

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

## **Bodenpolitik**

12.02.2020

Der DGB und seine Gewerkschaften sind davon überzeugt, dass sich die Probleme auf dem Wohnungsmarkt nur durch Veränderungen in der Bodenpolitik und einer Stärkung des Mietwohnungsbaus nachhaltig lösen lassen. Grundlegend ist dabei die Einsicht, dass der Boden ein besonderes, weil unentbehrliches und unvermehrbares Gut ist, das dem freien Markt weitgehend entzogen werden muss. Eine sozial gerechte Bodennutzung ist Grundlage für die Erfüllung des Menschenrechts auf Wohnen und die Bereitstellung sozialer Infrastruktur. Eine unzureichende Regulierung des Bodens gefährdet hingegen den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Dies wird immer offensichtlicher. Wir sehen vor allem vier Felder, auf denen politisch nachgesteuert werden muss.

### **1. Abschöpfung leistungsloser Gewinne**

Manche Kommunen schöpfen die Bodenwertsteigerungen schon heute u.a. mittels städtebaulicher Verträge teilweise ab. Diese Verfahren sind oft mühsam und werden in erster Linie in Kommunen praktiziert, die über eine gute finanzielle und personelle Ausstattung verfügen und in der Standortkonkurrenz gegenüber anderen Kommunen im Vorteil sind. Deswegen setzt sich der DGB für bundesweit einheitliche Regelungen ein. Erfolg versprechend scheinen uns diesbezüglich vor allem zwei Instrumente:

#### Planungswertausgleich

Ist durch eine Planungsvorgabe der Kommune ein Wertverlust von Grundstücken zu erwarten, muss die Kommune diesen entschädigen. Wir fordern, dass im Fall von Planungsverfahren, die zu Wertsteigerungen von Grundstücken führen, diese Gewinne abgeschöpft werden und an die Kommune gehen. Dies kann monetär geschehen oder indem für Teile des Grundstücks eine gemeinwohlorientierte Nutzung festgeschrieben wird. Alternativ könnte auch ein Teil der Fläche an die Kommune übertragen werden.

#### Besteuerung des Bodenwertzuwachses

Werden bebaute oder baureife Grundstücke gewinnbringend veräußert, werden diese Gewinne bereits heute versteuert – so die Theorie. Denn davon ausgenommen sind im Fall von Kapitalgesellschaften Verkäufe, die als Share-Deals getätigt werden, und im Fall von Privatpersonen Verkäufe nach Ablauf einer Haltefrist von zehn Jahren nach dem Erwerb der

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstandsverwaltung  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Maximilian Fuhrmann**  
Referatsleiter Wohnungs- und  
Verbraucherpolitik

maximilian.fuhrmann@dgb.de

Telefon: +49 (0)30 240 60-237  
Telefax: +49 (0)30 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)



Immobilie bzw. des Grundstücks. Wir fordern, die Steuervermeidung mittels Share-Deals drastisch einzuschränken sowie eine Besteuerung aller gewinnbringenden Transaktionen, mit Ausnahme von selbstgenutzten Immobilien. Darüber hinaus sollten Bodenwertsteigerungen höher besteuert werden als bspw. Einkommen, da diese Gewinne ohne eigene persönliche Leistung entstanden sind.

Mit beiden Instrumenten verbleiben jene Gewinne, die nicht auf die Leistung der Eigentümer\*innen zurückgehen, in den Händen der Allgemeinheit und können für die Herstellung und Instandhaltung der sozialen Infrastruktur verwendet werden.

## **2. Kommunale Handlungsfähigkeit für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung erweitern**

Durch den Verkauf von Grund und Boden in den letzten Jahrzehnten hat die öffentliche Hand viele Möglichkeiten verloren, ihren grundlegenden Aufgaben nachzukommen. Denn verfügt eine Kommune nicht über eigene Flächen, kann sie nicht ohne Weiteres Schulen, Krankenhäuser, Freizeiteinrichtungen und bezahlbare Wohnungen bauen. Eine gemeinwohlorientierte, sozial-ökologische Flächennutzung lässt sich auf öffentlichen Grundstücken effektiver umsetzen. Der Erwerb von Flächen ist vielerorts durch die enorm gestiegenen Bodenpreise extrem kostspielig geworden. Durch folgende Instrumente kann der Anteil des kommunalen Eigentums an Grund und Boden gesteigert werden:

