

Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht

Entwurf der Kommission „Bodenrecht“

Die Notwendigkeit einer Fortentwicklung des Bodenrechts auf der Grundlage des Privateigentums und unter Berücksichtigung der besonderen Sozialbindung des Eigentums am Boden stellt das Berliner Programm der CDU fest. Dabei sollen Planungen und Neuordnungen in Stadt und Land von Verzögerungen und ungerechtfertigten Verteuerungen befreit werden. Spekulationsgewinne, so heißt es im Berliner Programm, aus Bodengeschäften sind steuerlich stärker zu erfassen.

Hiermit wird den Gliederungen der Partei als Diskussionsgrundlage der Vorschlag einer Kommission vorgelegt, die sich aus Mitgliedern der Bundestagsfraktion zusammensetzte.

Der Kommission war der Auftrag erteilt worden, ein politisches Aktionsprogramm zur Ausfüllung der grundsätzlichen Feststellungen des Berliner Programms zur Fortentwicklung des Bodensrechts zu entwerfen. Die Kommission ging bei ihrer Arbeit davon aus, daß Vorschläge zur Verbesserung des Baubodenrechts und des Baubodenmarktes nicht isoliert gesehen werden dürfen, sondern in die Bestrebungen zur Schaffung sozialen Eigentums eingebunden werden müssen. Gesellschaftspolitisches Ziel auch solcher Vorschläge muß die Erweiterung des Zugang zum Bodeneigentum für breite Schichten der Bevölkerung sein. Vorschläge, die das Gegenteil, nämlich eine Zugangsverengung bewirken würden, schieden damit aus der Erörterung aus. Hierzu gehört insbesondere der Plan der SPD, eine generelle Trennung des Eigentumsbegriffs in ein Verfügungseigentum, das nur noch den Gemeinden zusteht (Kommunalisierung), und ein nachgeordnetes, zeit- und sachlich beschränktes und personengebundenes

„Nutzungseigentum“ einzuführen. Als weiteres Leitbild wurde das städtebauliche Gestaltungsziel einer humanen Stadt zugrundegelegt, dem alle Maßnahmen dienen sollen.

Diese gesellschaftspolitischen Vorstellungen lassen sich nur verwirklichen, wenn man bei der Fortentwicklung des Baubodenrechts eine Reihe von Ordnungszielen beachtet, die von der Sicherung einer planungsgerechten Nutzung des Bodens bis zum Ausgleich von Wertzuwächsen und -verlusten infolge öffentlicher Planungen und Investitionen reichen. Sie müssen außerdem im Zusammenhang mit einer Anzahl von Rahmenbedingungen gesehen werden, die ebenfalls auf die Bodenordnung einwirken, wie die Soziale Marktwirtschaft, Raumordnung und Landesplanung sowie das Finanzsystem. Die Kommission lehnt alle Tendenzen zu einem bürokratischen Zwanglenkungssystem ab.

Unter Beachtung dieser Voraussetzungen hat die Kommission einen Maßnahmenkatalog vorgeschlagen, der sich auf vier Bereiche erstreckt. Im Bereich des kommunalen Planungsinstrumentariums ging die Kommission davon aus, daß die beabsichtigte Novellierung des Bundesbaugesetzes Gelegenheit bieten wird, eine Anzahl von notwendigen Verbesserungen zu beraten. Die Kommission ging dabei davon aus, daß es sich hierbei um planungstechnische Detailfragen handelt, die ihrer Natur nach nicht geeignet sind, den Parteitag zu beschäftigen. Sie verweist deswegen in ihren Vorschlägen zu diesem Problembereich nur auf zwei grundsätzlich wesentliche Fragen: die Notwendigkeit, die Stadtentwicklungsplanung aus dem Stadium des Experimentierfeldes zu einem handbaren Instrumentarium zu entwickeln und den Erfordernissen des modernen Städtebaus entsprechend stärkere Ausweisungen und Differenzierungen der Nutzungsmöglichkeiten für die einzelnen Grundstücke festzulegen. In einem weiteren Bereich, nämlich dem der Sicherung und Durchführung von Planungen, weist die Kommission darauf hin, daß bei der Übernahme von Instrumenten (wie Baugebot, Abbruchgebot, Modernisierungsgebot und gemeindliches

Vorkaufsrecht) in das allgemeine Baurecht sehr genau darauf geachtet werden muß, das diese Instrumente allein oder in Kombination mit anderen nicht einen siedlungspolitisch unnötigen Belastungsdruck schaffen oder gar konfiskatorisch wirken dürfen. Bei der Enteignung schließlich macht die Kommission Vorschläge zu einer Verbesserung des Enteignungsverfahrens, die sich in der Praxis als notwendig erwiesen haben.

Bei den Vorschlägen für die abgabenrechtlichen Regelungen ging die Kommission von der Erkenntnis aus, daß derartige Regelungen nicht entbehrt werden können, wenn der Forderung des Berliner Programms der CDU entsprochen werden soll, wonach Planungen und Neuordnungen in Stadt und Land von Verzögerungen und ungerechtfertigten Verteuerungen befreit werden und Spekulationsgewinne aus Bodengeschäften steuerlich stärker erfaßt werden müssen. In ihren bisherigen Äußerungen hat sich die CDU für die Einführung einer Infrastrukturabgabe ausgesprochen, zu der ein bei der Umwidmung von Land entstehender leistungsloser Planungsgewinn herangezogen werden soll. Die Kommission nimmt diesen Gedanken in der Form der Planwertabgabe auf.

Weiterhin wurde bisher gefordert, spekulative Bodenwertgewinne stärker als bisher der Einkommenbesteuerung zu unterwerfen, die Besteuerung nichtrealisierter Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer dagegen abzulehnen. Auch wurde die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer abgelehnt, weil sie sozial ungerecht und technisch nicht durchführbar ist.

Die Kommission ist dieser Auffassung gefolgt. Sie war jedoch der Meinung, daß die Besteuerung realisierter Gewinne im System der Einkommensteuer allein nicht genügt, weil erfahrungsgemäß eine einmalig erhobene Steuer leicht auf den Käufer abgewälzt wird und zu einer Hemmung der Mobilität des Bodenmarktes führen kann. Sie schlägt deswegen vor, den realen Bodenwert und den Wertzuwachs im System der Grundsteuer zu erfassen, nachdem die Fortschreibung der Einheitswerte erfolgt und eine weitere Fortschreibung in mehrjährigen Zeiträumen technisch

möglich ist. In zeitnah festgestellten Einheitswerten schlägt sich die Möglichkeit der Bodennutzung nieder, die den realen Bodenwert ausmacht und einen Wertzuwachs durch öffentliche Planungen und Maßnahmen erkennen läßt.

Bei der Frage nach den Grundlagen einer derartigen Besteuerung wurden zwei Möglichkeiten erörtert: einmal die Ausgestaltung von Bewertungsgesetz und Grundsteuergesetz in der Weise, daß eine gerechte und bodenpolitisch wirkungsvolle Besteuerung des Eigentums an Grund und Boden gewährleistet ist unter Beibehaltung des bisherigen Systems der Grundsteuer. Als Alternative dazu wurde die Weiterentwicklung der Grundsteuer B zu einer Grundwertsteuer gesehen, bei der Substanz und Wertzuwachs des Bodens unterschiedlich besteuert werden.

Die Kommission hat sich mehrheitlich dafür entschieden, die Weiterentwicklung der Grundsteuer zur Grundwertsteuer vorzuschlagen. Sie wurde dazu vor allem deswegen bewegt, weil es ihr nicht vertretbar erschien, den Substanzwert des Bodens in der Weise zu besteuern wie dies beim Wertzuwachs geschehen sollte. Auch würde die Grundsteuer in der bisherigen Form als Realsteuer sozialen Befreiungstatbeständen nicht zugänglich sein, die als dringend notwendig erachtet wurden. Die Grundwertsteuer könnte z. B. wie folgt errechnet werden: Der Einheitswert wird alle fünf Jahre errechnet. Wenn für ein Grundstück im Jahre 1970 der Einheitswert 50 000 DM und im Jahre 1975 der Einheitswert 70 000 DM festgestellt wurde, werden die 50 000 DM als Substanzwert und die 20 000 DM als Wertzuwachs versteuert.

Zum Schluß ihres Vorschlages weist die Kommission noch einmal darauf hin, wie notwendig es ist, die städtebaulichen Zugriffsinstrumente sozial abzusichern durch Finanzierungs- und andere Förderungshilfen und durch eine Harmonisierung der bodenpolitischen Maßnahmen mit denen der Wohnungsbauförderung.

A) Situation

1. Die gegenwärtige Bodenordnung entspricht in weiten Bereichen nicht mehr den Anforderungen der Gesellschaft. Sie weist Mängel auf, die einer sinnvollen Raumordnung ebenso im Wege stehen wie einem humanen Städtebau, die eine verhängnisvolle Einengung der Gestaltungsfreiheit für unsere Umwelt und eine gefährliche Entwicklung in der Eigentumsverteilung heraufbeschwören.

2. Diese Situation wurde dadurch bewirkt, daß die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen der Vergangenheit den Bedarf an Wohn-, Gewerbe-, Infrastruktur-, Freizeit- und Erholungsflächen insgesamt und je Einwohner stark ansteigen ließen. Diese Entwicklung des Bedarfs an Bauboden hat sich ungeordnet und regional unterschiedlich vollzogen. Während die **Kerngebiete der Verdichtungsräume** an einer **übermäßigen Flächenbeanspruchung** leiden, die zunehmend auf den gesamten Verdichtungsraum übergegriffen und zu einer Zersiedlung der Landschaft an den Verdichtungsrandern und damit auch dort zu einem erhöhten Bedarf an Bauboden geführt hat, scheiden in ländlichen Gebieten ohne Standortgunst landwirtschaftliche Flächen aus der Nutzung aus und vermehren die Sozialbrache. Diesen Bedarfs- und Nutzungsgefälle entspricht eine Bodenpreisdifferenzierung, die von den permanenten und extrem hohen Bodenpreissteigerungen in expandierenden Verdichtungsräumen bis zum Wertverfall des Bodens in weiten ländlichen Gebieten reicht.

