZIA sprach sich für ein bundesweites Baulandkataster für Flächenpotenziale und digital verfügbare Baulandinformationen aus. Die Bundesarchitektenkammer wies darauf hin, dass Flächenpotenziale nicht nur Frei- und Brachflächen sowie Baulücken, sondern auch die Potenziale von Dachaufstockungen und Umwandlungen umfassen. Der Mehrwert von Katasterinformationen für die Baulandmobilisierung wurde vom BFW in Frage gestellt. Einige wohnwirtschaftliche Verbände sprachen sich gegen ein Eigentümerkataster aus der ZIA steht dem Thema offen gegenüber.

Weite Teile der Baulandkommission sehen die Erfassung der Miete als zusätzliches Erhebungsmerkmal im Zensus als sachdienlich an. Dies entspricht auch einer Forderung der Bauministerkonferenz. Da im Zensus die Mieten mit nur wenigen Wohnwertmerkmalen erhoben werden, zweifeln Immobilienverbände an der Aussagefähigkeit dieses Merkmals. Sie vertreten die

---

Auffassung, dass eine genaue Erfassung der Miete und aller Wohnwertmerkmale durch qualifizierte Mietspiegel erfolgen sollte. Bodenrichtwerte für Wohnnutzung liegen bereits flächendeckend vor. Allerdings sei eine Qualifizierung erforderlich. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage nach Qualitätskontrollen der unabhängigen Gutachterausschüsse (nach § 192 Abs. 1 BauGB) gestellt.

Die Baulandkommission erwartet, dass im Zuge der Erstellung der Langfassung der Expertise und ihrer Veröffentlichung auch eine Analyse zur Bauland- und Mietensituation in Deutschland erfolgt. Der Fokus der zur 5. Sitzung der BLK vorgelegten Kurzfassung lag auf der Formulierung von Empfehlungen zur Schaffung von mehr Markttransparenz. Im Rahmen der Expertise können keine verbesserten Daten und Statistiken erzeugt werden. Die Langfassung der Expertise wird auf der Basis vorhandener Daten zur Preis- und Mietenentwicklung berichten und dabei regional differenzierte Informationen berücksichtigen.

### **Fazit und Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Die Mitglieder der Baulandkommission forderten eine Erweiterung der verfügbaren Datengrundlagen, eine bessere Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit der für die Wohnungsbaulandentwicklung relevanten Informationen, die Bereitstellung geeigneter Vergleichsindizes, eine verbesserte Darstellung langfristiger Entwicklungen (Zeitreihen) sowie eine stärkere räumliche Differenzierung. Grundsätzlich sind viele Informationsgrundlagen bereits vorhanden und die Datenlage ist je nach Verwendungszweck insgesamt solide. Daten zum Bodenmarkt müssen aber möglichst flächendeckend und zeitreihenfähig verfügbar gemacht werden. Für eine verbesserte Immobilienmarkttransparenz sind die Informationen über den Umfang vorhandener und auf den Markt gebrachter Wohnbauflächen, die notwendige Ausweisung von Wohnbauland, über das aktuelle Preisniveau und dessen zeitliche Entwicklung von ausschlaggebender Bedeutung. Die Datenerhebungen und -auswertungen müssen dazu stärker vereinheitlicht werden. Dies erfordert organisatorische Voraussetzungen insbesondere im Gutachterausschusswesen. Den Digitalisierungsanforderungen zur Ableitung von Immobilienmarktdaten ist stärker nachzukommen.