### Vorkaufsrechte stärken

Die Möglichkeiten der Kommunen, Flächen zu erwerben, müssen gestärkt werden. Dazu bedarf es einer Ausweitung des Vorkaufsrechts auf das gesamte Gemeindegebiet und einer Verlängerung der Vorkaufsfrist. Zudem muss die Aushebelung des Vorkaufsrechts durch Share-Deals gestoppt werden. Durch die stark gestiegenen Preise ist es den Kommunen oftmals nicht möglich, vom Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen. Deswegen bedarf es eines preislimitierten Vorkaufrechts, sodass die Kommunen spekulative Preisüberhöhungen der letzten Jahre nicht aufbringen müssen. Denkbar wäre ein Kauf zum vorherigen Verkaufspreis plus Inflationsausgleich, wie Hans-Jochen Vogel vorschlägt und für rechtlich unbedenklich hält (Vogel 2019: 58). Die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht schlägt vor, den Preis am Ertragswert des Grundstücks bei sozialer Nutzung zu orientieren. Wichtig ist, dass die Kommune auf dem zum limitierten Preis erworbenen Grundstück eine dauerhafte soziale Nutzung garantiert.

### Einrichtung von Bodenfonds / strategische Bodenbevorratung

Der Erwerb von Grundstücken soll systematisch und strategisch erfolgen. Dafür bedarf es kommunaler Bodenfonds, die mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestaltet sind. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang der strategische Kauf von Grundstücken, bevor sie zu Bauland deklariert werden, wie es in Ulm schon lange erfolgreich praktiziert wird. Gerade für kleine Kommunen ist es nicht möglich, entsprechende Kapazitäten vorzuhalten und notwendiges Know-how aufzubauen. Hier könnte das Land einspringen, um die Flächen zu entwickeln und zu erschließen.

### Bestehende Instrumente nutzen



Für Flächen, die nicht im Besitz der Kommune sind, sollten die bereits vorhandenen bodenpolitischen Spielräume ausgeschöpft werden. Wir begrüßen es, wenn Kommunen durch städtische Entwicklungsmaßnahmen oder städtebauliche Verträge versuchen, die Investor\*innen an den Kosten für Erstellung, Ausbau und Instandsetzung der sozialen Infrastruktur zu beteiligen und leistungslose Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen. Wir sehen die Bodenbevorratungspolitik und die Vorkehrungen gegen Bodenspekulation, wie sie im Ulmer Modell praktiziert werden, als vorbildlich und fordern andere Kommunen auf, diesem Beispiel zu folgen (vgl. Stadt Ulm 2020).

#### Bund und Länder in die Pflicht nehmen

Der Bund und die Länder können die Kommunen in mehrerer Hinsicht unterstützen, um deren bodenpolitische Handlungsfähigkeit zu erweitern. Erstens müssen sie die Kommunen, die keine eigenen finanziellen Mittel zur Verfügung haben, in die Lage versetzen, einen Bodenfonds aufzubauen und Grundstücke erwerben zu können. Haushaltsrechtliche Einschränkungen für kommunale Bodenfonds sind von Bund und Ländern aufzuheben. Zweitens sollen Bund und Länder ihre Flächen und geeignete Flächen aus dem Bundeseisenbahnvermögen preislimitiert und vorrangig an die Kommunen geben. Der Preis darf dabei den Ertragswert bei sozialer Nutzung nicht überschreiten. Freilich muss dies mit der Verpflichtung für die Kommunen einhergehen, die Flächen ihrerseits nicht zu privatisieren, sondern dauerhaft für Zwecke einer sozial-ökologischen Stadtentwicklung zur Verfügung zu stellen.

### **3. Kommunale Handlungsfähigkeit langfristig sichern**

Der kommunale Erwerb von Flächen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass viele Kommunen ihre Grundstücke in Zeiten klammer Kassen veräußern. Dies muss verhindert werden. Öffentlicher Grund und Boden muss im Sinne des Gemeinwohls eingesetzt werden. Außerdem ist offensichtlich, dass Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen, vor allem im Wohnungsbau, die notwendigen Bauprojekte nicht alleine umsetzen können. Deswegen bedarf es bei der Einbeziehung von Genossenschaften und privaten Bauträgern klarer Vergabekriterien. Hier ist generell darauf zu achten, dass die Verfahren für die Kommunen einfach handhabbar sind und dass die Kommunen über ausreichend Personal zur Umsetzung und Überprüfung der Vergabeverfahren verfügen.

