

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Stephan Reiß-Schmidt

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)265-E

15.02.2021

Ein erster Schritt zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik?

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland
(Baulandmobilisierungsgesetz) vom 30.11.2020

Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages und für die Möglichkeit, zum Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Die *Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht*¹ wurde 2017 von sozial- und stadtentwicklungspolitisch engagierten Verbänden, zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie für eine soziale Stadtentwicklung engagierten Persönlichkeiten als parteiunabhängiges Forum gegründet. Mit dem *Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik*² wurde 2018 eine bundesweite Vernetzung von bodenpolitisch aktiven, hochrangigen Vertreter*innen aus zehn deutschen Großstädten sowie aus Basel, Wien und Zürich unter Beteiligung von Bundestagsabgeordneten, kommunalen Spitzenverbänden und Wissenschaftler*innen angestoßen. Die *Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht* wirkte in der Baulandkommission mit und begleitet seither den nachfolgenden Gesetzgebungsprozess kritisch.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuchs durch dieses Gesetz sollen i.W. Teile der **Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen der Baulandkommission**^{3 4} aus dem Juli 2019 umgesetzt werden. Wesentliches Ziel ist die Beschleunigung des Baus von deutlich mehr bezahlbaren (Miet-)Wohnungen durch eine zügigere und umfangreichere Bereitstellung von Bauland, um die in den meisten Großstadregionen erheblichen Engpässe vor allem bei der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum zu überwinden. Die o.g. Empfehlungen beschränken sich allerdings entsprechend dem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 zwischen CDU, CSU und SPD auf solche Regelungen, die aus Sicht der Regierungsparteien **keine „Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte“** beinhalten⁵. Damit sind die Beiträge sowohl der Empfehlungen wie auch des

¹ www.initiative-bodenrecht.de

² Die Ergebnisse und Forderungen des Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik wurden 2018 unter dem Titel „Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik“ veröffentlicht:

https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf

³ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?blob=publicationFile&v=1>

⁴ Vgl. dazu auch die Stellungnahme der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht „Baulandkommission – wie weiter?“ vom 6. August 2019 und die im Einzelnen dort dargestellten Defizite und Forderungen. Quelle: <https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/Positionen%20zu%20den%20Ergebnissen%20der%20Baulandkommission.pdf>

⁵ Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. S. 109: „Wir werden die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und Sicherung bezahlbaren Wohnens

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

vorliegenden Gesetzentwurfes zu einer **gemeinwohlorientierten Bodenpolitik**⁶, die an den Ursachen des Mangels an bezahlbaren Wohnungen ansetzt von vorneherein begrenzt.

1. Herausforderungen - Boden als Dreh- und Angelpunkt

„In deutschen Großstädten **fehlen 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen**. Vor allem Geringverdiener finden häufig keine Mietwohnung, die sie sich leisten können. Besonders angespannt ist die Lage für armutsgefährdete Haushalte in München, in der Region Rhein-Main sowie Köln-Bonn. Aber auch in Städten mit vielen Niedrigverdienern wie Berlin, Leipzig oder Dresden ist bezahlbarer Wohnraum knapp. Zu diesem Ergebnis kommen Henrik Lebuhn, Andrej Holm, Stephan Junker und Kevin Neitzel in einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie.“⁷ **40 Prozent der Haushalte** in deutschen Großstädten müssen nach dieser Studie **mehr als 30 Prozent ihres Haushaltseinkommens** für die Kaltmiete aufwenden.

Die Ursachen sind bekannt: **zu wenig Neubau geförderter bzw. preisgedämpfter Mietwohnungen, seit 2010 stark gestiegenen Zuwanderung in die Großstadtreionen, Auslaufen der Belegungs- und Mietpreisbindungen** geförderter Wohnungen nach 15, 20 oder spätestens 30 Jahren, **Verlust bezahlbarer Bestandswohnungen** durch Umwandlung in Eigentumswohnungen und/oder aufwändige Modernisierung. Von einst rund **4 Mio. Sozialwohnungen** sind heute (2020) nur noch etwa **1.1 Mio.** übrig geblieben. „Trotz der Steigerung des Neubaus auf 27.000 Mietsozialwohnungen und der weiteren Schaffung von über 20.000 Mietsozialwohnungen über die Modernisierungsförderung und den Ankauf von Belegungsrechten ist der Bestand an Mietsozialwohnungen **kontinuierlich zurückgegangen!** Insgesamt fielen seit 2011 rund **500.000 Wohnungen mehr** aus dem Sozialwohnungsbestand als neue geschaffen wurden.“⁸

Vor allem steigende Bodenpreise und die **Spekulation mit Boden und Wohnungsbeständen** als Finanzanlagen treiben die Mieten in die Höhe. Das Eduard Pestel Institut stellt für den Zeitraum 2011 bis 2018 fest: „Die Baulandpreise (Kaufwerte für baureifes Land) stiegen von durchschnittlich 108 €/m² um 96% auf 212€/m²; [...] die Mieten (Wiedervermietung)stiegen in den „big seven“ zwischen 17% und 70%.“⁹ Die **Preise für Bauland** sind vor allem in den Großstädten mit mehr als 500.000 EW seit der Weltfinanzkrise 2009 stark gestiegen, nämlich um **mehr als das Dreifache** auf

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.“

⁶ Zu grundsätzlichen und konzeptionellen Aspekten einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik vgl. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL (2019): Den Boden der Europäischen Stadt! – Debattenpapier des Ausschusses Bodenpolitik der DASL. Berlin. <https://dasl.de/wp-content/uploads/2019/03/190305-Debattenpapier.pdf>

⁷ Wohnungsmarkt: Unbezahlbare Mieten. Böckler-Impuls 07/2018, S. 7. Quelle: Henrik Lebuhn, Andrej Holm, Stephan Junker und Kevin Neitzel: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße, Working Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 63, April 2018. https://www.miete-bezahlbar.de/fileadmin/download/kampagne/miete/hintergrund/HBS_Wie-viele-und-welche-Wohnungen-fehlen-in-deutschen-Gro-sta-dten.pdf

⁸ Eduard Pestel Institut e.V. (Hg.) (2019): Kurzstudie Leitfaden für soziales und bezahlbares Wohnen in Deutschland. Beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“. S.3,4 <https://www.dgfm.de/fileadmin/01-DGFM/downloads/studien-wohnungsbau/Leitfaden-Wohnungspolitik-2019-08-18.pdf>

⁹ Ebd. S. 1

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

durchschnittlich 1.128 Euro/m².¹⁰ Die **Unwucht des Bodenrechts** ist durch die Folgen der Weltfinanzkrise deutlicher geworden als in den von schrumpfenden Städten und Wohnungsleerstand geprägten Jahrzehnten davor. **Anlagesuchendes Kapital** überschwemmt seither den Immobilienmarkt. Investoren können dort einfach abwarten und die **Renditen abschöpfen, die die Gemeinschaft produziert**, weil sie Baurecht schafft und in Parks, Plätze, U- und Straßenbahnlinien, in Schulen und Bibliotheken, in Sicherheit und Zusammenleben investiert. Dagegen ist selbst für Mittelschicht Haushalte bezahlbarer Wohnraum zur Miete oder im Eigentum nicht mehr auf Grundstücken realisierbar, die zu Marktpreisen gehandelt werden - sondern allenfalls auf **städtischen Grundstücken**, die mit sozialen Bindungen verbilligt im Erbbaurecht abgegeben werden. Bei Baulandpreisen von z.T. mehr als 5.000 Euro/m² beträgt etwa in München der **Bodenpreisanteil** an den Herstellungskosten einer Wohnung **bis zu 80 Prozent**. Die **Finanzialisierung des Boden- und Immobilienmarktes**, die längst auch den landwirtschaftlichen Bodenmarkt erfasst hat, gefährdet den sozialen Frieden und eine ausgewogene, ökologisch nachhaltige Entwicklung in Stadt und Land.

