

Antrag

der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm-Förster, Jörg Cezanne, Kerstin Kassner, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebek und der Fraktion DIE LINKE.

Bauland in Gemeinschaftshand – Bodenpreissteigerungen bekämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Mieten in Deutschland und insbesondere in den Ballungszentren sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Die hohe Wohnkostenbelastung und die drohende Verdrängung Gering- und Durchschnittsverdienender aus vielen Städten macht die Mietfrage zur sozialen Frage unserer Zeit. Der rasante Mietenanstieg lässt sich zu großen Teilen mit angewachsenen Kaufpreisen für Immobilien erklären. Diese erhöhten sich in den letzten zehn Jahren beispielsweise in München, Stuttgart oder Hamburg um mehr als das Doppelte. Der Anstieg der Kaufpreise wiederum ist vor allem das Resultat stark gestiegener Bodenpreise. Diese erhöhten sich in Deutschland seit 1964 durchschnittlich um 1800 Prozent. In Berlin stiegen sie allein in den letzten drei Jahren um mehr als 250 Prozent. Während ein geringer Anteil der Wertsteigerungen auf die Planungsleistungen der Kommunen zurückgeht, ist die Spekulation auf Gewinne mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden der wesentliche Preistreiber. Die jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer profitieren von den enormen Wertsteigerungen, zu denen sie selbst kaum einen Betrag leisten. Dieses leistungslose Abschöpfen der Wertzuwächse zulasten der Bewohnerinnen und Bewohner erfordert ein Eingreifen der öffentlichen Hand. Neben ordnungspolitischen Maßnahmen ist eine neue, soziale Bodenpolitik zentral, um die Gentrifizierung der Städte zu stoppen und den Kommunen auch weiterhin die Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge zu ermöglichen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde vereinbart, sich der Thematik „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ in einer Enquete-Kommission anzunehmen. Entgegen dieser Ankündigung richtete die Bundesregierung jedoch nur eine Expertenkommission zum Thema ein. In ihr waren weder Vertreterinnen und Vertreter der Opposition noch in ausreichendem Maße die Vielfalt der Positionen zu einer Reform der Bodenpolitik vertreten. Am 2. Juli 2019 legte die Kommission ein Abschlusspapier mit zahlreichen Empfehlungen vor. Obwohl im Papier begrüßenswerte Maßnahmen wie die Stärkung von Baugeboten oder Vorkaufsrechten genannt sind, gab es von Seiten der Wissenschaft und aus Verbänden zahlreiche Kritikpunkte. Insbesondere wurde kritisiert, dass die Vorschläge der Kommission nicht ausreichend

seien, um die Bodenpreisexplosion zu stoppen. Zum einen enthält der Abschlussbericht zu viele unverbindliche Absichtserklärungen anstatt konkreter Gesetzesvorschläge. Zum anderen wird an vielen Stellen der Handlungsdruck auf Länder und Kommunen übertragen, ohne ihnen im Gegenzug geeignete Mittel zur Umsetzung in Aussicht zu stellen. Empfehlungen, das Gerechtigkeitsdefizit bei der Verteilung von Bodenwertzuwächsen zu beheben, wie beispielsweise durch die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer oder eines Planungswertausgleichs, fehlen im Abschlusspapier. Zudem wird davon abgeraten, das Verkehrswertverfahren als grundlegendes Wertermittlungsverfahren abzulösen. Dieses Verfahren trägt jedoch maßgeblich zu Preissteigerungen bei und verhindert auf der anderen Seite die wirksame Anwendung von Vorkaufsrechten sowie die Anwendung von Erbbaupachten. Denn die öffentliche Hand muss somit die gestiegenen Marktpreise zahlen und sich so unweigerlich an der Spekulation im Immobiliensektor beteiligen. Auch in Bezug auf mehr Transparenz der Eigentümerschaft von Grundstücken und Immobilien sowie zur Verhinderung der Steuervermeidung durch sogenannte Share Deals macht die Kommission keine oder nur unzureichende Vorschläge.

Im Januar 1967 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unüberschaubaren 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“ (1 BvR 169/63).

