

DEN

BODEN

DER

EUROPÄISCHEN

STADT

**Debattenpapier des Ausschusses Bodenpolitik  
der Deutschen Akademie für Städtebau und  
Landesplanung e.V. (DASL)**

Mitwirkende und Mitglieder des Ausschusses:

Frauke Burgdorff  
Egbert Dransfeld  
Susan Grotefels  
Michael Hardi  
Rolf Heyer  
Christian Holl  
Martin Linne  
Dirk Löhr  
Ricarda Pätzold  
Stephan Reiß-Schmidt  
Stefan Rettich  
Iris Reuther  
Guido Spars  
Michael von der Mühlen  
Hilmar von Lojewski  
Julian Wékel  
Martin zur Nedden

# INHALT



<b>1. WARUM FÜHREN WIR DIESE DEBATTE?</b> .....	<b>2</b>
Boden als Fundament für bessere Städte, also für das allgemeine Wohl .....	2
Kleinteilige Reparatur oder grundlegende Reform? .....	2
Soziale Marktwirtschaft nachjustieren .....	3
Individuelle Freiheit und Freizügigkeit brauchen regulierte Bodenmärkte .....	3
Das Grundgesetz – ein zahnloser Tiger? .....	3
<b>2. FORDERUNGEN FÜR EINE BODENPOLITISCHE WENDE</b> .....	<b>4</b>
Forderung 1: Mehr Boden in kommunaler Hand – Bodenfonds aufbauen .....	4
Forderung 2: Gemeinwohlverpflichtung stärken .....	5
Forderung 3: Boden- und Liegenschaftspolitik als Handwerkszeug stärken .....	6
<b>3. BLICK ZURÜCK NACH VORN</b> .....	<b>7</b>
Einzeleigentum an Grund und Boden: nicht konstituierend für die Europäische Stadt ....	8
Marktwirtschaft zwischen Privateigentum und Gemeinwohl .....	8
Auslaufmodell Daseinsvorsorge? .....	9
Auftritt: die Finanzmärkte .....	9
Wohlstandsversprechen adé! .....	10
Leistungslose Bodenwertgewinne werden zum Anspruch .....	10
„Die steigenden Quadratmeterpreise sind wie Stadtmauern“ .....	11
Gestaltungs-Spielräume gehen verloren .....	11
Auftritt: die Zivilgesellschaft .....	11
<b>4. AUSBLICK</b> .....	<b>12</b>

# 1. WARUM FÜHREN WIR DIESE DEBATTE?

**Die Errungenschaften der Europäischen Stadt haben eines gemeinsam: Sie brauchen den Boden, auf dem sie sich entwickeln können. Boden ist wie Luft und Wasser: unverzichtbar und unvermehrbar. Weil er zur lukrativen Anlage für das globale Finanzkapital und zum Spekulationsobjekt geworden ist, wird der Boden der Europäischen Stadt seit einiger Zeit im wahrsten Sinne des Wortes entzogen.**

Das verknappt und verteuert das Bauland und schlägt auf die Kosten für die Nutzungen durch: Mieten steigen und weniger zahlungskräftige Bewohnerinnen und Bewohner werden aus ihren Nachbarschaften verdrängt; lokales Gewerbe, Kneipen und inhabergeführte Läden müssen der Systemgastronomie oder den Spielhallen, Nagelstudios und Einzelhandelsketten weichen. Die Preise für landwirtschaftliche Böden schnellen in die Höhe und die regionale Landwirtschaft stirbt. Kommunen bekommen keine bezahlbaren Grundstücke z.B. für dringend benötigte Kindertagesstätten und Schulen mehr.

Boden- und Wohnungsmarkt stehen also in vielen wachsenden Städten im Spannungsfeld von Anlageinteresse und Daseinsvorsorge. Aber auch in schrumpfenden Städten und peripheren Regionen verstärkt die Logik des „Boden als Asset“ Desinvestition und Leerstand in den Zentren und damit die soziale und räumliche Polarisierung von begehrten, teuren Lagen und entwerteten, gemiedenen Standorten.