Es gibt also dringenden **Handlungsbedarf**: In der Wohnungspolitik, vor allem aber in der Bodenpolitik. **Boden ist der Dreh- und Angelpunkt für bezahlbares Wohnen und lebenswerte Städte. 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. Deshalb müssen der Bodenpreisanstieg gebremst, die Spekulation erschwert und der Zugriff der Kommunen auf den für die **Daseinsvorsorge** benötigten Boden erleichtert werden.

Die in **Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz** postulierte **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** ist in Bezug auf den Boden nur unvollständig umgesetzt. Das hat das **Bundesverfassungsgericht** bereits 1967 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. (...) 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. [...]“¹¹ Es geht heute also darum, in dieser Hinsicht **„die soziale Marktwirtschaft nachzujustieren“**.¹²

¹⁰ Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold (2021): Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik. Abb. 11, S. 45

¹¹ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Grundstücksverkehrsgesetz vom 12.1.1967, Az. 1 BvR 169/63: BVerfGE 21, 73

¹² So der damalige Präsident des Deutschen Städtetages Markus Lewe im Interview:

https://www.deutschlandfunk.de/staedtetagspraesident-vor-wohngipfel-es-geht-vor-allem.694.de.html?dram:article_id=428665

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

2. Stellungnahme zu bodenpolitisch relevanten Regelungen des Gesetzentwurfs

Mit der Unterzeichnung der **Neuen Leipzig-Charta**¹³ haben sich erst vor wenigen Wochen die für Stadtentwicklung zuständigen Minister*innen aller EU-Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Strategien und Prinzipien einer **gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung** verpflichtet. Die Neue Leipzig-Charta fokussiert auf drei Dimensionen der europäischen Städte: die **gerechte Stadt**¹⁴, die **grüne Stadt** und die **produktive Stadt**. Unter dem Ziel „Kommunale Handlungsfähigkeit stärken“ nennt dieses wegweisende Dokument ausdrücklich „D 1.1 **Eine aktive und strategische Bodenpolitik** sowie Flächennutzungsplanung“ und führt dazu u.a. aus: „Die Kommunen brauchen nachhaltige, transparente und gerechte Strategien der Flächennutzung und Bodenpolitik. Dazu zählen auch der Grundbesitz und die Steuerung der Flächennutzung durch Kommunen. [...] Wesentliche Voraussetzungen dafür sind: [...] Ausreichend Flächen für angemessenen, sicheren, gut gestalteten und bezahlbaren Wohnraum. Dadurch sollen lebendige und sozial gemischte Stadtquartiere erhalten sowie Bodenspekulation vermieden werden.“¹⁵ An diesem Maßstab muss sich auch der vorliegende Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes messen lassen.

Nachfolgend wird insbesondere zu den aus unserer Sicht **bodenpolitisch relevanten** und für Sicherung und Neubau bezahlbarer Wohnungen in der Praxis bedeutsamen Inhalten des vorliegenden **Entwurfes zum Baulandmobilisierungsgesetz, Art. 1 Änderung des Baugesetzbuches**, Stellung genommen. Dabei wird auch auf die zur Anhörung vorgelegten **Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und FDP** Bezug genommen, soweit sie bodenpolitisch relevant erscheinen.

Zu Nr. 2 a) Erforderlichkeit und Grundsätze der Bauleitplanung

Die ausdrückliche Hervorhebung der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau als Auslöser für die **Erforderlichkeit** einer Bauleitplanung in **§ 1 Abs. 3 BauGB**¹⁶ wird begrüßt. Für die rechtssichere Begründung kommunaler Planungen wäre es darüber hinaus hilfreich, die besondere Bedeutung einer sozialen Wohnraumversorgung auch in den **Grundsätzen der Bauleitplanung** explizit zu erwähnen.

- *Deshalb sollte § 1 Abs. 5 Satz 1 hinter dem Wort „Bevölkerung“ wie folgt ergänzt werden: „insbesondere hinsichtlich geförderter bzw. preisgedämpfter Mietwohnungen“.*

Zu Nr. 5 c) Sektoraler Bebauungsplan für den Wohnungsbau

Die nunmehr in **§ 9 Abs. 2d** eröffnete Möglichkeit sektoraler (einfacher) Bebauungspläne für den Wohnungsbau wird begrüßt. Damit kann (insbesondere in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen) auch im unbeplanten Innenbereich gem. **§ 34** ein Anteil geförderter, miet- und belegungsgebundener Wohnungen festgesetzt werden.

¹³ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.) (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/12/neue-leipzig-charta.html>

¹⁴ Dazu zählt auch die Forderung: „Der Zugang zu einer angemessenen, sicheren und bezahlbaren Wohnraum- und Energieversorgung sollte auf die Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen abgestimmt sein.“ ebd. S.5

¹⁵ Ebd. S. 11, 12

¹⁶ Soweit nicht anders bezeichnet beziehen sich nachfolgend alle §§-Angaben auf das Baugesetzbuch (BauGB) in der derzeit gültigen Fassung.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Ausdrücklich **widersprochen** wird der Auffassung der FDP-Fraktion in ihrem **Antrag „Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime“** vom 27.01.2021, Drs. 19/26190, Ziffer II.1.i), das Instrument des sektoralen Bebauungsplans und ausgeweitete Vorkaufsrechte (s.u. zu Nr. 10, 11, 12) seien **„wohnungsbauhemmende Maßnahmen“**.