Das außerordentliche Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage verteuert den Wohnungsbau, erhöht die Mieten und erschwert oder verhindert eine breite Streuung des Eigentums an Grund und Boden. Der wachsende Bedarf an Infrastrukturflächen kann oft nicht rechtzeitig und in angemessenem Umfang gedeckt werden. Die hohen Bodenpreise veranlassen eine übermäßige Nutzung des Bodens, verdrängen bei konkurrierenden Nutzungsinteressen die weniger rentable Wohnungsnutzung und die Einrichtungen des Ge-

meinschaftsbedarfs und tragen damit zur Verödung der Innenstädte ebenso bei wie zur Unterversorgung vieler Städte und Stadtteile mit öffentlichen Einrichtungen.

Die knappheitsbedingten Preissteigerungen mit ihren Auswirkungen entstehen aber nicht nur wegen der überhöhten Nachfrage, sondern auch deswegen, weil es vielen Gemeinden nicht gelingt, rechtzeitig und bedarfsgerecht Bauland auszuweisen und zu erschließen. Hier machen sich kommunale Fehlplanungen ebenso bemerkbar, wie eine unzureichend wirksame Raumordnungs- und regionale Wirtschaftspolitik, sowie die ungenügende Finanzausstattung der Gemeinden. Damit wird dem Eigentümer bebaubarer Grundstücke eine monopolartige Stellung verschafft, die es ihm ermöglicht, zum Teil extrem hohe Bodenpreise zu verlangen und Wertsteigerungen zu realisieren, die von der öffentlichen Hand durch ihre Planungs- und kostspielige Infrastrukturmaßnahmen verursacht und bewirkt werden.

Das Ärgernis der steigenden Bodenpreise wurde aber auch dadurch verursacht, daß die Bodenhortung steuerlich privilegiert und die Nachfrage nach Bauboden durch eine inflationäre Geldwertentwicklung stark angeheizt wurde.

B) Soziales Eigentum

3. Zwischen individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit besteht ein Spannungsverhältnis, das für die Gesellschaftsordnung unseres sozialen Rechtsstaates kennzeichnend ist. Dies gilt insbesondere für die Eigentumsordnung.

Das **private Eigentum** an Grund und Boden erweitert zum einen den Freiheitsraum für die persönliche Entfaltung, für die eigenverantwortliche Lebensgestaltung und Zukunftsvorsorge des Bürgers. Diese freiheitliche Gestaltungs- und Sicherungsfunktion läßt sich aber zum anderen nur dann in befriedigendem Ausmaß verwirklichen,

wenn möglichst viele Bürger in den Besitz von Grund und Boden gelangen können. Ein soziales Bodenrecht darf deswegen den **Zugang** nicht verengen, sondern muß ihn **erweitern**.

Die CDU bekennt sich zu diesem gesellschaftlichen Ziel in ihrem Programm:

„Das Privateigentum muß allen Bürgern dienen. Unsere Politik der Vermögensbildung will deshalb jedem gleiche Zugangschancen zum privaten Eigentum eröffnen. Wir wollen die Bildung von personenbezogenem und privaten Vermögen fördern, das den Freiheitsspielraum des einzelnen erweitert und die Anpassung an wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen erleichtert. Um die Vermögensverteilung zu verbessern, ist besonders die Vermögensbildung eigentumschwacher Schichten staatlich zu fördern.“ (Berliner Programm, Ziff. 73).

4. Das Privateigentum ist dem Gesamtwohl verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Diese **Sozialverpflichtung** gilt in besonderem Maße für den Bauboden, der nicht unbegrenzt verfügbar ist. Die Individualfunktion des Bodeneigentums hat mithin dort ihre Grenzen, wo die Raumordnung und ein den Bedürfnissen des Menschen dienender Städtebau beeinträchtigt werden. **Im Konfliktfall muß das Wohl der Allgemeinheit den Vorrang vor der garantierten Rechtsstellung des einzelnen haben.**

Die CDU bekennt sich zu dieser besonderen Sozialbindung des Eigentums am Boden. In ihrem Programm heißt es dazu:

„Voraussetzung für eine weitschauende, gemeinschaftsorientierte Raumordnungs- und Städtebaupolitik ist eine Fortentwicklung des Bodenrechts, die die besondere Sozialbindung des Eigentums am Boden berücksichtigt.“

Die Fortentwicklung des Bodenrechts darf nicht zu einer Aushöhlung dieses Eigentums durch Sozialisierung (Kommunalisierung) führen. Sie darf auch keine Trennung des Eigentumsbegriffes in ein übergeordnetes Verfügungs- und ein nachgeordnetes zeitlich und sachlich beschränktes und

personengebundenes „Nutzungseigentum“ zum Inhalt haben. Eine solche Maßnahme würde der erste Schritt zur Sozialisierung sein und die dem Eigentum immanente Chance zur Freiheit durch kollektiven Zwang ersetzen.