## **BODEN ALS FUNDAMENT FÜR BESSERE STÄDTE, ALSO FÜR DAS ALLGEMEINE WOHL**

Lebenswerte Städte, bezahlbares Wohnen, lebendige öffentliche Räume, nachhaltige Baukultur und ausgewogene Lebensbedingungen

in Stadt und Land sind ohne eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik nicht erreichbar. Ohne Zugriff auf Grund und Boden können Kommunen auch keine Vorsorge für den Klimaschutz durch kompakten Städtebau, postfossile urbane Mobilität und die Förderung erneuerbarer Energien betreiben. Auch die Anpassung an den Klimawandel, z.B. durch Retentionsräume, Freihaltung von Frischluftschneisen und ein kleinteiliges Netz von Grünkorridoren und Quartiersparks, setzt nicht nur wirksame planungsrechtliche Instrumente sondern auch die Verfügung über Grund und Boden voraus.

Wie können wir die Bodenfrage ausreichend komplex diskutieren und den Fehler vermeiden, sie ausschließlich als Wohnungsfrage zu diskutieren?

## **KLEINTEILIGE REPARATUR ODER GRUNDLEGENDE REFORM?**

Aktuell stehen vielfältige Änderungen im Planungsrecht, im Steuerrecht und im Mietrecht zur Diskussion, z.B. in der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Aber können kleinteilige Korrekturen des Instrumentariums wirklich den Trend umkehren und die Kräfte entfesselter Märkte zum Wohle der Allgemeinheit umlenken? Solange der Boden weiterhin wie eine beliebige Ware und nicht als unverzichtbares und unvermehrbares Gemeingut behandelt wird, werden sich wohl die Marktmechanismen weiter durchsetzen, die zur aktuellen Schieflage geführt haben.

Wir dürfen es nicht bei der Behandlung von Symptomen belassen. Vielmehr brauchen wir eine kritische Reflexion von Ursachen, Zusammenhängen und Wirkungen und eine grundsätzliche Debatte über soziale, kulturelle und räumliche Zukunftsbilder der Europäischen Stadt. Nur so können wir zu Lösungen kommen, die an den Ursachen ansetzen.

Unser Umgang mit dem Boden ist entscheidend für die Zukunft unserer Städte. Darum setzen wir uns als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ebenso wie als praktizierende Stadtplanerinnen und Stadtplaner oder als in der Wohnungswirtschaft Tätige in der DASL dafür ein, den Boden für eine nachhaltige und soziale Zukunft unserer Städte zurück zu gewinnen. Die Diskussion darüber beginnen wir mit der Vorlage dieses Debattenpapiers. Es soll innerhalb der DASL und darüber hinaus intensiv diskutiert und zu einem Grundsatzpapier weiterentwickelt werden, ergänzt um einen an die Politik adressierten Forderungskatalog.

## SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT NACHJUSTIEREN

Wir verstehen das Grundgesetz als Auftrag, diese Debatte grundsätzlicher zu führen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ - so lautet sein Art. 14 Abs. 2. Er enthält das Versprechen, die Dynamik des kapitalistischen Wirtschaftssystems so einzuhegen, dass individuelle Entfaltung und soziale Gerechtigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger gesichert sind. Damit der Markt seine konstruktiven Kräfte entfalten kann, müssen die potenziell destruktiven durch die Einbettung in ein sozialstaatliches Regelwerk gezügelt werden.

## INDIVIDUELLE FREIHEIT UND FREIZÜGIGKEIT BRAUCHEN REGULIERTE BODENMÄRKTE

Wir wollen, dass auch künftige Generationen sich frei bewegen und niederlassen und sich vor allem angemessenen Wohnraum leisten können. Wir wollen, dass alle Menschen, auch in begehrten Städten leben und arbeiten kön-

nen. Sowohl die wachsenden Metropolkerne, Großstadtreionen und Universitätsstädte als auch die ökonomisch schwächeren, peripheren Regionen müssen lebenswert und bezahlbar bleiben, damit die soziale und kulturelle Vielfalt erhalten bleibt, die unser Land und unsere Städte prägt. Und wir wollen, dass es auch weiterhin möglich ist, mit den Einkünften aus eigener Arbeit selbstbestimmt zu leben – sei es als Mieter oder im Wohneigentum.