Vielmehr ist das Instrument des sektoralen Bebauungsplans gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf **zu schärfen und zu erweitern**:

- *Ergänzend ist es u.E. erforderlich und sachgerecht, die Festsetzungsmöglichkeit auch auf durch vertragliche Vereinbarungen **preisgedämpfte Mietwohnungen und Mitarbeiterwohnungen** zu erweitern.*
- *Außerdem sollte bei sektoralen Bebauungsplänen zur Wohnungsversorgung die Möglichkeit zur vertraglichen Vereinbarung von **Infrastrukturbeiträgen der Vorhabenträger z.B. für Grünflächen und soziale Infrastruktur** eröffnet werden. Durch die angespannte Haushaltssituation vieler Kommunen werden die im unbeplanten Innenbereich bislang von der Kommune weitgehend allein zu tragenden Infrastrukturkosten zunehmend zu einem Engpassfaktor.*
- *Im Interesse einer nachhaltigen Wirkung sollte auf die ohne nachvollziehbare Begründung vorgesehene **Befristung** dieser Vorschrift **bis 31.12.2024** (Aufstellungsbeschluss) **verzichtet werden**. Es spricht nichts dafür, dass in allen derzeitigen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt so rasch ein ausgeglichener Wohnungsmarkt für bezahlbare Mietwohnungen bestehen wird.*
- *Um die in Verbindung mit sektoralen Bebauungsplänen für den Wohnungsbau abzuschließenden **städtebaulichen Verträge** (§ 11) wirksamer und rechtssicherer zu gestalten, sollte dieses Instrument unbedingt weiterentwickelt werden, u.a. durch die ausdrückliche Ermöglichung einer **„liegenschaftlichen Komponente“** bei städtebaulichen Verträgen zur Baurechtschaffung im Außenbereich¹⁷, durch eine **Vereinfachung des Nachweises der Angemessenheit** vereinbarter Leistungen (z.B. Vermutungsklausel bzw. Beweislastumkehr zugunsten der Kommune) sowie durch die Ermöglichung der **Übernahme auch von Kosten teilursächlicher Infrastruktureinrichtungen** durch die Baurechtsbegünstigten (z.B. weiterführende Schulen, Jugend- und Alteinrichtungen, Gesundheitsversorgung, Nahversorgung, schienengebundener ÖPNV).*
- *Auch in qualifizierten Bebauungsplänen sollte die Möglichkeit bestehen Flächen festzusetzen, auf denen ausschließlich oder anteilig nur mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus **tatsächlich geförderte Mietwohnungen** errichtet werden dürfen. Deshalb sollte **§ 9 Abs. 1 Nr. 7** durch Streichung des Wortes **„könnten“** geändert werden. Nur so kann eine **nachhaltige Dämpfung des Bodenwertes solcher Flächen** als Voraussetzung für die Errichtung bezahlbarer Mietwohnungen erreicht werden.¹⁸ Die Zuständigkeit der Länder für die*

¹⁷ Vgl. etwa das von der Stadt Münster erfolgreich praktizierte Modell, d.h. kommunaler Erwerb von mindestens 50 Prozent der geplanten Wohnbauflächen zum Eingangswert als Voraussetzung für eine Baurechtschaffung im Außenbereich.

¹⁸ Beispielhaft hat das jüngst die (als Bundesland nach österreichischem Recht auch für das Planungsrecht zuständige) Stadt Wien durch eine neue Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ in ihrer Bauordnung gelöst. Damit ist eine strikte Begrenzung des Bodenwertes

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

*Wohnungsbauförderung bleibt unberührt, wenn gem. § 9 Abs. 2 Nr. 2 zugleich festgesetzt wird, dass eine bauliche Nutzung dieser Flächen **bis zur Erteilung eines wirksamen Förderbescheids** unzulässig ist.*

Zu Nr. 9 Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren

Die vorgesehene **Verlängerung der Befristung von § 13b** wird abgelehnt. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen eindeutig, dass damit nicht der beschleunigte Neubau geförderter bzw. preisgedämpfter Mietwohnungen in verdichteter Bauweise, sondern vielmehr der Bau von Eigenheimen mit geringer städtebaulicher Dichte und damit die **weitere Steigerung der Flächeninanspruchnahme** gefördert werden. Insoweit wird auch der in Ziffer II.28 des **Antrags „Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten“** der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 17.12.2019, Drs. 19/16047 dargelegte Argumentation hinsichtlich der **Stärkung der Ortskerne** in strukturschwachen ländlichen Räumen zugestimmt. Sie unterstreicht die erheblichen negativen städtebaulichen Wirkungen dieser Regelung.

Zu Nr. 10 Allgemeines Vorkaufsrecht

Die Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts auf sog. Schrottmobilien (**§ 24 Abs. 1 Nr.8**) und die explizite Einbeziehung von Wohnraumbedarf und Innenentwicklung in die Gemeinwohldefinition (**§ 24 Abs. 3 Satz 2**) wird ausdrücklich begrüßt. Zur besseren Wirksamkeit sind hier jedoch ergänzende Regelungen erforderlich:

- *Der Anwendungsbereich von **§ 24 Abs. 1 Nr. 6** sollte auf alle Grundstücke, „auf denen **Wohngebäude zulässigerweise errichtet werden dürfen**“ erweitert werden und nicht nur für Gebiete gelten, die „vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können“.¹⁹*
- *Sowohl das allgemeine wie auch das besondere Vorkaufsrecht müssen auch dann ausgeübt werden können, wenn ein konkreter Verwendungszweck des Grundstücks noch nicht angegeben werden kann, es aber (z.B. nach einem vom Gemeinderat beschlossenen „Liegenschaftspolitischen Konzept“) zur Unterstützung einer **langfristig angelegten strategischen Bodenvorratspolitik** dient. Die bedarfsgerechte Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. bezahlbarer Wohnraum, soziale, grüne und blaue Infrastruktur, Klimaanpassungs- und –schutzmaßnahmen) ist nur möglich, wenn eine Kommune über einen angemessenen Bodenvorrat verfügt, z.B. in der Form eines **revolvierenden Bodenfonds**.²⁰*
- *Um den in **§ 250** geplanten **flächendeckenden Genehmigungsvorbehalt** für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt wirksam zu flankieren, **muss das allgemeine Vorkaufsrecht in diesen Gebieten ebenfalls flächendeckend** für alle überwiegend mit Wohnungen bebauten Grundstücke gelten - **neue Nr. 4a in § 24 Abs. 1**, einschließlich der Veräußerung von Eigentumsanteilen, Erbbaurechten*

weit unterhalb des Verkehrswertes verbunden. Quelle: <https://www.wien.gv.at/bauen-wohnen/bauordnungsnovelle-gefoerderter-wohnbau.html>

¹⁹ Vgl. dazu den Vorschlag in Difu (Hg.) (2021): Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen! Empfehlungen an Bund und Länder. S.2

²⁰ Vgl. dazu mit zahlreichen Praxisbeispielen insbesondere: Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold (2021): Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

und von Gesellschaftsanteilen von Immobilienbesitzgesellschaften (sog. Share-Deals)²¹.
*Ohne Vorkaufsrecht wäre die Wirksamkeit des flächendeckenden Genehmigungsvorbehalts nach § 250 hinsichtlich der (dauerhaften) Sicherung bezahlbarer Mietwohnungsbestände stark eingeschränkt. Häufig geht nämlich in der Praxis die **Veräußerung eines Bestandswohngebäudes** einer Aufteilung in Eigentumswohnungen bzw. einer aufwändigen Modernisierung voraus. Erfahrungsgemäß stellt das **Vorkaufsrecht** (bzw. dessen unter bestimmten Auflagen mögliche Abwendung) das **wirksamste Steuerungsinstrument** für die Erhaltung bezahlbarer Mietwohnungen dar. Nur durch die Ausübung des Vorkaufsrechts kann in der Regel dem Verlust bezahlbarer Mietwohnungen und der Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung **wirksam und dauerhaft** begegnet werden.*

Zu Nr. 11 Besonderes Vorkaufsrecht

Die in **§ 25 Abs. 1 Nr. 3** vorgesehene **Erweiterung des satzungsgebundenen besonderen Vorkaufsrechts** auf für den Wohnungsbau geeignete unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bzw. im unbeplanten Innenbereich (soweit sie in einem durch Satzung bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegen) wird begrüßt.

