



Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht wurde 2017 gegründet. Sie arbeitet überparteilich und setzt sich für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik als Voraussetzung für bezahlbares Wohnen und lebenswerte Städte ein.

Initiatoren

Bündnis Bezahlbares Wohnen e.V. / Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung - Landesgruppe Bayern / die urbanauten / Evangelische Stadtakademie München / Hans Sauer Stiftung / Münchner Forum e.V. / Sozialpolitisches Forum München e.V. / Schnitzer&stattbau München / Wohnraum für Alle – Deutscher Werkbund Bayern e.V. / Prof. Dr. Ing. E.h. Christiane Thalgott, Stadtbaurätin i.R. der LH München / Frieder Graffe, Sozialreferent i.R. der LH München Christian Ude, ehemaliger Oberbürgermeister der LH München und Präsident des Deutschen Städtetags 2005–2013

Informationen zur Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht:

www.initiative-bodenrecht.de

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Baulandkommission – wie weiter?

- Gute Empfehlungen konsequent umsetzen!
- Gemeinwohlorientierung des Bodens politisch weiterverfolgen!

Vorbemerkung

Die **Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht** vertritt die Auffassung, dass „**Boden wie Luft und Wasser kein Gut wie jedes andere ist**“. Die Regeln des Marktes haben hier nicht nur ihre Wirkungslosigkeit längst und immer wieder unter Beweis gestellt, sondern sie können für den Boden als Gemeingut auch gar keine Gültigkeit haben. Damit wird eine grundsätzliche gesellschaftspolitische, ökonomische und kulturelle Debatte angestoßen, die über die Fragen der Stadtentwicklung und der Wohnungsverorgung weit hinausweist. Mit dem von der Münchner Initiative im Juni 2018 veranstalteten **Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik** wurden konkrete Forderungen an Bundes- und Landesgesetzgeber formuliert und Empfehlungen an die Städte ausgesprochen¹. Sie bilden für uns den Maßstab für die Bewertung der Ergebnisse der Baulandkommission und für die Prioritäten der nachfolgenden Abarbeitung **zahlreicher offen gebliebener Punkte**.

Auftrag und Zusammensetzung der *Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“* stellen die Frage nach einer beschleunigten **Mobilisierung von Bauland** deutlich in den Vordergrund. Dahinter steht die von maßgeblichen Teilen der Regierungskoalition und von der Bau- und Immobilienwirtschaft vertretene Auffassung, dass Miet- und Bodenpreissteigerungen sowie der eklatante Mangel an bezahlbaren Wohnungen in den Wachstumsregionen Deutschlands vor allem durch „**bauen, bauen, bauen**“ zu bewältigen sei. Durch eine Vergrößerung des Angebotes an Wohnungen wird im Vertrauen auf die **Funktionsfähigkeit des Marktes** eine Dämpfung von Boden- und Immobilienpreisen sowie der Mieten versprochen.

Nach über 40 Jahren Stillstand in der Bodenfrage ist es als Erfolg zu bewerten, dass die „*Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für ‚Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik‘ (Baulandkommission)*“ vom 02.07.2019² das Ziel einer **gemeinwohlorientierten Bodenpolitik** überhaupt mehrfach thematisieren, auch wenn dies nur ansatzweise handlungsorientiert umgesetzt und durch wiederholte Hinweise auf den **Eigentumsschutz** relativiert wird:

- „*Neben Sofortmaßnahmen für mehr Wohnungsbau u.a. durch die Stärkung des sozialen Wohnungsbaus muss mittel- und langfristig sowohl eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums erfolgen als auch das Baulandangebot, insbesondere in der Innenentwicklung, ausgeweitet werden. Gefordert ist ein sorgfältiger Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. [...] Auf die seit Jahrzehnten kontrovers diskutierte Bodenfrage gibt es keine einfachen Antworten, da es unterschiedliche Ausgangspunkte und damit verschiedene Handlungsoptionen oder Bausteine zur Lösung gibt. Nur durch das Zusammenwirken vieler einzelner Bausteine und aller Akteure kann die Mobilisierung von Bauland und eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums wirkungsvoll befördert werden. [...]*
- *Die Baulandkommission empfiehlt angesichts der in den meisten Großstädten, aber auch in vielen Umlandgemeinden sowie teilweise auch ländlichen Kreisen steigenden Boden- und Mietpreisen und des Umstands, dass der Boden eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource darstellt, eine stärkere Betonung der Bedeutung des Gemeinwohls und des Ziels der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im Baugesetzbuch und empfiehlt daher die folgenden Anpassungen der Instrumente des Baugesetzbuchs. Der bestehende Eigentumsschutz soll dabei gewahrt bleiben.“ (Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für ‚Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik‘ (Baulandkommission) S.2, 7)*

1 https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/Muenschner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf

2 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190702-Baulandkommission.html>



Gute Empfehlungen konsequent umsetzen!

