

Bodenpolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021

# Stadt und Land für alle!

Mehr Gerechtigkeit, Gemeinwohl und öffentliche Steuerungsfähigkeit durch eine andere Bodenpolitik

# Worum geht es?

Warum bodenpolitische Wahlprüfsteine?

Boden als Finanzanlage – Ungleichheit und ökologische Risiken

Soziale Marktwirtschaft nachjustieren

# Unsere Fragen an die politischen Parteien

- 1. Boden Basis für ökologische Zukunftsfähigkeit und räumliche Gerechtigkeit
- 2. Boden Gemeingut, keine beliebige Ware
  - 2.1 Welche Gemeinwohlgrenzen müssen dem Markt gesetzt werden?
  - 2.2 Wie können die Transparenz des Bodenmarktes erhöht und Geldwäsche eingedämmt werden?
- 3. Boden Nutzen und Lasten gerechter verteilen
  - 3.1 Wie kann Boden gerechter und mit positiven Lenkungswirkungen besteuert werden?
  - 3.2 Wie können leistungslose Bodenwertsteigerungen dem Gemeinwohl dienen?
- 4. Boden bessere Daseinsvorsorge durch mehr Steuerungsfähigkeit
  - 4.1 Wie kann die kommunale Steuerungsfähigkeit in der Bauland- und Bodenpolitik erhöht werden?
  - 4.2 Wie kann die Daseinsvorsorge durch eine gemeinwohlorientierte Verwendung des öffentlichen Boden- und Immobilienvermögens unterstützt werden?
  - 4.3 Wie kann Bodenpolitik bezahlbares Wohnen und lebenswerte Quartiere fördern?

# Jetzt endlich:

Eine Enquetekommission zur gemeinwohlorientierten Bodenpolitik!

Bodenpolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021

# Stadt und Land für alle!

Mehr Gerechtigkeit, Gemeinwohl und öffentliche Steuerungsfähigkeit durch eine andere Bodenpolitik

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (DASL) ist ein Zusammenschluss von Fachleuten, die auf den Gebieten des Städtebaus und der Landesplanung sowie der damit verknüpften Forschung und praktischen Planung durch besondere Leistungen hervorgetreten sind. Sie setzt sich seit langem gleichermaßen für die Qualität des Planens und Bauens, für die Antworten auf den Klimawandel, für das soziale Miteinander und für die ökonomische Prosperität in unseren Städten ein.

Diese Wahlprüfsteine basieren auf dem Debattenpapier "Den Boden der Europäischen Stadt" (2019) und der "Einschätzung zu den Empfehlungen der Baulandkommission" (2019) des DASL-Ausschusses Bodenpolitik sowie auf der von vhw und Difu 2017 herausgegebenen "Bodenpolitischen Agenda 2020-2030".¹

# Worum geht es?

Boden ist wie Luft und Wasser: unverzichtbar und als räumliche Ressource nicht vermehrbar. Mehr noch: Der Boden und seine Nutzung sind Grundlagen für andere Gemeinschaftsgüter wie Naturschutz, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und nicht zuletzt für menschenwürdiges, bezahlbares Wohnen, lebendige öffentliche Räume und bedarfsgerechte öffentlichen Infrastrukturen. Die derzeitige Bodenpolitik in Stadt und Land wird dieser gesellschaftlichen Schlüsselfunktion des Bodens nicht gerecht. Wir sehen deshalb dringenden Reformbedarf - auch wegen der polarisierenden Entwicklungen in schrumpfenden Regionen und eines aus dem Gleichgewicht geratenen landwirtschaftlichen Bodenmarkt. Dabei geht es nicht nur um wirksamere Instrumente, sondern in erster Linie um einen Wertewandel.

# Warum bodenpolitische Wahlprüfsteine?

Es ist also höchste Zeit, alle mit dem Boden zusammenhängenden Politikfelder **integrativ und grundsätzlich** in den Blick zu nehmen. Deshalb fragen wir mit diesen Wahlprüfsteinen politische Parteien, die sich 2021 zur Wahl zum Deutschen Bundestag stellen, nach ihren **Positionen und konkreten Vorhaben** für eine andere Bodenpolitik. Die Fragen betreffen vier übergreifende Perspektiven:

- 1. Boden Basis für ökologische Zukunftsfähigkeit und räumliche Gerechtigkeit
- 2. Boden Gemeingut, keine beliebige Ware
- 3. Boden Nutzen und Lasten gerechter verteilen
- 4. Boden bessere Daseinsvorsorge durch mehr Steuerungsfähigkeit

Der vorliegende, vom Ausschuss Bodenpolitik der DASL erarbeitete Entwurf soll die Grundlage für ein breites gesellschaftliches Bündnis bilden. Die Antworten der Parteien auf unsere Fragen werden wir an unseren Forderungen spiegeln, veröffentlichen und in einem öffentlichen Diskurs in der ersten Hälfte des Jahres 2021 zur Debatte stellen.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> https://dasl.de/wp-termin/save-the-date-den-boden-der-europaeischen-stadt/, https://dasl.de/2018/11/26/ausschuss-bodenpolitik/, https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030

# Boden als Finanzanlage - Ungleichheit und ökologische Risiken

Boden ist seit einiger Zeit zur lukrativen **Finanzanlage** und mehr und mehr zum **Spekulationsobjekt** geworden. Gleichzeitig wird er dem Staat, den Kommunen und anderen gemeinwohlorientierten Akteuren im wahrsten Sinne des Wortes entzogen. Das **verknappt und verteuert das Bauland in wachsenden Städten,** Mieten steigen und weniger zahlungskräftige Mieter\*innen werden ebenso wie lokales Gewerbe oder nicht renditeträchtige Nutzungen aus ihren Nachbarschaften verdrängt.

Die Städte sind durch eine langjährige erfolgreiche **Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik** lebenswerter und zu begehrten Wohnorten geworden. Um die Attraktivität der Städte zu erhalten und das Angebot **geförderter bzw. preisgedämpfter Mietwohnungen** zu erhöhen oder Grünflächen, öffentliche Räume und die soziale Infrastruktur an den gewachsenen Bedarf anzupassen, brauchen die Städte gesicherte **Finanzierungsgrundlagen** und wirksamere **Steuerungsinstrumente**. Insbesondere fehlt es vielen Kommunen an der **Verfügung über Grund und Boden** für Aufgaben der **Daseinsvorsorge**.