Die CDU fordert, stattdessen **jedem Bürger gleiche Zugangschancen zum Eigentum** zu eröffnen.

C) Ordnungsziele

5. Ihren gesellschaftspolitischen Zielen folgend legt die CDU hiermit ein politisches Aktionsprogramm zur Fortentwicklung des Bodenrechts mit dem Ziele der Schaffung einer sozialen Bodenordnung vor. Sie fußt dabei auf den Forderungen ihres Programms, das dazu grundsätzlich vorschreibt:

„Voraussetzung für eine weitschauende, gemeinschaftsorientierte Raumordnungs- und Städtebaupolitik ist eine Fortentwicklung des Bodenrechts, die die besondere Sozialbindung des Eigentums am Boden berücksichtigt. Privates Eigentum bleibt die Grundlage der Bodenordnung. Neben der Form des parzellierten Einzeleigentums sollten vordringlich die Möglichkeiten des Anteileigentums genutzt werden. Planungen und Neuordnungen in Stadt und Land müssen von Verzögerungen und ungerechtfertigten Verteuerungen befreit werden. Spekulationsgewinne aus Bodengeschäften sind steuerlich stärker zu erfassen; die Entschädigung bei Enteignung soll auf Wunsch des Enteigneten statt in Geld durch Beteiligung oder Ersatzland erfolgen können.“ (Berliner Programm, Ziff. 124)

6. Die vielgestaltigen Ursachen der Verzerrung des Baubodenmarktes erfordern ein zusammenwirkendes Geflecht verschiedener Maßnahmen, das nach folgenden Ordnungszielen ausgerichtet sein muß:

- Sicherung der planungsgerechten Nutzung des Bodens,
- Mobilisierung des Baulandangebotes und damit Senkung des Bodenpreisniveaus,
- Abbau der nachfragewirksamen Spekulationsanreize,
- Ausgleich von Wertzuwächsen und -verlusten infolge öffentlicher Planungen und Investitionen,
- Abbau von Steuerprivilegien beim Grundbesitz.

D) Rahmenbedingungen

7. Diese Ordnungsziele können nur erreicht werden, wenn eine Anzahl von Rahmenbedingungen erfüllt werden, die ebenfalls auf die Bodenordnung einwirken.

7.1. Soziale Marktwirtschaft

Gesellschaftsordnung und Wirtschaftsordnung lassen sich nicht trennen. Die Soziale Marktwirtschaft ist deswegen auch ein gesellschaftspolitisches Programm und wie keine andere Ordnung geeignet, Eigentum für alle zu verwirklichen und zu sichern. Sie ist privilegienfeindlich und richtet sich gegen jeden staatswirtschaftlichen Dirigismus. Die CDU wendet sich deswegen gegen Vorschläge, die dazu führen müssen, daß der Marktmechanismus durch ein staatlich-bürokratisches Zwangslenkungssystem abgelöst würde. Die Bedingungen für eine soziale Bodenordnung müssen dadurch geschaffen werden, **daß nicht das System der Sozialen Marktwirtschaft geändert, sondern ihre Rahmenbedingungen an die gesellschaftlichen Notwendigkeiten angepaßt werden.**

Dazu gehört auch die Schaffung der Geldwertstabilität. Die Entwertung des Geldes trifft nicht nur die sozial Schwächeren, sie führt auch zu einer Flucht in die Sachwerte und steigert damit die Nachfrage nach Bauboden, während die Eigentümer bebaubarer Grundstücke wiederum wegen der inflationären Geldentwertung gleichzeitig Grundstücke zurückhalten. Eine Inflation verhindert mithin auch die breite Vermögensbildung bei Grund und Boden.

7.2. Raumordnung und Landesplanung

Raumordnung und Landesplanung haben in den vergangenen Jahren die räumliche Entwicklung nicht hinreichend beeinflussen können. Die Stadtentwicklung entsteht somit noch zu sehr aus der lokalen und regionalen Konkurrenz um Bevölkerungswachstum, Wirtschaftspotential und Infrastrukturausstattung. **Raumordnung und Landesplanung** müssen deswegen zu einer **übergemeindlichen Entwicklungsplanung** ausgebaut werden, die neben dem Faktor Raum auch die Faktoren Zeit und Finanzen berücksichtigt. Die Bundesregierung muß endlich ein wirksames Bundesraumordnungsprogramm vorlegen und die organisatorischen Vorkehrungen schaffen, um ihren Auftrag aus dem Raumordnungsgesetz erfüllen zu können.

Nur so wird es möglich sein, eine Entlastung der Verdichtungsräume durch eine Förderung von Entwicklungsschwerpunkten und zentralen Orten in den Gebieten außerhalb der überlasteten Verdichtungsräume zu erreichen, um damit das Angebot an Bauland zu vergrößern und die Nachfrage in den an übermäßigen Preissteigerungen leidenden Bereichen zu vermindern.