Auf der instrumentellen Ebene enthält der Kommissionsbericht einige durchaus **hilfreiche Empfehlungen**, die sich weitgehend mit Forderungen der Bodenpolitischen Agenda 2020-2030 von Difu und vhw (2017) bzw. des **Münchener Ratschlags zur Bodenpolitik (2018)** decken. Dabei überwiegen Empfehlungen an die Länder und vor allem an die Kommunen die bestehenden Instrumente konsequenter zu nutzen gegenüber Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber zur sachgerechten **Fortentwicklung des rechtlichen Instrumentariums**. Hierzu werden vielfach lediglich Prüfaufträge erteilt oder unverbindliche Absichtserklärungen formuliert.

Im Einzelnen sind erwähnenswert:

1. Die breite Thematisierung einer wirksam **verbilligten Abgabe von Grundstücken aller staatlichen Ebenen** für geförderten/preisgedämpften Mietwohnungsbau und soziale Infrastruktur:
 - „Die Baulandkommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen, eigene Liegenschaften vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau bereitzustellen.“
 - Die Baulandkommission begrüßt die in dieser Legislaturperiode durchgeführten Verbesserungen der BlmA-Verbilligungsrichtlinie und empfiehlt die Verfahren zur Berechnung des Abschlages auf den Kaufpreis weiterzuentwickeln. [...].
 - Die Baulandkommission unterstützt die von BMVI vorgetragene Initiative, gleiche rechtliche Rahmenbedingungen für die DB AG und das Bundeseisenbahnvermögen zu schaffen wie für die BlmA.
 - Die Baulandkommission empfiehlt, auf Grundlage der Erfahrungen mit der BlmA-Verbilligungsrichtlinie zu prüfen, inwiefern die direkte und verbilligte Veräußerung bundeseigener Liegenschaften für sozialen Wohnungsbau und andere soziale Zwecke sowie für preisgedämpften Wohnungsbau direkt in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt werden kann. Damit wären Ausnahmeregelungen im Haushaltsplan für verschiedene Bundesvermögen entbehrlich. [...]“ (Empfehlungen S. 4)

Hier ist nun die Bundesregierung in der Pflicht, eine entsprechende **Änderung der Bundeshaushaltsordnung** (sowie ggf. des BlmA-Gesetzes und anderer Gesetze) **rasch auf den Weg zu bringen** und verbindlich zu regeln, dass die gleichen Regelungen auch für **Bundeseisenbahnvermögen und DB AG** sowie für weitere (ganz oder überwiegend) bundeseigene Unternehmen gelten.

2. Empfehlungen an die Kommunen, Grundstücke nicht gegen Höchstgebot, sondern über **Konzeptvergaben** und stärker im **Erbbauerecht** zu vergeben und eine aktive Bodenvorratspolitik zu betreiben sowie an die Länder, dafür die notwendigen **haushalts- und kommunalrechtlichen Voraussetzungen** zu schaffen, die Förderung der kommunalen Bodenbevorratung auszubauen und landesweite bzw. regionale **Bodenfonds** einzurichten:
 - „Die Baulandkommission empfiehlt den Ländern, die Haushalts- und Gemeindeordnungen anzupassen, damit Abweichungen von Höchstpreisvergaben kommunaler Grundstücke sowie der Grundstücksankauf insbesondere zum Zweck der Errichtung von gefördertem und preisgedämpftem Wohnungsbau erleichtert werden.[...]“
 - Die Baulandkommission empfiehlt, dass qualitativ ausgerichtete Vergabeverfahren, wie insbesondere Konzeptvergaben, von Bund, Ländern und Kommunen stärker als Steuerungsinstrument genutzt werden. [...]