Die Spanne zwischen wachsenden, überlasteten (Stadt-)Regionen und stagnierenden oder schrumpfenden Regionen ist in Deutschland immer größer geworden. Jahrzehntelang vertraute die Politik allzu sehr den Marktkräften. Raumordnung und Regionalpolitik wurden personell und instrumentell geschwächt und dadurch marginalisiert. So konnte es unter dem vorherrschenden Imperativ "Stärken stärken!" immer weniger gelingen, die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, einen diskriminierungsfreien Zugang zum Internet und attraktive Klein- und Mittelstädte mit lebendigen Nachbarschaften und guter sozio-kulturelle Infrastruktur zu sichern.

In schrumpfenden Städten und peripheren ländlichen Regionen verstärkt die Logik des Finanz- und Bodenmarktes zunehmend **Desinvestition und Leerstand** und verschärft damit die soziale und räumliche Polarisierung weiter. Der Boden- und Wohnungsmarkt ist hier entspannt, private Eigentümer\*innen kämpfen eher mit Verlusten. Die **Negativspirale der Abwanderung** trägt dazu bei, dass die Kerne von Dörfern und Kleinstädten weiter veröden. Die Stimulation privater Investitionen gerade auch in den Wohnungsbau erfordert gezielte und proaktive **Halte-, Ansiedlungs- und Rückholerstrategien** für Bevölkerung und Betriebe. Dazu zählen ein qualifiziertes und flexibles **Angebot an Mietwohnungen** im Ortskern als Alternative zum Einfamilienhaus ebenso wie städtebaulich integrierte Gewerbeflächen. Zur Umsetzung sind wirksame planungsrechtliche **Instrumente zur Innenentwicklung** (Aktivierung leerstehender Immobilien und ungenutzter baureifer Grundstücke) sowie eine gezielte **kommunale Bodenvorratspolitik** erforderlich.

Spekulation und Vernachlässigung liegen oft nah beieinander. Zu den Folgen der Weltfinanzkrise zählen nicht nur in wachsenden Metropolen und Großstädten, sondern auch in ländlichen Regionen beschleunigte Transaktionszyklen und eine Zunahme von Finanzmarktakteuren ohne lokale Bezüge wie Fonds und Konsortien. Auch Ackerland ohne Bauerwartung wird in großem Stil von internationalen Anlegern aufgekauft ("Landbanking"). Dabei wechseln – wie in den Städten – immer häufiger Anteile an Kapitalgesellschaften statt Immobilien den Eigentümer. Durch diese sogenannten Share Deals können die Grunderwerbsteuer umgangen und Vorkaufsrechte oder Genehmigungspflichten für den Bodenverkehr ausgehebelt werden. Die Bodenpreise schnellen deshalb auch auf dem Land in die Höhe: "Die Kaufpreise für Ackerflächen in Deutschland sind zwischen 2007 und 2016 um durchschnittlich 142 Prozent gestiegen. [...] Am stärksten stiegen die Kaufpreise in Mecklenburg-Vorpommern mit 303 Prozent, gefolgt von Brandenburg mit 245 Prozent." Dadurch fehlen zunehmend bezahlbare Pachtflächen für die regionale, bäuerliche Landwirtschaft, während eine international organisierte, industrielle Landwirtschaft – vom

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> https://www.praxis-agrar.de/pflanze/artikel/bodenpreise-warum-sie-seit-jahren-steigen/, Abruf 11.09.2020

Sojaanbau im brasilianischen Regenwald bis zur Intensivschweinemast in Deutschland – davon profitiert. Diese Entwicklung hat die **Resilienz und Diversität** ganzer Ökosysteme bereits erheblich reduziert und hat in der Zukunft noch unabsehbare Folgen auch für die **Gesundheit** unserer Gesellschaft bis hin zur Entstehung und Ausbreitung von Pandemien.

Die skizzierten unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Bodenmärkte in Stadt und Land, in wachsenden und schrumpfenden Regionen erfordern differenzierte Strategien und Instrumente. Der Boden muss hier wie dort als elementare Ressource für eine nachhaltige Zukunft der Gesellschaft zurückgewonnen werden.

## Soziale Marktwirtschaft nachjustieren

Wir verstehen das Grundgesetz als Auftrag, die bodenpolitische Debatte orientiert an **gesellschaftlichen**Werten grundsätzlicher zu führen. Eine rein technische Debatte über wirkungsvollere Instrumente zur
Baulandmobilisierung oder über mehr und schnelleres Bauen wird den gesellschaftlichen
Herausforderungen nicht gerecht.

"Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." – so lautet Artikel 14 Absatz 2 des Grundgesetzes. Damit der Markt seine konstruktiven Kräfte entfalten kann, müssen die potenziell destruktiven durch die Einbettung in ein sozialstaatliches Regelwerk gezügelt werden. Nur so sind individuelle Entfaltung und soziale Gerechtigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger gesichert. Mit Blick auf die zukünftige Bodenpolitik geht es also um einen Wertewandel für mehr Gerechtigkeit, Solidarität, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit. Es sind diese Werte, die das Fundament einer demokratischen, offenen und zum rationalen Interessenausgleich fähigen Gesellschaft bilden.

Der **Bodenmarkt** kann grundsätzlich dazu beitragen, den bestmöglichen Einsatz des begrenzt verfügbaren Produktionsfaktors Boden zu steuern (Allokationsfunktion). Aufgrund des Anlagenotstandes wird Boden allerdings zunehmend zum Gegenstand der **Finanzialisierung** (Umwandlung materieller Güter in Finanzinstrumente). Damit tritt seine realwirtschaftliche Bedeutung – z.B. als Bauland für Wohnungen - in den Hintergrund und die **Allokationsfunktion** des Bodenmarktes wird beeinträchtigt. Je unausgeglichener Bodenmärkte sind, desto stärker muss das Marktgeschehen in **gemeinwohlverträgliche Regeln** eingebunden und durch zielgerichtete Aktivitäten der öffentlichen Hand ergänzt werden.

