



Bauland in Pirna, 2014.
Quelle: Thomas Hartmann.

Grund zum Wohnen

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive

Land for Housing

The Reform of the German Building Code From an International Perspective

Andreas Hengstermann, Thomas Hartmann

Keywords: Baulandkommission; Baulandmobilisierungsgesetz; Wohnungsnot; Nachverdichtung; (aktive) Bodenpolitik

Expert commission for building land; planning law; housing; densification; (active) land policy

Abstract

Die Bereitstellung von Grund zum Wohnen – Bauland – ist ein erklärtes Politikziel des Baulandmobilisierungsgesetzes, welches im November 2020 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde und in vielen Punkten den Empfehlungen der Baulandkommission folgt. Wohnungsnot wird demnach als eine Frage der Flächenbereitstellung und somit als eine Bodenfrage erkannt. Nach jahrzehntelanger Stille ist in Deutschland somit die Bedeutung der Bodenpolitik wiederentdeckt worden. Hierzu wird das bodenpolitische Instrumentarium angepasst und erweitert. In diesem Beitrag werden zentrale Anpassungen des Instrumentariums aus internationaler Perspektive anhand ausgewählter internationaler Erfahrungen aus der Schweiz, den Niederlanden und Belgien reflektiert. Dabei ist festzustellen, dass es viele Parallelen von bodenpolitischen Instrumenten und Strategien gibt, die die deutsche Debatte befruchten können und sowohl Erfahrungen zu vielversprechenden Ansätzen als auch warnende Signale zu möglichen Fehlentwicklungen liefern.

Providing land for housing. This is the policy goal of the reform of the German Building Code. This reform was approved by the Federal Government in November 2020 and it follows the recommendations of a governmental commission for building land. Housing is recognized as an issue of land management and thus a question of land policy. With this, land policy is rediscovered in Germany. The new law adjusts and extends existing instruments of land policy. This contribution reflects on the changes from an international perspective, based on experiences in Switzerland, the Netherlands and Belgium. It can be concluded that there are many parallels in instruments and strategies of land policy, which can stimulate the discussions in Germany. These insights can also provide promising approaches as well as caveats.

Dr. Andreas Hengstermann, Raumplaner, forscht zu Bodenpolitik und Planungsrecht. Er ist Generalsekretär der International Academic Association on Planning, Law and Property Rights sowie Vizevorsitzender des internationalen Arbeitskreises „Europäische Bodenpolitiken“ der Akademie für Raumentwicklung (ARL).

Dr. Andreas Hengstermann, spatial planner, focuses his research on land policy and planning law. He is secretary general of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, and vice-chair of the international working group „European land policies“ of the Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (ARL).

Assoc. Prof. Dr. Thomas Hartmann, Raumplaner, forscht zu Bodenpolitik und Hochwasserrisikomanagement. Er ist Präsident der International Academic Association on Planning, Law and Property Rights sowie Vorsitzender des internationalen Arbeitskreises „Europäische Bodenpolitiken“ der Akademie für Raumentwicklung (ARL).

Assoc. Prof. Dr. Thomas Hartmann, spatial planner, focuses his research on land policy and flood risk management. He is president of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, and chair of the international working group „European land policies“ of Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (ARL).

Grund zum Wohnen

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive

Dass Boden eine knappe Ressource ist, ist eigentlich keine neue Erkenntnis. Die politische Wahrnehmung dieser Tatsache ist jedoch in jüngster Zeit stark angestiegen. Ausgelöst durch die „neue Wohnungsnot“ (Jung 2016: 10) wachsen die bundespolitischen Debatten um weitreichende Reformen des Baurechts. Der Diskurs erkennt dabei an, dass Wohnungsmangel auch ein Flächenmangel und daher eine Bodenfrage ist (Debrunner et al. 2020). Um dem wirksam entgegenzuwirken hat die deutsche Bundesregierung die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (sog. Bauland-Kommission) eingesetzt. Auf Grundlage der Empfehlungen hat das Bundeskabinett im November 2020 den Entwurf für ein Baulandmobilisierungsgesetz (BauMobG) verabschiedet, welches zum Ziel hat, „Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens“ zu unterstützen (BauMobG: A).