## DAS GRUNDGESETZ – EIN ZAHNLOSER TIGER?

Der zentrale Treiber für die Verteuerung des Bodens und seiner nachgelagerten Märkte, insbesondere des Wohnungsmarktes, ist die Renditeerwartung von Anlegern. Spekulation und Vernachlässigung liegen dabei oft nahe beieinander. Die Bürgerschaft erwartet von „der Stadt“, dass die Wohnqualität, die Daseinsvorsorge und die Versorgung im Quartier durch Interventionen verbessert werden. Für die Kommunen bedeutet es einen sehr hohen personellen und finanziellen Aufwand, um über kleinteilige Interventionen gegenzusteuern. Gleichzeitig ist der Einfluss der Städte durch die strukturellen Grenzen vieler planungsrechtlicher Instrumente begrenzt. Denn verfassungsrechtlich gab es im Grundgesetz und im Boden- und Planungsrecht von Beginn an keine wirkliche Balance zwischen privatem Eigentum und dem Wohl der Allgemeinheit. Das mag auch daran liegen, dass es dem Grundgesetz mit Bezug auf den Boden seit jeher an der notwendigen Klarheit etwa des Art. 155 der Weimarer Verfassung von 1919<sup>1</sup> fehlte (vgl. ähnliche Regelungen in einigen Länderverfassungen, z.B. Art. 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung von 1946).

<sup>1</sup>„Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung [...] zu sichern. [...]“

Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.“

## 2. FORDERUNGEN FÜR EINE BODENPOLITISCHE WENDE

### ► FORDERUNG 1: MEHR BODEN IN KOMMUNALER HAND – BODENFONDS AUFBAUEN

Grundsätzlich gilt: Der Staat, vom Bund bis zu den Kommunen und ihren Unternehmen und Stiftungen, muss der besonderen Gemeinwohlbindung des Bodens beim Umgang mit seinem Immobilienvermögen Rechnung tragen. Fiskalische Interessen müssen dahinter zurücktreten. Das bedeutet auch, dass öffentliches Boden- und Immobilieneigentum nicht gegen Höchstgebot privatisiert werden darf, sondern zu mehr und gemeinwohlorientiert einzusetzen ist, z.B. für geförderte, bezahlbare Wohnungen und soziale Infrastruktur.

Vor allem die Kommunen brauchen ein veritables Vermögen an Grundstücken und Gebäuden für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und um die Stadtbewohnerinnen und -bewohner vor den Unbilden der Finanzmärkte zu schützen. Wie können sich die Städte das Heft des Handelns also wieder zurückholen?

Sie brauchen möglichst viel Boden in eigener Hand und müssen diesen Boden intelligent managen. Je mehr in kommunalem Eigentum ist und Privaten per Erbbaurecht zur sozialen und wirtschaftlichen Nutzung überlassen wird, desto umfassender und direkter können Leerstand, Fehlnutzungen, Schrottimmobilien oder anderen Entwicklungen vorgebeugt werden. Auf diesem Weg wird die Bodenspekulation sukzessive reduziert, eine gemeinwohlorientierte Bodennutzung auf Dauer ausgebaut und abgesichert und auch der kommunale Haushalt nicht durch flüchtige Einmaleffekte, sondern mit verstetigten Einnahmen gestärkt.

Dafür sollten die Kommunen einen Bodenfonds als Sondervermögen außerhalb des Hoheits-

haushaltes aufbauen. Überschüsse und Einnahmen aus Baulandentwicklung und Erbbauzinsen, ggf. auch aus einzelnen Verkäufen, dürfen nur für Grunderwerb und Flächenentwicklung eingesetzt werden. Der Bodenfonds muss unabhängig vom kommunalen Haushalt geführt werden. Dadurch wird dieser (abgesehen von einer Anschubfinanzierung) nicht belastet und das Grundvermögen kann nicht zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben oder zur Sanierung des Haushaltes verwendet werden. Gesonderte Organisationsformen wie ein kommunaler Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft sollten als Option ebenso geprüft werden wie eine Einbeziehung von Bürgerkapital in die Finanzierung des Bodenfonds.