Angesichts der anhaltenden **Nullzinspolitik** der Notenbanken und volatiler Aktienmärkte bieten vor allem Immobilien eine gute Chance zur **Vermögensbildung**. Davon profitieren allerdings vor allem **vermögendere Haushalte**: "Die Niedrigzinsphase trägt zu einer Vergrößerung der Vermögensungleichheit bei, da reichere Haushalte einen Großteil ihres Vermögens in Sachvermögen investiert haben, während ärmere Haushalte ihr (geringes) Vermögen überwiegend auf Spar- und Girokonten aufbewahren. [...] Diese Dynamik - zunehmende Vermögenskonzentration, steigende Mietbelastung vor allem der ärmeren Haushalte und wachsendes Immobilienvermögen der Reichen - trägt wesentlich dazu bei, dass Städte nicht nur wirtschaftliche Wachstumszentren sind, sondern auch als "Ungleichheitsmotoren" begriffen werden müssen." In attraktiven Städten mit exorbitant steigenden Immobilienpreisen wird **selbstgenutztes Wohneigentum** für die junge Generation ohne größere Erbschaft immer mehr zur Illusion. Damit entfällt auch ein möglicher zusätzlicher Beitrag zur **Altersversorgung**. Das gilt umgekehrt auch für die ältere Generation mit entwertetem selbstgenutzten Wohneigentum in schrumpfenden Regionen: Sie wird dort zur "Gefangenen" ihrer Immobilie.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Kalkuhl, M., Edenhofer, O. und Hagedorn, J.: Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten. In: Emunds, B. u.a. (Hg.), Stadtluft macht reich/arm. Marburg 2018. S. 257

# Unsere Fragen an die politischen Parteien

# 1. Boden – Basis für ökologische Zukunftsfähigkeit und räumliche Gerechtigkeit

Klimakrise, Artensterben sowie ein zunehmendes Gefälle zwischen wachsenden, überlasteten (Großstadt-)Regionen auf der einen und schrumpfenden, häufig ländlich-peripheren Regionen auf der anderen Seite sind zentrale Herausforderungen für eine ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Raumentwicklung. Das in den letzten Jahrzehnten weltweit vorherrschende Wirtschaftsmodell und die globalisierten Finanzmärkte mit ihrer spekulativen Durchdringung des Immobilienmarktes sind Treiber dieser Entwicklung. Ökologische Zukunftsfähigkeit und räumliche Gerechtigkeit bedürfen staatlicher Rahmensetzung und Regulierung. Eine ausgewogene Verteilung von Entwicklungschancen im Raum - "Stadt und Land für alle!"- dient dem sozialen Frieden und der politischen Kultur in unserem Land.

Zivilgesellschaftliche, weltumspannende Bewegungen wie "Fridays for Future" oder auch regionale wie das erfolgreiche bayerische Volksbegehren "Rettet die Bienen" zeigen die gewachsene gesellschaftliche Bedeutung der Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen für nachfolgende Generationen. Die Erhaltung der Biodiversität, das Erreichen der weltweit vereinbarten Klimaziele sowie Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel stehen in einem engen Zusammenhang mit Landbanking, Bodenspekulation und der Verfügbarkeit von Boden für Gemeinwohlziele.

Ökologisch bedeutsam sind vor allem die Sicherung und Entwicklung von klimawirksamen Parks, Grünzügen und Wäldern, zunehmend auch von Dach- und Fassadengärten sowie der Schutz vor Starkregen und Hochwasser. Für eine nachhaltige Entwicklung unverzichtbar sind aber auch die ästhetische Qualität von Kulturlandschaften und des Stadträumen. Statt einer weiteren kaum gebremsten Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr müssen bereits beanspruchte Flächen mehrfach oder wieder genutzt werden. Ziel ist eine nachhaltige **Flächenkreislaufwirtschaft**. Trotz eines Rückgangs von 120 auf 56 Hektar (ha) pro Tag zwischen 1993 und 2018 lag der Flächenverbrauch in Deutschland immer noch um fast 90 Prozent über dem **Zielwert von 30 ha**, den die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie ursprünglich bereits bis 2020 (als Zwischenschritt zu einem Netto-Null-Flächenverbrauch) vorgegeben hatte. Bislang wurde keines der seit Jahren von Wissenschaft und Praxis diskutierten weitergehenden Instrumente (z.B. handelbare Flächenausweisungsrechte oder die Vorgabe verbindlicher Flächenbudgets für jede Gemeinde) in der Praxis umgesetzt - nicht zuletzt wegen des Zielkonflikts mit der kommunalen Planungshoheit.

Eine ökologischen Transformation und gleichwertige Lebensverhältnisse setzen neben grundlegend veränderten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strategien auch einen gemeinwohlorientierten Zugriff auf den Boden in Stadt und Land voraus – unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Spekulation. Dies könnte z.B. durch regionale Boden- und Infrastrukturfonds und mit einem integrierten Bodenmanagement für Bauland, Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft erreicht werden. Zudem sollte die Rücknahme von nicht mehr bedarfsgerechtem Baurecht erleichtert werden.

# **Unsere Fragen:**

- 1. Teilen Sie unsere Sichtweise, dass eine stärker als bisher gemeinwohlorientierte Bodenpolitik eine der notwendigen Voraussetzungen für den Schutz der Biodiversität, für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie für mehr räumliche Gerechtigkeit ist?
- 2. Setzen Sie sich wie von uns vorgeschlagen dafür ein, dass der Bund die Einrichtung von regionalen Boden- und Infrastrukturfonds unterstützt, die über kommunale Grenzen hinweg mit einem integrierten Bodenmanagement bedarfsgerecht Flächen für Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft sowie Siedlungs- und Ausgleichsflächen bereitstellen? Die Unterstützung solcher interkommunaler Zweckverbände könnte etwa durch die Überlassung bundeseigener Grundstücke, spezifische Förderprogramme oder die Erleichterung kommunaler Kreditaufnahme für die Bodenbevorratung erfolgen.
- 3. Stimmen Sie unserer Auffassung zu, dass es verbindlicher bundesrechtlicher Vorgaben bedarf, damit das "30 ha-Ziel" zum Flächensparen tatsächlich bis 2030 umgesetzt werden kann? Wie könnten solche Vorgaben unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit ausgestaltet werden?

# 2. Boden – Gemeingut, keine beliebige Ware

Die Bedeutung des Bodens nicht nur für die Wohnungsversorgung, sondern z.B. für die Bewältigung ökologischer Transformationsprozesse, für eine ausgewogenere Entwicklung von Stadt und Land sowie für eine gerechtere Vermögensverteilung legt es nahe, dem Gemeinwohl beim Bodeneigentum einen besonders hohen Stellenwert einzuräumen.