Die Forderungen nach bezahlbarem Wohnraum und „sozialgerechter Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) stehen grundsätzlich im Konflikt mit dem bodenpolitischen Ziel des sparsamen Umgangs mit Boden (§ 2 ROG) und dem Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB). Um diese konfliktäre Situation in Einklang zu bringen, propagieren Planer:innen die Nachverdichtung im Innenbereich. Genau dort sind die eigentumsrechtlichen Ausgangslagen jedoch üblicherweise noch komplizierter, als dies bei der Entwicklung auf der grünen Wiese der Fall ist. Mit ihrem klassischen, auf Art und Maß der baulichen Nutzung ausgerichteten Instrumentarium stößt die Raumplanung dabei häufig an die Grenze des Bodeneigentums.

Die Empfehlungen der Baulandkommission zielen in die Richtung, die Raumplanung mit bodenpolitischen Instrumenten auszustatten, welche die Flächenverfügbarkeit effektiv fördern. Den Empfehlungen folgend sollen den Gemeinden ein Instrumentarium an die Hand gegeben werden, um „Bauland einfacher mobilisieren zu können und um die Möglichkeiten des Flächenzugriffs der Gemeinden zu stärken“ (BauMobG: B). Diese Strategie wird in der Sprache der Kommission und des Gesetzentwurfs als „aktive Liegenschaftspolitik“ bezeichnet und knüpft damit an die akademischen Diskussionen rund um das Thema Bodenpolitik und Bodenmanagement an.

Politikwissenschaftlich lässt sich Bodenpolitik dem Policy Programming und Bodenmanagement der Policy Implementation zuordnen (siehe hierzu Knoepfel et al. 2011). Bodenmanagement ist also gleichsam die operative Ebene, während Bodenpolitik als Strategie zur Umsetzung einer öffentlichen (Raum-) Politik zu verstehen ist (Drixler 2008: 180–181; Dieterich 1999; Hengstermann 2019: 34–43; Gerber et al. 2018a). Bodenpolitik umfasst grundsätzlich alle staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen, die einen Einfluss auf Nutzung und Verteilung von Boden haben (Davy 2005: 117). Als aktive Bodenpolitik werden lediglich solche staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen verstanden, die eine proaktive Umsetzung des jeweiligen räumlichen Entwicklungsleitbildes beabsichtigen und dazu Nutzungs- und Verfügungsrechten des Bodens beeinflussen (Hengstermann und Gerber 2015: 245–246). Zur Umsetzung der bodenpolitischen Strategien stehen

verschiedene Instrumente zur Verfügung. Typische bodenpolitische Instrumente des deutschen Planungsrechts sind etwa die Baulandumlegung, die Enteignung, das Vorkaufsrecht oder der städtebauliche Vertrag. Obgleich das Planungsrecht gewisse Schranken und Bedingungen an den Einsatz einzelner Instrumente definiert, ist die Auswahl des Instruments im konkreten Fall nicht technisch-administrativ vorgegeben, sondern bereits eine politisch-strategische Entscheidung der handelnden Akteure (Hood 1983; Gerber et al. 2018a). Zudem können einige Instrumente miteinander kombiniert und aufeinander aufbauend eingesetzt werden.

Dieser Beitrag trägt zu dieser Debatte bei, indem die neuen Instrumente der Bodenpolitik, wie sie im Referentenentwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes vorgeschlagen wurden, aus internationaler Perspektive diskutiert werden. Die Betrachtung der für Deutschland neuen oder erweiterten Instrumente mit Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten aus Nachbarländern soll hierbei eine Quelle der Inspiration bei der strukturierten Reflexion zu den neuen Instrumenten dienen (Gerber et al. 2018b: 338). Letztlich dienen diese Erfahrungen als Beiträge zur Frage, wie dem oben skizzierten Zielkonflikt zwischen Wohnungsbau, Flächensparen und Nachverdichtung bodenpolitisch begegnet werden kann.