- *Allerdings sollte § 25 Abs. 1 Nr.3a erweitert werden auf alle Grundstücke, „**auf denen Wohngebäude zulässigerweise errichtet werden dürfen**“.*

Zu Nr. 12 Verlängerte Ausübungsfrist und Preislimitierung von Vorkaufsrechten

Die Verlängerung der Ausübungsfrist für das Vorkaufsrecht (**§ 28 Abs. 2 Satz 1**) auf **drei Monate** bleibt leider hinter den begründeten Forderungen aus der kommunalen Praxis zurück. Auch eine wirksame **Preislimitierung** von Vorkaufsrechten insbesondere für mit Wohnungen bebaute oder zu bebauende Grundstücke auf einen **Ertragswert**, der auf einer sozialverträglich erzielbaren Miete basiert, wie sie bereits als Ergebnis des *Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik 2018*²² gefordert wurde, ist im Gesetzentwurf aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht vorgesehen.

Im **Antrag „Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten“** der Fraktion DIE LINKE vom 16.09.2020, Drs. 19/22594 wird unter Ziffer I.1.a) gefordert, dass „das kommunale Vorkaufsrecht auf alle Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet ausgeweitet und so reformiert wird, dass es innerhalb einer **Frist von sechs Monaten** preislimitiert zu einem **sozialverträglichen Ertragswert** angewandt werden kann und auf Eigentumswohnungen, Erbbaurechte sowie bei Verkäufen von Immobilienanteilen mittels sog. Share Deals ausgedehnt wird“. Eine **am Ertragswert orientierte Preislimitierung** und eine Ausweitung des Vorkaufsrechts auf Schrottimmobilien, Zwangsversteigerungen, Wohnungseigentumsanteile, Share Deals und Erbbaurechte sowie den Zweck der Bodenbevorratung wird auch von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem **Antrag „Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten“** vom 17.12.2019, Drs. 19/16047 gefordert.

²¹ Nach derzeitiger Rechtslage (§ 24 Abs. 1 Nr. 2, 3, 4) gilt ein allgemeines kommunales Vorkaufsrecht für bebaute Grundstücke außerhalb von Bebauungsplänen nur in Umlegungsgebieten sowie im Geltungsbereich von Satzungen des besonderen Städtebaurechts (Sanierung, Entwicklung, Stadtumbau, Milieuschutz).

²² Vgl. https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Die zentrale Bedeutung der Preislimitierung des Vorkaufsrechts für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung verdeutlicht aktuell die mit fast **45.000 Unterschriften** überraschend große Resonanz der **Petition „Für faire Mieten: Das kommunale Vorkaufsrecht jetzt stärken“**²³. Sie wurde anlässlich der ersten Lesung des Baulandmobilisierungsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. Januar 2021 an Abgeordnete übergeben.

Aus diesen Erwägungen resultieren die folgenden Forderungen zur Optimierung des vorliegenden Gesetzentwurfes:

- Gerade für **Großstädte mit differenziertem Verwaltungsaufbau** und mehreren politischen Vertretungsebenen erscheint eine dreimonatige Frist **nicht ausreichend**. Deshalb sollte die Möglichkeit einer **begründeten Fristverlängerung auf bis zu sechs Monate** geschaffen werden.
- Durch eine entsprechende Ergänzung von **§ 28 Abs. 3** muss unbedingt eine wirksame **Preislimitierung der Vorkaufsrechte auf einen sozial verträglichen Ertragswert ermöglicht werden**. Dieser Wert sollte auf nachhaltig und unter Berücksichtigung bestehender Gemeinwohlbindungen (Milieuschutz, Mietpreis- und Belegungsbindungen, Mietspiegel) erzielbaren Mieterträgen basieren. Da in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die Boden- bzw. Immobilienpreise und damit letztlich die Verkehrswerte häufig von **spekulativen Einflüssen** geprägt sind, erfordert derzeit die Ausübung von Vorkaufsrechten zum Verkehrswert einen erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel, um die Schaffung oder Sicherung bezahlbarer Mietwohnungen dennoch zu ermöglichen. Dies überfordert insbesondere angesichts der pandemiebedingt zu erwartenden Entwicklung der kommunalen Haushalte immer mehr Städte.²⁴ Von einer solchen Preislimitierung könnte überdies eine **dämpfende Wirkung auf das Bodenpreinsniveau** insgesamt ausgehen.
- Außerdem sollte dem o.g. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drs. 19/22594 Ziffer II.1.b) folgend das (preislimitierte) kommunale Vorkaufsrecht auch **zugunsten von Mietergemeinschaften** ausgeübt werden können, die sich wirksam zu **dauerhaften sozialen und gemeinwohlorientierten Bindungen** verpflichten. In Betracht kommen hier z.B. Gestaltungen wie das **Mietshäusersyndikat**.²⁵

Zu Nr. 20 und 21 Baugebot – Innenentwicklungskonzept – Innenentwicklungs-Maßnahmegebiet

Das **Baugebot** hat sich zur Mobilisierung von zurückgehaltenen Baugrundstücken bisher in der kommunalen Praxis als zu schwerfällig und nur wenig wirksam erwiesen. Die ausdrückliche Erweiterung des Inhaltes eines Baugebotes auf die Anordnung einer Bebauung mit Wohnungen in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt wird deshalb ebenso begrüßt wie die Einführung des neuen Instrumentes „Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung, der Innenentwicklung“

²³ Vgl. https://weact.campact.de/petitions/fur-faire-mieten-das-kommunale-vorkaufsrecht-jetzt-starken?utm_medium=email&utm_source=campact_mailing&utm_campaign=20201204-wae-fuer-faire-mieten-muenchen&utm_content=variation-a&utm_term= und <https://www.bizim-kiez.de/blog/2021/01/29/baulandmobilisierungsgesetz-im-bundestag-wir-fordern-preislimitiertes-vorkaufsrecht-und-umwandlungsstopp/>

²⁴ Vgl. dazu aktuell den weitergehenden Vorschlag zur Bodenpreisdämpfung durch die Einführung eines „ertragsbasierten regulierten Bodenwertes“ nicht nur zur Preislimitierung von Vorkaufsrechten in: Difu (Hg.) (2021): Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen! Empfehlungen an Bund und Länder. S.1

²⁵ Vgl. <https://www.syndikat.org/de/>

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

für im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegende Innenentwicklungspotenziale (**§ 176a**). Allerdings gehen die vorgesehenen Regelungen nicht weit genug. Deshalb sollte der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt bzw. modifiziert werden:

- *Einführung eines erleichterten, **objektivierten Nachweises der wirtschaftlichen Zumutbarkeit** eines Baugebotes, verbunden mit einem **aktiven und preislimitierten kommunalen Ankaufsrecht** für unbebaute bzw. untergenutzte Grundstücke und Schrottimmobilien.*
- ***Erhebliche Bedenken** bestehen unter dem Aspekt der erforderlichen zeitnahen Wirksamkeit von Baugeboten **gegen das in § 176 Abs. 3 vorgesehene 5jährige Moratorium** „aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person“. Gerade in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt ist ein zügiges Handeln der Kommune erforderlich, um bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen. Eine derartige **Verzögerung** eines ansonsten aus Gründen des Allgemeinwohls dringend gebotenen Baugebotes durch eine höhere Gewichtung privater Interessen erscheint unter dem Aspekt der **Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums (Art 14 Abs. 2 GG)** nicht vertretbar.*
- *Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem **Antrag „Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten“** vom 17.12.2019, Drs. 19/16047 unter Ziffer II.1. (ähnlich wie der Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik 2018) „den Kommunen zu ermöglichen, kleinere innerstädtische Grundstücke, für die momentan § 34 BauGB Anwendung findet, leichter einer Bebauung zuzuführen und dazu ein neues Instrument ‚Innentwicklungs-Maßnahmegebiet‘ einzuführen, das die anteilige Bebauung für öffentliche Zwecke wie Sozialwohnungen, Kitas, Schulen und anderen Sozialeinrichtungen oder Grünflächen ermöglicht und die Anwendung von Baugeboten erleichtert.“ Die Möglichkeit, **Innentwicklungskonzepte gem. § 176a** zur Begründung von Baugeboten auch für verteilt liegende unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke heranzuziehen, erscheint allein **nicht ausreichend**. Vielmehr sollte- dem o.g. Vorschlag aus dem Antrag Drs. 19/16047 folgend - endlich das bereits 2017/18 in einem kommunalen **Planspiel** erarbeitete und gegenüber dem Innenentwicklungskonzept **weitergehende Instrument des Innentwicklungs-Maßnahmegebietes (IEM)** mit einer gebiets- statt grundstücksbezogenen Gemeinwohlrechtfertigung von Baugeboten und einem **aktiven Ankaufsrecht** als neues Instrument des besonderen Städtebaurechts eingeführt werden.*

Zu Nr. 27 Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Eine der zentralen wohnungs- und bodenpolitisch wirksamen Vorschriften des Baulandmobilisierungsgesetzes ist der neue **§ 250** mit einem **flächendeckenden Genehmigungsvorbehalt** für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten **Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt**. Diese neue Vorschrift wird deshalb grundsätzlich ausdrücklich begrüßt. Ein solcher Genehmigungsvorbehalt besteht bislang nur im Geltungsbereich von sozialen Erhaltungs- bzw. Milieuschutzsatzungen gem. **§ 172 Abs. 1 Nr. 2**, falls die Landesregierung eine entsprechende Verordnung erlassen hat.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Ausdrücklich **widersprochen** wird dagegen der Auffassung der FDP-Fraktion in ihrem **Antrag „Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime“** vom 27.01.2021, Drs. 19/26190, in dem sie unter Ziffer II.1.a) die Bundesregierung auffordert, „von Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen und Länder in Eigentumsrechte ab(zu)sehen, dabei insbesondere von denen, die den Erwerb von Wohneigentum zusätzlich erschweren“. Um eine angemessene Versorgung breiter Kreise der Bevölkerung mit bezahlbarem (Miet-) Wohnraum sicherzustellen ist vielmehr neben dem Neubau auch die **Sicherung von Beständen bezahlbarer Mietwohnungen** dringend zu verstärken. Durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, durch die damit eröffnete Möglichkeit der Veräußerung von Wohnungseigentum mit nachfolgender Mieterhöhung und Eigenbedarfskündigung sowie durch eine damit häufig einhergehende aufwändige Modernisierung werden vor allem bei angespanntem Wohnungsmarkt der Verlust bezahlbarer Mietwohnungen und die Verdrängung der angestammten Mieterhaushalte ausgelöst.

Allerdings weist die geplante Regelung **eine Reihe gravierender Schwachstellen** auf, die ihre Wirksamkeit für eine Sicherung bezahlbarer Bestandswohnungen in Frage stellen, und die unbedingt bereinigt werden sollten:

- *Die Genehmigungspflicht nach § 250 sollte im Interesse einer raschen Wirksamkeit **nicht von einer Rechtsverordnung der Landesregierung abhängen**. Die Kriterien für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden in **§ 201a** gesetzlich definiert. Auf dieser Grundlage können diese Gebiete durch eine entsprechende **kommunale Satzung** rechtssicher und eindeutig bestimmt werden. Einer zusätzlichen Rechtsverordnung der Landesregierung bedarf es dazu nicht.*
- *Die vorgesehene **Befristung** des Genehmigungsvorbehaltes bis zum **31.12.2025** ist angesichts einer mittel- bis langfristigen zu erwartenden Fortdauer der angespannten Wohnungsmarktsituation in vielen Städten **nicht sachgerecht und sollte deshalb gestrichen werden**. Sachgerecht wäre ggf. eine Pflicht zur **Überprüfung** der oben vorgeschlagenen kommunalen Satzungen zur Bestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach spätestens 5 Jahren. Trotz der durch die Covid-19-Pandemie zu erwartenden Veränderungen des Finanz- und Wohnimmobilienmarktes in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt spricht nichts dafür, dass innerhalb der nächsten 5 Jahre überall ein ausgeglichener Markt für bezahlbare Mietwohnungen entstehen könnte.*
- *Die in **§ 250 Abs. 3** aufgeführten **Genehmigungstatbestände** eröffnen zahlreiche dem Sinn der Vorschrift widersprechende **Umgehungsmöglichkeiten**. Die Privilegierung der Nutzung durch Familienangehörige (Nr. 2) sollte **auf Ehegatten und Verwandte in gerader Linie** beschränkt werden. Entsprechend sollte auch **§ 172 Abs. 4 Nr. 3** geändert werden.*
- ***§ 250 Abs. 3 Nr. 6** sollte gestrichen werden, da in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt Mieter in der Regel meist nicht in der Lage sind, den Erwerb ihrer Mietwohnung zu finanzieren²⁶ Selbst wenn tatsächlich zwei Drittel der Mieterhaushalt zu einem Kauf ihrer Mietwohnung bereit und in der Lage wären, bedeutet das Risiko einer*

²⁶ Vgl. Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf S. 30: „Auch das Vorkaufsrecht des Mieters (§ 577 BGB) bietet insbesondere in angespannten Märkten keinen Schutz, da die Mieter die Kaufpreise in der Regel nicht aufbringen können.“

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

umwandlungsbedingten **Verdrängung für ein Drittel der betroffenen Haushalte** eine unzumutbare Härte, die mit der **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** nicht vereinbar ist.

