

## **Positionspapier für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik**

Boden ist eine nicht vermehrbare und nicht verzichtbare Ressource. Er ist eine essenzielle Grundlage, um das Menschenrecht auf Wohnen und eine am Allgemeinwohl ausgerichtete Stadtentwicklung umzusetzen. Zudem ist ein gesunder Boden eine Grundlage für eine gesunde Ernährung und bedeutend bei der Anpassung an den Klimawandel sowie für den Erhalt der biologischen Vielfalt und für die Fruchtbarkeit des Bodens.<sup>1</sup> Trotz dieser grundlegenden Bedeutung des Bodens, ist der Umgang mit diesem marktförmig organisiert und er wird wie eine Ware gehandelt. Nach Holm und Horlitz<sup>2</sup> wurden zwischen 2011 und 2020 insg. über 1,3 Mio. Baugrundstücke für 219 Mrd. Euro verkauft, was die Bedeutung des Bodens als Wirtschaftsgut verdeutlicht. Ein zentraler Grund für die horrenden Mietpreissteigerungen und damit auch für die eingeschränkten Zugangschancen von Menschen mit besonderen Bedarfen zu Wohnraum ist vielerorts der enorme Anstieg der Baulandpreise. In München bspw. machten Anfang der 1960-er Jahre die Grundstückskosten noch 8 Prozent an den Gesamtkosten des Wohnungsbaus aus, in 2018 waren es bereits 79 Prozent<sup>3</sup>. Die durchschnittlichen Kaufwerte baureifer Grundstücke sind innerhalb von 10 Jahren um 55 Prozent gestiegen. Besonders hoch sind die Baulandpreise in Hamburg und Berlin (rund 1.328 Euro bzw. rund 1.157 Euro pro Quadratmeter Bauland)<sup>4</sup>. Je höher die Verkaufspreise eines Grundstücks sind, desto höher ist auch der Verwertungsdruck in der späteren Nutzung. Dies stellt eine Barriere für Nutzungen dar, mit denen im Anschluss nicht die höchsten Erträge erzielt werden können, bspw. Sozialwohnungsbau, leistbare Mietwohnungen oder Kitas.<sup>5</sup>

Darüber hinaus trägt der Besitz von Grund und Boden zur Vermögensungleichheit in der Gesellschaft bei. So macht der Immobilienbesitz über 70 Prozent der Vermögenswerte der vermögendsten Haushalte aus. Selbst beim Abzug des Betriebsvermögens liegen die Anteile des Immobilienbesitzes an den privaten Vermögen zwischen 40 und 50 Prozent.<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass die Bodenpreissteigerungen leistungslose Wertzuwächse zugunsten weniger darstellen und ein wesentlicher Teil dieser Ungleichheit sind. Der Wert des Bodens resultiert vor allem aus kommunalen Bau- und Planungsprozessen, indem rund um das Grundstück Straßen erschlossen, Kitas gebaut, der öffentliche Personennahverkehr und die gesamte öffentliche Infrastruktur geschaffen werden. Dies alles wird von der

---

<sup>1</sup> Paritätischer Gesamtverband/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. 2021. Eine Zukunftagenda für die Vielen. S. 16.

<sup>2</sup> Holm, Andrej/ Horlitz, Sabine. 2022. Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. S. 7.

<sup>3</sup> Hans-Jochen Vogel. 2019. Mehr Gerechtigkeit. Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. S. 10f.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt. 2020.

[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20\\_360\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_360_61.html)

<sup>5</sup> Holm, Andrej/ Horlitz, Sabine. 2022. Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. S. 7f.

<sup>6</sup> Holm, Andrej/ Horlitz, Sabine. 2022. Zusammenfassung Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. 2f.

Allgemeinheit finanziert, die Gewinne sind jedoch privatisiert und gehen nur an wenige.

Grund und Boden müssen als ein Gemeingut verstanden werden, deren Nutzung am Wohl der Gemeinschaft ausgerichtet werden muss. Dass der Umgang mit dem Boden deshalb nicht dem freien Markt überlassen werden darf, urteilte das Bundesverfassungsgericht bereits 1967: „[...] *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. [...] Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber [...].*“<sup>7</sup>.

Ziel eines gemeinwohlorientierten Umgangs mit Boden muss es sein, lebenswerten und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen (bspw. Sozialer Wohnungsbau), öffentliche sowie soziale Infrastruktur mit sozialen Einrichtungen zu gewährleisten sowie eine inklusive und klimagerechte Stadtentwicklung und Raumordnung umzusetzen.

Um die Nutzung zu Allgemeinwohlzwecken zu gewährleisten, ist es eine essentielle Voraussetzung, dass mehr öffentliches Eigentum an Grund und Boden besteht. Kommunen sollten sich deshalb darum bemühen, Grund und Boden zu erwerben und so wenig wie möglich Grundstücke zu verkaufen bzw. darauf grundsätzlich verzichten.<sup>8</sup> Darüber hinaus braucht es Maßnahmen zur Abschöpfung der leistungslosen Gewinne, damit diese der Allgemeinheit zugeführt werden können, bspw. zum Ausbau der öffentlichen und sozialen Infrastruktur.

Der Paritätische Gesamtverband hält zur Umsetzung eines gemeinwohlorientierten Umgangs mit Boden folgende Maßnahmen für notwendig:

## **Sicherung und Erweiterung des Bestands an Boden:**

### **Bodensicherung**

Damit eine am Gemeinwohl orientierte Bodennutzung und Stadtentwicklung umgesetzt werden können, sollten Bund, Länder und Kommunen auf den Verkauf ihrer Böden verzichten. Öffentlicher Boden muss dem Zweck des Gemeinwohls zugeführt werden und darf nur zu nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Zwecken verpachtet werden.

### **Bundes- und Landesgrundstücke**

Bund und Länder sollen nicht benötigte Grundstücke preislimitiert an die Kommunen für eine soziale und klimagerechte Stadtentwicklung abgeben. Bei Vergaben von Grundstücken der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) regelt bereits heute

---

<sup>7</sup> BVerfG, 12.01.1967 - 1 BvR 169/63.

<sup>8</sup> Dass Kämmerer Grundstücke verkaufen, um den öffentlichen Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen, ist aus rein fiskalischen Gründen zwar nachvollziehbar. Dies kann jedoch nicht die Lösung sein. Die Schwierigkeiten finanzschwacher Kommunen müssen vielmehr im Rahmen einer allgemeinen Strukturdebatte aufgegriffen werden und sollten nicht im Rahmen der Bodenpolitik gelöst werden.

eine Verbilligungsrichtlinie Kaufpreisabschläge für Liegenschaften zum Zweck des Sozialen Wohnungsbaus. Allerdings sind diese Preisabschläge insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten nicht zielgenau, da die herabgesetzten Grundstückspreise für Sozialmietwohnungen zu hoch sind. Deshalb muss in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt beachtet werden, dass die preislimitierten Höchstpreise nicht die Zielmieten der gemeinwohlorientierten Nutzung bspw. im Rahmen des geförderten Sozialen Wohnungsbaus übersteigen.<sup>9</sup>

### **Revolvierende Bodenfonds**

Revolvierende Bodenfonds dienen der gezielten Bodenbevorratung und sollen Kommunen in die Lage versetzen, vorausschauend Boden zu bevorraten und neuen Boden zu erwerben. Dazu zahlen die Kommunen in den Bodenfonds die Erlöse u.a. aus den Erbbaurechten ein. Der Bodenfonds wird dabei als Sondervermögen gehalten, das unabhängig vom Haushalt der Kommune ist. Die Einnahmen aus den Erbbaurechten werden dabei ausschließlich zum Zweck des Ausbaus der kommunalen Liegenschaften genutzt und nicht dem allgemeinen Haushalt zugeführt.<sup>10</sup> Die Bodenfonds sollen auf Landesebene und insbesondere auf der kommunalen Ebene eingerichtet werden. Bund und Länder sollen die Einrichtung revolvierender Bodenfonds unterstützen. Kommunen, die keine ausreichenden Ressourcen zum Aufbau eines Bodenfonds zur Verfügung haben, sollten entsprechend unterstützt werden.

### **Haushaltspolitische Voraussetzungen**

Um eine langfristig ausgerichtete Bodenbevorratung und -sicherung durch Bodenfonds zu ermöglichen, sind die Einschränkungen in den Haushaltsordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu beseitigen. So beschränken die Haushaltsordnungen von Bund, Länder und Gemeinden vielerorts eine Bodenbevorratung, da sie den Erwerb von Grund und Boden bzw. Vermögensgegenständen an die „in absehbarer Zeit gegebenen Erforderlichkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben“ bindet. Eine strategische Bodenbevorratung erfolgt jedoch langfristig und vorausschauend, was durch diese Vorgaben erschwert bzw. verhindert wird.<sup>11</sup>

### **Fachpersonal**

Zur Umsetzung einer nachhaltigen, aktiven Liegenschaftspolitik sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass in den Kommunen und in den anderen relevanten öffentlichen Stellen weitere Fachexpertise und Personalkapazitäten aufgebaut und gefördert werden können.

## **Sicherstellung einer am Gemeinwohl orientierten Nutzung des Bodens:**

### **Vorkaufsrecht**

Bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in 2021<sup>12</sup> stellte das Vorkaufsrecht ein zentrales Instrument dar, um letztlich auch die angestammte Bevölkerung vor Verdrängung durch bauliche Veränderungen durch Investor\*innen zu schützen. Seit dem Urteil ist die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Kommunen aber sogar

---

<sup>9</sup> Holm, Andrej/ Horlitz, Sabine. 2022. Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. S. 18, 36f.

<sup>10</sup> Ebd. S. 23.

<sup>11</sup> Ebd. S. 24.

<sup>12</sup> BVerwG – 4 C 1.20.

dann ausgeschlossen, wenn angenommen wird, „dass der Käufer in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde“<sup>13</sup>. Die Anwendung des Vorkaufsrechts ist damit de facto stark eingeschränkt. Das Vorkaufsrecht kann seit dem Urteil nur noch bei vorliegenden baulichen Mängeln oder Missständen angewendet werden. Diese Begrenzung ist aufzuheben. Damit Kommunen das Vorkaufsrecht wieder ausüben können, braucht es eine zügige und rechtssichere Wiedereinführung dessen. Zudem muss das Vorkaufsrecht preislimitiert werden. Andernfalls muss die Kommune die teils horrenden und spekulativ vereinbarten Kaufpreise zahlen.

Um den Kommunen die Ausübung des Vorkaufsrechts zudem zu erleichtern, ist die Frist zur Ausübung zu verlängern, bspw. auf sechs Monate. Das Vorkaufsrecht ist zudem auf alle Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet auszuweiten, mindestens jedoch auf die Gebiete in angespannten Wohnungsmärkten.

### **Erbbaurecht**

Das Erbbaurecht trennt das Eigentum am Grundstück von dem Eigentum am darauf befindlichen Gebäude. Bauträger müssen die Kosten für das Grundstück folglich nicht auf die Mietkosten umlegen, da sie an dem Erwerb dessen nicht beteiligt sind. Stattdessen wird u.a. ein Erbbauzins über die vereinbarte Laufzeit des Erbbaurechts entrichtet. Die Kommune stellt damit ihre Grundstücke zur baulichen Nutzung für eine bestimmte Dauer zur Verfügung (bspw. 99 Jahre).

Für eine langfristige Sicherung einer gemeinwohlorientierten Nutzung öffentlicher Grundstücke, sollen Kommunen diese im Erbbaurecht vergeben. Dazu kann die Kommune im Erbbaurechtsvertrag langfristige Nutzungsrechte einräumen. Zudem sollten Auflagen im Sinne einer gemeinwohlorientierten Nutzung festgelegt werden. Zugleich bleibt die Kommune Eigentümerin des Bodens und dieser wird nicht weiter privatisiert. Damit eine am Gemeinwohl und sozial orientierte Nutzungen möglich sind, sollte sich die Höhe des Erbbauzinses an der späteren Nutzung orientieren.

### **Bodenvergabe**

Die Vergabe öffentlichen Bodens sollte sich nach einer gemeinwohlorientierten, sozialen, inklusiven und klimagerechten Nutzung richten. Dabei sollte diese zweckorientierte Nutzung des Bodens in der Regel langfristig erfolgen.

Auch temporäre Nutzungen, wie z.B. die Unterbringung von Geflüchteten, können dabei jedoch eine soziale Zielsetzung verfolgen.

Bei den Verfahren zur Vergabe des Bodens muss zudem dafür Sorge getragen werden, dass kleine Vereine und Initiativen durch bspw. hohe finanzielle und organisatorische Voraussetzungen für die Verfahren nicht benachteiligt werden. Für eine transparente Vergabe von Boden sollten alle Bewertungen zudem öffentlich zugänglich sein. Zudem sollte jede\*r Bewerber\*in eine Bewertung erhalten.

### **Partizipation von gemeinwohlorientierten Akteuren**

Eine an Gemeinwohlzielen ausgerichtete Bodenpolitik braucht Partner\*innen, die solche Ziele mit ihren Vorhaben umsetzen.<sup>14</sup> Die Kommune ist deshalb bei der Umsetzung jener Bodenpolitik und Stadtentwicklung auf diese als professionelle Partner\*innen auf Augenhöhe angewiesen, bspw. als Erbbaurechtsnehmende oder in beratenden Gremien und Beiräten. Dazu zählen Genossenschaften, kommunale

<sup>13</sup> <https://www.bverwg.de/pm/2021/70>

<sup>14</sup> Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, Berlin 2021 (Difu-Sonderveröffentlichung). S. 34; Holm, Andrej/ Horlitz, Sabine. 2022. Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. S. 54.