Im Folgenden werden zunächst wichtige Neuerungen des Baulandmobilisierungsgesetzes vorgestellt und anschließend – je Instrument – anhand ausgewählter internationaler Erfahrungen (aus der Schweiz, den Niederlanden und Belgien) reflektiert. Die Auswahl der Instrumente und der Vergleichsländer basiert auf Diskussionen innerhalb des Internationalen Arbeitskreises der Akademie für Raumentwicklung (ARL) zum Thema Bodenpolitiken in Europa. Gemeinsam haben alle ausgewählten Länder, dass die Lage am Wohnungsmarkt in jüngster Zeit vermehrt als politisches Problem wahrgenommen wird. Dennoch unterscheiden sich die jeweiligen dahinterliegenden Motive wie auch die politischen Interventionen (Planungsinstrumente). Während in Belgien und der Schweiz überwiegend Beweggründe des Landschaftsschutzes (Zersiedelung) angeführt werden, wird in den Niederlanden – ähnlich wie in Deutschland – die Wohnungspolitik insbesondere unter der Frage der Bezahlbarkeit von (urbanem) Wohnraum thematisiert. Instrumentell sind die jeweils nationalen Vorschläge stark in die jeweilige Planungskultur eingebunden. Die belgische Planung ist das Ergebnis einer vier Jahrzehnte andauernden Deregulierung. Entsprechend weist das Land ein Überangebot an Bauland auf, welches europaweit einzigartig ist. Planerische Lösungen können daher nicht auf Wachstum, sondern müssen auf Reduktion und Konzentration ausgerichtet sein. In den Niederlanden wird traditionell ein sehr aktiver planerischer Ansatz verfolgt, bei dem die Gemeinden in der Regel auch die Rollen als Grundstückshändler und Standortentwickler übernehmen – mitsamt den finanziellen Chancen und Risiken. In der Schweiz wiederum herrscht ein gesellschaftlich tief verankertes Bewusstsein der Knappheit des (bebaubaren) Landes vor. Die politischen Interventionen fokussieren daher auf einer schützenden Planung – mit durchaus weitreichenden Instrumenten. Der Vergleich der einzelnen Länder erlaubt es die gesetzgeberischen Aktivitäten in Deutschland zu reflektieren und aus den jeweiligen Erfahrungen zu lernen.

Das Baulandmobilisierungsgesetz im Lichte internationaler Erfahrungen

Der nun vorliegende Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes enthält eine Reihe von Vorschlägen, die insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) reformieren sollen. Die wesentlichen Vorschläge sind:

- eine Stärkung der Innenentwicklungsmöglichkeiten zum Wohnen (§§ 9, 34 und 176a BauGB),
- Erleichterungen für Wohnnutzungen im Außenbereich (§ 13b BauGB),
- Erweiterung des Vorkaufsrechtes (§§ 24ff BauGB) sowie
- die Stärkung des Baugebots (§ 176 BauGB).

Die weiteren Änderungen, insbesondere die Einführung von dörflichen Wohngebieten in die Baunutzungsverordnung, bleiben unberücksichtigt.

Stärkung der Innenentwicklung (§§ 9, 34 und 176a BauGB)

Um die Innenentwicklung und städtische Nachverdichtung vor allem hinsichtlich des Wohnungsbaus zu fördern, werden mit dem Baulandmobilisierungsgesetz insbesondere drei Regelungen eingeführt:

- Erstens ermöglicht ein Zusatz zu § 9 BauGB sektorale Bebauungspläne für den Wohnungsbau (Art. 1 Nr. 4 Bst. d BauMobG). Diese Regelung ist zunächst befristet bis Ende 2024.
- Zweitens soll die Bestimmung zur Bebauung im Zusammenhang bebauter Ortsteile (Innenbereich nach § 34 BauGB) aufgeweicht werden. Demnach entfällt, wenn es um Wohnbebauung geht, das Erfordernis der neuen Bebauung in die Eigenart der Umgebung einzupassen (Art. 1 Nr. 4 Bst. d BauMobG).
- Drittens werden Städtebauliche Konzepte zur Innenentwicklung (§ 176a BauGB) eingeführt (Art. 1 Nr. 19 BauMobG), die Maßnahmen zur baulichen Nutzbarmachung (also Flächenmobilisierung) enthalten und als Begründung für allfällige Baugebote dienen können (siehe vierter Abschnitt).

Diese Änderung erinnert zum Teil an Erfahrungen mit dergleichen Regelungen und deren Lockerungen im belgischen Flandern. Um Verdichtung in städtischen Gebieten durch Deregulierung zu fördern, wurde im königlichen Beschluss von 1972 eine weitgehende Möglichkeit des Bebauens außerhalb von Bebauungsplänen geschaffen (zonev-reemd bouwen) (Art. 21 KB 1972). Obgleich in einigen Details unterschiedlich, ähnelte die Regelung dem § 34 des deutschen BauGB in ihrer teleologischen Bedeutung. Gleichzeitig ließ die ursprüngliche Regelung des belgischen Rechts viel Ermessensspielraum bezüglich der Frage der Einpassung in die Umgebung zu. Der Gesetzestext beschrieb, dass jegliche Bebauung zulässig sei, die einer guten räumlichen Ordnung nicht schade (Art. 23 KB 1972). Eingeführt wurde diese Bestimmung zunächst als Ausnahmeregelung. In der Praxis wurde sich jedoch regelmäßig und umfangreich zur Bebauung außerhalb von Bebauungsplänen genutzt, was zu erheblichen städtebaulichen Missständen führte.

1978 wurde versucht dieser Fehlentwicklung entgegenzuwirken und das Bauen außerhalb von Bebauungsplänen wieder einzuschränken. Die sogenannte „Auffüllregelung“ (opvulregel) (Art. 23 i. d. F. v. 1978) wurde eingeführt. Diese Bestimmung erlaubt Flächen zwischen zwei Gebäuden für Wohnzwecke zu entwickeln, wenn diese nicht mehr als 70 Meter voneinander entfernt sind und auf derselben Straßenseite liegen. Diese Regelung konnte jedoch nur mäßigen Erfolg entfalten. Im Laufe der kommenden Jahre und Jahrzehnte gab es immer wieder Reformen und Anpassungen. So wurde zuletzt 2009 die Fertigstellungsregelung (afwerkingsregel) (Art. 23 i. d. F. v. 2009) eingeführt, wonach Baulücken durch direkten Anschluss an ein bestehendes Gebäude geschlossen werden können (Buitelaar und Leinfelder 2020).

Die Erfahrungen aus Flandern zeigen, wie eine Lockerung von städtebaulichen Grundsätzen zu Problemen im Städtebau führt. Darüber hinaus lehrt die Erfahrung aus Flandern, dass das Zurücknehmen einer solchen Lockerung sehr schwierig und langwierig sein kann (wobei man die politischen Erfahrungen aus Flandern nur sehr eingeschränkt auf andere Länder übertragen kann). Zumindest aber hilft der Blick nach Flandern die angestrebten Änderungen im Baulandmobilisierungsgesetz zu reflektieren und in Perspektive zu setzen.

Erleichterungen für Wohnnutzungen im Außenbereich (§ 13b BauGB)

Bereits im Jahr 2017 führte der Gesetzgeber auf Druck der kommunalen Spitzenverbände eine Erleichterung für Wohnnutzungen im Außenbereich ein (§ 13b BauGB). Diese Regelung ermöglichte für kleinere Gebiete vereinfachte Bebauungsplanverfahren im Außenbereich und wurde zunächst befristet bis Ende 2019 ins BauGB übernommen. Diese Befristung wird mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erweitert bis Ende 2022 (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Eine solche Verlängerung wird in der Gesetzeskommentierung im Lichte der EU Richtlinie 2001/42/EG zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Planungen durchaus kritisch gesehen (zur vertiefenden Diskussion hierzu siehe Battis et al. 2019: 464). Darüber hinaus wird die im § 35 BauGB geregelte Umnutzung von Gebäuden zur Wohnnutzung im Außenbereich erweitert und erleichtert (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Künftig können fünf, statt wie bisher nur drei zusätzliche Wohnungen je Hofstelle im Außenbereich entstehen. Beide Regelungen sind lediglich Erleichterungen oder Erweiterungen des bestehenden Instrumentariums, wobei die Veränderung des § 35 BauGB nicht im engeren Sinne ein Instrument verändert (Instrumente der Bodenpolitik können von Gemeinden gezielt aktiviert werden, siehe hierzu Debrunner und Hartmann 2020). Dennoch, die Instrumente ermöglichen mehr Bautätigkeiten im Außenbereich.

Ein Blick in die Schweiz zeigt die politische Auseinandersetzung um Baumöglichkeiten im Außenbereich (im Schweizer Jargon: außerhalb der Bauzone). Die Schweizer Raumplanung basiert historisch auf dem politischen Motiv des Schutzes von Kulturland (Hengstermann 2019: 240–250) und nicht (wie die deutsche Raumplanung) darauf, die bauliche Nutzung des Bodens vorzubereiten und so die städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 1 und 3 BauGB). Wichtigster Mechanismus ist dabei die strikte Trennung zwischen der Bau- und der Nichtbauzone, wie sie seit 1979 im eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) verankert ist. Das Prinzip ist durch die Teilrevision von 2012

(sog. RPG-1) nochmals erheblich verstärkt worden. So wird den Gemeinden nun akribisch vorgeschrieben, in welchem Umfang sie Bauzonen ausweisen dürfen – inklusive der Pflicht bestehende überdimensionierte Bauzonen wieder in Landwirtschaftsland umzuwandeln (Art. 15 RPG und TR Bauz). Freiraum und Siedlungen sollen so konsequent voneinander getrennt werden. Zusätzlich gibt es in jüngster Zeit politische Bemühungen für einen noch strengeren Schutz des Außenbereiches (RPG-2, Kantonale Kulturlandinitiativen, Eidgenössische Zersiedelungsinitiative, neue Landschaftsinitiative, Zweitwohnungsinitiative). Gemeinsamer Nenner ist dabei, die Baumöglichkeiten im Außenbereich weiter zu beschränken und den Entwicklungsdruck auf den Innenbereich (die Bauzone) zu lenken. Die Entwicklungen in der Schweiz stehen also den Entwicklungen in Deutschland diametral gegenüber. Dem Ruf nach mehr Wohnraum gibt die Schweizer Politik durch eine Nachverdichtung und (möglichst) konsequente Innenentwicklung nach – und nicht durch erleichterte Bautätigkeiten im Außenbereich.

Präzisierung des Vorkaufsrechts (§ 24 BauGB)

Eine deutliche Aufwertung soll das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB erfahren. Bereits anhin waren die theoretischen Anwendungsfälle umfangreich. Jedoch ist die Liste in der planungsrechtlichen Praxis schwer anwendbar. Der Gesetzentwurf nimmt drei Konkretisierungen vor, die eine tatsächliche Anwendbarkeit des Instruments ermöglichen sollen. Sowohl die Deckung des Wohnbedarfs als auch die Innenentwicklung sollen explizit als Allgemeinwohlgrund gelistet werden (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Zudem soll das Vorkaufsrecht auch auf die Immobilien mit städtebaulichem Missstand (sog. Schrottimmobilien) anwendbar sein (ebd.).

In der Schweiz reichen die Debatten über die Einführung eines Vorkaufsrechts lange zurück (Bsp. Zürcher Initiative gegen Bodenspekulation 1963) und werden in regelmäßigen Abständen politisch reaktiviert, jedoch vom Volk regelmäßig verworfen. Als einflussreicher Vordenker gilt bis heute Hans Bernoulli, der das Vorkaufsrecht mit dem Baurecht nach Zivilgesetzbuch (dt.: Erbbaurecht) verknüpfen und so eine langfristig ausgerichtete städtische Bodenpolitik etablieren wollte (Bernoulli 1949). Dennoch ist das Instrument politisch kaum mehrheitsfähig. Den jüngsten Vorschlag zur Einführung des Instruments zugunsten gemeinnütziger Wohnungsgenossenschaften lehnte das Volk im Frühjahr 2020 ab (Eidgenössische Initiative für mehr bezahlbare Wohnungen 2020). Effektiv eingeführt und tatsächlich angewendet wird das Vorkaufsrecht lediglich im Kanton Genf (Art. 10–12 LZIAM). Dort wird es zum Schutz vor Bodenspekulation verwendet und ist nur anwendbar, wenn die zwischen den Parteien vereinbarten Preise den sonst üblichen Marktwert deutlich überschreiten. De facto wirkt das Instrument, ohne tatsächlich häufig zur Anwendung zu kommen. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass ein Vorkaufrecht zugunsten einer Sozial- und Wirtschaftspolitik grundsätzlich zulässig ist, und hat dabei explizit das Ziel „bezahlbarer Wohnraum“ angeführt (BGE 88 I 170).

Der Vorschlag im deutschen Gesetzesentwurf erweist sich daher im internationalen Vergleich als sehr progressiv. Die Stärkung des Vorkaufsrechtes ist eine der zentralen Empfehlungen der Baulandkommission und Schlüsselement der aktiven Liegenschaftspolitik – insbesondere, wenn das Instrument mit anderen Ansätzen, wie dem Erbbaurecht

oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kombiniert wird. Mit der anvisierten Neuregelung sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, aktiv am Bodenmarkt teilzunehmen. Die für die Planungspraxis problematisch kurzen Fristen werden durch den aktuellen Entwurf jedoch nicht berührt.

