

Münchener Ratschlag zur Bodenpolitik, 22. und 23. Juni 2018

# Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik

Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern!

## Anlass und Ziel

Am 22. und 23. Juni 2018 sind auf Einladung der *Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht* ([www.initiative-bodenrecht.de](http://www.initiative-bodenrecht.de)) über 60 hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der Städte Berlin, Bremen, Frankfurt a. M., Freiburg, Hamburg, Leipzig, München, Münster, Tübingen und Ulm sowie Expertinnen und Experten des Deutschen und des Bayerischen Städtetags, des Deutschen Instituts für Urbanistik, des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung sowie von zahlreichen weiteren Akademien, Stiftungen und Hochschulen zu einer kommunalen Werkstatt, dem *Münchener Ratschlag zur Bodenpolitik*, zusammengekommen. Nach einer Einführung durch Staatssekretär Gunther Adler, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, und im Austausch mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages haben sie die drängenden Herausforderungen und aktuellen Handlungsmöglichkeiten einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik in Arbeitsgruppen und Diskussionsrunden eingehend erörtert. Vertreterinnen und Vertreter aus Basel, Wien und Zürich haben die Werkstatt mit ihren bodenpolitischen Erfahrungen und ihrer kritischen Außensicht bereichert.

Der vorliegende *Kommunale Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik* fasst wesentliche Ergebnisse, Forderungen und Empfehlungen aus kommunaler Perspektive zusammen. Grundlagen für die Beratungen waren u.a. das vom Präsidium des Deutschen Städtetages 2017 beschlossene Positionspapier „Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“ (<http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/083226/index.html>) sowie die ebenfalls 2017 von Difu und vhw publizierte, von einem Expertenkreis erarbeitete „Bodenpolitischen Agenda 2020-2030“ ([difu.de/11558](http://difu.de/11558)).

Das vorliegende Papier dokumentiert die insbesondere von den kommunalen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des *Münchener Ratschlags zur Bodenpolitik* persönlich und mehrheitlich getragenen Auffassungen.

Der *Kommunale Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik* wird mit der Bitte um Berücksichtigung im Rahmen der – ausgehend vom Koalitionsvertrag – geplanten Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ an das federführende Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie an weitere berührte Bundesministerien und an die Fraktionen im Deutschen Bundestag übersandt. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landtage aller Bundesländer, die Mitglieder der Bauministerkonferenz, die kommunalen Spitzenverbände sowie die wohnungswirtschaftliche Verbände erhalten das Dokument mit der Bitte um Unterstützung und weitere Verbreitung bei ihren Mitgliedern. Außerdem wird es überregionalen Medien für ihre Berichterstattung und als Hintergrundinformation zur Verfügung gestellt.

## Präambel

Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ist der Dreh- und Angelpunkt sozialer Wohnraumversorgung und lebenswerter Städte. Boden ist wie Luft und Wasser kein Gut wie jedes andere. In seinem Beschluss zu Artikel 14 Grundgesetz vom 12. Januar 1967 hat das Bundesverfassungsgericht u.a. festgestellt: „Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

### Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht

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

### Initiatoren

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

### Informationen zur Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht:

[www.initiative-bodenrecht.de](http://www.initiative-bodenrecht.de)

Eine „dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 5 Baugesetzbuch) ist angesichts eines immer mehr in die internationalen Finanzmärkte einbezogenen Boden und Immobilienmarktes, der in den letzten Jahren stark gestiegenen Bodenpreise und Mieten und eines anhaltenden Wachstumsdrucks in vielen Städten immer weniger zu gewährleisten. Die Städte sehen sich mehr denn je in der Pflicht, die gegebenen Handlungsspielräume für eine soziale Stadtentwicklungspolitik kreativ zu nutzen und den Erfahrungsaustausch zu erfolgreichen Modellen in der kommunalen Bauland- und Wohnungspolitik zu verstärken. Diese Bemühungen im Rahmen des gegebenen rechtlichen Instrumentariums stoßen aber angesichts eines zunehmenden Wachstumsdrucks und eines gravierenden Mangels an bezahlbaren Wohnungen immer mehr an ihre Grenzen.

Die beim Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik am 22./23. Juni 2018 teilnehmenden kommunalen Verantwortlichen sehen deshalb dringlichen Handlungsbedarf zur Verbesserung ihrer Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere im Boden- und Planungsrecht sowie im Steuerrecht. Sie appellieren nachdrücklich an die Verantwortlichen in Bund und Ländern, im Interesse des sozialen Friedens in den Städten u.a. die im Koalitionsvertrag genannten kurzfristigen Reformvorhaben zügig umzusetzen und die darüber hinaus mittelfristig erforderliche Weiterentwicklung des bodenpolitischen Instrumentariums vorzubereiten, z.B. durch die geplante Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“.

Die beim Münchner Ratschlag erörterten, aus kommunaler Perspektive prioritären Forderungen – insbesondere an den Bundesgesetzgeber – werden nachfolgend zusammengefasst.

## A. Steuern mit Steuern

Artikel 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung bestimmt, dass Steigerungen des Bodenwerts, die ohne besonderen Arbeits- und Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, für die Allgemeinheit nutzbar zu machen sind. Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz fordert, dass der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Die jüngere Geschichte zeichnet ein anderes Bild: Grundstücke in verdichteten Räumen haben einen immensen Wertzuwachs erfahren, der größtenteils einem privilegierten Personenkreis der Eigentümer zu Gute kommt. Die exklusive Nutzung von Grundstücken zur Spekulation und Vermehrung des eigenen Gewinns lässt sich mit dem Verfassungsauftrag schwerlich in Einklang bringen. Das geltende Steuerrecht unterstützt in einigen Bereichen diese Entwicklung. Der Münchner Ratschlag erhebt folgende Forderungen und Prüfaufträge, um dem Auftrag von Grundgesetz und Bayerischer Verfassung gerecht zu werden.

### Forderungen an Bund und Länder

#### A.1 Berücksichtigung bodensparender Anreize bei der Grundsteuerreform

- Der Bund muss bei der anstehenden Reform der Grundsteuer ein Modell schaffen, das bodensparende Bauweisen befördert und Anreize setzt, bestehendes Baurecht auszuschöpfen. Einen guten Ansatz geben das Bodenwertmodell und die Ermöglichung eines zonierte Satzungsrechts. Unabhängig davon muss die Umlegbarkeit der Grundsteuer auf die Nebenkosten bei Mietwohnungen abgeschafft werden.
- Das Bodenwertmodell, das den Bodenrichtwert mit der Grundstücksgröße multipliziert, ist einem kombinierten Modell, das Grundstück und Gebäude berücksichtigt, überlegen, weil es nicht das Brachliegenlassen von Grundstücken oder die unzureichende Ausnutzung des vorhandenen Baurechts befördert, sondern zu einer gemeinwohlorientierten Flächennutzung anregt. Das Bodenwertmodell ist einfach und kostengünstig zu administrieren.
- Das zonierte Satzungsrecht erlaubt in festgelegten Gebieten eine flexible Anpassung des Hebesatzes durch die Kommunen, um evtl. erhöhten Mobilisierungserfordernissen Rechnung zu tragen.

## A.2 Einheitliche Arbeitsweise und erweiterte Transparenz bei den Bodenrichtwerten schaffen

- Die Gutachterausschüsse arbeiten häufig mit sehr unterschiedlicher Qualität. Eine Angleichung von Zuschnitten und Arbeitsweise erscheint dringend erforderlich. Vorgaben sollten durch einen dafür einzurichtenden Zentralen Gutachterausschuss erfolgen.
- Bodenrichtwerte sagen häufig nur die halbe Wahrheit über die Dynamik der Bodenwerte aus. Diese manifestiert sich nicht zuletzt in den Preisen für Share Deals. Hier müsste seitens der Notare eine Berichtspflicht an ein bundesweit zu erstellendes Transaktions- und Eigentümerregister eingerichtet werden.

## A.3 Abschaffung des Privilegs der 10-Jahres-Frist in § 23 EStG

- Der Bund muss die Steuerfreiheit in § 23 EStG im Falle der Veräußerung eines im Privatvermögen gehaltenen Grundstücks nach Ablauf von zehn Jahren streichen und eine Steuerfreiheit nur dann in Aussicht stellen, wenn Grundstücke durch die Veräußerung einer dem Gemeinwohl dienenden Verwendung zugeführt werden.