Boden- und Infrastrukturfonds in der Rechtsform eines Zweckverbandes können auch auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene eingesetzt werden, um einen Interessen- und Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden herzustellen. Die Baurechtschaffung und Erschließung auf geeigneten Flächen in Umlandgemeinden kann zum Beispiel von der Kernstadt mit Zuschüssen zu Grunderwerb, Infrastruktur und gefördertem Wohnungsbau unterstützt werden. Im Gegenzug bekommt die an Flächen knappe Kernstadt Belegungsrechte für geförderte Wohnungen. In einen solchen Boden- und Infrastrukturfonds könnten auch Bund und Land geeignete Grundstücke bzw. Konversionsflächen einbringen.

**Wie können kommunale oder regionale Bodenfonds als Sondervermögen am besten gegen eine Auflösung und Monetarisierung bei kommunalen Haushaltsnotlagen gesichert werden? Welche Änderungen im Kommunalrecht sind dazu erforderlich? Ist die Zivilgesellschaft ein geeigneter Partner für stabile, handlungsfähige Bodenfonds?**

**Wie kann in den Kommunen wieder das notwendige Wissen zur kreativen Anwendung des Erbbaurechts als Königsweg einer nachhaltigen kommunalen Bodenpolitik entwickelt werden?**

Wie können Hemmnisse bei der Kreditgewährung z.B. für Mietwohnungsbau auf Erbbaurechtsgrundstücken beseitigt werden?

Welche (neuen) Ansätze der resilienten Finanzierung eines marktunabhängigen Bodensegments für 25-40% dauerhaft gesicherter, bezahlbarer Mietwohnungen sollten debattiert und näher geprüft werden? (z.B. neue Kapitalmarkttransaktionssteuer, Beibehaltung des Solidaritätszuschlags zur Einkommenssteuer mit entsprechender Zweckbindung, im Aufkommen deutlich erhöhte Grundsteuer, ...)

## ► FORDERUNG 2: GEMEINWOHL STÄRKEN

Das Spannungsfeld zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums muss neu austariert werden. Eine gerechtere, rechtssichere und durchsetzungsstarke gemeinwohlorientierte Bodenpolitik setzt langfristig eine Neugestaltung des Eigentums voraus: Das Eigentum am Boden muss vom Eigentum am Gebäude getrennt werden.

Ein erster Schritt zu einer bodenpolitischen Wende könnte darin bestehen, die Bodenspekulation durch eine Stärkung des Gemeinwohlanspruchs im Steuerrecht und im Planungsrecht einzudämmen und die Steuerungskraft der Kommunen für bezahlbare Wohnungen und lebenswerte Städte zu verbessern. Möglichkeiten hierzu bieten eine gerechte Besteuerung des aktuellen Bodenwertes und leistungsfähigere städtebauliche Instrumente, wie etwa ein erweitertes, auf einen sozialverträglichen, residual ermittelten Zielwert preislimitiertes Vorkaufrecht. Vordringlich sind auch Gemeinwohlbindungen durch städtebauliche Verträge auch bei Baugenehmigungen im Innenbereich (§34

BauGB), eine verbesserte Anwendbarkeit städtebaulicher Gebote, eine konsequente Nutzung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sowie geschärfte Instrumente der Raumordnung.

Ein zweiter Schritt könnte die Einführung eines Planungswertausgleichs sein, mit dem durch Planung und öffentliche Infrastrukturinvestitionen ausgelöste Bodenwertsteigerungen ganz oder teilweise abgeschöpft werden – ein überragendes und logisches Pendant zur Entschädigungspflicht bei wertmindernden planerischen Eingriffen. Nachbarländer wie die Schweiz sind uns in dieser Hinsicht mittlerweile weit voraus: Seit 2014 sind dort die Kantone durch das Raumplanungsgesetz verpflichtet, in ihren Baugesetzen einen mindestens zwanzigprozentigen Ausgleich von Planungsvorteilen festzulegen.