#### 2.1 Welche Gemeinwohlgrenzen müssen dem Markt gesetzt werden?

Für die gebotene gesetzliche Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des (Boden-)Eigentums (Art. 14 Abs. 2 **GG)** hat der Bundesgesetzgeber allerdings auch im Städtebaurecht bis heute keine Lösung gefunden. Bereits in einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Grundstücksverkehrsgesetz vom 12.1.1967 (Az. 1 BvR 169/63) heißt es: "Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. (...) Das Gebot sozial gerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. [...] "4

Dr. Hans-Jochen Vogel, der kürzlich im Alter von 94 Jahren verstorbene Münchner Alt-Oberbürgermeister und Bundesminister a.D. hat unter diesem Aspekt bereits 1972 die Umrisse einer umfassenden Bodenrechtsreform skizziert. Kern eines "geläuterten Eigentumsbegriffs" ist die Aufteilung des Eigentums an Grund und Boden (nicht der weiterhin privaten Gebäude) in ein öffentliches (kommunales) "Verfügungseigentum" und ein befristetes privates "Nutzungseigentum", ähnlich wie ein Erbbaurecht. <sup>5</sup> Zuletzt hat Vogel 2019 in seinem Buch "Mehr Gerechtigkeit" gefordert, "Eigentum von Grund und Boden wegen seines besonderen Charakters so weit wie möglich aus dem Herrschaftsbereich des Marktes

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> BVerfGE 21, 73

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vogel, Hans-Jochen: Bodenrecht und Stadtentwicklung. In: Neue Juristische Wochenschrift 1972, Heft 35, S. 1546/47

herauszulösen und den sozialen Regeln des Allgemeinwohls zu unterstellen."<sup>6</sup> Er zielt damit ausdrücklich nicht auf eine Vergesellschaftung des Bodens gem. Art. 15 GG ab, sondern schlägt vor, dass das Eigentum am "wohnungsrelevanten" Boden "...in dem erforderlichen Umfang auf die Gemeinden übergeht."<sup>7</sup> Dazu sollen Großstädte in einer neu einzuführenden "Wohnungssatzung" wohnungsrelevante unbebaute Grundstücke (und unter bestimmten Voraussetzungen auch Gebäude) kennzeichnen, an denen sie ein besonderes Ankaufsrecht (und im Konfliktfall auch ein Enteignungsrecht) bekommen. Der Kaufpreis bzw. die Entschädigung soll dabei vom Einstandspreis des bisherigen Eigentümers ausgehen, erhöht um die Steigerung des Verbraucherpreisindex pro Jahr des Besitzes. Analog soll auch ein preislimitiertes Vorkaufsrecht ausgestaltet werden. Die auf diese Weise erworbenen Grundstücke darf die Kommune nicht verkaufen, sondern nur im Erbbaurecht an gemeinwohlorientierte Träger (z.B. kommunale oder kirchliche Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften) vergeben – oder auch an den bisherigen Eigentümer, wenn er Bindungen für geförderten Wohnungsbau akzeptiert.8

## **Unsere Fragen:**

- 1. Welche konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen halten Sie im Sinne des oben zitierten "Auftrags" des Bundesverfassungsgerichtes für dringend geboten, um das Spannungsfeld zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit endlich neu zu justieren?
- 2. Teilen Sie unsere Auffassung, dass der Vorschlag von Hans-Jochen Vogel ein geeigneter und verfassungskonformer Weg wäre, um schrittweise der Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen Geltung zu verschaffen
  - D.h. kommunaler, preislimitierter Erwerb wohnungsrelevanter unbebauter Grundstücke in Großstädten auf Basis einer Wohnungssatzung, Vergabe von Erbbaurechten an gemeinwohlorientierte Träger.
- 3. Sind Sie für Überlegungen zur Begrenzung von Bodenpreissteigerungen offen und halten Sie einen befristeten Bodenpreisdeckel als Übergangslösung unter bestimmten Voraussetzungen für sinnvoll und kurzfristig umsetzbar?
  - Angesichts starker Steigerungsraten wird analog zum Mietpreisdeckel in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt auch nach Wegen gesucht, die Bodenpreise "einzufrieren" oder Bodenpreissteigerungen zu begrenzen.

# 2.2 Wie können die Transparenz des Bodenmarktes erhöht und Geldwäsche eingedämmt werden?

Der Bodenmarkt in Deutschland ist im internationalen Vergleich zwar hinsichtlich der Wertermittlung durch Gutachterausschüsse, mit systematischen Kaufpreissammlungen und öffentlichen Bodenrichtwertkarten, relativ transparent. Das gilt jedoch nicht bezüglich der Eigentumsverhältnisse. Zum einen ist die Einsichtnahme ins Grundbuch mit hohen Hürden bewehrt (Nachweis eines "berechtigten Interesses"), zum anderen legt es die wirtschaftlich Berechtigten in vielen Fällen nicht offen, insbesondere bei Kapitalgesellschaften. Beteiligungsverhältnisse und deren Veränderung werden im Grundbuch nicht sichtbar. Share Deals, d.h. die Veräußerung der Anteile einer Kapitalgesellschaft anstelle der Immobilie mögen zwar u.U. wirtschaftlich sinnvoll und geboten sein. Andererseits ermöglichen sie nicht nur die Vermeidung der Grunderwerbsteuer, sondern auch die Umgehung des kommunalen Vorkaufsrechts bzw. der Bodenverkehrsgenehmigung für Landwirtschaftsflächen. Diese doppelte Intransparenz macht den

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Vogel, Hans-Jochen: Mehr Gerechtigkeit. Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg im Breisgau 2019. S. 48

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> ebd. S. 51

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> vgl. ebd. S. 53-68

Immobilienmarkt auch anfällig für Geldwäsche durch organisierte (Wirtschafts-)Kriminalität. Transparency International Deutschland hat dazu 2018 eine Studie zur Aufhellung des erheblichen Dunkelfeldes vorgelegt, in der das Ausmaß der Geldwäsche im deutschen Immobiliensektor auf mehrere Milliarden Euro jährlich geschätzt wird.<sup>9</sup>