Um langfristig eine stärkere Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik zu erreichen, müssen schnellstmöglich die Weichen gestellt werden. Zentrale Bausteine für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik sind die Stärkung der kommunalen Eingriffsmöglichkeiten, ein Privatisierungsstopp öffentlicher Grundstücke und die Neuausrichtung der Bundesliegenschaftspolitik sowie die steuerliche und ordnungsrechtliche Regulierung von Bodenpreisen. Dazu ist eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen nötig. Statt Grundstücke wie bisher zum Höchstpreis zu verkaufen, sollen sie direkt und nach Konzept, vorrangig an gemeinwohlorientierte Akteure und im Erbbaurecht vergeben werden. Für die Durchführung und Beteiligung an Konzeptverfahren und für eine gemeinwohlorientierte Immobilienentwicklung sollten Kommunen, gemeinnützige Träger und Initiativen Mittel aus der Städtebauförderung bekommen können. Kommunale Vorkaufsrechte und Baugebote müssen gestärkt und ein Ausgleich für die Herstellung von Planungsrecht der Kommunen eingeführt werden. Kommunen sollen nicht länger gezwungen werden, sich bei Grundstücksvergaben oder -ankäufen an spekulativen Preisspiralen zu beteiligen. Nur wenn Vorkaufsrechte preislimitiert wahrgenommen und Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau verbilligt abgegeben werden, sind die damit verbundenen sozialen Ziele erreichbar. Die Einführung eines sozialverträglichen Ertragswerts, der anders als der Verkehrswert nicht anhand üblicher Kaufpreise, sondern anhand sozialverträglich erzielbarer Erträge ermittelt wird, schafft dafür die rechtliche Grundlage. Im Planungsrecht muss das langfristige Ziel sein, plangebundenes Baurecht über das gesamte Gemeindegebiet auszuweiten, so dass soziale und städtebauliche Ziele umfassender angewandt werden können. Kurzfristig muss das Baugesetzbuch (BauGB) dahingehend angepasst werden, dass soziale Vorgaben auch in unbeplanten Baulücken gelten können. Für Grundstücke, die nach § 9 Abs. 7 BauGB als Flächen für den sozialen Wohnungsbau festgelegt sind, sollten die Länder in ihren Wohnraumförderrichtlinien nach Wiener Vorbild die Bodenpreise deckeln. Durch Festlegung solcher sozialen Widmungspreise wird Spekulation mit zukünftigem Bauland erschwert und die Attraktivität des sozialen Wohnungsbaus erhöht. Darüber hinaus muss Klarheit über die Eigentumsverhältnisse an Boden hergestellt und Spekulationen mit Boden auch über Änderungen im Steuerrecht unattraktiv gemacht werden. Nicht zuletzt muss der Anteil öffentlichen Bodenbesitzes gesteigert werden. Hierzu ist eine aktive Bodenbevorratungspolitik notwendig.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. einen Entwurf für ein Bodensicherungsgesetz vorzulegen, in dem
 - a. ein Privatisierungsstopp bundeseigener Grundstücke verankert wird;
 - b. geregelt ist, dass landeseigene, kommunale und gemeinwohlorientierte Träger bei der Vergabe von bundeseigenen Grundstücken vorrangig zu behandeln sind;
 - c. die verbilligte oder kostenfreie Abgabe bundeseigener Grundstücke an Länder, Kommunen und gemeinwohlorientierte Träger geregelt ist;
 - d. geregelt ist, dass die Vergabe bundeseigener Grundstücke an Private nur noch im Erbbaurecht erfolgen darf;
 - e. geregelt ist, dass die Berechnung der Erbbauzinsen künftig nach einem sozialverträglichen Ertragswertverfahren erfolgt;
 2. einen Gesetzentwurf für eine Neuordnung des Bundesliegenschaftsvermögens vorzulegen, indem
 - a. das gesamte Liegenschaftsvermögen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, des Bundeseisenbahnvermögens sowie anderer Bundesbehörden oder bundeseigener Unternehmen in einem Bundesbodenfonds zusammengeführt wird, das auch die im Erbbaurecht vergebenen Grundstücke aus einer Hand verwaltet;
 - b. die Bundeshaushaltsordnung sowie die jeweiligen Regelungen für bundeseigene Unternehmen dahingehend geändert werden, dass eine Abkehr vom Höchstpreisverfahren bei der Vergabe von Grundstücken zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und zu Zwecken des sozialen und gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus dauerhaft festgeschrieben wird;
 3. den Anteil an Bodeneigentum von Bund, Ländern und Kommunen zu erhöhen, durch
 - a. ein Bodenankaufprogramm des Bundes aus Haushaltsmitteln mit einer Mittelausstattung von jährlich 1 Milliarde Euro;
 - b. die Einführung eines Bodensicherungsfonds in Höhe von 1 Milliarde Euro, aus dem Länder, Kommunen und gemeinnützige Träger Mittel für den Erwerb von Grundstücken erhalten können;
 4. umgehend einen Gesetzentwurf für eine umfassende Reform des BauGB vorzulegen, in dem geregelt ist, dass
 - a. die Ausübungsfrist des kommunalen Vorkaufsrechts gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf sechs Monate verlängert wird;
 - b. das kommunale Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB auf das gesamte Gemeindegebiet ausgeweitet wird;
 - c. das kommunale Vorkaufsrecht preislimitiert auf Grundlage eines sozialverträglichen Ertragswerts ausgeübt wird, der gesetzlich in § 194 BauGB sowie allen nachgesetzlichen Vorgaben (u. a. ImmoWertV, Wertermittlungsrichtlinien) zu verankern ist;
 - d. das Baugebot nach § 176 BauGB künftig auf das gesamte Stadtgebiet angewandt werden kann und die Anforderungen für die Anwendung des Baugebots herabgesetzt werden;
 - e. § 34 BauGB dahingehend geändert wird, dass die Kommunen soziale Vorgaben bei der Bebauung von Baulücken machen können, wie beispielsweise die Vorgabe eines bestimmten Anteils bezahlbarer Wohnungen ab einer bestimmten Größe des Bauvorhabens;