### Offene Fragen, Prüfungsbedarf

## A.4 Gemeinwohlorientierte Baulandgewinnung aus landwirtschaftlichem Bestand

- Es wird angeregt, die Kombination des im Koalitionsvertrag zur einkommenssteuerlichen Entlastung von Landwirten zur Gewinnung von Wohnbauland enthaltenen Reinvestitionsmodells mit dem ergänzenden Vorschlag eines Veräußerungsmodells des Bayerischen Städtetags zu prüfen.

Während der Koalitionsvertrag vorsieht, die Gewinnung von Wohnbauland von Landwirten durch steuerlich wirksame Reinvestitionsmöglichkeiten in den Mietwohnungsbau zu verbessern, möchte der Bayerische Städtetag mit dem ergänzenden Vorschlag einen zeitlich befristeten Freibetrag im Einkommenssteuergesetz schaffen, wenn landwirtschaftliche Flächen, insbesondere innerstädtische Hofstellen und Tauschflächen, an Städte oder an soziale Bestandshalter für den Mietwohnungsbau oder hierfür erforderliche Infrastruktur veräußert werden.

## A.5 Vergleichende Betrachtung der in europäischen Ländern bereits praktizierten Besteuerung des Bodenwertzuwachses

- Es wird angeregt, durch eine systematische Aufbereitung der z.B. in der Schweiz oder in Spanien aus der Anwendung einer Bodenwertzuwachssteuer gewonnen Erkenntnisse die Wirksamkeit einer Implementierung in Deutschland zur Reduzierung von Spekulationen und zur gerechten Bodenpolitik zu prüfen. Der Prüfauftrag umfasst auch das Verhältnis zum Planungswertausgleich (vgl. D.3).

## A.6 Prüfung der hemmenden Wirkung der Grunderwerbsteuer

- Die Grunderwerbsteuer führt zu erheblichen Nebenkosten bei der Anschaffung und Herstellung von Wohnraum. Zu prüfen ist, ob und wie diese Steuer abgeschafft werden kann.

## B. Strategische kommunale Bodenvorratspolitik

Eine strategische, langfristig orientierte Bodenbevorratung dient dazu, die Handlungsfähigkeit der Kommunen durch die Eigentümerfunktion zu stärken, um eine nachhaltige und soziale Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik zu erleichtern. Voraussetzung ist das Einvernehmen, dass Kommunen dabei nicht fiskalische Ziele verfolgen, sondern sich – insbesondere bei entsprechender rechtlicher Bevorzugung – zu einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung ohne Gewinnerzielungsabsicht verpflichten. Hinsichtlich unterschiedlicher Rahmenbedingungen ist zwischen Flächen mit und ohne (städtebauliche) Entwicklungsperspektive sowie zwischen Flächen mit bzw. ohne Baurecht zu differenzieren. Das grundlegende Ziel der Innenentwicklung vor Außenentwicklung darf dabei nicht konterkariert werden.



## Forderungen an Bund und Länder

### B.1 Der Bund schafft die rechtlichen Voraussetzungen für ein Zugriffsrecht zu Gunsten der Kommunen

- Dies betrifft im Grundsatz alle Flächen, die innerhalb einer Gemarkung in den Verkauf kommen. Ein Ansatz könnte beispielsweise ein unbedingtes Vorkaufsrecht sein oder auch die Etablierung der Innenentwicklungsmaßnahme (vgl. D.4.). Für die Ausübung ist die jeweils verfolgte Zielsetzung zu definieren. Insbesondere für Flächen mit Entwicklungsperspektive zu Wohn-, Gewerbe- oder gemischt genutzten Quartieren ist dabei eine Beschränkung auf den entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert notwendig. Der zulässige Prüfzeitraum für die Ausübung eines Vorkaufsrechtes muss dabei deutlich verlängert werden. Hierzu müssen ggf. auch entsprechende Beschränkungen in den Haushaltsordnungen beseitigt werden.

### B.2 Unbebaute sowie bebaute Flächen des Bundes oder des Landes werden bei Nutzungsaufgabe an die Kommunen übertragen

- Voraussetzung hierfür ist die Verpflichtung der Kommune auf eine soziale und nachhaltige Stadtentwicklung ohne Gewinnerzielung. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Festlegung auf den entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert, beispielsweise durch eine Anwendung der Rahmenbedingungen einer Entwicklungsmaßnahme ohne den formalrechtlichen Rahmen, oder die Durchführung einer deduktiven Entwicklungskalkulation als Grundlage für die Kaufpreisfindung. Hierfür müssen die Bundeshaushaltsordnung und das BImA-Gesetz dergestalt geändert werden, dass struktur- und sozialpolitische Ziele bei der Veräußerung von Bundesliegenschaften durch die BImA berücksichtigt werden müssen.
- Die Abwicklung der Kaufverhandlungen sollte deutlich vereinfacht werden.

### B.3 Bund und Länder unterstützen die Einrichtung revolvingender Boden- und Infrastrukturfonds

- Um den Städten und Gemeinden eine aktive und nachhaltige Bodenbevorratung zu ermöglichen und Handlungsspielräume für die Stadtentwicklung zu erweitern, sollten vermehrt Bodenfonds als Sondervermögen eingerichtet werden. Dies kann auf Landesebene, vor allem aber regional (als Zweckverband) oder kommunal erfolgen.
- Bund und Länder sollten für geförderten/bezahlbaren Wohnungsbau bzw. soziale Infrastruktur geeignete, entbehrliche Grundstücke verbilligt und mit Zweckbindung in solche Fonds einbringen (vgl. B.2.), ggf. ergänzt um Wohnungsbau- bzw. Städtebauförderungsmittel. Die Länder werden aufgefordert, die z.T. im kommunalen Haushaltsrecht bzw. in den Gemeindeordnungen bestehenden Hemmnisse für die Einrichtung derartiger Fonds zu beseitigen, so dass alle Kommunen, auch die mit Haushaltssicherungskonzepten, eine strategische Grundstücksreserve aufbauen können.



## Offene Fragen, Prüfungsbedarf

### B.4 Beteiligung von Voreigentümern an Entwicklungsgewinnen

- Es sollten rechtliche und verfahrensbezogene Möglichkeiten geprüft werden, wie die Voreigentümer ohne aufwändiges Verfahren an möglichen Entwicklungsgewinnen beteiligt werden können.



## Empfehlungen an die Kommunen

### B.5 Baulandentwicklung bevorzugt auf eigenen Flächen

- Durch eine Baulandentwicklung auf eigenen Flächen können städtebauliche und soziale Ziele am effizientesten verfolgt werden. Deshalb ist eine langfristig ausgerichtete Bodenvorratspolitik von zentraler Bedeutung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung.

### B.6 Bodenbevorratung auch für Tauschflächen und zur Bestandssicherung

- Eine Bodenbevorratung sollte sowohl zur Generierung von landwirtschaftlich genutzten Tauschflächen, zur mittel- bis langfristigen liegenschaftlichen Grundlage für Entwicklungsflächen (einschließlich bspw. naturschutzrechtlichem Ausgleich) wie auch für die langfristige Sicherung von kommunal beeinflussten Mietwohnungen in Bestandsgebieten erfolgen.

### B.7 Gewinnverzicht

- Kommunen sollten sich auf einen Gewinnverzicht verpflichten, um die Akzeptanz bei den Grundeigentümern und die politische Legitimation zu erhöhen.

## C. Ausschreibung und Vergabe kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau

Ziele einer am Gemeinwohl orientierten kommunalen Grundstücksvergabe sind insbesondere

- Schaffung langfristig bezahlbaren Wohnraums für breite Kreise der Bevölkerung
- Verbleib der Grundstücke im kommunalen Eigentum; Überlassung von Grundstücken für definierte langfristige Nutzungen
- Berücksichtigung von Siedlungs- und Quartiersbelangen, die über die reine Wohnnutzung hinausgehen
- Kooperation mit Akteuren am Wohnungsmarkt, die sich den Gemeinwohlzielen der Kommunen verpflichtet fühlen



## Forderungen an Bund und Länder

### C.1 Längere Bindungsfristen

- Beseitigung gesetzlicher Beschränkungen, die der Verlängerung von Bindungsfristen bei öffentlich geförderten Wohnungen entgegenstehen (z.B. bei städtebaulichen Verträgen/SoBoN).

### C.2 Sozial verträglich limitierte Grundstückspreise

- Änderung der Gemeindeordnungen bzw. der Gemeindehaushaltsordnungen durch die Länder, sofern sie Grundstücksvergaben mit limitiertem Grundstückspreis im Zusammenhang mit Mietpreisbegrenzungen und Konzeptvergaben entgegenstehen.



## Empfehlungen an die Kommunen

### C.3 Erbbaurecht vor Verkauf

- Es wird angeregt, kommunale Grundstücke für den Wohnungsbau bevorzugt oder ausschließlich im Erbbaurecht zu vergeben. Damit kann die Kommune ihre Ziele langfristig sichern und auch während der Laufzeit des Erbbaurechts gestaltend eingreifen.
- Es ist darauf zu achten, dass der Erbbaurechtsnehmer hinsichtlich der finanziellen Belastungen (Erbbauzins) nicht schlechter gestellt wird als ein potenzieller Käufer (laufende Refinanzierungskosten des Grundstücks-Kaufpreises).

### C.4 Limitierung Grundstückspreise und langfristige Mietpreisbindungen

- Die Unterstützung von Haushalten, die sich am freien Markt nicht mehr mit bezahlbarem Wohnraum versorgen können, aber nicht unter die Kriterien der sozialen Wohnraumförderung fallen (Schwellenhaushalte) gehört zu den Aufgaben der Kommunen. In Städten und Regionen, wo dies auf Grund der Bodenpreisentwicklung nicht mehr gewährleistet werden kann, muss es den Kommunen möglich sein, die Preise für kommunale Grundstücke zu begrenzen. Vertraglich sind dauerhafte Mietobergrenzen sicherzustellen.

### C.5 Konzeptausschreibung

- Es wird angeregt, kommunale Grundstücke für den Wohnungsbau in der Regel auf der Grundlage von Konzeptausschreibungen zu vergeben, um Zielsetzungen der Gemeinden insbesondere im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Mobilität, soziale Mischung, Architektur und Quartiersbelange langfristig zu sichern.
- Dabei ist darauf zu achten, dass die Konzepte nicht überfrachtet werden und das Vergabeverfahren handhabbar bleibt.

### C.6 Widmung für Zielgruppen

- Adressaten der Ausschreibungen sollen Akteure am Wohnungsmarkt sein, die sich auf die Errichtung und Bewirtschaftung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten und die weiteren Zielsetzungen (siehe Konzeptbausteine) verpflichten.
- Daher können die entsprechenden Ausschreibungen je nach konkreter Zielsetzung und Fallgestaltung neutral hinsichtlich der Rechtsform der Bewerber gestaltet oder auf bestimmte Rechtsformen, z.B. Genossenschaften, Baugemeinschaften, beschränkt werden. In diesen Fällen ist darauf zu achten, dass vergaberechtliche Bestimmungen eingehalten werden.



## Offene Fragen, Prüfungsbedarf

### C.7 Limitierung Grundstückspreise

- Bei der Limitierung von Grundstückspreisen sind rechtssichere Wertermittlungsverfahren zwingende Voraussetzung, da der Grundstückswert in der Regel residual zu ermitteln ist, ausgehend von der begrenzten Miethöhe bzw. dem begrenzten Verkaufspreis bei Eigenheimen.
- Wie verträgt sich dies mit den Vorgaben der Wertermittlungsrichtlinie?
- Lassen die Gemeindeordnungen der Länder ein entsprechendes Residualverfahren zu, oder gilt dies als unzulässiger „Unterwertverkauf“?
- Notwendig sind Handreichungen für eine rechtssichere Vorgehensweise.

### C.8 Konditionen Erbbaurechte

- Entwicklung eines schlüssigen Verfahrens zur Ermittlung des Erbbauzinssatzes in Abhängigkeit von der Methodik zur Wertermittlung des Grundstücks: steigt der Grundstückswert aufgrund eines gesunkenen Liegenschaftszinssatzes, ist der Erbbauzinssatz entsprechend nach unten anzupassen.

### C.9 Bestgebots- bzw. Konzeptausschreibung

- Wie lässt sich kontrollieren, ob die zugesagten Konzepte überhaupt und dauerhaft umgesetzt werden?
- Wie lässt sich gewährleisten, dass in Wohnungen nach Konzeptvergabe tatsächlich die intendierte Zielgruppe einzieht, nachdem eine Kontrolle über die Wohnungsbauförderung / Belegungsbindung nicht möglich ist?
- Wie lassen sich Risiken des Bestgebots (Mischung der Vergabekriterien nach Konzeptbausteinen und Preisgebot) vermeiden? – Bewerber entwickeln ein inhaltlich/qualitativ hochwertiges Konzept, dessen Realisierung bei höherem Preisgebot jedoch unrealistisch wird oder zumindest gefährdet ist.

## D. Gemeinwohlorientiertes Boden- und Planungsrecht

Ziele einer am Gemeinwohl orientierten Weiterentwicklung des Boden- und Planungsrechts sind insbesondere:

- Betonung der Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung als wichtiges städtebauliches Ziel
- Mobilisierung von Baulandpotenzialen
- Verbesserung der Finanzierung von Folgekosten der Bautätigkeit (z.B. durch Nutzung der planungsbedingten Bodenwertzuwächse) unabhängig von Planerfordernis und Kooperationsbereitschaft
- Effektive Umsetzung von Gemeinwohlzielen (Klimaschutz/-anpassung, soziale Infrastruktur, Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten, etc.)
- Schaffung kompakter, flächensparender Siedlungsstrukturen (Ressourcenschutz, Innenentwicklung)
- Reduzierung spekulativer Preisentwicklung auf den Immobilienmärkten
- Schaffung von schnell wirkenden Instrumenten zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums



### Forderungen an Bund und Länder

#### D.1 Durchsetzung von Gemeinwohlzielen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

- Ein Großteil der baulichen Entwicklung erfolgt im unbeplanten Innenbereich (Baulücken, Brachflächen). Hier ist die Umsetzung wichtiger Gemeinwohlziele, z.B. bezahlbaren Wohnraum zu schaffen sowie zur Finanzierung von erforderlichen Kindertagesstätten und Grundschulen beizutragen, bislang nicht instrumentell abgesichert. Dies wird im Vergleich zur Aufstellung von Bebauungsplänen, die mit städtebaulichen Verträgen begleitet werden können, als unzureichend und ungerecht empfunden. Dieses Defizit planungsrechtlicher Handlungsmöglichkeiten stellt ein erhebliches Hemmnis für die Erreichung wichtiger städtebaulicher Ziele dar.
- Ein Lösungsansatz besteht darin, das bekannte Instrument einfacher Bebauungspläne im Innenbereich (vgl. § 9 Abs. 2 a-c BauGB zur Steuerung von Einzelhandel und Vergnügungsstätten) auf die zwingende Errichtung eines Anteils an sozialem Wohnungsbau und die Beteiligung an der Finanzierung sozialer Infrastruktur im Innenbereich zu erweitern (§ 9 Abs. 2 d BauGB). Ergänzend können zweckgebundene Ausgleichszahlungen vorgesehen werden. Auch für bestehende Bebauungspläne könnten so entsprechende überlagernde Festsetzungen getroffen werden.

- D.2 Ausweitung und Verschärfung des Genehmigungsvorbehalts für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen**
- Für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen muss für Wohnraummangelgebiete eine generelle, städtebaulich begründete Genehmigungspflicht im BauGB verankert werden. Diese soll unabhängig vom Bestehen sozialer Erhaltungssatzungen gem. § 172 Abs.1 Nr.2 BauGB gelten. Die derzeit notwendige landesrechtliche Ermächtigung soll entfallen.
- D.3 Einführung eines Planungswertausgleichs**
- Es wird als ungerecht empfunden, dass eine planungsbedingte Bodenwertsteigerung in der Regel alleine beim Grundstückseigentümer verbleibt, während die Lasten zusätzlichen Baurechts von der Allgemeinheit getragen werden.
  - Die durch Bauleitplanung und öffentliche Infrastrukturinvestitionen bewirkten Bodenwertsteigerungen müssen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden. Zum einen kann hierdurch ein Beitrag zur Finanzierung wichtiger Gemeinwohlziele in der Stadtentwicklung geleistet werden. Zum anderen wird der im derzeitigen System angelegten schleichenden Vermögensverschiebung zu Lasten breiter Schichten der Bevölkerung und der weiteren Zuspitzung von Asymmetrien in der Vermögensverteilung entgegengewirkt. Daneben kann diese Maßnahme auch preisdämpfende Effekte entfalten. Die Schaffung einer zusätzlichen Infrastrukturabgabe, die auf den Planungswertausgleich angerechnet wird, ergänzt dieses wichtige städtebauliche Instrumentarium.
- D.4 Effektivierung bestehender Planungsinstrumente**
- Noch in dieser Legislaturperiode soll im Hinblick auf die drängenden Probleme der Wohnraumversorgung eine Mobilisierung von Bauland durch Verbesserungen bestehender Planungsinstrumente erreicht werden.
  - Das **Vorkaufsrecht** muss als Instrument der Mobilisierung von Bauland für Ziele der sozialen Wohnraumversorgung und der Bodenbevorratung verbessert werden. Dabei sind insbesondere die Möglichkeiten einer Preislimitierung dahingehend zu ergänzen, dass die Höhe des Kaufpreises auf der Basis des Ertragswerts (sozialverträglich erzielbare Miete) festgelegt wird. Die Verlängerung der Ausübungsfrist und ein Recht der Kommune, bei der Abwendung des Vorkaufsrechts einen städtebaulichen Vertrag zu fordern, stellen ebenfalls effektive, praxisingerechte Lösungen dar.
  - Eine praxisingerechte Ausgestaltung des Baugebots muss dazu führen, sowohl im Innenbereich als auch in Bebauungsplangebietten eine **Mobilisierung** von Baulücken für eine (Wohn)-Bebauung zu erreichen.
  - Ein zweckmäßiger Ansatz zur besseren Ausgestaltung des Baugebotes besteht in der bereits im Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen vorgeschlagenen **Innenentwicklungsmaßnahme** (IEM). Diese stellt ein wichtiges Instrument für die Mobilisierung von Bauland im bebauten Bereich dar. Sie sollte unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Planspiel noch in dieser Legislaturperiode eingeführt werden. Die IEM stellt einen wichtigen Beitrag zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden und zur Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ dar.





## Empfehlungen an die Kommunen

### D.5 **Kein neues Baurecht ohne Städtebaulichen Vertrag!**

- Die Kommunen sind aufgefordert, neues Baurecht nur in Verbindung mit einer konsequenten Ausschöpfung der Handlungsmöglichkeiten des **Städtebaulichen Vertrages** gem. § 11 BauGB zu schaffen. Die Vereinbarung von Baupflichten, Bindungen zur sozialen Wohnraumförderung sowie die Übernahme von Infrastrukturkosten müssen im Rahmen des rechtlich Zulässigen zum Standard gehören.

### D.6 **Kommunen müssen eine aktive Baulandpolitik betreiben!**

- Das vorhandene Instrumentarium des BauGB muss zur gemeinwohlorientierte Baulandmobilisierung mutig und kreativ genutzt werden. Dazu gehört insbesondere die **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM)** gem. §§ 165 ff. BauGB mit der Möglichkeit eines kommunalen Zwischenvertrags oder an dessen Stelle tretende vertragliche Vereinbarungen. Obwohl sie sich in den letzten 50 Jahren in zahlreichen Fällen in großen und kleinen Städten bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere bewährt hat, ist die SEM noch immer ein unterschätztes Planungsinstrument. Sie ist ein Erfolgsmodell gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung, deren Anwendung allerdings Mut, Konsequenz und einen langen Atem erfordert. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und der Aufbau von Fachkompetenz sind besonders wichtig, um diesem Instrument seine berechnete Geltung zu verschaffen.

### **Anlage**

Programm „Münchener Ratschlag zur Bodenpolitik“

### **Impressum**

Herausgeber:

Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht

v.i.S.d.P.: stattbau münchen, Christian Stupka, Schwindstraße 1, 80797 München

München, Juli 2018

### **Kontakt**

Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht

c./o. stattbau münchen GmbH, Schwindstraße 1, 80798 München

Tel: +49 89 28778070 - Fax: +49 89 28778071

bodenrecht@stattbau-muenchen.de

www.initiative-bodenrecht.de

Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik, 22. und 23. Juni 2018

# PROGRAMM

**Freitag 22. Juni 2018**

**Moderation: Frauke Burgdorff, BURGDORFF STADT, Bochum**

- 10.30 Besichtigung Werksviertel** – fakultativ  
Treffpunkt am Veranstaltungsort Haager Straße 9
- 12.00 Ankommen, Imbiss**
- 13.00 Begrüßung**  
Bernadette-Julia Felsch und Christian Stupka,  
Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht  
  
Dieter Reiter, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München
- 13.30 Bodenpolitischen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten aus Sicht des Bundes**  
Staatssekretär Gunther Adler, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin
- 14.00 Bodenpolitische Wende - Was ist für wachsende Großstädte besonders wichtig?**  
Frauke Burgdorff im Gespräch mit Stadtbaurätin Prof. Dr.(l) Elisabeth Merk, Landeshauptstadt München und Senatorin Dr. Dorothee Stapelfeldt, Freie und Hansestadt Hamburg
- 14.45 Worum geht es?**  
Vorstellung der Themen und Aufgaben für die Arbeitsgruppen
- AG 1: Steuern mit Steuern**  
Prof. Dr. Dirk Löhr, Hochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld
- AG 2: Strategische kommunale Bodenvorratspolitik**  
Matthias Peck, Stadtrat, Dezernent für Wohnungsversorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit, Stadt Münster
- AG 3: Ausschreibung und Vergabe kommunaler Grundstücke – Kooperation mit kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Wohnungsbauträgern**  
Michael Sachs, Staatsrat a.D., Hamburg
- AG 4: Gemeinwohlorientiertes Boden- und Planungsrecht**  
Prof. Dr. Arno Bunzel, Prokurist, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- 15.45 Tee, Kaffee und Gespräche**
- 16.15 Parallele Arbeitsgruppen 1. Runde**  
Moderation: AG 1 Bernadette-Julia Felsch, AG 2 Frauke Burgdorff,  
**AG 3** Christian Stupka, AG 4 Stephan Reiß-Schmidt
- 17.15 Parallele Arbeitsgruppen 2. Runde**  
Wechsel der AG nach der ersten Runde möglich!
- 18.30 Wie kommt die Bodenpolitik zurück in den gesellschaftlichen Diskurs?**  
Christian Ude, ehemaliger Oberbürgermeister der LH München und Präsident des Deutschen Städtetags 2005–2013
- ca. 19.30 Gemeinsames Abendessen**

**Veranstaltungsort:**

Konferenzräume der  
Münchner Gesellschaft für  
Stadterneuerung MGS

Haager Straße 9, 5. OG  
(Nähe Ostbahnhof)

**Anfahrt:**

S/U-Bahnhof Ostbahnhof,  
alle Linien S-Bahn und U5

Ausgang Friedenstraße  
(Südseite)

Fünf Minuten Fußweg

Begrenzte Anzahl  
PKW-Stellplätze im Park-  
haus Haager Straße 5  
verfügbar



**Samstag 23. Juni 2018**

**Moderation: Christian Stupka, München**

**09.00 Politische Reflexion: Braucht Deutschland eine andere Bodenpolitik?  
Wie kann Bodenpolitik wieder zum Thema der „großen Politik“ werden?**

Prof. Dr.-Ing. E.h. Christiane Thalgott, ehem. Stadtbaurätin der Landeshauptstadt München, im Gespräch mit Landtags- und Bundestagsabgeordneten

**10.00 Präsentation der Arbeitsgruppen-Ergebnisse – je drei zentrale Empfehlungen/  
Forderungen und zwei offene Fragen für die Enquete-Kommission**

**AG 1:** Florian Gleich, Referent Bayerischer Städtetag, München.

**AG 2:** Tim von Winning, Bürgermeister, FB Stadtentwicklung, Bau und Umwelt der Stadt Ulm

**AG 3:** Christian Stupka, München

**AG 4:** Dr. Gerhard Spieß, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, München

**10.45 Kaffee, Tee und Gespräche**

**11.15 Außensicht: Was können deutsche Städte von den Erfahrungen in Wien, Zürich  
und Basel lernen – welche Anregungen nehmen die Gäste mit?**

Christian Stupka im Gespräch mit:

Anna Schindler, Direktorin Stadtentwicklung, Stadt Zürich

Dipl.-Ing. Gregor Puscher, Abteilungsleiter (interim.) MA 21, Magistrat der Stadt Wien

Klaus Hubmann, Stiftungsrat und Geschäftsführer Stiftung Habitat, Basel

**12.00 Kommunalen Impuls zur Bodenpolitik:**

Diskussion des Ergebnispapiers mit gemeinsamen Empfehlungen und Forderungen, Vereinbarungen zur weiteren Zusammenarbeit

**13.00 Ausblick: Wie geht es weiter mit der bodenpolitischen Wende?**

**13.30 Imbiss**