# **Unsere Fragen:**

- 1. Stimmen Sie zu, dass der Kapitalverkehrsfreiheit speziell für den Bodenmarkt engere Grenzen zu setzen sind, auch um damit die weitere legale Umgehung von Grunderwerbsteuer und Vorkaufsrechten durch sog. Share Deals zu beenden?
  Würden Sie entsprechende Vorstöße auf europäischer Ebene befürworten?
- 2. Sin Sie auch der Meinung, dass der Handel mit Grund und Boden zur Verhinderung von Landbanking und spekulativer Zurückhaltung von Bauland stärker als bislang reguliert werden sollte? Z.B. durch Erwerbsbeschränkungen für Kapitalanleger ab einer definierten Größenordnung, ggf. ergänzt durch verbindliche Nutzungs- bzw. Baupflichten mit limitierten Pacht- bzw. Mietpreisen oder durch ein zeitlich befristetes Baurecht.
- 3. Teilen Sie unsere Auffassung, dass zur Erhöhung der Transparenz des Immobilienmarktes die Einführung eines öffentlichen Transaktionsregisters mit Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten und zur Herkunft des in Immobilien investierten Kapitals erforderlich ist? Sollte darüber hinaus das Grundbuch (nach dem Vorbild Dänemarks) für jedermann auch im Internet öffentlich zugänglich sein?

# 3. Boden – Nutzen und Lasten gerechter verteilen

Märkte, auch Bodenmärkte, sind soziale Konstrukte. Die institutionellen Rahmenbedingungen prägen in hohem Maße die Marktergebnisse. Zu ihnen zählt in besonderer Weise die Besteuerung von Immobilien; auch diese beeinflusst das wirtschaftliche Handeln der Akteure. Auch leistungslose Bodenwertsteigerungen fallen weitgehend den Eigentümern zu. Immobilieninvestoren können in begehrten Lagen einfach abwarten und die Renditen abschöpfen, die die Gemeinschaft produziert, weil sie Baurecht schafft und z.B. in Parks, Straßenbahnlinien, Schulen oder in Sicherheit und das Zusammenleben investiert. Dies führt zu einer extremen Ungleichverteilung von Lasten und Nutzen, die im privatisierten Bodenwert sichtbar wird.

# 3.1 Wie kann Boden gerechter und mit positiven Lenkungswirkungen besteuert werden?

Die bislang auf der Basis von jahrzehntealten Einheitswerten erfolgende Besteuerung des Bodens in Kombination mit dem darauf errichteten Gebäude (Grundsteuer) führt im Ergebnis zu einer im Vergleich zu anderen Vermögenswerten viel zu niedrigen und ungerecht verteilten Steuerlast. Dies trägt wesentlich dazu bei, dass insbesondere das über eine eigengenutzte Immobilie hinausgehende Immobilieneigentum eine maßgebende Ursache der im Vergleich mit anderen europäischen Ländern signifikant ungleichen Vermögensverteilung in Deutschland ist.

Bodenerträge und Bodenwerte kommen maßgeblich durch die Schaffung von Baurecht, öffentliche Infrastrukturleistungen und Agglomerationsvorteile zustande. Eine reine **Bodenwertsteuer** könnte dazu

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Transparency International Deutschland e.V.(Hg.), Henn, Markus (Verf.): Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland. Umfang des Problems und Reformbedarf. Berlin 2018

beitragen, dass der Öffentlichkeit – abhängig vom Steuersatz – über mehrere Jahre ein großer Teil ihrer erbrachten Leistungen zur **Refinanzierung von Infrastrukturinvestitionen** wieder zurückgegeben wird. Eine derartige Bodenwertsteuer könnte zu einer wesentlichen, weitgehend konjunkturunabhängigen Säule der kommunalen Einnahmen werden. Gleichzeitig würde sie freies Kapital in Produktionsmittel lenken und die Investitionen in neue, umwelt- und klimaverträgliche Produktionsformen befördern.

Die **Grundsteuerreform 2019** hat die Chance eines Systemwechsels hin zu einer reinen Bodenwertsteuer mit ihren erhebungstechnischen Vorteilen (Rückgriff auf ohnehin bundesweit und maximal im zweijährlichen Turnus erhobene Bodenrichtwerte), ihrer gerechteren Lastenverteilung und ihrer **Steuerungswirkung** (Baulandmobilisierung, Dämpfung der Bodenspekulation) nicht genutzt. Die Verfassungskonformität des neuen Grundsteuermodells wird teilweise kritisch gesehen. Die **Öffnungsklausel** für abweichende Regelungen der Länder ermöglicht allerdings auch die Einführung einer reinen Bodenwertsteuer. Das Land **Baden-Württemberg** hat bereits ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Aus steuersystematischer Sicht ergibt sich durch die Öffnungsklausel zwar eine neue Unübersichtlichkeit. Allerdings kann der damit ermöglichte Systemwettbewerb – also der föderale Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten – dazu führen, dass sich Lösungen in Richtung wirksamer Bodenpolitik herausbilden.

Die in einigen Ländern auf bis zu 6,5% angehobene **Grunderwerbsteuer** ist bei steigenden Immobilienpreisen gerade für Schwellenhaushalte mit durchschnittlichem Einkommen zu einem gravierenden **Hemmnis für einen Immobilienerwerb** geworden, während sie von professionellen Finanzanlegern entweder per Share Deal vermieden werden kann oder sich angesichts hoher Wertsteigerung als marginal erweist. Auch das ist unter dem Aspekt der Gerechtigkeit kritisch zu sehen.

#### **Unsere Fragen:**

- Teilen Sie die Auffassung, dass eine Besteuerung des Bodens (Bodenwertsteuer, Grundsteuer C, evtl. Bodenwertzuwachssteuer) leistungslose Wertsteigerungen abschöpfen, die Bodenspekulation eindämmen und die Bereitstellung von Boden für die Bebauung fördern sollte?
- 2. Wie beurteilen Sie im Hinblick auf Gemeinwohl- und Gerechtigkeitsziele die Absicht einzelner Länder, im Rahmen der Öffnungsklausel des Grundsteuergesetzes
  - eine reine Bodenwertsteuer bzw.
  - eine wertunabhängige Flächensteuer einzuführen?
- 3. Stimmen Sie unserer Forderung zu, trotz der erkennbaren Widerstände aus den Ländern und der Immobilienwirtschaft die Grundsteuerreform in der kommenden Legislaturperiode erneut anzugehen, um eine gerechtere und mit vertretbarem Aufwand zu erhebende Besteuerung des Bodens einzuführen?
- 4. Sind Sie auch der Auffassung, dass die Grunderwerbsteuer bundeseinheitlich auf 3,5 % abgesenkt werden sollte?

