

43. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung
am 06.05.2020

Thema: Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig nutzen

Stellungnahme: Ökonomische Aspekte und Instrumente

Executive Summary

Um das revidierte Flächenverbrauchsziel von „30 ha minus X“ für 2030 zu erreichen, ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich. Notwendig ist ein stärkerer Fokus auf kompaktere Siedlungsformen bzw. auf den Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung. Hierbei können ökonomische Anreize sinnvolle Unterstützung der planerischen Ziele liefern. Gesteuert werden kann aber nur, was auch gemessen wird. Daher sind verbindliche, auf die verschiedenen staatlichen Ebenen heruntergebrochene Flächenverbrauchsziele erforderlich. Gute Steuerungsmöglichkeiten bestehen v. a. auf der Angebotsseite für Bauland. Vor Vornahme von Baulandausweisungen sollten verpflichtende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen werden, die auch die Folgekosten berücksichtigen. Zu überdenken sind auch ökonomische Instrumente wie handelbare Flächennutzungsrechte oder die Baulandausweisungsumlage; allerdings gibt es insbesondere gegen die handelbaren Flächennutzungsrechte eine Reihe von Bedenken. Über mehr kommunales Bodeneigentum ließen sich die Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf mehr Innenentwicklung deutlich verbessern; hier bestehen jedoch v. a. haushaltsrechtliche Restriktionen. Steuerliche Maßnahmen (Nutzung der Grundsteuer C, Einführung einer Bodenwertsteuer, Absenkung der Grunderwerbsteuersätze) könnten ebenfalls unterstützend wirken. Auch die Empfehlungen der „Baulandkommission“ sind größtenteils zielführend; kritisch sind jedoch die Vorschläge bezüglich der Außenentwicklung zu sehen. Die notwendigen Maßnahmen betreffen die unterschiedlichsten staatlichen Ebenen; der Bund kann jedoch zu einer Koordinierung beitragen.

Inhalt

1. Zur Ausgangslage.....	S. 2
2. Vorab: Flächenziele setzen.....	S. 3
3. Obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.....	S. 3
4. Handelbare Flächenausweisungsrechte.....	S. 4
5. Baulandausweisungsumlage.....	S. 5
6. Kommunale Bodenvorratspolitik und Bodenfonds.....	S. 6
7. Steuerliche Maßnahmen.....	S. 7
8. Exkurs: Die Empfehlungen der „Baulandkommission“.....	S. 8
9. Schlussbetrachtung.....	S. 9

1. Zur Ausgangslage

Gegenwärtig werden pro Tag ca. 60 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche neu in Anspruch genommen. Ein erheblicher Teil der neu in Anspruch genommenen Fläche wird versiegelt. Damit wird das aus dem Jahr 2002 stammende Nachhaltigkeitsziel von 30 ha pro Tag in 2020 allenfalls dann erreicht, wenn die durch die Corona-Epidemie eingetretene Wirtschaftskrise hier „Unterstützung“ leistet. Diese wird aber nur vorübergehend sein und zudem mit einem hohen Preis erkaufte. Es gilt, das mit der 2017 beschlossene Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie revidierte Ziel von nunmehr „30 ha minus X“ für 2030 auch bei laufender Wirtschaft zu erreichen.¹

Der „Flächenverbrauch“ hat nämlich Folgen für die Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung:

- Ökologie: Zu nennen sind hier der Verlust v.a. an landwirtschaftlichen Flächen mit der Folge zunehmender „Flächenimporte“ aus dem Ausland (womit auch ein Druck auf die Primärwälder verbunden ist). Weiter wird die Landschaft zerschnitten, mit den Verlusten an Habitaten auch die Biodiversität eingeschränkt etc.;
- Wirtschaft und Finanzen: Durch eine zu wenig kompakte Besiedelung werden zusätzliche Stoffströme und Transportkosten erzeugt. Es entsteht zudem eine hohe Abhängigkeit vom Auto; eine Mobilitätswende wird hierdurch erschwert. Bei stagnierender oder sogar abnehmender und alternder Bevölkerung muss schließlich die ausufernde Infrastruktur von einer immer geringeren Anzahl von Arbeitskräften finanziert werden;
- Soziales: Je weniger kompakt die Siedlungstätigkeit, umso schwieriger wird die Versorgung von Kindern (v.a. bei alleinerziehenden Elternteilen) oder Alten.

Die Beispiele könnten mühelos fortgeführt werden. Treiber der benannten Fehlentwicklungen sind:

nachfrageseitig u.a. (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)²

- das Wachstum der Wirtschaft und auch der Einkommen;
- der im Laufe der Zeit angestiegene Wohnflächenbedarf pro Kopf;
- das Preisgefälle zwischen Innenstadt und Außenbereichen bzw. zwischen Stadt und Land;
- die Immobilität des Immobilienmarktes: Zu wenig nicht mehr richtig genutzte Flächen werden aufgegeben bzw. verkauft. Die Siedlungstätigkeit verschiebt sich hierdurch an die Ränder der Ortschaften;

sowie angebotsseitig

- der nicht selten entstehende Druck von Eigentümern landwirtschaftlicher Flächen auf Konversion. Der Wert der Grundstücke kann sich als Folge einer planerischen Umwidmung über Nacht um den Faktor 30 oder mehr vervielfachen;
- der Wettbewerb um Einwohner bei v.a. ländlichen Kommunen, da diese v.a. mit einem höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verbunden sind. Ähnliches gilt auch bezüglich der Gewerbebetriebe, die sich auf den Gemeinanteil an der Umsatzsteuer auswirkt;
- steuerliche Verzerrungen der kommunalen Investitionsentscheidung (Einnahmenseite): Mit der Konversion von landwirtschaftlichen in Siedlungs- und Verkehrsflächen fließen auch die

¹ Die Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, Berlin, S. 55.

² L. Adrian, S. Bock, A. Bunzel, T. Preuß (Difu) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte 38/2018. Berlin/Dessau, S. 40.

beiden wichtigsten Gemeindesteuern, nämlich die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B. Mit der Grundsteuer A gehen im Falle einer Konversion im Durchschnitt aber nur rund 3 % der Grundsteuereinnahmen bzw. 0,6 % der Gesamtsteuereinnahmen der Kommune verloren. Flächenverbrauch lohnt sich also.

Das Ergebnis: Im Durchschnitt gesehen hat Deutschland nicht zu wenig Bauland. Allerdings befindet es sich an den falschen Stellen. In vielen Ballungsräumen und Großstädten sind Neuausweisungen kaum mehr möglich; Bauland wird zum Engpass für bezahlbares Wohnen. Hingegen wird v.a. in ländlichen Kommunen oft viel zu viel Bauland ausgewiesen.

Um das revidierte Nachhaltigkeitsziel bis 2030 zu erreichen, sind kompaktere Siedlungsformen notwendig; der Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung muss mit größerem Druck als bisher unterstützt werden. Nachfolgend werden einige wichtige ökonomische Instrumente diskutiert, mit denen v.a. auf der Angebotsseite mehr Druck auf die Erreichung des Nachhaltigkeitsziels erzeugt werden könnte.

2. Vorab: Flächenziele setzen

Nur was sich messen lässt, kann auch gesteuert werden. Es gilt, auf den verschiedensten Raumebenen (Bund, Länder, Gemeinden) Flächenziele zu setzen und deren Einhaltung oder Verfehlung zu messen.

In der Vergangenheit wurden über Projekte wie Raum+Monitor (Rheinland-Pfalz) schon gute Fortschritte bei der Erhebung von Flächenpotenzialen geleistet.³ Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) führt ein Monitoring der Siedlungs- und Freiraumentwicklung durch.⁴ Viele Kommunen haben freiwillig Leerstandskataster eingeführt. Diese und weitere Ansätze gilt es weiter zu entwickeln und mit den vorhandenen geographischen Informationssystemen der Katasterämter (ALKIS⁵ etc.) zu verknüpfen.

Je nach ausgewähltem Instrumentarium (s. unten) wäre dabei zu überlegen, die Flächenziele auf die verschiedenen raumwirtschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) herunter zu brechen. Ein erster Schritt wäre die Aufnahme entsprechender verbindlicher Ziele in die Landesentwicklungspläne. Nur durch Setzung und Kontrolle von Zielen lässt sich die Verbindlichkeit herstellen, die zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels „30 ha minus X“ für 2030 benötigt wird.

3. Obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Für Unternehmen ist es eine Selbstverständlichkeit, vor Vornahme größerer Investitionen eine Investitionsrechnung durchzuführen. Hierbei wird die Wirtschaftlichkeit (Rentabilität, Liquidität) über die Nutzungsdauer der Investition hinweg ermittelt.

