



# EIN SOZIALES BODEN- RECHT

## Initiatoren

Bündnis Bezahlbares Wohnen e.V. /  
Deutsche Akademie für Städtebau  
und Landesplanung - Landesgruppe  
Bayern / die urbanauten / Evange-  
lische 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 Ober-  
bürgermeister der LH München und  
Präsident des Deutschen Städtetags  
2005–2013

## Kontakt

STATTBAU München GmbH,  
Schwindstraße 1, 80798 München

Telefon 089-2877807-0  
bodenrecht@stattbau-muenchen.de

## FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM UND LEBENSWERTE STÄDTE

### Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik

Das beschleunigte Wachstum Münchens und vieler anderer Stadtregionen in Deutschland führt zur dramatischen Verknappung und Verteuerung von Wohnraum und Bauland. Die Bodenspekulation wird dadurch weiter angeheizt. Städtische Immobilienmärkte sind zum Tummelplatz nationaler und internationaler Investoren jeder Couleur geworden. In München haben sich die Bodenpreise für den Wohnungsbau in den letzten 10 Jahren verdreifacht. Eigentumswohnungen sind für die übergroße Mehrheit der Bevölkerung unerschwinglich geworden, ein wachsender Teil der Haushalte kann sich am freien Markt auch nicht mehr mit bezahlbaren Mietwohnungen versorgen. Leistungslose, also nicht auf eigenen Anstrengungen beruhende Gewinne aus Grundstücks- und Immobiliengeschäften werden hingegen weiterhin von einer kleinen Minderheit privatisiert.

Der entfesselte Bodenmarkt entfaltet eine zersetzende Wirkung auf den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaft. Ganze Stadtteile (und zunehmend auch Umlandgemeinden) unterliegen der „Aufwertung“, die Verdrängungsprozesse der angestammten Wohnbevölkerung und des kleinteiligen Gewerbes zur Folge haben. Die sozialen Folgekosten werden auf die Allgemeinheit abgewälzt. So reduzieren renditegetriebene Investoren ständig das Angebot an bezahlba-

### **Bayerische Verfassung, Art 161**

[...] (2) Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

### **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 14**

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.  
(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. [...]

### **Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu Art 14 GG vom 12.1.1967**

[...] 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. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat. [...]

ren Wohnungen und verstärken damit zugleich den Druck auf die Kommunen, mit Steuergeldern preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Denn die davongaloppierenden Mieten zwingen immer mehr Menschen, Wohngeld zu beantragen oder sich um eine öffentlich geförderte Wohnung zu bewerben. Angesichts des Wachstums der Städte mit all seinen Facetten und Herausforderungen wird die Bodenpolitik zum Dreh- und Angelpunkt einer sozial gerechten und nachhaltigen Stadtentwicklung.

**Der Boden ist kein Gut wie jedes andere. Vergleichbar Wasser und Luft ist er unverzichtbar für das menschliche Dasein. Boden ist zugleich unvermehrbar. Daher verbietet es sich, Boden dem freien Marktgeschehen zu überlassen. Unsere Verfassung betont die Gemeinwohlbindung des Eigentums. Beim Boden ist dem in besonderer Weise Rechnung zu tragen.**

Eine wichtige gestaltende Rolle kommt dabei vor allem den Kommunen zu. Sie sollen ermutigt und finanziell in die Lage versetzt werden, eine aktive, am Gemeinwohl orientierte Bodenpolitik zu betreiben. Um für künftige Aufgaben der Daseinsvorsorge (geförderter Wohnungsbau, soziale und technische Infrastruktur) gerüstet zu sein, sollten sie ihren Grundbesitz halten und durch eine kluge Bodenvorratspolitik vermehren können, statt ihr Tafelsilber zur Haushaltssanierung zu verkaufen. Aber auch die Länder und der Bund müssen ihre für eigene Zwecke nicht mehr benötigten Grundstücke gemeinwohlorientiert einsetzen, statt sie gegen Höchstgebot wirtschaftlich zu verwerten. Öffentlicher Grundbesitz sollte dauerhaft im öffentlichen Eigentum bleiben und Dritten vorrangig im Erbaurecht befristet zur Nutzung überlassen werden.

Wenn Baurecht auf privatem Grund geschaffen und damit der Bodenwert deutlich gesteigert wird, hat sich der Grundeigentümer oder Käufer im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung an der Herstellung der öffentlichen Infrastruktur und der Errichtung dauerhaft bezahlbarer Wohnungen zu beteiligen.

Ein Umdenken ist auch bei der Besteuerung des Bodens angezeigt. Erträge aus Bodenwertsteigerungen werden gegenwärtig überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang besteuert. Bodenwertsteigerungen beruhen aber überwiegend nicht auf Leistungen des Grundeigentümers sondern auf Leistungen der Allgemeinheit, vor allem durch die Schaffung von Baurecht und öffentlicher Infrastruktur, oder auf Investitionen Dritter, durch die das Umfeld aufgewertet wird. Eine Reform der Bodenbesteuerung soll daher vor allem bewirken, dass leistungslose Steigerungen des Bodenwerts abgeschöpft und für Aufgaben der kommunalen und regionalen Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt werden.

Dabei geht es nicht um das zum eigenen Wohnen oder Erwerb dienende, kleinteilige Boden- und Immobilieneigentum breiter Schichten der Bevölkerung, sondern um Immobilienvermögen, die gewerbsmäßig betrieben und gehandelt werden und vor allem auf die Erzielung von Maximalrenditen aus Bodenwertsteigerungen abzielen.

## Unsere Initiative

Die Initiative „Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik“ entstand Anfang 2017 in München, letztlich veranlasst durch die explodierenden Bodenpreise und die daraus resultierenden sozialen Verwerfungen in unserer Stadt. Im Mai 2017 haben wir die Fachveranstaltung „Ein neues Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum“ ausgerichtet. Die positive Resonanz hat uns ermuntert, weiter an der längst überfälligen Reform des Bodenrechts zu arbeiten. Unsere Initiative ist offen für Mitarbeit und Unterstützung durch Einzelpersonen und Organisationen, die für ein gemeinwohlorientiertes Bodenrecht als Basis einer nachhaltigen und sozial gerechten Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik wirken wollen. Parteipolitische Unabhängigkeit ist uns dabei wichtig. Mit anderen Initiativen, die sich gerade in jüngster Zeit zum Bodenrecht gebildet haben, wollen wir uns austauschen und zusammenarbeiten.

Dass diese Initiative 2017 von München ausgeht, ist kein Zufall: Stadtgesellschaft, Stadtrat und Oberbürgermeister unserer Stadt haben in den letzten Jahrzehnten immer wieder die Bodenpolitik als Basis einer sozial gerechten Stadtentwicklung thematisiert und entsprechende Initiativen ergriffen.

### Was wir voranbringen wollen

Die gesellschaftliche Debatte um das Bodenrecht lag in Deutschland über 40 Jahre lang brach. Daher besteht erheblicher Diskussions- und Verständigungsbedarf über konkrete Ziele und wirkungsvolle Maßnahmen zu deren Erreichung. Wir sind uns in der Richtung einig, in der Diskussion um erfolgversprechende Instrumente und politische Schritte angesichts der komplexen Materie ergebnisoffen.

### Belebung der öffentlichen Diskussion

Wir wollen dazu beitragen, dass die für eine nachhaltige Stadtentwicklung entscheidende Bodenfrage in den Medien und in der öffentlichen Diskussion einen vergleichbaren Stellenwert einnimmt wie die Diskussion um das Wasser und die Luft als öffentliche Güter. Insbesondere wollen wir in der Öffentlichkeit die Zusammenhänge zwischen Bodenrecht und Stadtentwicklung / Regionalentwicklung sowie zu den Herausforderungen des Klimawandels verdeutlichen. Flächen-, mobilitäts- und energiesparsame, kompakte Stadtstrukturen lassen sich ohne ein dem Gemeinwohl Vorrang einräumendes Bodenrecht nicht umsetzen. Wir wollen auch die historisch gewachsenen Haltungen zum Privateigentum an Grund und Boden hinterfragen, die anderswo und auch in der eigenen Geschichte zu unterschiedlichen Lösungsmodellen für den Zielkonflikt zwischen Nutzern und Eigentümern des Bodens und zwischen den Ansprüchen des Einzelnen und der Allgemeinheit geführt haben.

Alt-Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel hatte als Bundesbauminister schon 1974 einen Entwurf zur Novellierung des Bundesbaugesetzes vorgelegt, der auch eine Planungs-gewinnabgabe vorsah. Nach intensiven Debatten wurde die Bundesbaugesetz-Novelle mit der sozial-liberalen Mehrheit 1976 zwar vom Bundestag beschlossen, aber der Planungs-wertausgleich (trotz einer Reduzierung auf 50%) schließlich im Bundesrat von der Oppositionsmehrheit abgelehnt.

Bereits in der Amtszeit von Oberbürgermeister Georg Kronawitter hat das Planungsreferat unter Stadtbaurätin Christiane Thalgotte ausgelotet, welche Chancen das neue Instrument des städtebaulichen Vertrags bietet. Gleich zu Beginn seiner Amtszeit hat Oberbürgermeister Christian Ude die Stadtverwaltung beauftragt, ein entsprechendes Regelwerk vorzuschlagen. Nach intensivem Dialog mit der Bau- und Immobilienwirtschaft wurde 1994 die „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) beschlossen, die die Schaffung neuen Baurechts vertraglich davon abhängig macht, dass die Planungsbegünstigten mit bis zu zwei Dritteln der planungsbedingten Wertsteigerung die ursächlichen Kosten für Planung, soziale Infrastruktur, öffentliche Grünflächen und geförderten Wohnungsbau mitfinanzieren. Damit hat München bundesweit eine Vorreiterrolle eingenommen.

## **Beteiligung an Fachdiskussionen und Expertise**

Das Bodenrecht in seiner Vielfalt ist mit mehreren Rechtsgebieten verzahnt, insbesondere mit dem Verfassungsrecht, dem Bauplanungsrecht und dem Steuerrecht, aber auch mit dem öffentlichen Haushaltsrecht. Unter Beteiligung von Mitgliedern der Initiative in Expertengruppen wurden jüngst vom Deutschen Städtetag sowie von Forschungsinstituten und Verbänden wie Difu und vhw Konzepte für eine Erweiterung des bodenpolitischen Instrumentariums entwickelt, die den Kommunen mehr Zugriff auf den Boden ermöglichen.

<http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/083226/index.html>

<https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>

Die von der Stiftung trias initiierte „Schwerter Erklärung: Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl“ vom März 2017 und das „Netzwerk Immobilien“ sind bundesweite Initiativen für eine Reform der Bodenpolitik, mit denen wir vernetzt sind.

<https://www.stiftung-trias.de/home/>

<http://www.netzwerk-immobilien.de>

## **Vernetzung der Akteure**

Wir wollen zur Vernetzung und Abstimmung der Akteure beitragen, für die Änderungen des Bodenrechts in ihrem Wirkungskreis erhebliche Bedeutung haben. Impulse dazu müssen weit über München hinaus in erster Linie von Kommunalpolitik und Verwaltungen in wachsenden Großstädten und Stadtregionen ausgehen. Für die erste Jahreshälfte 2018 ist deshalb von uns ein bundesweiter Kommunalworkshop zum Erfahrungsaustausch und zur Konkretisierung der wesentlichen Forderungen zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik aus kommunaler Perspektive geplant.

## **Dialog mit den politischen Parteien**

Reformen des Bodenrechts erfordern Gesetzesinitiativen und entsprechende Mehrheiten im Bundestag. In den aktuellen Programmen der im Bundestag vertretenen Parteien finden sich so gut wie keine Überlegungen oder Forderungen zur Reform des Bodenrechts. Wir suchen den Dialog mit Parteigremien und Mandatsträgern, um unseren Überlegungen Gehör zu verschaffen und die Mehrheitsfähigkeit konkreter Reformvorschläge auszuloten.

## **Weitere Informationen zu unserer Initiative**

Wenn Sie über die Aktivitäten unserer Initiative auf dem Laufenden gehalten werden wollen, senden Sie bitte eine Nachricht mit Ihrer Mailadresse an:

[bodenrecht@stattbau-muenchen.de](mailto:bodenrecht@stattbau-muenchen.de)