- Entsprechend einer u.E. sachgerechten Forderung in Ziffer II. 10 des **Antrags „Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten“** der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 17.12.2019, Drs. 19/16047, ist auch die in Milieuschutzgebieten gem. **§ 172 Abs. 4 Nr. 6** geltende Regelung **zu streichen**, nach der eine Umwattungsgenehmigung zu erteilen ist, „wenn sich der Eigentümer verpflichtet, **innerhalb von sieben Jahren** ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern“. Da bei den heutigen Immobilienpreisen in Milieuschutzgebieten nur die wenigsten Mieterhaushalte einen Wohnungskauf finanzieren können bedeutet in der Praxis diese Regelung lediglich einen kurzfristigen **Aufschub einer Verwertung** der Immobilie und der **Verdrängung** der meisten angestammten Bewohner*innen. Durch das immer extremere **Auseinanderklaffen von Bestandsmieten und Wiedervermietungs mieten** bei nachhaltig angespanntem Wohnungsmarkt haben die meisten Betroffenen keine Chance, eine vergleichbar gelegene und für sie bezahlbare Wohnung zu finden.
- Weitergehende Vorschläge enthält der **Antrag „Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten“** der Fraktion DIE LINKE vom 16.09.2020, Drs. 19/22594 unter Ziff. II.2. Darin wird die Bundesregierung aufgefordert einen Gesetzentwurf vorzulegen, der „**Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum in Gebieten mit sozialen Erhaltungssatzungen (Milieuschutz) und in bereits festgelegten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ausnahmslos verbietet**, und Kommunen darüber hinaus ermächtigt, durch Satzungen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen, in denen Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum auf eng begrenzte Einzelausnahmen begrenzt sind.“ Eine derartige strikte Regelung hätte den Vorteil, dass zu Auslegungsfragen und Rechtsstreitigkeiten führende Ausnahmetatbestände weitgehend entfallen und damit die **Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit** für alle Beteiligten erhöht würde. Unter bestimmten engen Voraussetzungen hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereiches und ergänzt um eine Härtefallregelung könnte auch dieser Vorschlag in Abwägung zwischen der Eigentumsgarantie und dem Recht auf eine angemessene Wohnraumversorgung durchaus durch die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums (Art. 14 Abs.2 GG) gedeckt sein.
- Der in Abs. 7 konstituierte **Vorrang von Rechtsverordnungen gem. § 250** vor solchen nach **§ 172 Abs. 1 Satz 4** sollte **gestrichen werden**. Als *lex specialis* sollten vielmehr bestehende Milieuschutzsatzungen mit ihren differenzierten und in langjähriger Praxis bewährten Regelungen Vorrang haben.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

3. Fazit und Ausblick

Insgesamt wird aus der Perspektive der *Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht* das Baulandmobilisierungsgesetz als **ein erster Schritt** auf dem Weg zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik und zu einem wirksameren, sozialorientierten Steuerungsinstrumentarium ausdrücklich begrüßt. Unter Berücksichtigung einer oben im Einzelnen dargelegten „**Nachsärfung**“ des **vorliegenden Gesetzentwurfes** werden damit kommunale Handlungsspielräume zur Mobilisierung von Bauland, zur Förderung des Neubaus und zur Sicherung bezahlbarer Mietwohnungen im Bestand nicht unwesentlich erweitert.

Das Gesetz sollte deshalb unbedingt noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden!

Weitere Schritte in der nächsten Legislaturperiode sollten u.a. folgende Kernpunkte i.S. einer sozial gerechteren Bodenordnung in den Blick nehmen:

- **Bodenpreisregulierung ermöglichen**

Kommunen sind bei ihrer Liegenschaftspolitik und bei der Anwendung städtebaulicher Instrumente (z.B. Vorkaufsrecht) an den Verkehrswert gebunden. Dieser entkoppelt sich in angespannten Märkten immer mehr von einem durch gemeinwohlorientierte Nutzungen zu erwirtschaftenden ertragsbasierten Wert. Das **Deutsche Institut für Urbanistik** hat dazu jüngst basierend auf einem Praxisforschungsprojekt unter Beteiligung zahlreicher Städte Empfehlungen publiziert, u.a.: „Zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung wird daher vorgeschlagen, auf der Basis des festgestellten Verkehrswertes den dann maßgeblichen **‚regulierten Bodenwert‘ einzufrieren** und eine Anpassung nur noch im Umfang der allgemeinen Teuerungsrate zuzulassen. Ergänzend sollte auch geprüft werden, ob mit einem **Bodenpreisdämpfungsgesetz** ein Genehmigungsvorbehalt analog dem Grundstücksverkehrsgesetz für Baugrundstücke und Bauerwartungsland geschaffen wird. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten könnte die Genehmigung solcher Grundstückverkäufe untersagt werden, wenn der Verkaufspreis oberhalb des ‚regulierten Bodenwertes‘ liegt.“²⁷

Mit ähnlicher Zielrichtung hat auch die Fraktion DIE LINKE bereits in Ihrem **Antrag „Bauland in Gemeinschaftshand - Bodenpreissteigerungen bekämpfen“**, Drs. 19/16043 vom 17.12.2019 vorgeschlagen, Konzepte für eine **Bodenpreisregulierung** zu erarbeiten und die **Transparenz** des Immobilienmarktes durch ein öffentlich einsehbares Immobilienregister zu erhöhen.

- **Leistungslose Bodenwertsteigerungen der Allgemeinheit zuführen**

Boden ist **wie Luft und Wasser** eine nicht vermehrbare Ressource, unverzichtbar für die Daseinsvorsorge und **Basis für andere Gemeinschaftsgüter** wie Naturschutz, Klimaschutz, Gesundheitsschutz und sozialen Zusammenhalt. Baurecht wird durch öffentliche Planungs- und Genehmigungsakte verliehen. Daraus folgt auch, **dass die Bodenrente im Wesentlichen der Allgemeinheit zusteht**, insbesondere insoweit sie ohne eigene Anstrengungen der Eigentümer*innen entstanden ist. Die **Verfassung des Freistaats Bayern** (und ähnlich die

²⁷ Difu (2021): a.a.O. S. 1,2

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Bremische Verfassung) fordert deshalb in ihrem **Art. 161 Abs. 2**: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, **sind für die Allgemeinheit nutzbar** zu machen.“

Hierzu ist das Baugesetzbuch entsprechend einer Forderung des *Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik 2018* um einen **Planungswertausgleich** als besondere, für Infrastrukturinvestitionen zweckgebundene Abgabe zugunsten der Kommune zu ergänzen.²⁸ Der Planungswertausgleich soll unabhängig von städtebaulichen Verträgen nicht nur in Bebauungsplangebieten, sondern auch bei der **Nutzung nicht ausgeschöpfter Baurechte im unbeplanten Innenbereich** gem. §34 gelten. Er soll (spätestens) dann fällig werden, wenn das bestehende Baurecht genutzt oder das Grundstück verkauft wird. Durch eine **Bodenwertzuwachssteuer** (alternativ: durch eine Grundsteuer als Bodenwertsteuer in angemessener Höhe) sind (leistungslose) Bodenwertzuwächse regelmäßig oder spätestens bei ihrer Realisierung durch den Verkauf der Immobilie zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen.²⁹ Damit könnten die Boden- und Immobilienspekulation ökonomisch unattraktiv werden und der öffentlichen Hand die **Finanzmittel für Infrastruktur** und Baurechtschaffung gesichert werden.

Die Fraktion DIE LINKE hat in Ihrem o.g. Antrag ebenfalls einen **Planungswertausgleich** zur Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen in Höhe von **70 Prozent** vorgeschlagen. Des Weiteren richtet sich der Antrag auch auf steuerrechtliche Änderungen mit bodenpolitischer Wirkung wie die Einführung einer **Bodenwertzuwachssteuer** und einer Grundsteuer C, den **Ausschluss der Umlegung der Grundsteuer auf die Mieter**, die **Abschaffung der steuerbefreienden 10jährigen Spekulationsfrist** für private Immobilienverkäufe (§ 23 Einkommensteuergesetz) sowie die Eindämmung der Umgehung der Grunderwerbssteuer durch **Share Deals** (Verkauf von Anteilen einer grundstücksbesitzenden Kapitalgesellschaft anstelle des Grundstücks).

▪ **Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Vielfalt in Bestandsquartieren umfassender schützen**

Im Antrag „**Mit Stadtentwicklung Innenstädte und Ortskerne lebendig halten – Kleine Gewerbe schützen und Stadt der kurzen Wege stärken**“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 12.05.2020, Drs. 19/19143, wird unter Ziffer II.3.d) gefordert „die **Erhaltungssatzung zu öffnen**, so dass auch Handwerk, Kultur, kleinteiliges Gewerbe und Handel über die Ausweisung von **Gewerbe- und Kulturerhaltungsgebiete** geschützt werden können und hierfür den § 172 BauGB entsprechend anzupassen.“

²⁸ Vorbild könnten hier die Regelungen in der Schweiz sein. Die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen ist als Mehrwertabgabe 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. [...] Der Kanton Basel-Stadt erhebt bereits seit 1977 eine Mehrwertabgabe in Höhe von zunächst 50 und heute 40 Prozent der planungs-/einzonungsbedingten Wertsteigerungen (Basler Bau und Planungsgesetz, §§ 120 ff).

²⁹ Im Kanton Basel Stadt wird unabhängig von der teilweisen Abschöpfung des planungsbedingter Mehrwerts 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.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Zur schützenswerten sozialen und kulturellen Vielfalt in urbanen Quartieren zählen auch **Clubs und Livemusikspielstätten** mit ihrer gewachsenen Bedeutung nicht nur für die Jugendkultur. Neben den bekannten planungs- und immissionsschutzrechtlichen Restriktionen unterliegen diese Nutzungen in überhitzten, von Kapitalanlegern dominierten Immobilienmärkten einem **zunehmenden Verdrängungsdruck** durch häufigen Eigentümerwechsel der Immobilie oder profitablere Nutzungen. In den **Anträgen „Clubsterben stoppen“** der Fraktion DIE LINKE vom 17.10.2019, Drs. 19/14156 sowie **„Clubkultur erhalten – Clubs als Kulturorte anerkennen“** der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13.11.2019, Drs. 19/15121, werden dazu einige konkrete, auch bodenpolitisch relevante Vorschläge unterbreitet. So fordert DIE LINKE in ihrem o.g. Antrag unter Ziffer II.3. „Das Baugesetzbuch wird dahingehend geändert, dass

- a) **Kulturschutzgebiete** geschaffen werden. Kulturschutz wird als Teil der Erhaltungsordnung (§172 BauGB) eingeführt;
- b) eine neue **Baugebietskategorie „Kulturgebiet“** eingeführt wird, um bestehende Clubs vor Verdrängung zu schützen und die Ansiedlung neuer Clubs auch in Innenstädten zu ermöglichen.“ Zusätzlich sollte zumindest in sozialen Erhaltungssatzungsgebieten (Milieuschutzgebieten) bzw. **Kulturschutzgebieten** die Möglichkeit geschaffen werden, **Miet(erhöhungs)-obergrenzen** festzulegen, **Gewerbemietenspiegel** einzuführen und den **gewerblichen Kündigungsschutz** zu verbessern.

Diese Forderungen werden seitens der *Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht* unterstützt. Eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung im Sinne der **Neuen Leipzig-Charta** muss der finanzmarktgetriebenen Verwertung von Immobilien in (innerstädtischen) Wohn- und Mischgebieten künftig deutlich engere Grenzen setzen. Nur so können sozial und kulturell vielfältige, **lebenswerte Quartiere** erhalten werden.

Dazu sollten insbesondere die Regelungen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (sog. Milieuschutzsatzungen) nach **§ 172 Abs. 1 Nr. 2** für Gebiete mit **angespanntem Wohnungs- und Gewerbeimmobilienmarkt** weiterentwickelt werden. Lokales Handwerk und kleinteiliges Gewerbe wie Einzelhandel und Gastronomie sollten ebenso vor einer **Verdrängung durch zahlungskräftigere Nutzungen** geschützt werden wie kulturelle und soziale Nutzungen unabhängig von ihrer Trägerschaft. Dazu zählen etwa Künstlerateliers, Musikclubs, gemeinnützige Beratungs- und Betreuungsangebote u.ä. Neben dem Genehmigungsvorbehalt für bauliche Veränderungen und für die Umwandlung von Miet- in Eigentumsräume bedarf es dazu auch einer **Regulierung bzw. Begrenzung von Gewerbemieten** unter bestimmten Voraussetzungen.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

▪ **Den kommunalen Zugriff auf den Boden erleichtern, kommunale bzw. regionale Bodenfonds fördern³⁰**

Nur im Zusammenwirken von planungsrechtlichen Instrumenten und dem Bodeneigentum der Kommune (bzw. kommunaler Entwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaften) lassen sich Gemeinwohlziele erfolgreich umsetzen. Der Aufbau einer **strategischen Bodenreserve** erfordert eine langfristig angelegte, **aktive kommunale Liegenschaftspolitik**. Um in Haushaltsnotlagen eine kurzfristig orientierte fiskalische Verwertung des Liegenschaftsvermögens auszuschließen, sollte es in revolvierenden, als Sondervermögen ausgestalteten **kommunalen bzw. regionalen Bodenfonds** zusammengefasst werden.