Ein dritter Schritt könnte schließlich darin bestehen, ein im Grundsatz öffentlich gehaltenes „Verfügungseigentum“ an Grund und Boden vom privaten Eigentum an den Gebäuden zu trennen und am Boden nur noch ein befristetes privates „Nutzungseigentum“ zu vergeben, z.B. in Form des Erbbaurechts. Dieser Weg würde dem Charakter des Bodens als einem unvermehrbares und unverzichtbares Gemeingut am ehesten entsprechen. Er wird durch Art. 15 GG verfassungsrechtlich ermöglicht. Damit könnte die Bodennutzung verlässlicher und gerechter gestaltet sowie nachhaltig entwickelt werden.

Braucht es wirklich dieses „scharfe Schwert“? Oder können die Gemeinwohleffekte einer grundlegenden Reform der Ausgestaltung des Bodeneigentums auch in anderer Weise und mit niedrigschwelligen Eingriffen erreicht werden? Zum Beispiel durch eine andere Besteuerung des Bodens - insbesondere durch eine Bodenwertsteuer - oder durch Sonderabgaben wie Planungswertausgleich oder Bodenwertzuwachssteuer?

### FORDERUNG 3: BODEN- UND LIEGENSCHAFTSPOLITIK ALS HANDWERKSZEUG STÄRKEN

Stadtplanung kann sich nicht in Entwurf, Planung und Baurechtschaffung erschöpfen, sondern schließt immer auch die Realisierung der Planung ein, für die im Bedarfsfall die ganze Breite bodenpolitischer Instrumente einzusetzen ist. Dafür müssen vielfach Allianzen mit anderen Disziplinen gesucht werden.

Die Nutzung der bodenpolitischen Möglichkeiten setzt Kenntnisse und Erfahrungen voraus in Bereichen wie Grundstücks- und Eigentumsrecht (insbes. auch Erbbaurecht), kommunale Liegenschaftspolitik, Baulandstrategien und Baulandmodelle, Bodenbesteuerung, Grundstücksbewertung und Immobilienökonomie. Gleiches gilt für das gesamte Besondere Städtebaurecht (insbesondere Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen).

Von großer Bedeutung ist, dass auf kommunaler Ebene strategische Stadtentwicklungsplanung, Bauleitplanung, informelle städtebauliche Planung sowie kommunale Liegenschaftspolitik konsequent verzahnt werden. Nur so können Kommunen auf Augenhöhe mit Eigentümerinnen und Projektentwicklern verhandeln und das Gemeinwohlinteresse durchsetzen.

Seit ungefähr 30 Jahren nimmt die Bedeutung der Bodenpolitik in den Studiengängen und im städtebaulichen Referendariat ab. Erst in jüngster Zeit beginnt eine neue Generation von Lehrenden und Studierenden, das bodenpolitische und bodenökonomische Wissen wieder einzufordern und aufzubauen.

Stadtplanerinnen und Stadtplaner müssen die fähigsten Bodenmanager im Dienste des Ge-

meinwohls sein. Darum setzen wir uns dafür ein, dass an den Universitäten und Hochschulen Bodenpolitik, Bodenrecht und die ökonomischen Grundlagen des Bodenmarktes als Pflichtbestandteile in Stadtplanungsstudiengängen, aber auch in anderen einschlägigen Studiengängen gestärkt werden. Besonders gefordert sind in dieser Hinsicht auch das städtebauliche Referendariat und die in der praxisorientierten Fortbildung tätigen Institute.

Wie können wir Werte, Haltungen, Fachlichkeit, sowie souveränen Umgang mit Instrumenten für die in der Stadtentwicklung Verantwortlichen so vermitteln, dass Gemeinwohlorientierung selbstverständlicher Kern der Praxis bleibt (oder wieder wird)? Wo stehen wir, wo wollen wir hin?

Wie können Kommunen dazu motiviert werden, konsequenter die heute schon vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten des Boden- und Planungsrechts für eine soziale und nachhaltige Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung zu nutzen, z.B. Vorkaufsrechte, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Baulandmodelle/städtebauliche Verträge, Gebote, Erhaltungssatzungen etc.?