7.3. Finanzsystem

Eine rechtzeitige und bedarfsgerechte Ausweisung von Bauland setzt voraus, daß die Gemeinden über ausreichende finanzielle Mittel zur Erschließung des Baulandes und seiner Ausstattung

mit Infrastruktur verfügen. **Einnahmen aus abgaberechtlichen Maßnahmen** sollten daher **den Gemeinden zugewiesen werden.**

7.4. Beteiligung des Bürgers

Eine **stärkere Beteiligung des Bürgers am Planungsprozeß** soll zu einer größeren Transparenz des Bodenmarktes führen und damit zur Preisregulierung beitragen. Damit wird auch verhindert, daß die notwendige Verbesserung des Planungsinstrumentariums der Gemeinden in eine Bürokratisierung der Planung abgleitet.

E) Maßnahmen zur Fortentwicklung der Ordnung des Baubodens

8. Planungsrechtliche Maßnahmen

8.1. Das bestehende Bauplanungsrecht ermöglicht es nur unzureichend, auf die plangerechte Durchführung der Bebauung Einfluß zu nehmen und damit die Grundlagen zu schaffen, die Planvollzugsinstrumente wirkungsvoll einzusetzen. Auch bietet ein entsprechendes Planungsinstrumentarium erst ausreichende Grundlagen für die Bewertung von Bauland.

8.2. Notwendig ist daher die **Weiterentwicklung der Bauleitplanung zu einer Stadtentwicklungsplanung**, die als ein nach formulierten Zielvorstellungen optimiertes, zukunftsorientiertes Programm aller administrativer Maßnahmen, einschließlich der Investitionen zur Beeinflussung der Lebens-

bedingungen, der räumlichen Gegebenheiten, der Ausstattung mit öffentlichen Anlagen und Verwaltungseinrichtungen zu verstehen. Nur eine derartige gesamtheitliche Gemeindeentwicklungsplanung ermöglicht es, partielle, isolierte Fehlplanungen zu verhindern, die regelmäßig nachfragewirksam für den Baubodenmarkt sind.

8.3. Den Gemeinden muß die Möglichkeit gegeben werden, **stärker als bisher die Nutzungsmöglichkeiten für die einzelnen Grundstücke in den Bebauungsplänen auszuweisen und zu differenzieren.** Hierbei ist besonders auch an Möglichkeiten zur Mischung und Übereinanderschichtung verschiedenartiger, sich aber wechselseitig ergänzender Nutzungen zu denken.

9. Verbesserung der Instrumente zur Verwirklichung der städtebaulichen Planung

9.1. Bauleitplanung und auch Stadtentwicklungsplanung reichen nicht aus, um die städtebauliche Planung im Einzelfall auch zu verwirklichen. Hierzu bedarf es oftmals besonderer Instrumente, die es ermöglichen, die städtebaulich notwendige Nutzung von Grundstücken zu erreichen. Die sachgerechte Handhabung dieser Instrumente hat im Zusammenhang mit den anderen vorgeschlagenen Maßnahmen ebenfalls erhebliche bodenmarktregulierende Auswirkung. So wird u. a. die Bodenhortung erschwert und eine Baulandvorratspolitik ermöglicht.

9.2. Um einen planungsgerechten Vollzug des Bebauungsplans zu erleichtern, sollte in Anlehnung an das Städtebauförderungsgesetz allgemein ein **Baugebot eingeführt** werden, unter der Voraussetzung, daß das allgemeine Wohl eine alsbaldige Bebauung erforderlich macht. Wo dieses Baugebot in Kombination mit anderen Belastungen einen siedlungspolitisch nicht erforderlichen Veräußerungsdruck schafft, ist seine Anwendung mit Finanzierungshilfen zu koppeln, damit die Möglichkeiten einer breiten Eigentumsstreuung erhalten und verbessert werden. Soweit ein Baugebot

für die Errichtung eines Wohngebäudes erlassen ist, soll die Gemeinde den Eigentümer im Rahmen des möglichen bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln aus einem öffentlichen Haushalt beraten und unterstützen. Diese Verpflichtung sollte insbesondere dann für die Gemeinde bestehen, wenn durch die Bebauung Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung, namentlich in Form von Wohnungseigentum begründet wird. Bei der Einführung des Baugebotes wird zu regeln sein, welche Möglichkeiten zur Abwendung des Gebotes vorzusehen sind (z. B. Veräußerung des Grundstückes an einen Bauwilligen; Einräumung eines Erbbaurechtes an einen Bauwilligen; Verlangen der Übernahme des Grundstückes durch die Gemeinde).

9.3. Zur rechtzeitigen und bedarfsgerechten Realisierung der Planung ist auch ein **Abbruchgebot** erforderlich, das in Anlehnung an das Städtebauförderungsgesetz in das allgemeine Baurecht eingeführt werden sollte.