#### 3.2 Wie können leistungslose Bodenwertsteigerungen dem Gemeinwohl dienen?

Eine planungsbedingte Wertminderung von Grundstücken ist gem. §42 BauGB zu entschädigen, nicht dagegen die Wertsteigerung durch die Schaffung bzw. Erhöhung von Baurecht durch einen Bebauungsplan. Diese Privatisierung von leistungslosen, planungs- bzw. entwicklungsbedingten Bodenwertgewinnen steht

im deutlichen Widerspruch zu der im Grundgesetz verankerten **Sozialpflichtigkeit** des Eigentums und zu der in § 1 Abs. 5 BauGB geforderten "sozialgerechten Bodennutzung". Hierzu bleiben Art. 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (und ähnlich Art. 45 Nr. 4 der Bremer Verfassung) nach wie vor wegweisend: "Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen".

Dieser Verfassungsgrundsatz wurde 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) lediglich für spezielle Anwendungsfälle erfüllt (durch Satzung förmlich festgelegte Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen) und mit hohen Anforderungen an die Gemeinwohlrechtfertigung verknüpft. Heute finden sich diese Vorschriften, die in den genannten speziellen Satzungsgebieten Ausgleichsbeträge für sanierungs- bzw. entwicklungsbedingte Wertsteigerungen bzw. den kommunalen Grunderwerb zum entwicklungsunbeeinflussten Wert vorsehen, im zweiten Kapitel Besonderes Städtebaurecht des Baugesetzbuchs. Weitergehend ist die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen in der Schweiz als Mehrwert-abgabe im für die Kantone rahmensetzenden Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 2014 geregelt (Art. 5 Abs. 1bis): "Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräußerung fällig. [...]"10.

## **Unsere Fragen:**

- 1. Teilen Sie unsere Auffassung, dass leistungslose, planungs- bzw. entwicklungsbedingte Steigerungen des Bodenwertes ganz oder teilweise zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden sollten, wie dies z.B. das Raumplanungsgesetz der Schweiz seit 2014 vorsieht?
- 2. Mit welchen Instrumenten (z.B. Planungswertausgleich, Bodenwertzuwachssteuer, Bodenwertsteuer, städtebaulicher Vertrag,...) könnten Ihrer Ansicht nach leistungslose Bodenwertsteigerungen gerecht und mit vertretbarem Aufwand zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden?
  - Auf welche Erfahrungen aus anderen Ländern würden Sie hierbei ggf. zurückgreifen?
- 3. Unterstützens Sie unsere Forderung, dass die Ungleichbehandlung von Vorhaben in Bebauungsplanbereichen und im unbeplanten Innenbereich hinsichtlich der Möglichkeit zur vertraglichen Vereinbarung von Anteilen an gefördertem bzw. preisgedämpftem Wohnungsbau bzw. von Beiträgen zur sozialen Infrastruktur beseitigt werden sollte?

  Mit welchen neuen gesetzlichen Instrumenten könnte dies ggf. erreicht werden und halten Sie das derzeit diskutierte Instrument des sektoralen, einfachen Bebauungsplans gem. § 9 Abs. 2d<sup>11</sup> in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen hierzu für geeignet bzw. ausreichend?

  Durch städtebauliche Verträge und auf freiwilliger Basis ist derzeit eine Abschöpfung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen nur bei der Neuschaffung von Baurecht durch einen Bebauungsplan und in angemessenem Umfang und für ursächliche Kosten und Lasten (z.B. geförderter Wohnungsbau, Grünflächen, soziale Infrastruktur) zulässig. Auch bei umfangreichen Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) können dagegen bislang keine vergleichbaren Vereinbarungen getroffen werden, obwohl auch hier oft erhebliche entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerungen eintreten und ein ursächlicher Bedarf an geförderten Wohnungen und sozialer Infrastruktur entsteht.

<sup>10</sup> Der Kanton Basel-Stadt erhebt bereits seit 1977 eine solche Mehrwertabgabe in Höhe von 50 Prozent der planungs-/einzonungsbedingten Wertsteigerungen (Basler Bau und Planungsgesetz, §§ 120 ff). Daneben wird beim Verkauf einer Immobilie bzw. von mehr als der Hälfte der Anteile an einer Immobiliengesellschaft eine Grundstücksgewinnsteuer mit einem von der Besitzdauer abhängigen Steuersatz von 30 bis 60 Prozent auf die Differenz zwischen dem Einstandswert und dem Veräußerungserlös erhoben.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> vgl. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 09.06.2020

# 4. Boden – bessere Daseinsvorsorge durch mehr Steuerungsfähigkeit

Die Wiedergewinnung von bodenpolitischer Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen ist der zentrale Schlüssel für eine ökologisch und sozial nachhaltige Raumentwicklung in Stadt und Land. Benötigt werden dafür nicht nur fachlich ausgereifte Strategien und Konzepte sowie wirksame Planungsinstrumente, sondern vor allem die Verfügung über den Boden im Sinne des Gemeinwohls.

# 4.1 Wie kann die kommunale Steuerungsfähigkeit in der Bauland- und Bodenpolitik erhöht werden?

Wesentliche bundesrechtliche Hemmnisse für die Baulandmobilisierung und eine aktive Bodenvorratspolitik liegen in einer wenig praxistauglichen, grundstücksbezogenen Ausgestaltung des **Baugebots**, in einer zu engen Gemeinwohlrechtfertigung des **Vorkaufsrechts** sowie insbesondere in unzureichenden Möglichkeiten einer **Preislimitierung**. Vor allem die seit der Weltfinanzkrise 2008 in prosperierenden Stadtregionen stark gestiegenen Verkehrswerte verhindern dort den Zugriff der Kommunen auf Grund und Boden zu vertretbaren Konditionen und erschweren den Aufbau eines kommunalen Bodenvorrats (z.B. als revolvierendes Sondervermögen).

Zur Entwicklung und zum kommunalen Praxistest neuer Steuerungsinstrumente sollten vermehrt Planspiele und befristete **Experimentierklauseln** unter wissenschaftlicher Begleitung genutzt werden.

