

Antrag

der Abgeordneten Daniela Wagner, Sven-Christian Kindler, Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Stefan Schmidt, Markus Tressel, Lisa Paus, Gerhard Zickenheiner, Lisa Badum, Harald Ebner, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Renate Künast, Steffi Lemke, Claudia Müller, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Corinna Rüffer, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben nachhaltig ausrichten und zu einem gemeinnützigen Bundesbodenfonds weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgabe (BImA) wurde 2004 als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn gegründet. Ihre Aufgabe ist es ein ressortübergreifendes, einheitliches Immobilienmanagement innerhalb der Bundesverwaltung herzustellen und zu betreiben. Weiterhin soll sie nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich veräußern und die Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete sicherzustellen. Mit ihrem Portfolio von Liegenschaften, zivilen und militärisch genutzten Wohnungen ist die BImA nach Eigendarstellung einer der größten Immobilieneigentümer in Deutschland. Zusätzlich verwaltet die BImA im Rahmen der Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete die Belegungsrechte und bundeseigene Wohnungen.¹

Nach dem Abzug der Alliierten und nach der Bundeswehrreform lösten die Verkäufe der vormals militärisch genutzten Liegenschaften vor Ort oftmals kontroverse Debatten über die Nachnutzung und Verkaufspraxis der BImA aus. Dies hatte zur Folge, dass der Haushaltsausschuss des Bundestages 2012 den Kommunen die Erstzugriffsoption für den Direktverkauf von Konversionsliegenschaften eröffnete. Auch sorgen andere Verkäufe von Wohnungen durch BImA vor Ort immer wieder für Aufregung bei den Betroffenen. Dies haben beispielsweise der Verkauf der Belgischen Siedlung in Kassel oder der Wohnimmobilien in der Großgörschenstraße Ecke Katzlerstraße in Berlin gezeigt. Denn der Auftrag laut BImA Gesetz, die nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften „wirtschaftlich“ zu veräußern, bedeutet den Verkauf zum Höchstpreis, und zwar in der Regel nach einem preistreibenden Bieterverfahren. In vielen Fällen können Kommunen bei diesen Preisen nicht kaufen. Vielfach steigen Wohnungsmieten in Folge von Verkäufen zum Höchstpreis.

¹ <https://www.bundesimmobilien.de/5065/unternehmen>

Zwar beteuert die Bundesregierung seit Jahren gegen die Entwicklung bei den Mietpreisen vorgehen zu wollen und dass die BImA die Kommunen bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums und einer lebendigen Stadt mit der verbilligten Abgabe von Grundstücken unterstützt. Die Bundesregierung hat daher im Jahr 2015 eine „Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zur verbilligten Abgabe von Grundstücken“ (VerbR) erlassen. Allerdings hat die BImA seither lediglich zwölf Liegenschaften verbilligt für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus an Kommunen und andere Berechtigte entsprechend der VerbR abgegeben. Nur 165 Verkäufe erfolgten im Rahmen des Erstzugriffs an Kommunen und 544 Verkäufe im Rahmen des Direktverkaufs an Gebietskörperschaften auf der Basis einer gutachterlichen Wertermittlung ohne Bieterverfahren. Dem stehen allerdings 2026 Verkäufe gegenüber, in denen Liegenschaften zum Höchstpreisgebot verkauft wurden.² Ob die im Jahr 2018 erneuerte Verbilligungsrichtlinie eine wesentliche Veränderung in der Verkaufspraxis der BImA bringt, muss sich erst noch zeigen.

Das Problem hierbei ist, dass bei Bieterverfahren wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Herausforderungen selten berücksichtigt werden. In Städten mit hohen Mietpreisen und entsprechendem Bedarf an bezahlbaren Mietwohnungen führen hohe Kaufpreise zum Verlust von bezahlbarem Wohnraum und letztendlich zur Verdrängung einkommensschwacher Mieterinnen und Mieter. Die hohen Preise verhindern somit eine nachhaltige Stadtentwicklung, die Sicherung der Daseinsvorsorge oder die Vermeidung von Leerstand. Dennoch hat sich seit der Einführung der Verbilligungsrichtlinie die Verkaufspolitik der BImA nur unwesentlich verändert. Der Bund selbst beteiligt sich bei der Preistreiberei am Immobilienmarkt. Kommunale, gemeinnützige oder genossenschaftliche Wohnungsunternehmen können sich die Preise, die in Bieterverfahren aufgerufen werden nicht leisten. Die eigene Liegenschaftspolitik des Bundes steht so der sozialen Frage unserer Zeit, bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, entgegen.