9.4. Ein **Modernisierungsgebot** wird sich in der städtebaulichen Praxis der Zukunft, besonders für die unmittelbar an die City angrenzenden Stadtviertel, von wachsender Bedeutung erweisen. Mit einem solchen Gebot wird langfristig ein Mindeststandard des Wohnens angestrebt. Dieses Ziel rechtfertigt einen temporären Eingriff in die Nutzungsfreiheit des Eigentümers. Daher soll das Modernisierungsgebot für Wohnungen aus dem Städtebauförderungsgesetz in das allgemeine Baurecht übernommen werden. Zur Vermeidung sozialer Härten sollen öffentliche Hilfen gewährt werden. Sie sollen dem Vermieter und dem Mieter zustehen. Vermieter dürfen ggf. die Mieten angemessen erhöhen, soweit für die Modernisierung keine öffentlichen Mittel gewährt werden.

Befindet sich die Wohnung in einem Zustand, die den Vorschriften über die Ausstattung der Sozialwohnungen nicht entspricht, so kann der Mieter vom Vermieter die Zustimmung dazu verlangen, daß er mit eigenen Mitteln die Ausstattung der Wohnung entsprechend verbessert. Ihm ist dafür ein längerfristiges Wohnrecht einzuräumen. Als Kriterium für dieses Recht ist die Abschreibungsdauer für die neugeschaffene Ausstattung zugrunde zu legen.

9.5. Das stark in die Sachnutzungsfreiheit des Eigentümers eingreifende **Erhaltungsgebot** soll auf wenige, gesetzlich näher zu umschreibende Fälle begrenzt werden. Mit diesem Erhaltungsgebot soll erreicht werden, daß in diesen Fällen der Abbruch erhaltenswerter Gebäude oder ihre wesentliche Veränderung genehmigungspflichtig wird.

Im Falle wirtschaftlicher Unzumutbarkeit soll ein Rechtsanspruch auf Genehmigung geschaffen werden, den die Gemeinde durch Beantragung der Enteignung abwehren kann.

9.6. Ein besonders bedeutsames Instrument zur Verwirklichung gemeindlicher Planungen ist das **Vorkaufsrecht**. Es dient der Sicherung und Realisierung der Bauleitplanung, hat preisregulierende Wirkung und ermöglicht eine kommunale Bodenvorratspolitik. Eine gegenüber dem Vorkaufsrecht des Bundesbaugesetzes wirksamere Ausgestaltung dieses Instrumentes erfordert eine **sachliche, räumliche und zeitliche Ausweitung**. Im Interesse einer breiten Eigentumsstreuung soll das Vorkaufsrecht **mit ausreichenden Privatisierungs- und Reprivatisierungsbestimmungen gekoppelt** werden. Voraussetzungen für die Geltendmachung des Vorkaufsrechtes sollten sein:

sachlich: unbebaute Grundstücke oder bebaute Grundstücke, bei denen die im Bebauungsplan vorgesehene Mindestnutzung nicht besteht;

räumlich: Einführung eines Satzungs-vorkaufsrechtes, das außerhalb des Geltungsbereiches von Bebauungsplänen für Gebiete möglich sein soll, für die eine Aufstellung des Bebauungsplanes beschlossen ist oder die in ein Bodenordnungsverfahren einbezogen sind;

zeitlich: Die sich aus der räumlichen Erweiterung des Vorkaufsrechtes ergebende zeitliche Ausweitung sollte durch eine Verlängerung der Ausübungsfrist auf zwei Monate ergänzt werden. Das Vorkaufsrecht sollte schließlich **auf den Richtwert begrenzt** werden. Dieser ergibt sich aus den Feststellungen der Gutachterausschüsse auf Grund der bei ihnen geführten Kaufpreissammlungen (§ 143 Bundesbaugesetz).

10. Abgabenrechtliche Regelung

10.1. Grundwertsteuer

10.1.1. Der Grund und Boden wird im geltenden Steuerrecht im Vergleich zu anderen Vermögensgütern und Einkommen privilegiert behandelt. Diese steuerliche Begünstigung schafft zusätzliche Nachfrageanreize, begünstigt die Angebotszurückhaltung und trägt somit wesentlich zur Funktionsstörung des Bodenmarktes bei. Notwendig ist daher eine Reform des Abgabenrechts, die die steuerliche Privilegierung des Baubodens abbaut, ohne das Ziel, breiten Schichten Zugang zum privaten Haus- bzw. Wohnungseigentum zu eröffnen, zu gefährden.

10.1.2. Bei der Grund-, Vermögens- und Erbschaftssteuer sind die **Einheitswerte nach dem Sachwertverfahren zu ermitteln und zeitnah festzusetzen**. Dabei ist nicht die tatsächliche, sondern die nach dem Bebauungsplan gebotene **Mindestnutzung zugrunde zu legen**.

Die **Bewertung von land- und forstwirtschaftlich ausgewiesenem und genutztem Boden soll weiterhin nach dem Ertragswertverfahren erfolgen**.

10.1.3. Die Besteuerung des so ermittelten Substanzwertes allein würde jedoch die boden- und steuerpolitischen Ziele einer sozialen Ordnung des Baubodens nicht gewährleisten. Die Substanzbesteuerung ist aus folgenden Gründen um eine Erfassung und Besteuerung der Wertzuwächse zu ergänzen:

- Es ist ungerecht, Arbeitseinkommen generell der Besteuerung zu unterwerfen, Wertzuwächse des Bodens dagegen nicht. Das widerspricht der besonderen Sozialbindung des Baubodens.
- Eine steuerliche Schonung der Wertzuwächse des Baubodens wirkt den Zielen der Einkommens- und Vermögensverteilung entgegen, da dadurch diejenigen begünstigt werden, die bereits in größerem Umfang im Besitz von Grund und Boden sind.

- Eine steuerliche Privilegierung der Wertzuwächse des Bodens schafft Wettbewerbsverzerrungen, die die Funktionsfähigkeit des Bodens beeinträchtigen und damit die monopolartige Stellung der Bodeneigentümer verstärken.

Aus den genannten Gründen empfiehlt es sich, die **Grundsteuer B zu einer Grundwertsteuer** weiterzuentwickeln, bei der Substanzwert und Wertzuwachs gesondert besteuert werden.

Der Substanzwert ist der zeitnah festgestellte Einheitswert, der in regelmäßigen Abschnitten neu zu ermitteln ist. Der Wertzuwachs ergibt sich aus der Differenz dieser Einheitswerte.

Auf den **Substanzwert** ist ein **niedrigerer**, auf den **Wertzuwachs** dagegen ein **höherer**, progressiv ausgestalteter **Steuersatz anzuwenden**.

Um das Ziel einer breitgestreuten Eigentumsbildung nicht zu gefährden, sind bei der Besteuerung des Wertzuwachses Freigrenzen und Freibeträge einzuräumen; eigengenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen sind steuerfrei zu belassen.

Durch flankierende Maßnahmen muß sichergestellt werden, daß die Grundwertsteuer nicht zu sozial untragbaren Mietbelastungen führt.

10.2. Planwertabgabe

Städtebauliche Planung greift in die Bodenwerte ein, indem sie Vorteile für den einen und Nachteile für den anderen Grundstückseigentümer bewirkt. In Aussicht auf eine höhere Nutzbarkeit und Rentierlichkeit bilden sich Erwartungswerte, mit denen Preisauftriebs- und Angebotszurückhaltungstendenzen einhergehen. Eine sachbezogene Planung und vor allem deren Durchführung läßt sich nur dann gewährleisten, wenn die Planungsmaßnahmen für die betroffenen Grundstückseigentümer wertneutral sind und nicht zu übermäßigen Preissteigerungen und einer Angebotszurückhaltung führen.

Eine Grundwertsteuer und die bodenrechtlichen Maßnahmen reichen nicht aus, den Einfluß der öffentlichen Planungs- und Investitionsmaßnahmen auf die Bodenwerte zu neutralisieren. Sie erfassen die regelmäßig bei einer **Umwidmung des Bodens vom Ackerland zum Bauland**, oder bei einer **wesentlichen Höherzonung** auftretenden Wertsprünge der Höhe nach nur unzureichend und beteiligen die Gemeinden an den von ihnen verursachten und finanzierten Wertzuwächsen noch nicht angemessen.

Sie sind deshalb im Rahmen der Grundwertsteuer durch eine Planwertabgabe gesondert zu erfassen, die

- mit der Bebauung fällig wird
- im Interesse der Praktikabilität pauschaliert (durch Vergleich der Einheitswerte) zu erheben,
- aus Gründen der Mobilität der Höhe nach zu begrenzen und
- aus sozialen Erwägungen mit Freigrenzen zu versehen ist.

Die gezahlten Erschließungsbeiträge und die vom Wertzuwachs entrichtete Grundwertsteuer sind bis zur Höhe der Planwertabgabe auf diese anzurechnen.

10.3. Einkommensteuer

Dieselbe Auswirkung einer Mobilitätshemmung muß bei einer Realisierung des Vorschlags erwartet werden, Bodenwertgewinne ausschließlich über die Einkommensteuer im Falle ihrer Realisierung zu erfassen. Das Verkaufsinteresse würde sinken, Möglichkeiten zur Umgehung des Verkaufstatbestandes gesucht werden. Dazu kommt, daß erfahrungsgemäß eine nicht periodisch erhobene Steuer mehr dazu geeignet ist, zu einer Überwälzung der Steuer vom Verkäufer auf den Käufer zu führen. Im Ergebnis würde damit also der bodenpolitischen Zielsetzung nicht ausreichend entsprochen.

Daher sollen zusätzlich zur Besteuerung des Bodenwertes und des Bodenwertzuwachses **realisierte Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer erfaßt werden**, um zumindest in der Zeit des Überganges, das heißt also bis zu einer Regulierung des Bodenmarktes, Spekulationsgewinne jedenfalls steuerlich ausreichend zu erfassen. In diesem Falle entfällt die bestehende Spekulationsfrist. Bei der Steuerleistung sind die bereits erbrachte **Grundwertsteuer und Planwertabgabe anzurechnen**. Gewinne aus der Veräußerung eines eigengenutzten Hauses oder einer eigengenutzten Wohnung sollen dieser Einkommensbesteuerung nicht unterliegen, soweit der Verkaufserlös für eine angemessene Ersatzbeschaffung verwandt wird.

10.4. Grunderwerbssteuer

Die bestehende **Grunderwerbssteuer** hat sich als mobilitätshemmend erwiesen und ist **zu beseitigen**.

11. Bodenrechtliche Vorschläge

11.1. Die Enteignung ist als Einzeleingriff ein unentbehrliches Instrument der Bodenordnung, wenn das öffentliche Interesse eine bestimmte Nutzung eines Grundstückes gebietet und diese Nutzung nur durch eine Entziehung des Eigentums erreicht werden kann.

11.2. Das **Enteignungsverfahren** nach dem Bundesbaugesetz hat sich in der Praxis als zu schwerfällig erwiesen und soll deswegen verbessert werden. Maßnahmen dazu sind:

- **Trennung des Enteignungsverfahrens vom Entschädigungsverfahren,**
- Beschleunigung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens durch **Verkürzung prozessualer Fristen,**
- **Verbindung verschiedener Enteignungsverfahren,**

- Zahlung des unstreitigen Entschädigungsbetrages sofort nach Erlass des Enteignungsbeschlusses,
- Zahlung der Entschädigung durch Einräumung eigentumsähnlicher Rechte oder durch Zuweisung von Ersatzland auf Wunsch des Enteigneten.

11.3. Eine preisregulierende Wirkung kann die Enteignung freilich nur dann erbringen, wenn bei der Entschädigung planungsbedingte Werterhöhungen nicht berücksichtigt werden. Die **Enteignungsentschädigung** ist daher **nach dem Richtwert** zu bemessen, der für die Planwertabgabe und die Grundwertsteuer zugrunde zu legen ist.

F) Soziale Absicherung der städtebaulichen Zugriffsinstrumente

12. Die Verschärfung der städtebaulichen Zugriffsinstrumente und der abgaberechtlichen Regelungen darf nicht dazu führen, daß die Möglichkeiten zur Schaffung von Haus- oder Wohnungseigentum für breite Schichten der Bevölkerung beeinträchtigt wird und daß gar an die Stelle der bisherigen Grundeigentümer eine Monopolisierung des Bodens in der Hand von Gemeinden, Wohnungsbaugesellschaften oder wenigen kapitalkräftigen Personen tritt. Zur Gewährleistung der im Grundgesetz festgelegten sozialen Chancengleichheit sind daher Vorschriften erforderlich, die den Erwerb von Bodeneigentum oder eigentumsähnlichen Rechten durch breite Schichten der Bevölkerung ermöglichen und damit zur gerechteren Streuung des Vermögens führen.

13. Privatisierungs- und Reprivatisierungsvorschriften, wie sie etwa das Städtebauförderungsgesetz enthält, reichen dazu nicht aus. Vielmehr müssen Finanzierungs- und andere **Förderungshilfen** geschaffen werden, die es gerade den Beziehern von mittleren und kleineren Einkommen ermöglichen, diesen **Zugang zum Grundeigentum auch zu realisieren**. Dabei verdient der Gedanke des Nachsparens besondere Berücksichtigung.

14. Eine solche Fortentwicklung des Bodenrechts ist wegen der besonders in den Städten notwendigen Bebauung eng verknüpft mit der Weiterführung der Wohnungsbauförderung. Um gerade den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen den Eigentümerwerb an diesen Wohnungen zu erleichtern, sind Formen erforderlich, die den geringen finanziellen Bewegungsraum dieser Bevölkerungskreise berücksichtigen und trotzdem die Übertragung der vollen Eigentumsrechte ermöglichen. Die Schaffung von Wohnungseigentum auf genossenschaftlicher Basis ist zu fördern.

15. Das vorgeschlagene Instrumentarium zur Sicherung und Durchführung des Bebauungsplanes und der Wohnungsbauförderung müssen harmonisiert werden. Das gilt insbesondere **für das Modernisierungs- und Erhaltungs-, aber auch für das Baugebot**. Ohne **flankierende soziale Maßnahmen** sind diese Gebote nicht durchsetzbar oder erhalten konfiskatorischen Charakter.

16. Das vorgesehene **städtebauliche Instrumentarium** sollte aus sozialen Gründen nicht angewandt werden, wenn nicht ein **Sozialplan** soziale Härten offenlegt und Vorschläge zu ihrer Beseitigung macht. In dem Sozialplan sollen Veränderungen von Wohn-, Beruf- und Erwerbsverhältnissen festgehalten und Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie und in welchem Umfang der betroffenen Bevölkerung geholfen werden kann.