Obwohl die Gemeindeordnungen i.d.R. auch die Kommunen zu wirtschaftlichem Handeln verpflichten und es bei der Baugebietsneuausweisung um Millionenbeträge mit erheblichen Folgelasten geht, werden Baugebiete im Wettbewerb der Bürgermeister um neue Einwohner zumeist ohne eine solche

³ WebSite des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o. J.). Online: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/raum-monitor/>

⁴ Institut für ökologische Raumentwicklung (o.J.): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Online: https://monitor.ioer.de/?raeumliche_gliederung=gebiete&opacity=0.8&zoom=6&lat=51.33061163769853&lng=10.458984375000002&glaettung=0&

⁵ Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (o.J.). Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem. Online: <http://www.adv-online.de/Adv-Produkte/Liegenschaftskataster/ALKIS/>

Analyse ausgewiesen (noch nicht einmal tragfähige Bevölkerungsprognosen zugrunde gelegt). Die betreffenden Verpflichtungen in den Gemeindeordnungen laufen insoweit oftmals ins Leere. Die „Rechnung“ dürfen dann die den Entscheidern nachfolgende Amtsträger und die Bürger begleichen.

Eine Möglichkeit bestünde darin, die Gemeinden vor Neuausweisung von Baugebieten auf eine Fiscal Impact-Analyse zu verpflichten und das Ergebnis durch die Kommunalaufsicht kontrollieren zu lassen. Grundsätzlich wurden die betreffenden Instrumente bereits entwickelt (z.B. Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz⁶). Eine Alternative könnte darin liegen, die Kommunen – auch in Abstimmung mit dem Landesentwicklungsplan – nach dem Ampel-Schema mit grün, gelb und rot zu qualifizieren. In roten Regionen (wirtschaftlich schwach, starke Bevölkerungsverluste, v.a. geringe Bodenwerte) wären bei Baulandneuausweisungen von der Kommunalaufsicht besonders strikte Maßstäbe und Begründungen anzulegen, in gelben Gebieten geminderte Anforderungen (Fiscal Impact-Analysen u.a.). Es besteht zwar bei solchen Maßnahmen ein Konflikt mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG). Allerdings sollte es angesichts der bestehenden Rationalitätensfallen (individuell rationales Handeln führt zu suboptimalen Ergebnissen für die Gemeinschaft) möglich sein zu prüfen, inwieweit eine Einschränkung des betreffenden Rechts gerechtfertigt ist.

4. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (17. Legislaturperiode, 2009, S. 133)⁷ wurde vereinbart, „einen Modellversuch zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales Handelssystem für die Flächennutzung erproben“. Zwischenzeitlich wurden diverse Modellversuche, Feldexperimente und Planspiele vorbereitet und teilweise auch durchgeführt.⁸

Handelbare Flächenausweisungsrechte übertragen die Idee des CO₂-Emissionshandels auf die Fläche. Neues Baurecht darf durch die Kommunen nur geschaffen werden, wenn diese hierfür Flächenausweisungsrechte nachweisen können. Nicht benötigte Rechte können an andere Kommunen verkauft, zusätzlich nötige Kommunen von anderen Kommunen angekauft werden.

Allerdings ergibt sich Grundsatzproblem: Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die planerischen Vorgaben Priorität vor dem marktwirtschaftlichen Mechanismus haben sollen. Entsprechend der „funktionalen Philosophie“ der Baunutzungsverordnung steuert die Planung jedoch eine funktionale Struktur (Ausweisung von Wohn-, Gewerbe-, Mischgebieten etc.). Damit der Markt für Flächenausweisungsrechte aber überhaupt effizient arbeiten kann, müssen Rechte für diese verschiedenen funktionalen Kategorien in ein „Universalzertifikat“ für Siedlungs- und Verkehrsflächen zusammengefasst werden. Das Ergebnis wäre ein einheitlicher Zertifikatspreis für Siedlungs- und Verkehrsflächen. Grundsätzlich lässt sich über einen einheitlichen Preis aber keine funktionale Struktur steuern. Es lässt sich vielmehr leicht zeigen, dass hierdurch finanzielle Anreize gesetzt werden, von den planerischen Vorgaben abzuweichen.⁹ Die Planung kann so im schlimmsten Fall sogar konterkariert werden.

⁶ Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz (o.J.). Online: <http://www.folgekostenrechner-rlp.de/pg/allgemein.php>

⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. 17. Legislaturperiode, Berlin. Online: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83d8bb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038

⁸ Umweltbundesamt (2018): Handel mit Flächenzertifikaten. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#durchfuhrung-eines-modellversuches>

⁹ D. Loehr (2011): The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: A Stocktake of the German Discussion. In: S. Appiah-Opoku (Hrsg.): Environmental Land Use Planning. Intech: Rijeka/Kroatien (open

Im CO₂-Emissionshandel besteht dieses Problem nicht, da es hier nicht um die Steuerung einer Struktur, sondern des Belastungsniveaus geht.¹⁰ Nun kann man die funktionale Orientierung der Baunutzungsverordnung (BauNV) zu Recht kritisieren.¹¹ Dennoch ist festzustellen, dass handelbare Flächennutzungsrechte mit der funktionalen Philosophie der BauNV in ihrer gegenwärtigen Beschaffenheit strukturell inkompatibel sind. Leider fand nur eine sehr oberflächliche Auseinandersetzung mit diesem zentralen Argument im Rahmen der Planspiele und Modellversuche statt.¹²

Technisch setzt der Handelsmechanismus zudem entsprechend leistungsfähige Fiscal Impact-Analysen für die geplanten Baugebiete voraus, da der Zertifikatspreis mit den entgangenen „Gewinnen“ der Kommune aus den geplanten Baulandausweisungen verglichen werden muss (Opportunitäts- bzw. Grenzvermeidungskosten). Zudem bestehen noch verschiedenartige rechtliche Einwendungen; ferner sind auch aufgrund der Komplexität des Marktdesigns (und der damit verbundenen Kosten) sowie Differenzen bezüglich der anfänglichen Zuteilung der Rechte Akzeptanzprobleme zu erwarten.

5. Baulandausweisungsumlage

Einen interessanten Ansatz liefert die sog. Baulandausweisungsumlage (BLAU).¹³ Hierbei handelt es sich – anders als bei den handelbaren Flächennutzungsrechten – nicht um ein Instrument der Mengen-, sondern der Preissteuerung. Die Kommunen in einem Planungsverbund zahlen bei Neuausweisung einen bestimmten Betrag in einen gemeinsamen, interkommunal verwalteten Fonds ein. Das Aufkommen wird schließlich an die Kommunen nach einem bestimmten Schlüssel zurückverteilt. Dieser kann sich beispielsweise nach der Bevölkerungszahl in der jeweiligen Gemeinde richten, aber auch Modifikationen sind möglich. Im Ergebnis

- zahlen Kommunen mit überdurchschnittlichen Flächenneuausweisungen mehr in den Fonds ein, als sie zurückerstattet bekommen (negativer Zahlungssaldo);
- solche Kommunen mit unterdurchschnittlichen Flächenneuausweisungen bekommen mehr zurück, als sie in den Fonds einzahlen (positiver Zahlungssaldo);
- Bei durchschnittlichen Flächenneuausweisungen wiegen sich hingegen Einzahlungen und Rückerstattungen auf.

Anders als bei handelbaren Flächenausweisungsrechten kann der Preis für die Flächenneuausweisungen in unterschiedlichen Teilmärkten auch unterschiedlich hoch angesetzt werden. Mit der möglichen Differenzierbarkeit kann den o.a. Einwendungen der Inkompatibilität mit der BauNV zumindest teilweise entgegnet werden. Es verbleibt allerdings das Problem der Festsetzung eines angemessenen

access), S. 205 – 218. Online: <https://www.intechopen.com/books/environmental-land-use-planning/the-role-of-tradable-planning-permits-in-environmental-land-use-planning-a-stocktake-of-the-german-d>

¹⁰ Allerdings erscheint das Problem auch hier, wenn andere Treibhausgase mit den CO₂-Zertifikaten (über Gewichtungsfaktoren) mit gesteuert werden sollen.

¹¹ H. Kloetsch, H. Wilke (2017): An den richtigen Schrauben drehen! NABU Impuls. Online: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/impuls/170727_nabu-impuls-baunvo.pdf

¹² K. Bizer, J. Bovet, R. Henger, N. Jansen, S. Klug, K. Ostertag, J. Schleich, S. Siedentop (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächennutzungsrechten – fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. UBA Texte 60/2012, Berlin / Dessau, S. 55.

¹³ R. Krumm (2005): Die Baulandausweisungsumlage als preissteuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. IzR 4/5, S. 307 – 310.

Preises für die verschiedenen Teilmärkte.¹⁴ Das Regime dürfte auch deutlich einfacher als die handelbaren Flächennutzungsrechte durchzuführen sein und daher auf größere Akzeptanz stoßen. Andererseits kann die BLAU als ein Fremdkörper im gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleich begriffen werden, was rechtliche Bedenken auslöst.¹⁵

6. Kommunale Bodenvorratspolitik und Bodenfonds

Beim Ziel einer Forcierung der Innen- vor Außenentwicklung ergeben sich u.a. folgende Probleme:

- Teilweise bestehen (v.a. bei tiefen und mittelhohen Preislagen) unter- oder gar ungenutzte Flächenreserven in den Innenbereichen. Die Grundstückseigentümer nutzen die planerischen Vorgaben nicht aus und konterkarieren mit ihren individuell rationalen Verhaltensweisen¹⁶ die planerischen Setzungen;
- wird das Ziel der Innen- vor Außenentwicklung dennoch erfolgreich erreicht, bedeutet dies eine höhere Verdichtung und in der Folge auch höhere Mieten und Immobilienpreise. Dies kann jedoch soziale Folgeprobleme mit sich bringen;
- in der derzeit noch geltenden Form des § 34 BauGB bestehen erhebliche Steuerungsdefizite. Das Bauvorhaben muss sich lediglich in die Umgebung einfügen. Weitergehende (Sozial-) Bindungen und eine Beteiligung an den infrastrukturellen Folgekosten können den Grundstückseigentümern nicht auferlegt werden. Zwar hat die „Baulandkommission“ diese Thematik erkannt (s. auch Abschn. 8)¹⁷; gegenwärtig steht aber noch dahin, inwieweit die anstehende BauGB-Novelle diesbezüglich Abhilfe schafft.

Eine bessere Steuerbarkeit der Vorgänge auf dem Bodenmarkt kann v.a. durch mehr kommunales Bodeneigentum erreicht werden. So können die Einwirkungsmöglichkeiten auf die soziale und funktionale Durchmischung intensiviert und Investoren auch an den Folgekosten der Infrastruktur beteiligt werden (Zwischenerwerb). Vor allem die Weiterentwicklung des Erbbaurechts erscheint hier mit Blick auf langfristige Sozialbindungen sehr interessant. Der Gegensatz zwischen individueller Rationalität (Investoren) und Gemeinwohl lässt sich somit über mehr kommunales Eigentum entschärfen.

Einer Ausweitung des kommunalen Bodeneigentums stehen gegenwärtig aber haushaltsrechtliche Restriktionen (v.a. für finanziell angeschlagene Gemeinden) sowie weitere rechtliche Hindernisse (z.B. bei der Ausübung des Vorkaufsrechts) gegenüber. Auch diese Probleme wurden von der „Baulandkommission“ schon teilweise thematisiert¹⁸; die notwendigen rechtlichen Änderungen reichen allerdings vom Baugesetzbuch bis hin zum kommunalen Haushaltsrecht.

¹⁴ Dieses Problem könnte man über eine Kombination mit Flächenausweisungszertifikaten lösen, die versteigert werden. S. Loehr (2011), Fn. 9.

¹⁵ W. Spannowsky, A. Hofmeister (o.J.): Rechtsfragen zur Implementierung einer Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in das kommunale Finanzausgleichssystem. Expertise im Rahmen des REFINA-Projekts Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar.

¹⁶ Boden kann als eine Realloption interpretiert werden; für den Eigentümer kann es durchaus rational sein, auf die Ausübung der Option (Bebauung, Aufstockung etc.) zu verzichten. Hierzu s. D. Löhr (2019): Reform der Grundsteuer – Chance für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? ZfU 3, S. 300 – 319.

¹⁷ BMI (2019): Endbericht der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), Berlin, S. 14.

¹⁸ Ebenda. Auch bei den ebenfalls diskutierten flächendeckenden Baugeboten geht es um das Aufbrechen von Widerständen der Grundstückseigentümer.

7. Steuerliche Maßnahmen

Das Ziel der Innen- vor Außenentwicklung setzt voraus, dass die Flächenpotenziale in den Innenbereichen mobilisiert werden können. Gleichzeitig ist es notwendig, dass die Preise und Mieten auf einem Niveau bleiben, das Wohnen bezahlbar bleibt.

Ein wichtiger Ansatzpunkt kann die verstärkte Nutzung der Grundsteuer C durch die Kommunen sein, die im Rahmen der Ende 2019 erfolgten Grundsteuerreform eingeführt wurde (§ 25 GrStG). Hiermit ist es möglich, aus städtebaulichen Gründen u. a. privat vorgehaltene unbebaute, aber baureife Grundstücke mit einem höheren Grundsteuersatz zu belegen und dadurch Nutzungsdruck zu erzeugen. Nicht erfasst werden hiervon jedoch u. a. mindergenutzte Grundstücke oder Unternutzungen sowie bewusst in Kauf genommenen Leerstände bei bebauten Grundstücken.

Die beste Möglichkeit, diesbezüglich einen gleichmäßigen Nutzungsdruck aufzubauen, besteht in einer Bodenwertsteuer. Über diese werden sämtliche Grundstücke unabhängig von ihrer tatsächlichen Bebauung so besteuert, als ob sie optimal bebaut sind. Das Vorhalten von ungenutzten Grundstücken oder der Verzicht auf die Ausnutzung von Flächenpotenzialen erzeugt somit für den Grundstückseigentümer Kosten. Die Einführung einer Bodenwertsteuer wird im Rahmen der Länderöffnungsklausel des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG gerade von der Landesregierung Baden-Württemberg angedacht und geprüft. Die ebenfalls auf Länderebene angedachte wertunabhängige, sich nur auf die Boden- und Gebäudefläche stützende Grundsteueralternative (Modell Bayern) kann den notwendigen Nutzungsdruck hingegen nicht erzeugen. Das gilt selbst dann, wenn die Bemessungsgrundlage mit Lagefaktoren (Modell Niedersachsen) gewichtet wird.

Die Besteuerung des Bodens (ohne Berücksichtigung der Bebauung) kann v.a. auch Baugebote und die Ausübung von kommunalen Vorkaufsrechten zu einem akzeptablen Preis unterstützen.

Ein weiteres Problem liegt in der Grunderwerbsteuer. Es handelt sich zwar um die wichtigste Landessteuer. Gleichzeitig bedeutet sie auch zusätzliche Transaktionskosten, was die Mobilisierung von Flächen hemmt und Lock-in-Effekte bewirkt¹⁹; eine geringe Flächenmobilisierung im Bestand fördert aber die Flächenneuinanspruchnahme. Auch in der „Baulandkommission“ wurde eine Absenkung des Steuersatzes angeregt.²⁰ Allerdings liegt die Befugnis hierzu bei gegenwärtiger Rechtslage bei den Landesregierungen. Diejenigen finanziell schwächsten Bundesländer weisen i. d. R. die höchsten Grunderwerbsteuersätze auf (z.B. das Saarland). Zudem ist der Länderfinanzausgleich so gestaltet, dass Zusatzeinnahmen über eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer kaum abfließen.²¹ Hier besteht Änderungsbedarf. Die von der „Baulandkommission“ empfohlenen Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer (insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum) sind jedoch wenig überzeugend, da sie einer dispersen Siedlungsentwicklung weiter Vorschub leisten können. Hingegen wäre bei einer Reform der Grunderwerbsteuer an eine Befreiung für den kommunalen Zwischenerwerb zu denken.

¹⁹ T. Hentze, M. Voigtländer (2017): Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer. IW Policy Paper 17. Online: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/365618/IW-policy-paper_2017_17_Reformoptionen_fuer_die_Grunderwerbsteuer.pdf

²⁰ BMI (2019), Fn. 17, S. 17.

²¹ T. Hentze (2017): Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich. IW-Kurzberichte 11. Online: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/320403/IW-Kurzbericht_11_2017_Grunderwerbsteuer.pdf

8. Exkurs: Die Empfehlungen der „Baulandkommission“

Ökonomische Instrumente müssen im Zusammenspiel mit dem rechtlichen und planerischen Rahmen verstanden werden. Von besonderer Bedeutung sind neben den bereits angesprochenen Maßnahmen dabei die nachfolgend auszugsweise dargestellten Empfehlungen der „Baulandkommission“²²:

a) Empfehlungen zur Erhöhung des Angebots

Von der „Baulandkommission“ wurden eine erleichterte Anwendung des Baugebotes und die Prüfung der Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Instrumente empfohlen. Nicht ausdrücklich erwähnt wird hierbei jedoch die sog. Innenentwicklungsmaßnahme, die im Rahmen von Planspielen bereits erfolgreich getestet wurde.²³

Ebenfalls wird die Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte angedacht (S. 14 – 15). Soweit, auch Bodenvorratspolitik als Grund für deren Ausübung zu benennen, mochte die Kommission hierbei allerdings nicht gehen.