Die Bundesregierung hat mittlerweile selbst erkannt, dass auch die Bundesbediensteten der unteren und mittleren Einkommensgruppen zunehmende Probleme haben sich mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen,³ und angekündigt im Rahmen der Wohnungsfürsorge wieder selbst als Bauherr auftreten zu wollen.⁴ Allerdings kommt diese Erkenntnis um Jahre zu spät.

Auch besteht auf Bundesebene eine Doppelstruktur bezüglich des Immobilienmanagements. Denn trotz des Auftrags der BImA das ressortübergreifende und einheitliche Immobilienmanagement des Bundes sicherzustellen gibt es noch die Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens (BEV). Neben den eigenen Wohnungen und zur Wohnbebauung geeigneten Liegenschaften verwaltet das BEV noch die Erbpachtgrundstücke der Eisenbahner Wohnungsbaugenossenschaften und Anteile der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften.

Die Verbilligungsrichtlinie oder Haushaltsvermerke allein sind nicht ausreichend, um Grundstücke und Liegenschaften rechtssicher den Ländern und Kommunen zu Zwecken der sozialen Wohnraumförderung im beschleunigten Verfahren zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung zu stellen. Gleiches trifft auf die Ausweitung der bestehenden Erstzugriffsoption im Haushaltsgesetz auf alle entbehrlichen Liegenschaften zu. Nicht umsonst fordern der Deutsche Städ-

² Siehe Bt-Drucksache 19/2316

³ Siehe Bt-Drucksache 19/7092

⁴ Siehe Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen, Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt

tet, das Deutsche Institut für Urbanistik, der Oberbürgermeisterdialog Nachhaltige Stadt und der Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik ein, dass sich die Liegenschaftspolitik des Bundes ändern muss.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. als öffentliche Hand bezüglich ihrer Liegenschaftspolitik, also der Verwaltung und Verwertung ihrer Grundstücke und Gebäude, eine Vorbildfunktion einzunehmen und Zielsetzungen des Städtebaus, der Wohnungspolitik, der ökologischen Modernisierung der Wirtschaft, der Regionalentwicklung, der Inklusion und des Klimaschutzes besonders zu berücksichtigen und
2. eine gemeinwohlorientierte und nachhaltige Liegenschaftspolitik in der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und dem Bundeseisenbahnvermögen zu etablieren, die sich an der gesellschaftlichen Herausforderung der Schaffung günstigen Wohnraums und der Unterstützung genossenschaftlicher und gemeinnütziger Wohnprojekte ausrichtet und dazu
3. ein Moratorium beim Verkauf von Liegenschaften der BImA und des BEVs in Städten mit angespannten Wohnungsmarkt und wo strukturpolitische, wohnungspolitische und städtebauliche Ziele dies erforderlich machen einzuleiten, bis die folgenden Forderungen umgesetzt sind:
 - a. die Liegenschaften des Aufgabenbereichs Immobilien und Wohnungswesen sowie der Wohnungsbaugenossenschaften (EBG) des BEVs in die BImA zu überführen und diese dann in einen „Gemeinnützigen Bundesbodenfonds“ umzuwandeln, diesen als in Teilen revolvingierenden Fonds auszugestalten, indem Erträge reinvestiert werden und;
 - b. diese Liegenschaften nur noch an gemeinnützige sowie kommunale und landeseigene Wohnungsbaugesellschaften oder am Gemeinwohl orientierte Träger zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Erbpacht zu vergeben oder zu günstigen Konditionen zu verkaufen;
 - c. den Aufbau von gemeinnützigen oder kommunalen Bodenfonds zu unterstützen, etwa über Mittel aus der Wohnungs- bzw. Städtebauförderung oder Sacheinlagen in Form von bundeseigenen Grundstücken;
 - d. unverzüglich den § 1 des BImA-Gesetzes durch eine Öffnungsklausel zu ergänzen, die die Berücksichtigung strukturpolitischer, städtebaulicher und wohnungspolitischer Ziele des Bundes, der Länder und der Kommunen ausdrücklich zulässt;
 - e. bei allen Veräußerungen der BImA Kommunen sowie privatrechtlichen Gesellschaften, Unternehmen und Stiftungen, an denen die Kommunen mehrheitlich beteiligt sind, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein Erstzugriffsrecht ohne Bieterverfahren erteilt, eine Vergabe in Erbpacht oder ein Kaufpreis unterhalb des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes ermöglicht wird, auch zugunsten Dritter, die diese öffentlichen Zwecke erfüllen;
 - f. den hohen Zeit- und Verwertungsdruck, resultierend aus den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen, nicht an die Kommunen weiterzugeben und so Bürgerbeteiligung bei der Konzeptentwicklung zu ermöglichen;
 - g. die Abgabe von Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau und die Neue Wohn gemeinnützigkeit über Erbpacht oder verbilligte Verkäufe unabhängig von der Größe der Grundstücksfläche voranzutreiben;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- h. Sofern die Käuferinnen die von der BImA gekauften Grundstücke weiterveräußern oder verpachten besteht ein Vorkaufsrecht der BImA und sind Veräußerungs-Erlöse an die BImA abzuführen (Besserungsschein-Regel);
 - i. die Wohnraumfürsorge des Bundes vereinheitlicht und zentral bei der BImA angesiedelt wird und dafür auch Zukäufe oder Neubau getätigt werden;
 - j. in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern beim Verkauf von Liegenschaften mit Wohnungsnutzung oder bei dem Potential für Wohnraumnutzung ein Mindestanteil an dauerhaft mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen vorgesehen werden muss;
4. eine nachhaltige Konversion durch Perspektivenplanung und langfristige Konzepte voranzutreiben, indem
- a) die BImA mit der Standortkommune, den betroffenen Bundesländern, ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Betroffenen eine Perspektivenplanung durchführt und eine Konversionsvereinbarung zur nachhaltigen Regional- oder Stadtentwicklung abschließt, wobei Grundregeln wie „Grün bleibt Grün“ und „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ Leitlinien bei allen Verfahren sein können;
 - b) in Konversionsvereinbarungen die interkommunalen und regionalen Entwicklungsperspektiven berücksichtigt werden, um Fehlentwicklungen vorzubeugen und dabei auch die Nachbarkommunen sowie andere betroffene Gebietskörperschaften und Akteure zu beteiligen;
 - c) für Liegenschaften im Außenbereich mit den betroffenen Gemeinden und der BImA ebenfalls Entwicklungsziele festgelegt werden, welche die Interessen der Träger öffentlicher Belange sowie der Bürgerinnen und Bürger angemessen berücksichtigen;
 - d) die Möglichkeit für Zwischennutzung für alle Standorte geprüft wird wobei sichergestellt werden muss, dass die Ergebnisse der Perspektivenplanung durch die Zwischennutzung nicht beeinträchtigt werden;
 - e) die BImA als Vertreterin des Bundes im Fall einer möglichen Verunreinigung mit Altlasten die Kosten für eine entsprechende Untersuchung, Dokumentation und Entsorgung zu tragen hat;
 - f) bei allen Grundstücken bis zum Verkauf grundsätzlich die Eigentümerversantwortung (z. B. die Verkehrssicherungspflicht) der BImA bestehen bleibt;
5. bei Konversionsflächen in schrumpfenden Regionen ohne städtebauliche Entwicklungsperspektive zu beachten und Konversion für den Naturschutz und das Nationale Naturerbe zu nutzen indem,
- a. bei Standorten mit signifikanter Reduzierung von Dienstposten und Funktionen sicherzustellen ist, dass die verbleibenden Funktionen die kommunale Strukturentwicklung nicht behindern;
 - b. Perspektivenplanung durchgeführt werden und falls diese ergibt, dass eine strukturell zukunftssträchtige und nachhaltige Verwertung des Grundstücks nicht möglich ist, die BImA verpflichtend den Rückbau betreibt, sofern die Planungen der Kommune dies vorsehen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c. für die Folgenutzung die Prüfung der Potentiale für erneuerbare Energien erfolgt;
 - d. nach der erfolgten Altlastensanierung oder Altlastensicherung eine Renaturierung und die Aufnahme in das Nationale Naturerbe zu prüfen ist;
6. mit nachhaltiger Förderung Konversion zu erleichtern, indem
- a. zur Bewältigung der Konversionsfolgen die bestehenden Programme der Städtebauförderung genutzt werden;
 - b. die speziell für Kommunen oder kommunale Unternehmen zugeschnittenen Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wie „Energetische Stadtsanierung“, „Kommunale und soziale Infrastruktur – Energieeffizient Sanieren“, „Erneuerbare Energien – Bauen, Wohnen, Energie sparen“ oder „Barrierearme Stadt“ genutzt werden.

Berlin, den 9. April 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Das Portfolio der BImA beinhaltet eine Grundstückfläche von etwa 470.000 Hektar, mehr als 36.000 zivilen Wohnungen und rund 20.000 militärischen Wohnungen. Zusätzlich verwaltet die BImA im Rahmen der Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete die Belegungsrechte und bundeseigene Wohnungen mit einem Volumen von 62.438 Wohnungen und mehr als 25.700 unbebaute Grundstücke im gesamten Bundesgebiet.⁵ Allein in den Städten Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart sind es 971 unbebaute Grundstücke mit einer Fläche von 230 Hektar. Von diesen Flächen befindet sich das Gros mit gut 88 Hektar in Berlin.⁶ Weiterhin hat die Potentialanalyse der BImA ergeben, dass mehr als 700 der eigenen Liegenschaften als potenziell für die Wohnraumschaffung geeignet sind.⁷ Das BEV verwaltet etwa 4190 Wohnungen⁸ direkt. Hinzu kommen noch die Wohnungen der Eisenbahner Wohnungsbaugenossenschaften und Teile der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften. Darüber hinaus hat das BEV 340 Flurstücke mit einer Gesamtfläche von rund 18 Hektar (180 217 Quadratmeter), die für eine Wohnbebauung geeignet sind.⁹ Somit ist der Bund über die BImA und das BEV als relevanter Akteur am Immobilienmarkt zu verstehen.

Der Bund ist einer der größten Arbeitgeber in Deutschland, so arbeiten allein in der zentralen Verwaltung 35.500 Beschäftigte. Die Gesamtzahl der Stellen, die aus dem Kernhaushalt des Bundes finanziert werden beläuft sich auf mehr als 426.565, hinzukommen noch 33.615 Stellen über Sonderrechnungen und 29.280 Stellen der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform innerhalb des Bundesbereichs.¹⁰ Für diese Beschäftigten hat der Bund als Arbeitgeber auch eine soziale Verantwortung.

⁵ Siehe Bt-Drucksache 19/7092

⁶ Siehe Bt-Drucksache 19/2450

⁷ Siehe Bt-Drucksache 19/7092

⁸ Siehe Bt-Drucksachen 19/3245 und 19/5196

⁹ Siehe Bt-Drucksache 19/701

¹⁰ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html>

Hohe Bodenpreise tragen in Deutschland gerade in Ballungsräumen und wachsenden Regionen massiv zu hohen Kosten für den Wohnungsbau bei. So stieg der Baulandpreisindex von 2011 bis 2016 um 27 %, in kreisfreien Großstädten lag die Preissteigerung bei rund 33 % und in teuren Städten sogar bei 44 %. Damit lag die Preisentwicklung für Bauland deutlich über der Preisentwicklung für den Wohnungsbau.¹¹ Die Preise für baureifes Land sind beispielsweise in München von 2011 bis 2017 um 137 Prozent gestiegen.¹² Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht in Sicht, so kostete 2018 ein Quadratmeter baureifes Land in München oder Nürnberg rund 3115,- Euro.¹³

Die Folge von immer weiter steigenden Bodenpreisen ist, dass fast nur noch hochpreisige Miet- und Eigentumswohnung gebaut werden, die Marktsituation für günstigen Wohnraum ist so gut wie nicht mehr gegeben. Auch die Preise für bestehende Mietwohnungen in den Ballungsgebieten steigen rasant an. Mittlerweile müssen rund 5,6 Millionen Haushalte in Großstädten 30 Prozent und mehr ihres Einkommens für die Miete ausgeben. Dies hat eine Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung der Mietwohnungsmärkte von 77 Großstädten ergeben. Auch die Baukosten steigen, so kostete die Fertigstellung von Wohngebäuden im Februar 2018 vier Prozent mehr als im Februar 2017, der Preisanstieg für die unterschiedlichen Bauleistungen stiegen im gleichen Zeitraum um bis zu sechs Prozent.¹⁴ Verschärft wird die Situation mit der Preisentwicklung für Bauland. Hier ist von 2008 bis 2016 ein Preisanstieg von 35 Prozent festzustellen. Mehr als dreimal so viel, wie vor der Finanzkrise in 2007. Berlin, Hamburg und Baden-Württemberg sind für Bauland die teuersten Bundesländer. In Berlin kostet der Quadratmeter Wohnbauland für Mehrfamilienhäuser mittlerweile im Schnitt 880,- Euro je Quadratmeter. Bei den Städten sind München, Düsseldorf und Stuttgart besonders teuer. Bauland für ein Mehrfamilienhaus kostet in München durchschnittlich 2550,- Euro.¹⁵

Zwar lassen sich mit dem Verkauf von Boden oder Immobilien relativ kurzfristig einmalige Veräußerungsgewinne für den Bundeshaushalt erzielen aber keine langfristigen Einnahmen generieren. Dem durchaus berechtigten Interesse über den Verkauf von Liegenschaften der BImA und des BEVs kurzfristig Einnahmen für den Bundeshaushalt zu generieren stellen wir mit unserem Konzept des „Gemeinnützigen Bundesbodenfonds“ eine langfristige Strategie entgegen.

Der Gemeinnützige Bundesbodenfonds, der unterentwickelte und brachliegende Flächen oder Flächen in Gebieten mit bestimmten städtebaulichen Herausforderungen kauft und entwickelt, verbindet über die Vergabe in Erbpacht einen langfristigen Wertzuwachs und eine dauerhafte Einnahmequelle mit der sozialpolitischen Herausforderung des Wohnungsbaus. Die durch den Fonds erworbenen Flächen werden nach einem zuvor im Verfahren einer kooperativer Baulandentwicklung entwickelten Konzepts beplant, entsprechend für die Bebauung vorbereitet und dann über Erbpachtverträge vergeben oder in Konzeptvergabe an gemeinwohlorientierte Akteure veräußert. Über die Vergabe in Erbpacht reduzieren sich die Projektkosten für die Bauherren, da die hohen Erwerbskosten für das Bauland entfallen, und somit die Wohnkosten oder Wohnungserwerbskosten sinken. Mit Hilfe der sehr langfristigen Einnahmequelle der Erbpachtzinsen und Wertentwicklung der Grundstücke sowie gegebenenfalls kurzfristiger Einnahmen über Verkäufe qualifizierter Liegenschaften an bestimmte Akteure stehen dem gemeinwohlorientierten Bodenfonds kontinuierlich Finanzmittel für neue Projekte und Einnahmen für den Bundeshaushalt zur Verfügung.¹⁶

¹¹ https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Downloads/baulandpreise.pdf?__blob=publicationFile&v=3

¹² Eigene Berechnung auf Basis der Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik, https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/advanced_search_result.php?keywords=m1602c&x=0&y=0

¹³ <https://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/immobilien-spekulationsobjekt-baugrundstueck/22798746-2.html>

¹⁴ https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Baupreise/BauwirtschaftPreise2170400183214.pdf?__blob=publicationFile

¹⁵ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/023/1902316.pdf>

¹⁶ https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/3_2017/FWS_3_17_Altersvorsorge_Bodenpolitik_und_Stadtentwicklung_zusammendenken_G_Spars.pdf

https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr._3_2018_Spars_Ein_Bodenfonds_muss_her_.pdf