- f. ein Planungswertausgleich auf Wertsteigerungen aus Herstellung von kommunalem Planungsrecht in Höhe von 70 Prozent der planungsbedingten Wertsteigerungen eingeführt wird;
5. die Bodenpreise zu regulieren und Transparenz beim Eigentum von Boden herzustellen, indem
 - a. gemeinsam mit Bundesländern und Kommunen Konzepte für die sozialverträgliche Regulierung von Bodenpreisen erarbeitet werden;
 - b. der Bund darauf hinwirkt, dass die Bundesländer in ihren Wohnbauförderprogrammen für den geförderten Neubau auf nach § 9 Abs. 7 BauGB ausgewiesenen Flächen maximale Grundstückspreise bestimmen und somit soziale Widmungspreise für Baugrundstücke festlegen;
 - c. einen Gesetzentwurf vorzulegen, um ein öffentlich einsehbares Immobilienregister (Bodenkataster) zur Erhöhung der Transparenz von Eigentumsverhältnissen einzuführen, in dem alle wirtschaftlich Berechtigten aufgeführt sind;
 6. einen Gesetzentwurf vorzulegen, um das Steuerrecht so umzugestalten, dass Spekulationen mit Boden erschwert, leistungslose Bodengewinne abgeschöpft sowie gemeinnützige und kommunale Wohnungsunternehmen steuerlich begünstigt werden, durch
 - a. die Prüfung von Modellen zur Abschöpfung leistungsloser Bodengewinne, zum Beispiel einer Bodenwertzuwachssteuer;
 - b. die Abschaffung der Steuerfreiheit nach zehn Jahren bei privaten Veräußerungsgeschäften nach § 23 des Einkommensteuergesetzes (EStG);
 - c. die schnellstmögliche Einführung einer Grundsteuer C auf baureife, aber unbebaute Grundstücke nach Abschluss aller Bewertungsverfahren;
 - d. eine Änderung des § 556 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) und § 2 der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV), so dass die Grundsteuer nicht länger als Nebenkosten auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt werden kann;
 - e. die Eindämmung der Steuervermeidung durch Grundstückstransaktionen mittels sogenannter Share Deals durch die Einführung eines gestuften qualitativen Besteuerungssystems für unmittelbare und mittelbare Anteilsänderungen an grundbesitzenden Personen- und Kapitalgesellschaften ab einer Mindestbeteiligung von über 50 Prozent und mit den weiteren Beteiligungsschwellen von 60, 70, 80, 90 und 100 Prozent sowie die Verlängerung sämtlicher Fristen im Rahmen der Steuervergünstigungen auf einheitlich 15 Jahre.

Berlin, den 17. Dezember 2019

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion