



**Reden  
wir über...**  
DER ZUKUNFTSDIALOG

**DGB**

# DER WOHNUNGSKRISE AUF DEN GRUND GEHEN

Hintergründe und gewerkschaftliche  
Positionen für eine sozial gerechte Bodenpolitik



© DGB/ayphoto/123RF.com



# VORWORT



Das Thema Wohnen steht ganz oben auf der politischen Agenda – auch beim DGB und seinen acht Mitgliedsgewerkschaften. Bei mehr als 200 Aktionen und Veranstaltungen, die wir dazu 2019 durchgeführt haben, wurde immer wieder deutlich, wie sehr das Thema die Menschen beschäftigt. Sie setzen sich auseinander mit Mietsteigerungen, überhöhten Nebenkosten, dem Rückgang von Sozialwohnungen oder alternativen Wohnformen. Klar ist dabei auch, wie belastend die Situation für viele Menschen ist, wenn sie nicht den Wohnraum finden, den sie brauchen: nah am Arbeitsplatz, nah an der Kinderbetreuung, der Schule, dem Ausbildungsort, der Uni – und bezahlbar.

Zunehmend ins Bewusstsein rückt die öffentliche Grundstücksvergabe. Auch die Brachflächen in guten Lagen und explodierende Bodenpreise werden als Probleme wahrgenommen. Fehlendes Bauland ist mittlerweile der Flaschenhals für den Wohnungsbau geworden; die Bodenpreise treiben die Mieten und Immobilienpreise in die Höhe. In den letzten fünf Jahren haben sich die Preise für Bauland in den Metropolen verdoppelt. Neubau lohnt sich auf diesen Flächen nur im Luxussegment. Für Beschäftigte wird es zunehmend schwierig, eine bezahlbare Wohnung oder ein günstiges Grundstück für den Bau eines Eigenheims zu finden. In Anbetracht der Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt muss sich die Politik auch in der Bodenfrage bewegen – im Bund, den Ländern und den Kommunen. In dieser Broschüre macht der DGB Vorschläge für eine sozial gerechte Bodenpolitik.

**Stefan Körzell**

DGB-Vorstandsmitglied

# 1. BODEN – DAS GRUNDLEGENDE PROBLEM DER GEGENWÄRTIGEN WOHNUNGSKRISE

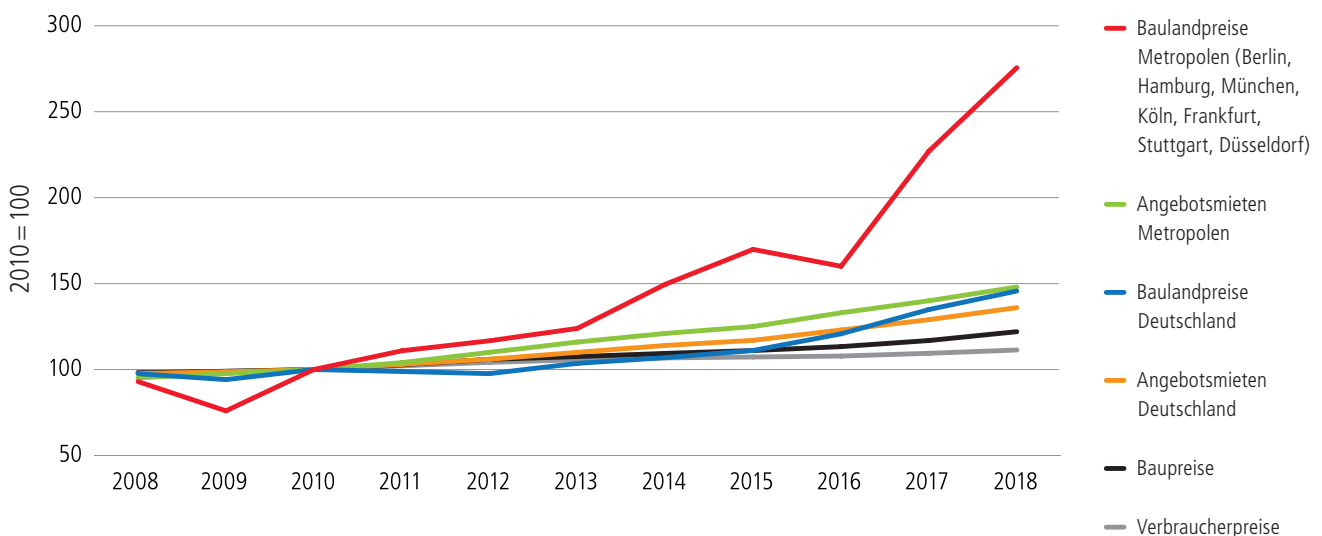
Wohnen ist ein wichtiges sozialpolitisches Thema unserer Zeit, da sind sich Politiker\*innen aller Couleur einig. In der Diskussion der letzten Jahre über steigende Mieten und Immobilienpreise ist ein zentraler, im wahrsten Sinne des Wortes grundlegender Aspekt unterbeleuchtet: Die Frage von Grund und Boden. Die enormen Steigerungen der Immobilienpreise in vielen Städten gehen nicht auf die Immobilie an sich zurück. Mauern, Türen oder die Einrichtung sind nicht signifikant im Wert gestiegen. Selbst umfassende Sanierungen tragen nur einen Bruchteil zu den Wertsteigerungen von Immobilien der letzten Jahre bei. Die Preisanstiege sind in erster Linie auf die gestiegenen Bodenpreise zurückzuführen. Das Credo beim Immobilienkauf lautet nicht umsonst „Lage, Lage, Lage“. Während sich die Ausstattung eines Gebäudes leicht verbessern lässt, sind Immobilien vor allem eines: nicht mobil.

Den Einfluss des Bodenpreises auf die Immobilien- und Mietpreise hat Christian Stupka, Sprecher der Initiative für ein soziales Boden-

recht, anhand der Klenzestraße in München durchgerechnet: Bereits 2014 hätte ein Quadratmeter Wohnfläche 7.160 Euro gekostet. 58 Prozent der Kosten entfielen allein auf den Bodenpreis, 42 Prozent auf die gesamten Aufwendungen für die Fertigung der Wohnung, von der Planung bis zur Schlüsselübergabe. Vier Jahre später kostete ein Quadratmeter Wohnfläche bereits 11.500 Euro, wobei 71 Prozent auf den Bodenpreis entfielen. Anders formuliert: Während die Baupreise zwischen 2014 bis 2018 um 10 Prozent gestiegen sind, haben sich die Bodenpreise für die Klenzestraße von 4.153 auf 8.165 Euro pro Quadratmeter fast verdoppelt. Diese Beispielrechnung zeigt, dass vor allem in den begehrten Lagen nicht mehr preisgünstig gebaut werden kann. Damit sich die Investition rechnet, muss 2018 eine Kaltmiete von 27 Euro pro Quadratmeter veranschlagt werden. Würde dem Bauherrn das Grundstück kostenlos zur Verfügung stehen, rechnete sich die Investition bereits bei einer Kaltmiete von 7,81 Euro (Süddeutsche Zeitung 29. August 2019). Der enorme Einfluss des Bodenpreises auf die Wohnkosten

## Preisentwicklungen Bauland und Mieten

Die Grafik zeigt die Preisentwicklungen auf Basis des Jahres 2010. Während die Baulandpreise in den Metropolen um 175 Prozent gestiegen sind, erhöhten sich die Verbraucherpreise um 11 Prozent. Zu beachten ist, dass die Entwicklungen auf unterschiedlichen absoluten Ausgangswerten basieren. 2010 kostete ein Quadratmeter Bauland in einer Metropole durchschnittlich 609 Euro. Bundesweit hingegen nur 130 Euro. Diese Schere ging bis heute sehr viel weiter auseinander.



Quelle: Angebotsmieten: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH; sonstiges: destatis

ist auch jenseits der Hotspots relevant und führt dazu, dass neben den Mieten auch der Bau oder Erwerb eines Eigenheims für immer mehr Menschen unerschwinglich wird.

Die Grafik verdeutlicht, welche entscheidende Rolle Boden bezüglich der Wohnungsfrage, v. a. in den großen Städten, spielt. Engpässe in der Bauwirtschaft können – wenn auch zeitverzögert – ausgeglichen werden. Bei steigenden Baukosten folgt mit etwas Verzögerung in der Regel eine Ausweitung der Kapazitäten und/oder die Entwicklung kostensenkender Innovationen wie z. B. serieller Bauweisen. Boden hingegen ist, wie das Bundesverfassungsgericht schon 1967 betonte, unvermehrbar und gleichzeitig unverzichtbar. Deshalb mahnte das Gericht an, dieses Gut nicht dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen. Die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt zeigt, welche gesellschaftlichen Verwerfungen sich einstellen, wenn dieses Spiel nicht unterbunden wird.

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

**Bundesverfassungsgericht, 12. Januar 1967**

Es findet ein regelrechter Run auf Bauland statt. Kommunen benötigen diese Flächen nicht nur für den Bau bezahlbarer Wohnungen, sondern auch für die Bereitstellung wichtiger sozialer Infrastruktur wie Krankenhäuser, Schulen, Bibliotheken, Kitas etc. Bedauerlicherweise haben viele Kommunen seit Mitte der 1990er-Jahre nicht nur einen Großteil ihrer Wohnungsbestände verkauft, sondern auch viele Flächen. In Berlin bspw. befinden sich 85 Prozent der Grundstücke, die für den Mietwohnungsbau geeignet sind, in privater Hand. Viele dieser Flächen bleiben jedoch unbebaut. Brachen in guten Lagen sind keine Seltenheit. Durch die enormen Preissteigerungen der letzten Jahre sind die Gewinne bei einer Spekulation mit unbebauten Flächen sehr viel höher als die Gewinne nach einer Bebauung. Diese Bodenspekulation führt zu einer weiteren Verknappung von Bauland. Zugleich haben hohe Bodenpreissteigerungen auch bei bebauten Grundstücken einen hohen



Verwertungsdruck zur Folge. Dies führt anstelle einer Instandsetzung oder Modernisierung vermehrt zum Abriss von bestehenden, preisgünstigen Wohnungen, um an derselben Stelle neue, höherpreisige Wohnungen oder andere profitablere Nutzungen (Hotels etc.) zu errichten.

Steigende Mieten oder Immobilienpreise müssen viele zahlen, von den Steigerungen der Bodenpreise profitieren nur wenige. Dirk Löhr, Professor für Steuerlehre an der Hochschule Trier, hat errechnet, dass ein Großteil der Profite an die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung gehen. Er bezeichnet den Boden deswegen als „die verkannte Umverteilungsmaschine“ (Löhr 2018). Besonders ungerecht ist diese Umverteilung von unten nach oben, da sie weitestgehend auf leistungslosen Gewinnen beruht. Steigerungen des Bodenwertes gehen auf kommunale Planungsverfahren, Ansiedelung von Unternehmen, Verbesserung des Wohnumfeldes oder den Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr zurück. Dies sind Leistungen, die die Allgemeinheit finanziert; die daraus folgenden Gewinne landen jedoch überwiegend in privaten Taschen. Außerdem wird die Nachfrage, und damit auch die Preise, durch die seit Jahren andauernde Niedrigzinspolitik angeheizt: Da andere renditeträchtige Anlageoptionen fehlen, ist die Spekulation mit dem begrenzten Gut Boden eine vergleichsweise sichere Option.

## 2. BODENPOLITISCHE INSTRUMENTE IN DER PRAXIS



© DGB/Simone M. Neumann

In den 1970er-Jahren gab es Bestrebungen, bundesweit einheitliche Instrumente für eine soziale Bodennutzung einzuführen. Vor allem der damalige Bundesbauminister und frühere Münchner Oberbürgermeister Hans Jochen Vogel setzte sich vor dem Hintergrund stark steigender Bodenpreise dafür ein. Allerdings scheiterten diese Bestrebungen, sodass die Möglichkeiten einer sozialen Bodenpolitik weitgehend in den Händen der Kommunen liegen. Daran wird wohl auch die für 2020 geplante Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) nichts ändern. Die Novelle soll sich an den weitgehend enttäuschenden Ergebnissen der Baulandkommission der Bundesregierung orientieren. Folgende Instrumente kommen stellenweise zur Anwendung:

### **Städtebauliche Verträge** geregelt in § 11 und 12 BauGB

Mit einer Gesetzesänderung wurde es den Gemeinden ab 1993 ermöglicht, alle, die von der Planung profitieren, auch an den Lasten, die durch die Planung entstehen, zu beteiligen. Dies wird in einem städtebaulichen Vertrag festgehalten. Städtebauliche Verträge werden zwischen Investor\*innen und Kommunen geschlossen. Sie können nur in Planungsverfahren eingesetzt werden, also in der Außenentwicklung. In München werden die Möglichkeiten seit 1994

umfassend ausgereizt. So konnten 720 Millionen Euro abgeschöpft und mehr als 15.000 Kita- bzw. Grundschulplätze auf Kosten der Investor\*innen errichtet werden. Zudem müssen 30 Prozent der neu errichteten Wohnungen im geförderten Wohnungsbau entstehen und noch einmal 10 Prozent im Preisgedämpften sein. Leider fallen in Bayern die meisten Sozialwohnungen nach 25 Jahren wieder aus der Bindung. Investor\*innen lassen sich auf städtebauliche Verträge jedoch nur in prosperierenden Kommunen ein, in denen sie trotz strenger Vorgaben hohe Renditen für ihr Vorhaben erwarten. Diese Kommunen verfügen in der Regel auch über eine gut ausgestattete Verwaltung, die die Einhaltung der Verträge überprüfen kann. Zudem wird über städtebauliche Verträge nur ein Teil der Bodenwertsteigerungen – und nur in Gebieten der Außenentwicklung – abgeschöpft. Und es gibt eine sehr enge Definition der Lasten, die über dieses Verfahren abgeschöpft werden können. Einfacher und überall anzuwenden wäre das Instrument des Planwertausgleichs.

### **Städtische Entwicklungsmaßnahme (SEM)** geregelt in § 165 BauGB

Eine SEM kann zur Anwendung kommen, wenn ein neues Gebiet entwickelt werden soll. Die Kommune kann dabei die Bodenpreise einfrieren, meist zum Preis des Ackerlandes. Sie hat ein Vorkaufs-

recht und kann auch enteignen, wenn bei Nichtverkauf das Gesamtprojekt gefährdet ist. Die Kommune erschließt das Gebiet und bebaut es. Sie darf die Immobilien nicht behalten und muss überschüssige Verkaufserlöse an die ursprünglichen Grundeigentümer\*innen zurückgeben. Neben einer Beschleunigung des Bauvorhabens kann durch eine SEM langfristig bezahlbares Wohnen ermöglicht werden, wenn die Kommune die Immobilien an Genossenschaften, öffentliche Wohnungsbaugesellschaften oder andere gemeinwohlorientierte Gesellschaften verkauft. Der Verkauf kann zu moderaten Preisen erfolgen, da die Kommune keine Mondpreise für den Boden bezahlen muss. Dauerhaft preisgünstiger Wohnraum ist durch eine SEM nicht garantiert. Besteht aber der politische Wille, wie bspw. in der geplanten SEM in München, wird auf Dauer bezahlbarer Wohnraum geschaffen ([www.prosem-muenchen.de](http://www.prosem-muenchen.de)).

### **Vorkaufsrecht**

geregelt in § 24 BauGB

Kommt es auf dem Gebiet einer Kommune zum Verkauf von Grundstücken, hat die Kommune zwei Monate Zeit, ihr Vorkaufsrecht geltend zu machen. Sie tritt statt des Käufers in den ausgehandelten Kaufvertrag ein. Dieser Vorgang ist auf bestimmte Gebiete beschränkt und die Kommune muss im Sinne des Allgemeinwohls handeln. Verpflichtet sich der Käufer, soziale Vorgaben zu erfüllen, kann das Vorkaufsrecht der Kommune durch den Abschluss sogenannter Abwendungsvereinbarungen verwirkt werden. Die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht auszuüben, kann umgangen werden, wenn Grundstücke als Teil von Gesellschaften verkauft werden. Erwirbt der Käufer bis zu 95 Prozent der Gesellschaft, handelt es sich um einen sogenannten Share-Deal. Die Kommune hat dann keine Möglichkeit, das Vorkaufsrecht für die verkauften Grundstücke auszuüben.

### **Konzeptvergabe und Erbbaurechte**

geregelt in kommunalen Verordnungen und dem Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz)

Einige Kommunen veräußern ihre Grundstücke nicht mehr nach dem Höchstgebot, sondern nach der Qualität eines Bebauungskonzepts. Durch diese Konzeptvergabeverfahren kann die Kommune bspw. Einfluss darauf nehmen, ob barrierefreier, ökologischer oder sozialer Wohnraum entsteht. Ähnliche Auflagen können auch bei der Ver-

gabe nach Erbbaurecht gemacht werden. Hier verpachtet eine Kommune ein Grundstück für bspw. 99 Jahre zu einem festgelegten Zinssatz und mit bestimmten Auflagen, was die Nutzung angeht. So kann die Kommune dauerhaft Kontrolle über den Boden behalten und Vorgaben für eine soziale Nutzung machen. Tübingen vergibt seine Grundstücke in der Regel nach Konzept. Freiburg hat 2018 beschlossen, dem Erbbaurecht Vorrang zu geben und städtische Grundstücke nur noch in begründeten Ausnahmefällen zu verkaufen. Diese Privatisierungsbremse stoppt die Bodenspekulation und fördert eine zügige soziale und ökologische Bebauung der Flächen – sofern die Erbbauverträge entsprechend gestaltet sind und deren Einhaltung kontrolliert wird.

### **Baugebote**

geregelt in § 176 BauGB

Kommunen können bezogen auf einzelne Grundstücke Baugebote aussprechen. Werden diese nicht befolgt, wird angedeutet das Grundstück an die Kommune oder einen anderen Bauwilligen zu verkaufen. Geschieht dies nicht, kann das Grundstück zum Verkehrswert enteignet werden. Die Anwendung dieser Schritte ist jedoch sehr voraussetzungsvoll und muss für jedes Grundstück einzeln vollzogen werden. Deswegen entfalten die Baugebote in ihrer jetzigen Form nur wenig Wirkung.

### **Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)**

bislang nur diskutiert

In einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) legen Kommunen größere innerstädtische Gebiete fest, in denen sie fehl- oder ungenutzte Flächen mobilisieren möchten. Eigentümer\*innen in diesen Gebieten sind angehalten, die Flächen zu bebauen. Erfolgt dies nicht, sind Baugebote und als letzter Schritt Enteignungen möglich. Das Instrument ähnelt den Baugeboten, wird aber auf ein ganzes Gebiet angewendet und ist dadurch für eine Kommune mit geringerem Aufwand umsetzbar. Bislang gibt es nur Planspiele einer IEM.

### **Das Ulmer Modell**

Bereits im 19. Jahrhundert begann die Stadt Ulm, systematische Boden- und Baulandpolitik zu betreiben. Sie kauft landwirtschaftliche Flächen auf und besitzt heute etwa ein Drittel der Stadtfläche.

Für eigene Vorhaben verfügt die Kommune also über ausreichend Ausgleichsflächen. Ein Bebauungsplan wird von der Stadt erst ins Verfahren gegeben, wenn alle neu beplante Flächen im Besitz der Stadt sind. Dadurch werden Bodenwertsteigerungen durch Planungsverfahren der Stadt nicht privatisiert. Außerdem besteht die Stadt auf eine Rückkaufklausel, wenn sie unbebaute Grundstücke verkauft. So ist eine Spekulation mit Boden unmöglich (vgl. Stadt Ulm 2020). Durch die soziale Bodenpolitik der Kommune erfreut sich das Modell einer hohen Akzeptanz in der Region und wird über Parteigrenzen hinweg fortgeführt.

### **Vergabe von Gewerbeflächen in München**

Die Stadt München hat klare Vergabekriterien für die knappen städtischen Gewerbeflächen. Der DGB setzte durch, dass diese Flächen nur an tariflich gebundene Betriebe vergeben werden dürfen. Denn warum sollte eine Kommune Betriebe ansiedeln lassen, die Dumpinglöhne bezahlen, sodass die Beschäftigten auf ergänzende Leistungen der öffentlichen Hand angewiesen sind? Die Münchener Vorgabe ist folglich konsequent. Zudem haben Betriebe bessere Chancen auf die Flächen, wenn sie Wohnungen für ihre Mitarbeiter\*innen bereitstellen.

### **Grundsteuer / Grundsteuer C**

Ende 2019 haben Bundestag und Bundesrat ein neues Gesetz zur Grundsteuer beschlossen. Der Steuersatz richtet sich nach dem Wert des Grundstücks und des darauf stehenden Gebäudes. Durch eine Öffnungsklausel, durchgesetzt von der CSU, ist es den Ländern möglich, andere Berechnungsgrundlagen zu nehmen. Bayern bspw. favorisiert das Flächenmodell, das die Steuer unabhängig von der Lage und der Bebauung, sondern allein nach der Flächengröße bemisst. Kommunen haben die Möglichkeit, für unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz anzusetzen, die sogenannte Grundsteuer C. Damit soll die Spekulation mit unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken verteuert werden. Die Reform tritt 2025 in Kraft.

### **Zusammenfassung**

Die Kommunen können durch das Bau- und Planungsrecht regulierend in den Markt eingreifen und Investor\*innen an Infrastrukturkosten beteiligen. Die vorgestellten Instrumente setzen

eine gut ausgestattete Verwaltung voraus, die Vorgaben machen und v.a. überwachen kann. Vielen Kommunen fehlt dazu aber schlichtweg das Personal oder der politische Wille. Kommunen in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld haben eine nachteilige Verhandlungsposition gegenüber Investor\*innen. Trotz der bestehenden Regulierungen ist es bislang nicht zu einer Entspannung auf dem Bodenmarkt gekommen und der Spekulation konnte kein Einhalt geboten werden. Dies liegt auch daran, dass es bei Bauaktivitäten im unbeplanten Innenbereich fast keine Handhabung für die Kommune gibt, Vorgaben zu machen und die Steigerungen des Bodenwertes abzuschöpfen. Jedoch finden rund 50 Prozent der Bauaktivitäten in genau diesen Gebieten statt.



## 3. POSITIONEN DER GEWERKSCHAFTEN



© DGB/Simone M. Neumann

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.

### 3.1 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 Aus-

stattung 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 Kapitalgesell-

schaften Verkäufe, die als Share-Deals getätigt werden, und im Fall von Privatpersonen Verkäufe nach Ablauf einer Haltefrist von zehn Jahren nach dem Erwerb der 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 zustande gekommen 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.

### 3.2 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, sozialökologische 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 Vorkaufsrechts, sodass die Kommunen spekulative Preis-

überhöhungen 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 ausgestattet 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.

#### 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.

### 3.3 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 Ver-



wendung 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.

## **3.4 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 sozialökologischen 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.



## 4. LITERATUR

- Deutsches Institut für Urbanistik 2017: Bodenpolitische Agenda 2020-2030; <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>
- Löhr, Dirk 2018: Boden – die verkannte Umverteilungsmaschine. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, S. 3–19.
- 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>
- Süddeutsche Zeitung, 29. August 2019: „Ein Quadratmeter für 160 000 Euro“; <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-grundstueckpreis-immobilien-bodenrichtwert-1.4580410>
- Vogel, Hans-Jochen 2019: Mehr Gerechtigkeit!, Herder Verlag.
- [www.prosem-muenchen.de](http://www.prosem-muenchen.de)

**Impressum:**

Herausgeber:  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz-  
und Steuerpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

V.i.S.d.P.: DGB-Vorstandsmitglied  
Stefan Körzell

Redaktion: Maximilian Fuhrmann  
Stand: Januar 2020

Lektorat: Martin Silbermann  
Gestaltung: Philip Esch  
Druck: DCM Druck Center  
Meckenheim GmbH