---



---

# Anhang

---

---

## Mitglieder der Baulandkommission

### **Vorsitz**

Marco Wanderwitz, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

### **Mitglieder des Bundestages**

Kai Wegner, CDU/CSU-Fraktion  
Emmi Zeulner, CDU/CSU-Fraktion  
Claudia Tausend, SPD-Fraktion

### **Vertretene Bundesressorts**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Bundesministerium der Finanzen  
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

### **Ländervertreter**

Dr. Dorothee Stapelfeldt, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg  
Ina Scharrenbach, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen  
Kathrin Schneider, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg  
Kristina Herbst, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein  
Dr. Hans Reichhart, Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr  
Stefanie Nöthel, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

### **Kommunale Spitzenverbände**

Burkhard Jung, Deutscher Städtetag  
Dr. Uwe Brandl, Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Reinhard Sager, Deutscher Landkreistag

### **Experten (ständige Vertreter)**

Prof. Dr.-Ing. Silke Weidner, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg  
Prof. Dr. Olaf Reidt, Redeker Sellner Dahs  
Prof. Dr. Wolfgang Maennig, Universität Hamburg  
Prof. Dr. Dirk Löhr, Hochschule Trier

### **Weitere (themenbezogene) Experten**

Peter Ache, Arbeitskreis der Gutachterausschüsse  
Prof. Dr. Arno Bunzel, Difu Deutsches Institut für Urbanistik  
Robin Denstorff, Stadt Münster  
Thomas Dienberg, Stadt Göttingen

---

Prälat Dr. Martin Dutzmann, Evangelische Kirche in Deutschland  
Dr. Stephan Gatz, Bundesverwaltungsgericht Leipzig  
Prälat Dr. Karl Jüsten, Kommissariat der deutschen Bischöfe  
Ludger Kloidt, NRW.Urban  
Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter, Universität Bonn  
Dr. Christoph Krupp, BImA Bundesanstalt für Immobilienaufgaben  
Dr. Katrin Leonhardt, KfW Bankengruppe  
Prof. Dr. Ralf Maiterth, Humboldt-Universität zu Berlin  
Prof. Dr. jur. Christian-W. Otto, TU Berlin  
Andreas Schulten, bulwiengesa AG  
Matthias Simon, Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V., Bayerischer Gemeindetag/DStGB  
Prof. Dr. Ing. Guido Spars, Bergische Universität Wuppertal  
Christian Stupka, GIMA München eG (Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG)  
Christopher Toben, Niedersächsische Landesgesellschaft mbH  
Prof. Dr. Martin Wickel, HafenCity Universität Hamburg

### **Verbände der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik**

Axel Gedaschko, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.  
Dr. Andreas Mattner, ZIA Zentraler Immobilienausschuss e.V.  
Jürgen Michael Schick, Immobilienverband Deutschland IVD e.V.  
Frank Vierkötter, BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.  
Dr. Kai H. Warnecke, Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.  
Dr. Franz-Georg Rips, Deutscher Mieterbund e.V.  
Barbara Ettinger-Brinckmann, Bundesarchitektenkammer e.V.  
Eckhard Horwedel, Die Stadtentwickler.Bundesverband

### **Verbände der Bauwirtschaft und Gewerkschaften**

Peter Hübner, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.  
Reinhard Quast, Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V.  
Hans Peter Wollseifer, Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)  
Robert Feiger, IG BAU Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt

---

## Expertisen

Für eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung in der Baulandkommission wurden drei Expertisen als Beratungsgrundlagen zu themenspezifischen Fragestellungen und Lösungsansätzen erstellt:

- **Kurzfassung der Expertise „Datenbestand und Datenbedarf für mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt“ für die Kommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" (Mai 2019)**

Die Expertise formuliert einen Bedarf an Kerndaten, um zu einer effektiveren und effizienteren Bodenpolitik und Baulandmobilisierung zu gelangen. Eine Langfassung der Expertise wird im Rahmen der Berichterstattung durch das BBSR als Online-Publikation veröffentlicht.

Bearbeiter: Peter Ache, Prof. Dr. Dirk Löhr, Prof. Dr. Wolfgang Maennig, Matthias Waltersbacher

- **Expertise zur Berücksichtigung des Werteeinflusses von Miet- und Belegungsbindungen im Rahmen des Unterarbeitskreises „Wertermittlung und bezahlbarer Wohnraum“ der Baulandkommission (Mai 2019)**

Die Expertise zielt auf die Erarbeitung einer marktgerechten, einheitlichen Methode zur Berücksichtigung der Werteeinflüsse von Miet- und Belegungsbindungen ab.

Bearbeiter: Peter Ache, Prof. Dr. Theo Kötter, Prof. Dr. Dirk Löhr

- **Expertise zum Planungswertausgleich zur Vorlage in der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (April 2019)**

Die Expertise untersucht sowohl rechtliche als auch ökonomische Aspekte eines Planungswertausgleichs und bettet diese in den Kontext des bereits bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentariums zur Nutzung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen für Planungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturfolgekosten ein.

Bearbeiter: Prof. Dr. Guido Spars, Prof. Dr. Martin Wickel

Die Inhalte der oben genannten Expertisen geben nicht die Meinung der Baulandkommission bzw. des BMI wider.

---

## Beratungsunterlagen

Für eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Themenkomplexen in der Baulandkommission wurden verschiedene Materialien (Bundespublikationen, Verbändepositionen, Fachbeiträge und Leitfäden) herangezogen. Eine Sammlung dieser Beratungsunterlagen ist in der Online-Bibliothek der Baulandkommission eingestellt. Diese Beratungsunterlagen spiegeln nicht die Position der Baulandkommission bzw. des BMI wider.

## Publikationen des Bundes

- Koalitionsvertrag: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode.
- Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen (2018): Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik. Abschlussbericht.
- Deutscher Bundestag (2019): Verfassungsrechtliche Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie in Bezug auf das Grundeigentum.
- Drucksache 19/6071 (2018): Antwort der Bundesregierung zu Bauland und Leerstand.
- Drucksache 19/5794 (2018): Antwort der Bundesregierung zur Regierungskommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ der Bundesregierung.

## Verbändepositionen

### Allgemeine Positionen

- Ausschuss Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (2019): Debattenpapier. Den Boden der europäischen Stadt.
- Bayerischer Gemeindetag (2018): Minderung der Flächeninanspruchnahme.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland (2019): Mobilisierung von Bauland Erleichterung des Neubaus von Wohnungen.
- Bundesarchitektenkammer (2019): Baulandkommission. Vorschläge der Bundesarchitektenkammer.
- Deutscher Landkreistag/ GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2018): Gemeinsame Positionen zum Wohngipfel 2018.

- 
- Deutscher Mieterbund (2019): Empfehlungen des DMB.
  - Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages.
  - Deutscher Städtetag: Vorschläge des Deutschen Städtetages für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“
  - Deutsches Institut für Urbanistik/ vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung: Bodenpolitische Agenda 2020-2030 – Warum wir für eine nachhaltige und soziale gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen.
  - GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2018): Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Positionspapier.
  - Impulse für den Wohnungsbau (2018): Positionspapier der Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ zur Wohnungsbaupolitik in der 19. Wahlperiode.
  - Münchner Ratschlag für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.
  - Rat für nachhaltige Entwicklung: Mehr Nachhaltigkeit der Bauland- und Bodenpolitik. Beschluss des Oberbürgermeister-Dialoges Nachhaltige Stadt vom 14. Juni 2018.
  - Schreiben der Präsidentin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Frau Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, zur Gemeinschaftsaufgabe Bodenpolitik vom 26. April 2019

#### **Sitzungsbezogene Positionen**

- BFW Bundesverband der privaten Immobilienwirtschaft. (2018): Stellungnahme zur Baulandaktivierung, Beschleunigung/ Entbürokratisierung. Vorbereitung des Wohngipfels.
- Deutscher Landkreistag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund/ GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen: Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) abmildern – Aufnahme einer neuen Kategorie „Dorfentwicklungsgebiet“ in die Baunutzungsverordnung
- Deutscher Städte- und Gemeindebund/ Bayerischer Gemeindetag (2018): Eckpunktepapier Sitzung der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ am 16.11.2018.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2018): Stellungnahme anlässlich der 2. Sitzung der Baulandkommission am 16. November 2018: "Wie kann durch Änderung des BauGB die Mobilisierung von Bauland ermöglicht, erleichtert und beschleunigt werden?"
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2019): Stellungnahme anlässlich der 3. Sitzung der Kommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" am 23. Januar 2019: "Aktive, nachhaltige Bodenpolitik und Mobilisierungspotenziale".

- 
- SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.: Stellungnahme der SRL zum Gesetzesantrag der Freistaaten Bayern und Sachsen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BauGB (Wohnraumaktivierung im Außenbereich) Bundesrats-Drucksache 465/18 vom 18.09.2018.
  - ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2019): Vorschläge aus Sicht des ZIA zum Themenbereich „Datenbestand und Datenbedarf für mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt“.
  - ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2019): Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. zur Reform der Grunderwerbsteuer. (Share Deals)
  - ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2019): Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. zur Grundsteuerreform.
  - ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2018): Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. zur Grundsteuer.

## Fachbeiträge

### Allgemeine Fachbeiträge

- Bunzel/ Niemeyer (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert.
- Löhr (2018): Boden – die verkannte Umverteilungsmaschine.
- Prognos AG (2019): Endbericht. Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019. Studie zum Wohnungsbautag 2019.
- Reiß-Schmidt (2019): Bodenrecht auf dem Prüfstand.
- Umweltbundesamt (2019): Impuls aus der BMBF-Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus.
- Vogel (2019): Weitere Ergänzungen zu seinen Erwägungen für einen Arbeitsauftrag der der Enquete-Kommission.
- Vogel (2018): Neufassung meiner Erwägungen für einen Arbeitsauftrag der in Bildung begriffenen Enquete-Kommission.
- Vogel (2017): Bedarf es wirklich keiner Bodenrechtsreform?
- Vogel (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung.

### Sitzungsbezogene Fachbeiträge

- Ache/ Waltersbacher (2018): Wohnbauland als Engpassfaktor für den Wohnungsneubau – Transaktionsdaten der Gutachterausschüsse als Frühindikator.



- 
- Bunzel (2018): Handout zur 2. Sitzung der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ am 16. November 2018.
  - Deutscher Erbbaurechtsverband (2017): Erbbaurecht. Neue Perspektiven auf einen Klassiker.
  - Faller/ Beyer (2019): Baulandrichtlinien: Ein neuer Ansatz zur Prüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen.
  - JLL Jones Lang LaSalle (2019): Erbbaurechte in deutschen Metropolen.
  - Löhr (2019): Konzept für eine Erweiterung der Grundsteuer C.
  - Löhr (2019): Wenn schon, denn schon: Konzept für eine Erweiterung der Grundsteuer C.
  - Löhr (2019): Besteuerung leistungsloser Gewinne aus privaten Immobilienverkäufen zum Zwecke der Dotierung eines Bodenfonds für bezahlbare Wohnungen.
  - Löhr/ Braun (2017): Erbbaurechte als finanztechnische Strukturierungsvariante – ein Vergleich dreier Modelle.
  - Otto (2018): Überblick zur Entwicklung, Einordnung und Systematik des § 34 BauGB.
  - Reidt (2018): Weiterentwicklung des kommunalen Vorkaufsrechts.
  - RICS Royal Institution of Chartered Surveyors (2019): Erbbaurecht stärken – Bauland aktivieren.

## Leitfäden/ Handreichungen

- Deutscher Städtetag/ Deutscher Landkreistag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund/ Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2019): Gemeinsame Information zu Verfahrens- und Wertermittlungsgrundsätzen.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2018): Bezahlbaren Wohnraum schaffen.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten.
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (2017): Arbeitshilfe. Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch Bauleitplanung, städtebauliche Verträge und Zwischenerwerbsmodelle.