# **Unsere Fragen:**

- 1. Stimmen Sie unserer Meinung zu, dass das kommunale Vorkaufsrecht in seiner Anwendbarkeit und Wirksamkeit verbessert werden muss? z.B. hinsichtlich Fristen, Gemeinwohlrechtfertigung, Zweckbindung, Preislimitierung
  - Wie könnte insbesondere eine wirksame Preislimitierung unter Berücksichtigung nachhaltig erzielbarer Erträge ausgestaltet werden?
- 2. Befürworten Sie unseren Vorschlag eines erweiterten bzw. erleichterten Baugebot, verbunden mit einem aktiven und preislimitierten kommunalen Ankaufsrecht für unbebaute und untergenutzte Grundstücke und wie könnte es praxistauglich ausgestaltet werden?

  Das Baugebot gem. § 176 BauGB hat sich zur Mobilisierung von Baugrundstücken bisher in der kommunalen Praxis als schwerfällig und wenig wirksam erwiesen.
- 3. Unterstützen Sie unsere Forderung, die bereits 2017/18 in einem Planspiel erarbeitete Innentwicklungsmaßnahme (IEM) mit einer gebiets- statt grundstücksbezogenen Allgemeinwohlrechtfertigung von Baugeboten und einem aktiven Ankaufsrecht als neues Instrument in das Besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuchs aufzunehmen?
- 4. Halten Sie es zur Mobilisierung von Bauland insbesondere für den Wohnungsbau ebenfalls für zielführend, die Möglichkeiten einer Befristung von Baurecht (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) sowie seiner entschädigungslosen Rücknahme (§ 42 BauGB) zu erweitern?

# 4.2 Wie kann die Daseinsvorsorge durch eine gemeinwohlorientierte Verwendung des öffentlichen Boden- und Immobilienvermögens unterstützt werden?

Mehr Bodeneigentum in öffentlicher Hand ist eine der entscheidenden Ressourcen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik. Das öffentliche Immobilienvermögen unterliegt allerdings leider überwiegend noch immer einer **fiskalisch orientierten Betrachtung** – trotz einiger vielversprechender Ansätze der Umsteuerung, etwa bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) sowie bei einigen Städten. Eine **Privatisierung** staatlicher oder kommunaler Grundstücke,

Wohnungsbestände etc. gegen Höchstgebot widerspricht hingegen angesichts von Baulandknappheit und Mangel an bezahlbarem Wohnraum der sozialen Verantwortung der öffentlichen Hand.

Eine Nutzung öffentlicher Grundstücke für bezahlbare Wohnungen, öffentliche Räume, soziale und kulturelle Einrichtungen oder für zur Klimaanpassung notwendige Freiflächen (z.B. Luftaustauschbahnen, Rückhalteflächen für Hochwasser) erfolgt in erster Linie auf kommunaler Ebene. Deshalb ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu fordern, dass Bund und Länder geeignete, für staatliche Zwecke nicht mehr benötigte Grundstücke an (inter)kommunale Bodenfonds für gemeinwohlorientierte Nutzungen im Regelfall unentgeltlich weitergeben. Auf dieser Ebene ist es auch gut möglich, gemeinwohlorientierte und zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. Wohnungsbaugenossenschaften, freie Sozial- und Kulturträger, Landschaftspflegevereine) als Kooperationspartner\*innen bzw. durch Beiräte in die Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften einzubinden.

## **Unsere Fragen:**

- 1. Teilen Sie unsere Auffassung, dass die vorrangige Gemeinwohlorientierung und ein Verbot der Privatisierung des öffentlichen Immobilieneigentums gegen Höchstgebot im Grundgesetz (und darüber hinaus im Haushaltsrecht) verbindlich verankert werden sollte?
- 2. Unterstützen Sie die Forderung, dass Bund (und Länder) geeignete, für staatliche Zwecke nicht mehr benötigte Grundstücke im Regelfall unentgeltlich (inter)kommunalen Bodenfonds für gemeinwohlorientierte Nutzungen überlassen?
- 3. Stimmen Sie zu, bei der Vergabe von Nutzungsrechten (z.B. Erbbaurecht) oder beim Verkauf entbehrlicher staatlicher oder kommunaler Grundstücke in der Regel Konzept statt Höchstgebotsausschreibungen durchzuführen und ggf. geringere Erlöse durch soziale oder ökologische Bindungen hinzunehmen?

#### 4.3 Wie kann Bodenpolitik bezahlbares Wohnen und lebenswerte Quartiere fördern?

Wohnen ist ein Menschenrecht, dessen Gewährleistung nicht allein dem Markt überlassen werden kann. In Deutschland werden vor allem in den wachsenden Stadtregionen noch immer zu wenige Wohnungen neu gebaut; das gilt besonders für bezahlbare (geförderte oder preisgedämpfte) Mietwohnungen. Deren Zahl wurde durch den Ablauf der Bindungsfristen und die Privatisierung von über zwei Millionen überwiegend sozial gebundener Mietwohnungen durch Bund, Länder, Städte und öffentliche Unternehmen seit den 1990er Jahren (und bis in die jüngere Vergangenheit) immer geringer. Von 2002 bis 2018 sank die Zahl der gebundenen Wohnungen von über 2,5 auf nur noch knapp 1,2 Millionen. Der Mangel an bezahlbaren, dauerhaft gesicherten Mietwohnungen wird in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten dadurch verschärft, dass es kaum gelingt, die Bezahlbarkeit der Bestände zu sichern bzw. die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu verhindern.

Um ein sozial ausgewogenes und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot zu gewährleisten, sollten in Ballungsräumen mit angespanntem Wohnungsmarkt mindestens **25 -30 Prozent des**Mietwohnungsbestandes gefördert und dauerhaft mietpreisgebunden bzw. preisgedämpft sein. . Als praxistauglich, seit langem akzeptiert (Ulm, Offenburg uvam.) und neuerdings auch modifziert angewandt (Münster) erweisen sich auch kommunale Strategien, Planungsrecht nur auf kommunalen Grundstücken auszuweisen, zumindest aber einen Mindestanteil an kommunalem Erwerb von potentiellen Bauflächen zur Voraussetzung für die Erteilung von Planungsrecht zu machen.

Zur Realisierung von bezahlbaren und dauerhaft gesicherten Mietwohnungen brauchen die Kommunen unterschiedliche Partner. Dazu zählen traditionell die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften, aber auch andere gemeinnützig agierende, z.B. kirchliche oder privatwirtschaftlich organisierte Bestandshalter. In den letzten Jahren spielen darüber hinaus unterschiedliche, auf dem Prinzip der Selbsthilfe basierende zivilgesellschaftliche Akteure wie insbesondere eine neue Generation von Wohnungsbaugenossenschaften oder das Mietshäusersyndikat eine wichtige Rolle. Um Boden und Wohnungen als Gemeingut aus dem Spekulationskreislauf des Immobilienmarktes herauszuhalten können dabei auch gemeinnützige Stiftungen als stabile Garanten beitragen. Diese Akteure engagieren sich über die Wohnraumversorgung hinaus häufig auch für Gemeinschaftseinrichtungen und Sharing-Angebote im Quartier und übernehmen Aufgaben im Quartiersmanagement. Dadurch entsteht eine "Stadtrendite", die wesentlich zum guten Zusammenleben in der Stadt beiträgt.

## **Unsere Fragen:**

- 1. Stimmen Sie unserer Auffassung zu, dass die bodenpolitischen bzw. planungsrechtlichen Instrumente (wie kommunale Bodenvorratswirtschaft, Vergabe von Erbbaurechten statt Verkauf, flächendeckende Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen) nicht ausreichen, um den Bestand an belegungs- und mietpreisgebundenen bzw. preisgedämpften (Miet-)Wohnungen deutlich zu erhöhen und dauerhaft zu sichern?
- 2. Halten Sie deshalb auch eine wirksamere Verknüpfung von Planungsrecht und Wohnungsbauförderung für notwendig? Stimmen Sie insbesondere unserem Vorschlag zu, eine gesonderte verbindliche Festsetzungsmöglichkeit für geförderte bzw. preisgedämpfte Mietwohnungen in Bebauungsplänen zu ermöglichen auch um damit den Bodenpreis für den Bau bezahlbarer Wohnungen wirksam zu limitieren?<sup>12</sup>
- 3. Welchen Stellenwert haben aus Ihrer Sicht gemeinwohlorientierte Akteure wie kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen, Mietshäusersyndikat u.ä. für eine dauerhafte Sicherung von Boden vor spekulativer Verwertung sowie für Sicherung und Bau von bezahlbaren Mietwohnungen?
- 4. Unterstützen Sie unsere Forderung, dass diese Akteure durch Konzeptausschreibungen bei der Vergabe von Erbbaurechten oder Verkauf kommunaler Grundstücke besonders berücksichtigt werden sollen, wenn sie eine dauerhafte Sicherung von Boden und Wohnraum vor spekulativer Verwertung garantieren?
  - Mit welchen bestehenden oder neuen Instrumenten könnte der Bund solche Verfahren und die Leistungsfähigkeit dieser Akteure noch besser unterstützen?
  - Z.B. Beratung, Fördermittel, Bürgschaften

\_

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Neufassung § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB: "Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden: [...] 7. die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden oder dauerhaft besonderen vertraglichen Bindungen hinsichtlich Belegung und/oder Mietpreis unterliegen;"

# Jetzt endlich: Eine Enquetekommission zur gemeinwohlorientierten Bodenpolitik!

Bereits für die laufende Legislaturperiode wurde im Koalitionsvertrag die Einrichtung einer bodenpolitischen Enquete-Kommission vereinbart. Die an ihrer Stelle eingerichtete Expertenkommission ist nicht nur aus unserer Sicht der Tragweite des Themas nicht gerecht geworden. Die zentrale Herausforderung ist bis heute offen geblieben, nämlich Bodenpolitik grundsätzlich und hinsichtlich der Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu betrachten und sie strategisch umfassend neu zu konzipieren.

Die DASL hatte bereits in ihrer Stellungnahme zu den Empfehlungen der Baulandkommission vom 9. Oktober 2019 formuliert: "Nach der Baulandkommission ist vor der Bodenpolitik-Enquete-Kommission! Die DASL bietet Bundestag und Bundesregierung dafür weiterhin ihre fachliche Expertise und Unterstützung an." Wir schlagen also für die bevorstehende Legislaturperiode die Einrichtung einer Enquete-Kommission "Gemeinwohlorientierte und nachhaltige Bodenpolitik für Stadt und Land" vor. Diese Enquete-Kommission soll den Boden als Fundament der europäischen Stadt in seinen vielfältigen kulturellen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Dimensionen betrachten und konkrete Reformvorschläge erarbeiten. Sie ist eine geeignete Plattform, um die Optionen des Bundesgesetzgebers mit der notwendigen fachlichen Tiefe und dem erforderlichen politischen Nachdruck auszuloten und darüber eine gesellschaftliche Debatte zu führen.

Ihre Arbeit sollte durch ein "Forschungsprogramm Bodenpolitik" begleitet werden, um ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik sorgfältig zu fundieren und die Wirkungen vorgeschlagener Reformen besser abschätzen zu können. Als Themen für ein solches Forschungsprogramm können z. B. genannt werden:

- Wechselwirkungen zwischen Bodenpolitik, Klimaschutz und Biodiversität
- Verteilungspolitische Wirkungen unterschiedlicher Modelle der Bodenbesteuerung
- Modelle einer Transparenzoffensive im Bodenmarkt Grundlagenstudie zur Eigentumsverteilung des Bodens
- BauGB: Alternativen zum gesetzlichen Baurecht im unbeplanten Innenbereich, Möglichkeiten der gemeinwohlorientierte Weiterentwicklung des städtebaulichen Vertrages

Die Arbeit der Enquete-Kommission sollte wegen der grundlegenden gesellschaftspolitischen Bedeutung der von ihr zu behandelnden Fragen als offener Prozess und öffentliche Debatte gestaltet werden, an der nicht nur Expert\*innen beteiligt sind. Vielmehr sollten in die Analyse und die Erarbeitung politischer Schlussfolgerungen in besonderem Maße auch das Wissen und die Kreativität der Zivilgesellschaft einbezogen werden, d.h. lokale Initiativen und Modellprojekte ebenso wie internationale Lösungsansätze.

#### München/Berlin, 14.09.2020

#### Die Mitglieder des DASL Ausschusses Bodenpolitik:

Frauke Burgdorff, Egbert Dransfeld, Susan Grotefels, Michael Hardi, Rolf Heyer, Martin Linne, Dirk Löhr, Hilmar von Lojewski, Michael von der Mühlen, Martin zur Nedden, Ricarda Pätzold, Stephan Reiß-Schmidt, Stefan Rettich, Iris Reuther, Guido Spars, Julian Wékel