Als positiv ist die Empfehlung zu bewerten, die städtebauliche Förderung stärker an der Innenentwicklung auszurichten und die Aufforderung an Bund und Länder, für die Reaktivierung von Brachflächen mehr Geld in die Hand zu nehmen (S. 17).

Die von der Baulandkommission empfohlenen Maßnahmen bezüglich der Außenentwicklung (Erleichterungen bei Vorhaben im Außenbereich durch Erhöhung der Begrenzung von maximal drei auf fünf Wohnungen) sowie die Verlängerung des § 13 b BauGB bis zum 31.12.2022 (S. 16) sind bezüglich des Vorrangs der Innen- vor Außenentwicklung nicht sinnvoll.

b) Empfehlungen zur Beeinflussung der Struktur des Angebots (Planung)

Die Einführung sektoraler Bebauungspläne (Einführung eines neuen § 9 Abs. 2d BauGB i.V.m. § 34 BauGB) zur besseren Steuerung der Entwicklung in den bislang unbeplanten Innenbereichen ist ebenfalls zielführend (S. 14; s. auch Abschn. 6 oben). Allerdings sind hierbei die empfohlenen Planspiele verzichtbar und eine zeitliche Befristung überflüssig; Maßnahmen zur Heranziehung der Eigentümer an der Finanzierung der Infrastruktur werden leider nicht thematisiert.

Mit der Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ und einer Experimentierklausel zum Lärmschutz sollen Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und Wohnbebauung einer Lösung zugefügt werden (S. 15). Im Sinne einer kompakteren Siedlungstätigkeit ist dies wünschenswert, allerdings wird das Grundproblem der „funktional orientierten Planung“ nicht angepackt.

c) Interkommunale Kooperation

Von hervorragender Bedeutung ist die von der Baulandkommission empfohlene stärkere interkommunale Kooperation (S. 13), um sich ansonsten einstellende Rationalitätenfallen aufzubrechen. Dies kann von gemeinsamen Flächennutzungsplänen bis hin zu Maßnahmen des finanziellen Ausgleichs reichen. Appelle dürften hier allerdings nicht ausreichen; hier stehen die Länder in der Pflicht.

²² BMI (2019), Fn. 17.

²³ T. Kötter, S. Müller-Grunau (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht für ein Projekt des BBSR (SWD – 10.06.03 – 17.102). Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMI/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=9AA233B45D5186815311C43D77E32108.live11293?__blob=publicationFile&v=2

9. Schlussbetrachtung

In den letzten Jahren ist das Thema Flächensparen hinter die Diskussion der Rolle des Bodens als Engpassfaktor für bezahlbaren Wohnraum zurückgetreten. Zumal die Baulandneuausweisungen aber i.d.R. dort stattfinden, wo sie am wenigsten benötigt werden, handelt es sich hierbei nur bedingt um einen Zielkonflikt. Die in dieser Stellungnahme skizzierten Instrumente stellen eine exemplarische Bestandsaufnahme dar mit der Anregung, die Diskussion vergangener Jahre wieder aufzugreifen und diese in die aktuelle Debatte (so auch die Vorschläge der Baulandkommission) einzubetten.

Die gesetzgeberischen und administrativen Kompetenzen bezüglich der angesprochenen ökonomischen Instrumente liegen teilweise beim Bund (z.B. BauGB, BauNV), zu einem erheblichen Teil aber bei den Ländern (z.B. obligatorische Wirtschaftlichkeitsberechnungen, verbindliche Flächenziele in der Regionalplanung) und teilweise auch bei den Gemeinden (z.B. Leerstandskataster, kommunale Bodenvorratspolitik). Möglicherweise kann der Bund aber koordinierend wirken und auch über entsprechende Forschungsprogramme auf eine Steuerung der Flächenneuanspruchnahme „aus einem Guss“ hinwirken, um das Ziel „30 ha minus X“ in 2030 zu erreichen.

Trier / Birkenfeld / St. Wendel, den 04.05.2020



(Prof. Dr. Dirk Löhr)