Wohnungsunternehmen, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, soziale gemeinnützige Träger und Einrichtungen, soziale Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Bildungssektors wie Studenten- und Studierendenwerke, nachbarschaftliche Hausprojekte, Mieterinitiativen u.a., die in die Bodenpolitik vor Ort mit einzubeziehen sind.

Um gemeinnützige und andere gemeinwohlorientierte Akteure in der Wohnraumversorgung zu stärken und dauerhaft gebundenen sowie bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, ist zudem die Neue Wohngemeinnützigkeit einzuführen.<sup>15</sup>

## **Abschöpfung „leistungsloser Gewinne“ und Herstellung von Transparenz:**

### **Planungswertausgleich**

Werden durch öffentliche Planungsentscheidungen, wie bspw. durch die Einschränkung von Baurechten, Wertminderungen an einem Grundstück verursacht, muss die öffentliche Seite den Bodeneigentümer entschädigen. Erfolgt jedoch durch eine kommunale Planungsentscheidung, bspw. durch eine Umwidmung einer Fläche zu Bauland, eine Wertsteigerungen an einem Grundstück, kommt die Wertsteigerung nur dem Bodeneigentümer zu. Dieser muss nichts an die Kommune bzw. die Allgemeinheit abführen, obwohl die Wertsteigerung seines Grundstücks nicht auf seinen eigenen Leistungen beruht.<sup>16</sup>

Die Einführung dieses Planungswertausgleiches stellt einen zentralen Ansatzpunkt dar, um die o.g. „leistungslosen Gewinne“ abzuschöpfen und der Verwendung für die Allgemeinheit bspw. für den weiteren Ausbau der sozialen, klimagerechten Infrastruktur zuzuführen. Jedoch sollen durch den Planungswertausgleich zur Abschöpfung leistungsloser Gewinne keine fiskalischen Fehlanreize für Kommunen geschaffen werden. Kommunale Planungsentscheidungen sollten deshalb vor dem Hintergrund eines klimagerechten Umgangs mit dem Boden getroffen werden. Zudem sind dort, wo wirtschaftliche Notlagen auftreten, die Beträge des Planungswertausgleiches zu stunden bzw. davon abzusehen.

### **Spekulationsfrist**

Ein weiterer Hebel, um die „leistungslosen Gewinne“ abzuschöpfen, ist die Abschaffung der Spekulationsfrist (§ 23 Einkommenssteuergesetz). Werden demnach Immobilien im Besitz von Privatpersonen nach einer Haltefrist von zehn Jahren nach deren Erwerb verkauft, sind sie von der Steuerpflicht ausgenommen. Der Gewinn inkl. der Bodenwertsteigerung verbleibt beim Verkäufer, ohne dass ein Teil dieser Gewinne – die nicht auf die Leistungen des Eigentümers zurückzuführen sind – an die Gemeinschaft abgeführt werden muss. Dieser legale Weg der Steuervermeidung muss zum Wohl der Allgemeinheit beseitigt werden.

### **Share Deals**

Mithilfe von sog. Share Deals ist es Investor\*innen möglich, die Zahlung der Grunderwerbsteuer legal zu umgehen. Beim Share Deal werden Immobilien in einem Unternehmen gebündelt und nur ein bestimmter Anteil an der Gesellschaft mit Immobilienbesitz gekauft. Da es sich damit nicht um den Erwerb eines Grundstücks

---

<sup>15</sup> Paritätisches Positionspapier für eine soziale Wohnungspolitik. 2017.

<sup>16</sup> Hans-Jochen Vogel. 2019. Mehr Gerechtigkeit. Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. S. 17, 33.

bzw. einer Immobilie handelt, sondern nur um Gesellschaftsanteile, fällt die Grunderwerbssteuer weg. Diese Möglichkeit der Steuervermeidung der Grunderwerbsteuer ist einzudämmen bzw. abzuschaffen.

### **Transparenz**

Voraussetzung für die Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik ist, dass Transparenz über die Eigentumsverhältnisse geschaffen wird. Es sind deshalb geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass für öffentliche Stellen und Kommunen vollständig nachvollziehbar ist, wem der Boden gehört. Darüber hinaus ist zu prüfen, wann einem Dritten Zugang zu den Daten gewährt wird.

Berlin, 28. April 2023  
Dr. Ulrich Schneider / Jennifer Puls  
Stab

**Kontakt**  
grundsatz@paritaet.org