#### Vergabe nach Konzept

Die Vergabe von öffentlichen Grundstücken darf nicht mehr nach dem Höchstpreisprinzip erfolgen, sondern muss den Fokus auf die soziale und ökologische Nutzung der Grundstücke legen. Hierzu eignet sich die Vergabe nach Konzept. Besondere Berücksichtigung sollen auch die Bereitstellung von barrierefreiem Wohnraum und integrative Wohnkonzepte erhalten.

#### Vergabe nach Erbbaurecht

Das beschriebene Konzeptvergabeverfahren soll nicht mit einem Verkauf der Fläche einhergehen, sondern in der Regel über das Instrument des Erbbaus erfolgen. Dadurch behält die



Kommune die Kontrolle über das Grundstück. Erbbauzinsen, die an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Nutzung orientiert sind, und die Verwendung der Flächen für das Gemeinwohl würden dem Instrument der Bodenbevorratung zu mehr Akzeptanz verhelfen. Erbbaurechtsnehmer\*innen dürfen dabei nicht schlechter gestellt werden als potenzielle Käufer\*innen.

#### Einführung eines Widmungsrechts für geförderten Wohnungsbau

Durch Einführung einer neuen Flächenkategorie „geförderter Wohnungsbau“ könnte Kommunen die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, in Bebauungsplänen gezielt Flächen auszuweisen, auf denen ausschließlich die Errichtung von preis- und/oder belegungsgebundenem Wohnraum zulässig ist. In Verbindung mit einer Deckelung der förderfähigen Grundstückskosten je Wohnung entstünde ein effektives Instrument, um auch private Investor\*innen auf den Bau bezahlbarer Wohnungen zu verpflichten. Die Stadt Wien hat Ende 2018 eine solche Kategorie eingeführt (vgl. Stadt Wien 2018).

#### Transparenz über Bodeneigentum

Voraussetzung für viele der genannten Instrumente ist, dass Kommunen eine Übersicht der Flächenbesitzverhältnisse in ihrer Gemeinde haben. Dazu bedarf es einer Regelung, die Eigentümer\*innen verpflichtet, für die Kommunen direkt ansprechbar zu sein. Bei berechtigtem Interesse sollte auch die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden erhalten.

### **4. Kommunale Handlungsfähigkeit im Innenbereich auf privaten Flächen herstellen**

Etwa die Hälfte aller Bauvorhaben findet im unbeplanten städtischen Innenbereich statt, meist auf Flächen in privatem Besitz. Zudem gibt es hier großes Potenzial zur Nachverdichtung. Die Schließung von Baulücken und die effizientere Nutzung von Grundstücken sind einem Wachsen in die Außenbereiche vorzuziehen und würden die Flächenversiegelung insgesamt reduzieren. Nach aktueller Rechtslage haben Kommunen jedoch wenig Einfluss auf Entwicklungen im Innenbereich, da planungsrechtliche Instrumente nicht greifen. Dies könnte durch folgende Maßnahmen geändert werden:

#### Baugebote und Innenentwicklungsmaßnahmen (IEM) stärken

Die Anwendbarkeit von Baugeboten nach § 176 BauGB muss erleichtert werden, um Baulücken rasch schließen zu können und Bodenspekulation einzudämmen. Das Instrument der IEM ist geeignet, um mit geringem Aufwand für die Kommunen in größeren Gebieten des Innenbereichs Flächenpotenziale zu aktivieren und dadurch den Flächenverbrauch insgesamt zu senken.

#### Durchsetzung des Gemeinwohls im Innenbereich

§ 34 des BauGB sollte dahingehend geändert werden, dass Kommunen auch bei Baumaßnahmen im unbeplanten Innenbereich Vorgaben hinsichtlich einer sozial-ökologischen Nutzung der Flächen machen können.

#### Brachliegende Flächen höher besteuern



In der Reform der Grundsteuer, verabschiedet im Oktober 2019, ist auch eine Grundsteuer C enthalten. Denn Kommunen können den Hebesatz für unbebaute Grundstücke erhöhen. Wir begrüßen den Ansatz, sich bei der Besteuerung mehr am Wert des Bodens als an der Bebauung zu orientieren. Dadurch wird eine dichte Bebauung gegenüber anderen Bebauungen bzw. keiner Bebauung privilegiert. Ob die Grundsteuer C das richtige Instrument dafür ist, wird die Praxis zeigen.

**Verweise:**

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht 2018: Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik; <http://www.initiative-bodenrecht.de/>.

Stadt Ulm 2020 : Grundstückspolitik. Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik; <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik>.

Stadt Wien 2018: Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“; <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf>.

Vogel, Hans-Jochen 2019: Mehr Gerechtigkeit!, Herder Verlag.