Stärkung des Baugebots (§ 176 BauGB)

Der Referentenentwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes sieht ebenfalls eine Weiterentwicklung des bereits bestehenden Baugebotes (§ 176 BauGB) vor. Für die Wohnraumbereitstellung sind dabei zwei Neuerungen relevant (Art. 1 Nr. 18 BauMobG): Zum einen die Klarstellung, dass das Baugebot auch und insbesondere für Gebiete anwendbar ist, in denen „angespannte Wohnungsmärkte“ vorliegen. In Ergänzung zur bisherigen Regelung des nicht weiter bestimmten Begriffs des „dringlichen Wohnbedarfs“ (§ 175 Abs. 2 BauGB) führt der Entwurf konkrete Indikatoren auf, wann Wohnungsmärkte als angespannt gelten. Dem Entwurf folgend muss nachgewiesen werden, dass die lokalen Entwicklungen die bundesweite Entwicklung deutlich übersteigen oder das Angebot und die Nachfrage in einem deutlichen Missverhältnis zueinanderstehen. Zum anderen erlaubt die Neuerung den Gemeinden im Falle der Nichterfüllung eines Baugebotes, die Übernahme des betreffenden Grundstücks zugunsten Dritter durchzuführen, wobei ausschließlich an kommunale Wohnungsbaugesellschaften, gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften und Stiftungen übertragen werden kann. Die Fähigkeit das konkrete Projekt tatsächlich innerhalb nützlicher Frist zu realisieren, ist dabei sowohl Vorbedingungen als auch Auflage und wird vertraglich festgehalten.

Die vorgeschlagenen Neuerungen des Baugebots sind interessant, da das Baugebot in der bisherigen Planungspraxis weder tatsächlich noch als indirektes Instrument gegenüber un- und unternutzten Grundstücken eine große Rolle spielte (Kolocek 2018; Kolocek und Hengstermann 2020). Einerseits sind die bislang mit dem Baugebot verknüpften Vorbedingungen hoch (Umfangreiche Erörterung mit den Betroffenen, Begründung auf den dringlichen Wohnbedarf). Andererseits sind die rechtlichen Konsequenzen praxisfern. Insbesondere die Pflicht, dass Gemeinden die Entwicklung im Falle der Übernahme selber übernehmen müssen (§ 176 Abs. 4 BauGB), ist in der finanzpolitischen Realität eher ein Risiko als eine Chance. Abgesehen davon weist das Baugebot bislang keinen enteignungsrechtliche Vorwirkung auf, sodass im Zweifel ein eigenständiges Enteignungsverfahren vollzogen werden muss und das Baugebot notabene bislang keine direkten Konsequenzen aufweist. Die anvisierten Neuerungen im Baulandmobilisierungsgesetz bieten daher das Potenzial die Begründungsschwierigkeit abzubauen und die finanziellen Bedenken der Kämmerer zu entkräften.

Die Stärkung des Baugebots und der Abbau von praktischen Anwendungshindernissen stehen im Einklang mit den Entwicklungen, die im Schweizer Planungsrecht zu beobachten sind. Seit der Kanton Appenzell Innerrhoden das Instrument vor gut 20 Jahren eingeführt hat, erfährt es stetige politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit und Verankerung in weiteren kantonalen Planungsgesetzen (Hengstermann und Gerber 2017: 19). Es wird als effektives Instrument angesehen, um bestehende Baulandreserven zu aktivieren und so der Zersiedelung entgegenzuwirken. Seit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (2014)

gehört das Instrument zum bundesrechtlich vorgeschriebenen Pflichtinstrumentarium (Art. 15a Abs. 2 RPG). In der bisherigen Auslegeordnung überwacht das Bundesgericht dabei streng, dass durch den kantonalen Gesetzgeber keine Schlupflöcher eingebaut werden (Urteil BGer 1C_222/2016 vom 05.07.2017). Der Erfolg des Instruments auf kommunaler Ebene beruht dabei nicht auf der tatsächlichen, förmlichen Anwendung, sondern auch der indirekten Wirkung auf die Eigentümer von gehortetem Bauland (Hengstermann 2018). Anders als im deutschen Rechtskontext wird jedoch in der Schweiz davon ausgegangen, dass die konkrete, förmliche Anwendung grundsätzlich rechtmäßig ist und sogar konkret enteignungsrechtliche Vorwirkung hat (Antoniazza 2008: 227) – auch wenn die letztinstanzliche Bestätigung dieser Perzeption durch das Bundesgericht noch aussteht.

Aktive Bodenpolitik

Die Empfehlungen der Baulandkommission und die Vorschläge im Baulandmobilisierungsgesetz gehen über Anpassungen einzelner Instrumente hinaus. Aktive Bodenpolitik – oder auch Liegenschaftspolitik – ist eine der zentralen Empfehlungen der Baulandkommission an die Gemeinden, um mehr Kontrolle über Baulandmobilisierung zu erlangen. Die oben diskutierten Instrumente sollen eine solche aktive Bodenpolitik erleichtern beziehungsweise unterstützen und müssen daher auch im Lichte einer solchen Strategie der Bodenpolitik verstanden werden.

Aktive Bodenpolitik erfordert jedoch nicht notwendigerweise ein anderes oder neues Instrumentarium. Vielmehr können Gemeinden grundsätzlich bereits mit Hilfe der bestehenden Instrumente eine solche Strategie verfolgen (bspw. mithilfe des Erbbaurechts). Begrenzend wirken in der Praxis vor allem Rahmenbedingungen wie etwa mögliche budgetäre Einschränkungen (etwa durch Haushaltssicherungen) oder konkrete Flächenknappheit in einzelnen Gemeinden. Vor allen Dingen aber ist die Entscheidung für eine aktive Bodenpolitik eine politische Frage, die mitunter von einzelnen Entscheidungsträgern in den entsprechenden Planungsverwaltungen initiiert und mitgetragen werden muss (Shahab et al. 2020). So verlockend das Versprechen einer effektiven und effizienten Planumsetzung durch aktive Bodenpolitik ist, so wichtig ist es, diese kritisch zu hinterfragen.

In den Niederlanden wird wohl eine der weitgehendsten Formen aktiver Bodenpolitik gleichsam als Standard der Umsetzung von Raumplanung praktiziert (Holtslag-Broekhof et al. 2018; Buitelaar 2010). Niederländische Kommunen handeln häufig wie Immobilienentwickler, gehen Risiken ein und erwirtschaften Gewinne durch Investitionen in Boden. Dabei hat die aktive Bodenpolitik durchaus erhebliche Nachteile, wie etwa eine größere Krisenanfälligkeit und hohe Risiken für die Kommunen (van Oosten et al. 2018). Hinzu kommt eine strukturelle Bevorteilung von großen Immobilienentwicklern gegenüber dem klassischen Häuslebauer (wie in Deutschland) sowie eine größere Anfälligkeit für Korruption und unethisches Verhalten der öffentlichen Verwaltung – begründet durch die größere Interessenvermischung von öffentlichen und privaten Interessen (Hartmann und Spit 2015). Buitelaar kommt aufgrund einer Analyse niederländischer Bebauungspläne zu dem Schluss, dass die Mehrheit der Bebauungspläne eine größere Ähnlichkeit mit privatrechtlichen Verträgen aufweisen, in denen informelle Vereinbarungen formalisiert werden, als mit öffentlich-rechtlichen Dokumenten (2012). Der Blick in die Niederlande

kann also möglicherweise dabei helfen zu reflektieren, wie viel aktive Bodenpolitik nötig und wünschenswert ist.

Plädoyer für eine Internationalisierung der Debatte

Nach Jahrzehnten ist in Deutschland die Bedeutung der Bodenpolitik wiederentdeckt worden. Das politische Motiv liegt vor allem darin, Flächen effektiv zu mobilisieren, um der akuten Wohnungsknappheit entgegenzuwirken. Der Diskurs, der durch die Empfehlungen der Baulandkommission und den nun vom Bundeskabinett verabschiedeten Baulandmobilisierungsgesetzes politische Aufmerksamkeit erfahren hat, wird überwiegend mit der nationalen Perspektive geführt. Dieser Beitrag möchte die Debatte um eine weitere Dimension ergänzen: Der Blick ins benachbarte Ausland. Dort zeigt sich, dass ähnliche planungspolitische Problemlagen vorzufinden sind und ähnliche Instrumente diskutiert und teilweise implementiert werden. Die Erfahrungen können die deutsche Debatte dabei befruchten sowohl mit vielversprechenden Ansätzen als auch warnenden Signalen zu möglichen Fehlentwicklungen.

Die hier aufgezeigte Diskussion soll jedoch keinesfalls als Aufruf missverstanden werden, bodenpolitische Instrumente aus dem Ausland schlicht zu kopieren. Eine Übertragung muss Rücksicht auf die jeweiligen nationalen Unterschiede nehmen – hinsichtlich des rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontexts.

Auch soll der hier gewählte Fokus auf einzelne Instrumente nicht den Blick auf die Notwendigkeit von bodenpolitischen Strategien verstellen. Nur der zielgerichtete Einsatz und die sinnvolle Kombination der einzelnen Instrumente ermöglichen es, die politischen Ziele zu erreichen und somit den nachgefragten Grund zum Wohnen bereitzustellen.

Rechtsquellen

Belgien:

Koninklijk besluit van 28 december 1972 (KB 1972) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Deutschland:

Baugesetzbuch (BauGB).

Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz; BauMobG).
Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom 9. Juni 2020.

Raumordnungsgesetz (ROG).

Schweiz:

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes (LZIAM) de canton de Genève du 13 décembre 1984 (L 1 45).

Technische Richtlinien Bauzonen (TR-Bauz) vom 7./17. März 2014.

Literatur

Antoniazza, Yannick (2008): Die Baupflicht. Zürich: Schulthess.

Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan und Reidt, Olaf (2019): Baugesetzbuch. Kommentar. 14. Auflage. München: C.H. Beck.

Buitelaar, Edwin (2010): Cracks in the myth. Challenges to land policy in the Netherlands. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 101 (3), 349-356.

Buitelaar, Edwin (2012): The fraught relationship between planning and regulation. Land use plans and the conflicts in dealing with uncertainty. In: Thomas Hartmann und Barrie Needham (Hg.): Planning by law and property rights reconsidered. Farnham: Ashgate, 207-218.

Buitelaar, Edwin und Leinfelder, Hans (2020): Public Design of Urban Sprawl: Governments and the Extension of the Urban Fabric in Flanders and the Netherlands. In: UP 5 (1), 46-57.

Davy, Benjamin (2005): Bodenpolitik. In: Ernst-Hasso Ritter (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover: ARL, 117-130.

Debrunner, Gabriela und Hartmann, Thomas (2020): Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. In: Land Use Policy 99, 1049-1093.

Dieterich, Hartmut (1999): Was kann kommunales Bodenmanagement leisten? In: BBauBl 1/99, 22-27.

Drixler, Erwin (2008): Flächenmanagement – Der Schlüssel einer erfolgreichen Innenentwicklung? In: FuB 4/2008, 180-186.

- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas und Hengstermann, Andreas (Hg.) (2018a): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Oxon: Routledge.
- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas und Hengstermann, Andreas (2018b): Planning with or against Property Rights. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Oxon: Routledge, 337–347.
- Hartmann, Thomas und Spit, Tejo (2015): Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. In: Land Use Policy 42, 729–737.
- Hengstermann, Andreas (2018): Building obligations in Switzerland. Overcoming the passivity of plan implementation. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Oxon: Routledge, 175–188.
- Hengstermann, Andreas (2019): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern. Wiesbaden: Springer Spektrum.
- Hengstermann, Andreas und Gerber, Jean-David (2017). Die faktische und explizite Bauverpflichtung – eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis. UPR – Umwelt- und Planungsrecht, 37(1), 16–24.
- Holtslag-Broekhof, Sanne; Hartmann, Thomas und Spit, Tejo J.M. (2018): Compulsory acquisition in the Netherlands. In: Glen Searle (Hg.): Compulsory property acquisition for urban densification. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 20–29.
- Hood, Christopher (1983): The tools of Government. London: Macmillan.
- Jung, Alexander (2016): Die neue Wohnungsnot. In: Der Spiegel Nr. 15/2016, 10–18.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric und Hill, Michael (2011): Public policy analysis. English ed. Bristol: Policy Press.
- Kolocek, Michael (2018): A German perspective on building obligations. Planning professionals try to remember. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land. Oxon: Routledge, 189–192.
- Kolocek, Michael und Hengstermann, Andreas (2020): Responsive Bodenpolitik und der Mythos der Drohkulisse – Eine diskursanalytische Untersuchung der Instrumente Baugebot und städtebauliche Enteignung. In: RuR 78, 559–573.
- Needham, Barrie; Buitelaar, Edwin und Hartmann, Thomas (2018): Planning, law and economics. The rules we make for using land. Second edition. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Shahab, Sina; Hartmann, Thomas und Jonkman, Arend (2020). Strategies of municipal land policies. Housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. In: European Planning Studies (Im Erscheinen).
- van Oosten, Thomas; Witte, Patrick und Hartmann, Thomas (2018): Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless...”. In: Land Use Policy 77, 829–836.