Dies ist jedoch vor allem für Kommunen mit **hohen Altschulden** und angespannter Haushaltssituation kaum möglich. Als Folge der Pandemie wird die Zahl solcher Gemeinden in nächster Zeit zunehmen. Eine wesentliche Forderung an den Bund ist deshalb in diesem Zusammenhang eine rasche Regelung zur **Übernahme der kommunalen Altschulden** in gemeinsamer Anstrengung mit den Ländern. Flächenankäufe, die zur Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge oder einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung dienen, müssen generell **von der Grunderwerbssteuer befreit** werden. Im Rahmen der Wohnungs- und Städtebauförderung sowie von Maßnahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sollte der Bund verstärkt darauf hinwirken, dass die Länder die im **Kommunal- bzw. Haushaltsrecht** liegenden Hindernisse für eine nachhaltige und aktive Bodenvorratspolitik beseitigen.

Angesichts der vielfältigen mit der Bodennutzung verbundenen Herausforderungen nicht nur der sozialen Wohnraumversorgung, sondern auch des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ist die **Förderung einer aktiven und strategischen kommunalen/regionalen Bodenvorratspolitik** dringend geboten.

▪ **Gemeinwohlorientierte Nutzung bundeseigener Immobilien**

Es ist eine zu Recht in der aktuellen bodenpolitischen Debatte immer wieder erhobene Forderung, dass der Bund (aber auch die Länder) ihr Immobilienvermögen **nicht unter fiskalischen Aspekten** verwerten, sondern der **gemeinwohlorientierten Nutzung** eine absolute Priorität einräumen und damit eine **Vorbildwirkung** auf andere institutionelle Immobilieneigentümer*innen entfalten. Boden und Immobilien des Bundes (und der Länder), die für eigene Zwecke nicht mehr benötigt werden, sollten grundsätzlich **nicht gegen Höchstgebot privatisiert** werden, sondern kostenfrei oder zu einem niedrigen Festpreis **Kommunen oder gemeinwohlorientierten Trägern** überlassen werden. Dadurch werden die Schaffung bezahlbarer Wohnungen und sozialer Infrastruktureinrichtungen, aber auch **klimaschutzrelevante Bodennutzungen** wie die Anlage von Hochwasser-Retentionsflächen, die Wiedervernässung von Mooren oder großflächige Aufforstungen ermöglicht.

³⁰ Vgl. Difu (2021). a.a.O. S. 2 sowie die differenzierten Vorschläge in: Luise Adrian et.al. (2021): a.a.O.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Mit diesem Ziel hat die Fraktion DIE LINKE in ihrem **Antrag „Bauland in Gemeinschaftshand – Bodenpreissteigerungen bekämpfen“**, Drs. 19/16043 vom 17.12.2019 ein **Bodensicherungsgesetz** vorgeschlagen. Darin soll ein **Privatisierungsstopp** bundeseigener Grundstücke, eine Weitergabe an Private **nur im Erbbaurecht** und eine **vorrangig gemeinwohlorientierte** verbilligte oder kostenfreie Abgabe an Kommunen oder gemeinnützige Träger geregelt werden. Das bundeseigene Liegenschaftsvermögen soll demnach in einem einheitlichen **Bundesbodenfonds** zusammengeführt werden. Außerdem werden in dem Antrag ein ausreichend dotiertes **Bodenankaufsprogramm** des Bundes sowie die Einrichtung eines **Bodensicherungsfonds** zur Förderung des Grunderwerbs durch Länder, Kommunen oder gemeinnützige Träger gefordert.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert mit gleicher Zielrichtung in ihrem **Antrag „Mit Stadtentwicklung Innenstädte und Ortskerne lebendig halten – Kleine Gewerbe schützen und Stadt der kurzen Wege stärken“** vom 12.05.2020, Drs. 19/19143 unter Ziffer II.8. „die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben [...] in einen ‚**Gemeinnützigen Bundesbodenfonds**‘ umzuwandeln, der eine „gemeinwohlorientierte Bodenpolitik betreibt, die Nutzung von Boden für öffentliche Zwecke fördert und die Kommunen bei Auf- oder Ausbau einer gemeinwohlorientierten Boden- und Flächenbevorratungspolitik unterstützt.“ Die Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens sollten dabei integriert werden.³¹

Vor dem Hintergrund der in die gleiche Richtung zielenden **Ergebnisse des Münchner Ratschlags zur Bodenpolitik 2018** werden die Forderungen der beiden oben zitierten Anträge **nachdrücklich unterstützt**.

Zu hoffen ist, dass die Diskussion über das Baulandmobilisierungsgesetz zum Anlass genommen wird, über das anstehende Gesetzesvorhaben hinaus die mittel- und langfristig anstehende **Reform des Bodenrechts** erneut auf die politische Tagesordnung zu setzen. Über eine nachhaltige Stadtentwicklung und eine soziale Wohnraumversorgung hinaus geraten damit grundsätzliche gesellschaftliche Fragen des angemessenen Umgangs mit dem unvermehrbar und unverzichtbar **GEMEINGUT BODEN** und auch einer **gerechten Vermögensverteilung** in den Blick, wie Sie der frühere Münchner Oberbürgermeister und spätere Bundesbau- und Bundesjustizminister **Dr. Hans-Jochen Vogel** (1926–2020) bereits 1972³² und zuletzt 2019³³ mit großem Nachdruck immer wieder pointiert aufgegriffen hat.

Die **Spielräume**, die die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie für eine bodenpolitische Wende in diesem Sinne eröffnet sind gar nicht so eng, wie oft unterstellt wird - wenn man die gesellschaftlichen und individuellen Folgen finanzmarktgesteuerter Bodenmärkte adäquat gewichtet.

³¹ Vgl. hierzu Difu (2021), S. 3

³² Hans-Jochen Vogel (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung. In: NJW – Neue Juristische Wochenschrift, 1972/ Heft 35, S. 1544 ff.

³³ Hans-Jochen Vogel (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung, nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg i. Br.

Stellungnahme Stephan Reiß-Schmidt, Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Der an der LMU in München lehrende Staats- und Verwaltungsrechtler **Prof. Dr. Martin Burgi** sieht gerade im Hinblick auf eine ausgewogene Wohnraumversorgung die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Neubewertung: „Der Begriff ‚wohnraumbezogene Bodenpolitik‘ umfasst ein vielfältiges, weiter wachsendes und teilweise der systematischen Entfaltung noch harrendes Instrumentarium. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG errichtet insoweit keine absolute und vor allem keine klar in der Karte erkennbare Grenze, vielmehr einen fein abgestimmten Rahmen. Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ist also möglich, sie empfängt von der Verfassung allerdings Impulse zugunsten von mehr Differenzierung in Sache und Ton. Nach 70 Jahren Grundgesetz lässt sich insoweit also ein moderat-ermutigendes Fazit ziehen, aus der Sicht des Verfassungsrechts, aber auch aus der Sicht der Wohnungssuchenden.“³⁴

München, 15. Februar 2021

³⁴ Martin Burgi (2020): Eigentumsordnung und Wohnungsnot: Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 5/ 2020, S. 264