- Die Baulandkommission empfiehlt das Erbbaurecht stärker als ergänzendes Instrument zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, insbesondere auch für den Geschosswohnungsbau, zu nutzen. Die BImA sollte analog zur BImA-Verbilligungsrichtlinie Vergünstigungen auch auf Erbbaurechtsverträge gewähren.[...]
- Die Baulandkommission empfiehlt eine kommunale Bodenvorratspolitik. Dies erfordert adäquate finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Die Baulandkommission empfiehlt, die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen für Ankäufe, Entwicklung und vergünstigte Abgabe von Liegenschaften zu erweitern.
- Die Baulandkommission empfiehlt der Kommunalaufsicht im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten, die Baulandbevorratung auch in finanzschwachen Kommunen mit dringendem Wohnraumbedarf als Zukunftsinvestition stärker zu ermöglichen.
- Die Baulandkommission empfiehlt den Ländern, die finanzielle Unterstützung der Kommunen für den Erwerb von Bauland bzw. die Bodenbevorratung durch Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln auszubauen. [...]
- Die Baulandkommission empfiehlt den Finanzministern der Länder, sich zeitnah mit haushaltsrechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Bauland- und Bodenpolitik zu befassen.
- Die Baulandkommission empfiehlt die Einrichtung von Liegenschaftsfonds oder Entwicklungsgesellschaften auf Landes- und regionaler Ebene (z. B. Kommunalverbände) für Grunderwerb, Entwicklung und Verkauf“ (Empfehlungen S. 4, 5, 6)

Die Länder sind aufgerufen, diese Empfehlungen **zügig umsetzen**, um den Kommunen bessere **Rahmenbedingungen** für eine aktive Bodenvorratspolitik zu geben. Den **Kommunen** wird dringend empfohlen, im Interesse ihrer nachhaltigen Handlungsfähigkeit ihre aktive Bodenvorratspolitik zu **intensivieren** bzw. damit (wieder) **zu beginnen**. Dabei haben vor allem die **kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene** eine wichtige Anstoß-, Motivations- und Beratungsfunktion. Sie sollten durch den **Deutschen Städtetag** und den **Deutschen Städte- und Gemeindebund** dabei unterstützt werden.

- 3.** Die Ermöglichung von in städtebaulichen Verträgen vereinbarten **Quoten für den geförderten/preisgedämpften Mietwohnungsbau** auch im **Innenbereich (§ 34 BauGB)** auf der Grundlage **„sektoraler Bebauungspläne“** (neuer § 9(2)d BauGB), allerdings nur **befristet bis Ende 2024**:
- „Die Baulandkommission empfiehlt, zur Schaffung von gefördertem oder bezahlbarem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) befristet bis zum 31.12.2024 einen neuen § 9 Abs. 2 d BauGB einzufügen, der sog. sektorale Bebauungspläne, die sich thematisch auf Festsetzungen für den Wohnungsbau beschränken, ermöglichen soll. Hier-für ist ein Planspiel durchzuführen. Weitergehende Festsetzungsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Flankierend sollen die Gemeinden städtebauliche Verträge abschließen.“ (Empfehlungen S. 7)

Das für den Herbst 2019 angekündigte Gesetzgebungsverfahren für eine **Novelle des Baugesetzbuches (BauGB)** muss noch in der **laufenden Legislaturperiode** abgeschlossen werden, damit den Kommunen rasch die gesetzliche Grundlage für sektorale Bebauungspläne gem. § 9 Abs. 2 d BauGB zur Verfügung steht. Entgegen der restriktiven Formulierung der Kommissionsempfehlung wird im Interesse der Planungssicherheit für die Kommunen gefordert auf eine **Befristung zu verzichten** und der Regelungsinhalt auf die **anteilige Mitfinanzierung der ursächlichen sozialen Infrastruktur** (Kindertageseinrichtungen, Grundschulen) zu erweitern.

4. Erleichterung der Anwendung des **Baugebots**, um zielgerichtet auf die Schließung von Baulücken zugunsten des Wohnungsbaus hinzuwirken; Prüfung zur Einführung eines neuen Instruments zur **Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale**:

- „Die Baulandkommission empfiehlt, den Kommunen im Rahmen einer BauGB-Novelle die Anwendung des Baugebots zu erleichtern, um zielgerichtet auf die Schließung von Baulücken zugunsten des Wohnungsbaus hinzuwirken. Sie empfiehlt ergänzend zu dem auf die Aktivierung von einzelnen Grundstücken ausgerichteten Baugebot die Prüfung zur Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale. Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.“ (Empfehlungen S. 7)

Ein verbesserter Zugriff der Kommunen auf **unbebaute baureife Grundstücke** ist im Interesse des Gemeinwohls dringend geboten. Deshalb müssen für die kommunale Praxis anwendbare Regelungen für ein **wirksames Baugebot** unbedingt in die bevorstehende BauGB-Novelle einfließen.

Die empfohlene Prüfung eines neuen Instrumentes zur **Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Flächenpotenziale** erscheint unnötig, da bereits ein Planspiel zur sog. „**Innenentwicklungsmaßnahme**“ (IEM) in den letzten Jahren mit gutem Erfolg durchgeführt wurde. In der Baulandkommission konnten sich dagegen allerdings Bedenken hinsichtlich zu starker Eigentumseingriffe durchsetzen.

Es wird gefordert, die konzeptionell ausgereifte Innenentwicklungsmaßnahme unmittelbar in die bevorstehende BauGB-Novellierung einzubeziehen.

5. Die das **Vorkaufsrecht** betreffenden Empfehlungen lassen zwar für die kommunale Praxis einige Verbesserungen erwarten, **bleiben aber weit hinter den Forderungen und Erwartungen der Praxis zurück** (vor allem: keine Preislimitierung, Ausübungsfrist nur von zwei auf drei Monate verlängert):

- „Die Baulandkommission empfiehlt, zur Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts die Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf drei Monate zu verlängern.
- Die Baulandkommission empfiehlt, § 24 Abs. 2 BauGB derart zu ändern, dass Kommunen im Falle von Schrottimmobilien ein Vorkaufsrecht erhalten.
- Die Baulandkommission empfiehlt, in § 24 Abs. 3 BauGB klarzustellen, dass zum Wohl der Allgemeinheit auch Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zählen.
- Die Baulandkommission empfiehlt, sich im Rahmen einer BauGB-Novelle auch im Übrigen mit einer Fortentwicklung des Vorkaufsrechts zu beschäftigen, unter anderem zu folgen-dem Thema: Schaffung eines Satzungsrechts für Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten, um ein Vorkaufsrecht an brachgefallenen oder unbebauten Grundstücken im gesamten Gemeindegebiet begründen zu können.“ (Empfehlungen S. 7, 8)

Die Empfehlungen der Kommission zum Vorkaufsrecht müssen **vollständig in die bevorstehende BauGB-Novelle** einbezogen werden, allerdings mit einer Erweiterung der Frist für die Vorkaufsrechtsausübung auf **mindestens 4 Monate**. Weitergehende Änderungen sollten unbedingt für die nächste Legislaturperiode auf der politischen Agenda bleiben. Wesentlich sind dabei eine **Preislimitierung auf einen sozial verträglichen (Miet)Ertragswert** sowie ein **preislimitiertes Vorkaufsrecht für bebaute Grundstücke** zur Sicherung bezahlbarer Bestandswohnungen **nicht nur in Erhaltungssatzungsgebieten**.

6. Empfehlungen an die Kommunen zur **konsequenten Anwendung bestehender planungsrechtlicher Instrumente** wie städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM), städtebauliche Verträge/kooperative Baulandmodelle etc.
- „Die Baulandkommission begrüßt die Aktivitäten vieler Kommunen in der Baulandpolitik und appelliert, bestehende Rechtsinstrumente konsequent anzuwenden. [...]“
 - Die Baulandkommission appelliert, Instrumente des Städtebaurechts auch hinsichtlich der erforderlichen Infrastrukturaufwendungen in ihrer ganzen Breite bedarfsgerecht an-zuwenden (Umlegung, Städtebaulicher Vertrag, Sanierungsrecht, SEM, Baugebote).“ (Empfehlungen S. 6, 9)

Zur Wirksamkeit und Rechtssicherheit **städtebaulicher Verträge** sollte der Bundesgesetzgeber ebenfalls im Rahmen der bevorstehenden BauGB-Novelle beitragen, indem z.B. in **§11 BauGB** eine **Belastungsobergrenze von bis zu 80%** der planungsbedingten Bodenwertsteigerung unter Berücksichtigung der Gemeinwohlbindung des Eigentums ausdrücklich für angemessen erklärt und die Refinanzierung auch **anteiliger („teilursächlicher“)** **Infrastrukturkosten** ermöglicht werden.





Gemeinwohlbindung des Bodens politisch weiterverfolgen!

Das instrumentelle Verständnis von **Bodenpolitik als Baulandmobilisierung** führt im Kommissionsbericht zu erheblichen **blinden Flecken** bei wesentlichen Grundsatzfragen und Handlungsfeldern einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Um die **Steuerungsfähigkeit der Kommunen** für bezahlbares Wohnen und lebenswerte Städte grundlegend zu verbessern, müssen insbesondere folgende Punkte unbedingt auf der politischen Agenda der nächsten Jahre bzw. in **Wahlprüfsteinen** für die nächste Bundestagswahl verankert werden:

1. Eine **prinzipielle Verwendung leistungsloser Bodenwertsteigerungen für Gemeinwohlzwecke**, z. B. durch Instrumente wie **Planungswertausgleich, Bodenwertzuwachssteuer**; umfassende Stärkung der Gemeinwohlposition bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, Baugeboten und Vorkaufsrechten etc.. Hierzu enthalten die Empfehlungen der Baulandkommission einen (wenn auch verklausulierten) Ansatzpunkt:
 - „Die Baulandkommission empfiehlt, neben einer konsequenten Anwendung bestehender Instrumente, insbesondere städtebaulicher Verträge, die Untersuchung alternativer Ansätze zur Beteiligung Privater an den Infrastrukturfolgekosten der Baulandbereitstellung.“ (Empfehlungen S. 9)
2. Eine Reform der **Bodenwertermittlung** und insbesondere eine wirksame, gemeinwohlorientierte **Limitierung** von Vorkaufsrechten für bebaute und unbebaute Grundstücke auf einen **sozial verträglichen Ertragswert** anstelle des mehr und mehr von spekulativen Ertragsserwartungen geprägten Verkehrswertes. Die hierzu von der Baulandkommission auf Basis einer Unterarbeitsgruppe getroffenen Feststellungen und Empfehlungen greifen deutlich zu kurz:
 - „Die Baulandkommission stellt fest, dass Änderungen an den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben (§ 194 BauGB, ImmoWertV und Wertermittlungsrichtlinien) nicht zu einer Reduzierung der Marktpreise für Grundstücke beitragen. [...]“
 - Die Baulandkommission empfiehlt, dass Verfahrensweisen zur einheitlichen Ermittlung des Werteeinflusses von Miet- und Belegungsbindungen auf Grundstücken mit geförderten und preisgedämpftem Wohnraum entwickelt werden.
 - Die Baulandkommission spricht sich zu diesem Zweck dafür aus, dass die Gutachterausschüsse Kaufpreise und sonstige Daten für den geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau systematisch – ggf. im Wege der Nacherhebung – erfassen und in der Kaufpreissammlung differenziert kennzeichnen.“ (Empfehlungen S. 9, 10)
3. Erweiterte, in Wohnraummangelgebieten möglichst flächendeckende (d.h. nicht nur in Erhaltungssatzungsgebieten) Untersagungsmöglichkeiten für die **Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen** sowie eine Erweiterung der Steuerungsmöglichkeiten durch Erhaltungssatzungen auf **quartierstypisches Gewerbe**. Zur Ausweitung der Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wird im Kommissionsbericht auf ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren (§§577 ff. BGB bzw. § 24 BauGB) verwiesen:
 - „Angrenzende Bereiche wurden daher bewusst ausgeklammert. Die Frage der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wurde bereits beim Wohngipfel 2018 erörtert und soll Bestandteil eines gesonderten gesetzgeberischen Verfahrens in 2019 werden.“ (Empfehlungen S. 3)

4. **Regulierung des Boden- und Immobilienerwerbs durch (internationale) Finanzanleger** und Erhöhung der **Transparenz des Boden- und Immobilienmarktes** (Bekämpfung von Geldwäsche, Transaktionsregister, öffentliches Grundbuch, steuerliche Erfassung von Share Deals etc.). Hierzu wird auf gesonderte Gesetzgebungsverfahren des Bundesministeriums der Finanzen verwiesen, mit denen sich zuletzt das Bundeskabinett am 31.07.2019 befasst hat (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/kabinettsitzungen/themen-im-bundeskabinett-ergebnisse-1653448>):

- „Die Baulandkommission empfiehlt eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung zur Steuergestaltung, der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals wie sie sich zurzeit auf der Basis der Bundesratsinitiative durch das BMF in der Umsetzung befindet. [...]“ (Empfehlungen S. 11)

5. **Ausgleich der zunehmend ungleichen Vermögensverteilung** insbesondere beim Boden- und Immobilieneigentum, vor allem durch Fortentwicklung des Steuerrechts (Grundsteuer als Bodenwertsteuer, Grunderwerbssteuer, Erbschaftssteuer, Einkommenssteuer). Der Kommissionsbericht enthält dazu nur Ansatzpunkte (Grundsteuer C, Erleichterungen für Landwirte, die Grundstücke für den Mietwohnungsbau veräußern, Senkung des Steuersatzes sowie Freibeträge und Freistellung des kommunalen Zwischenerwerbs bei der Grunderwerbssteuer) und verweist im Übrigen auf das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Grundsteuerreform:

- „Die Baulandkommission verweist darauf, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung der Grundsteuer C vorgelegt hat, damit Kommunen die Möglichkeit erhalten, für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke einen erhöhten Hebesatz bei der Grundsteuer anzuwenden.“
- Die Baulandkommission unterstützt die vom BMF vorgestellte Möglichkeit der Übertragung stiller Reserven. Damit können Landwirte das für den Mietwohnungsbau benötigte Bauland ohne hemmende Besteuerung veräußern. [...].
- Die Baulandkommission empfiehlt eine Senkung der Grunderwerbsteuersätze zu prüfen.
- Die Baulandkommission empfiehlt die Einführung von Grunderwerbsteuerfreibeträgen, insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum.
- Die Baulandkommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer beim kurzfristigen Zwischenerwerb von Grundstücken, insbesondere für Kommunen, vermieden werden kann, wenn der Zwischenerwerb die Wohnbebauung ermöglichen soll.“ (Empfehlungen S. 10)

6. Und last but not least: Eine **gemeinwohlorientierte Eigentumsordnung** für den Boden, der seiner Qualität als nicht individualisierbares Gemeingut Rechnung trägt, z.B. im Sinne der **Aufspaltung des Bodeneigentums** in ein (öffentliches) dauerhaftes Verfügungseigentum und ein privates (z.B. über Erbbaurechte befristet vermitteltes) **Nutzungseigentum**.



Fazit

„Nach der Baulandkommission ist vor der Bodenpolitik-Enquete-Kommission“

Wie entsprechend dem **Koalitionsvertrag von 2018** nicht anders zu erwarten hat die Expertenkommission die Kernfragen einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik nicht tiefergehend behandelt, zum Teil noch nicht einmal gestreift:

*„Wir werden die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und Sicherung bezahlbaren Wohnens unterstützen und streben dazu weitere Verbesserungen im Bauplanungsrecht an. **Weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene werden dabei nicht verfolgt.**“* (Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 18.02.2018, S. 109)

Letztlich geht es aber für die Zukunft darum, **das Versprechen einer sozialen Marktwirtschaft im Hinblick auf den Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden endlich einzulösen** und das in der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an bestehende Ungleichgewicht zwischen der Garantie des privaten Eigentums (Art 14(1) GG) und seiner **Verpflichtung der Allgemeinheit gegenüber (Art. 14(2) GG)** neu auszubalancieren. Hierzu muss in der nächsten Legislaturperiode erneut der Versuch einer grundlegenden Auseinandersetzung mit bodenpolitischen Themen im Rahmen einer (lt. Koalitionsvertrag ja bereits für die laufende Legislaturperiode vorgesehenen) **Enquetekommission des Deutschen Bundestages** unternommen werden.

Priorität sollten dabei haben:

Im Steuerrecht (EStG, GrdStG)

- die Abschaffung der 10jährigen Spekulationsfrist in § 23 EStG
- die Umgestaltung der Grundsteuer zu einer reinen Bodenwertsteuer mit spürbarer Lenkungswirkung für die Mobilisierung von Baulandpotenzialen im Innenbereich.

Im Planungsrecht (BauGB)

- die Einführung eines Planungswertausgleichs (bzw. einer Bodenwertzuwachssteuer)
- eine wirksame Preislimitierung eines allgemeinen und uneingeschränkten kommunalen Vorkaufsrechts auf den sozialverträglich erzielbaren Ertragswert einer Immobilie sowie
- ein flächendeckender Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Wohnraumangelgebieten; dies könnte ggf. auch wirksamer im Mietrecht (BGB) geregelt werden.

In seinem **Beschluss zu Artikel 14 Grundgesetz vom 12. Januar 1967** hat das Bundesverfassungsgericht u.a. festgestellt: *„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.“*

Diese Handlungsaufforderung des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber ist auch nach über 50 Jahren noch immer nicht umgesetzt. Um den langjährigen Reformstau im Bodenrecht endlich aufzulösen und eine bodenpolitische Wende einzuleiten bedarf es weiterhin vor allem eines erheblichen zivilgesellschaftlichen und politischen Engagements im Vorfeld der bevorstehenden Bundestagswahl. Als Agenda und zur weiteren Priorisierung können dabei nach wie vor die Empfehlungen und Forderungen des Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik von 2018 dienen.



Anhang

Abgleich der Empfehlungen und Forderungen des Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik am 22./23. Juni 2018 mit den Empfehlungen der Baulandkommission vom 02.07.2019

- + (weitgehend) entsprechende Empfehlung
- (+) teilweise entsprechende Empfehlung
- Thema bzw. Empfehlung fehlt (weitgehend)

farbig **Priorität für nächste Stufe**

A. Steuern mit Steuern

- A.1 **Berücksichtigung bodensparender Anreize bei der Grundsteuerreform**
(nur Hinweis auf lfd. Gesetzentwurf/Grundsteuer C) –
- A.2 Einheitliche Arbeitsweise und erweiterte
Transparenz bei den Bodenrichtwerten (und beim Grundbuch) schaffen (+)
(Thema "Transparenz"/Geldwäsche etc. fehlt)
- A.3 **Abschaffung des Privilegs der 10-Jahres-Frist in § 23 EStG** –
- A.4 Gemeinwohlorientierte Baulandgewinnung
aus landwirtschaftlichem Bestand (+)
- A.5 Vergleichende Betrachtung der in europäischen
Ländern bereits praktizierten Besteuerung des Bodenwertzuwachses (+)

B. Strategische kommunale Bodenvorratspolitik

- B.1 Der Bund schafft die rechtlichen Voraussetzungen
für ein Zugriffsrecht zu Gunsten der Kommunen (+)
- B.2 Unbebaute sowie bebaute Flächen des Bundes oder des
Landes werden bei Nutzungsaufgabe an die Kommunen übertragen (+)
- B.3 Bund und Länder unterstützen die Einrichtung
revolvierender Boden- und Infrastrukturfonds +
- B.5 Baulandentwicklung bevorzugt auf eigenen Flächen +
- B.6 Bodenbevorratung auch für Tauschflächen und zur Bestandssicherung (+)

C. Ausschreibung und Vergabe kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau

C.1 Längere Bindungsfristen	—
C.2 Sozial verträglich limitierte Grundstückspreise	—
C.3 Erbbaurecht vor Verkauf	(+)
C.4 Limitierung Grundstückspreise und langfristige Mietpreisbindungen	(+)
C.5 Konzeptausschreibung	+
C.6 Widmung für Zielgruppen	(+)

D. Gemeinwohlorientiertes Boden- und Planungsrecht

D.1 Durchsetzung von Gemeinwohlzielen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	(+)
D.2 Ausweitung und Verschärfung des Genehmigungsvorbehalts für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen	—
D.3 Einführung eines Planungswertausgleichs	—
D.4 Effektivierung bestehender Planungsinstrumente (es fehlen v.a. ein generelles, auf den Ertragswert preislimitiertes Vorkaufsrecht und ein gebietsbezogenes Baugebot)	—
D.5 Kein neues Baurecht ohne Städtebaulichen Vertrag!	(+)
D.6 Kommunen müssen eine aktive Baulandpolitik betreiben!	+

München, 6. August 2019, Verfasser: Stephan Reiß-Schmidt