# 3. BLICK ZURÜCK NACH VORN

Diese Forderungen mögen dem einen oder der anderen zu radikal erscheinen. Sie tragen dem Umstand Rechnung, dass Boden ein besonderes Gut wie Luft und Wasser ist: unverzichtbar und unvermehrbar. Diese Erkenntnis ist nicht neu, sie steht in der Tradition einer im besten Sinne konservativen, an humanen Prinzipien und am Gemeinwohl orientierten Stadtentwicklung. Deshalb richten wir den Blick zurück – nach vorn.

„Das Land darf nicht endgültig verkauft werden; denn das Land gehört mir und ihr seid nur Fremde und Halbbürger bei mir.“ Diese Aussage des Alten Testaments (Leviticus 25) hatte für viele Gesellschaften und über einen langen Zeitraum Gültigkeit. Alte Begriffe wie „Allmende“ und „Nießbrauch“ dokumentieren das und kennzeichnen den Nutzungs- und Gemeingebrauchscharakter des Bodens als nicht vermehrbares Gut.

## EINZELEIGENTUM AN GRUND UND BODEN: NICHT KONSTITUIEREND FÜR DIE EUROPÄISCHE STADT

Das private Bodeneigentum ist erst seit etwas über 200 Jahren mit dem Code Civil und der Bodenbefreiung 1807 in Preußen elementarer Bestandteil unserer Rechtsordnung. Den Grundstein dafür haben unter anderem das erstarkende Bürgertum im 18. Jahrhundert und der Liberalismus auf Grundlage der Thesen von John Locke geschaffen.

Die problematischen Folgen einer vom Privatkapital dominierten Stadtentwicklung waren schon im 19. Jahrhundert spürbar: Terrainsgesellschaften eroberten die Großstädte und spekulierten auf rasche Gewinne beim Wiederverkauf von Land. Darum unternahmen einige Städte wie Frankfurt, Ulm, Hamburg, Kiel oder

Aachen z. T. noch in der Kaiserzeit verstärkte Anstrengungen beim Grunderwerb. Sie wollten Entwicklungsperspektiven sichern. Sie schufen damit eine wichtige Voraussetzung für die wohnungspolitischen Initiativen der Städte zwischen den beiden Weltkriegen – und zum Teil ein Fundament, um noch heute als gestaltender Akteur auf den Bodenmärkten aufzutreten.

## MARKTWIRTSCHAFT ZWISCHEN PRIVAT-EIGENTUM UND GEMEINWOHL

In der bundesrepublikanischen Geschichte der Nachkriegszeit herrschte die Leitvorstellung, dass die Marktwirtschaft neben dem privaten auch den öffentlichen Wohlstand mehren müsse. Der darauf basierende Grundkonsens über die Notwendigkeit regulierender staatlicher Eingriffe zeigte auch im Boden- und Planungsrecht Wirkung.

Das Bundesbaugesetz von 1960 (BBauG) legte dafür ein solides, wenn auch nicht perfektes Fundament – insbesondere mit dem Gebot der gerechten Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Belangen. Was fehlte war eine Regelung, die 1955 in einem BBauG-Entwurf bereits enthalten gewesen war: nämlich eine (zumindest teilweise) Abschöpfung leistungsloser, durch die Allgemeinheit bewirkter Bodenwertsteigerungen (Planungswertausgleich). Die 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz eingeführten Instrumente des besonderen Städtebaurechts dienten dazu, in bestehende bodenrechtlich relevante private Eigentumsrechte zu intervenieren und planungsbedingte Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, um im Gemeinwohlinteresse Bestandsquartiere mit Funktionsschwächen bzw. Bausubstanzmängeln zu sanieren oder neue Stadtteile mit ganzheitlicher Planung zu entwickeln. Der viel weitergehende grundsätzliche 50prozentige Planungswertausgleich auch außerhalb von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten wurde im Vorfeld einer BBauG-Novelle der sozialliberalen Koalition in den 1970er Jahren erneut intensiv diskutiert und vom Bundestag beschlossen,



scheiterte aber 1976 an einer fehlenden Mehrheit im Bundesrat.

Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Beschluss vom 12.01.1967 deutlich Handlungsbedarf reklamiert: „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“ (1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73). Gemessen an dieser klaren Vorgabe kann die Geschichte des bundesdeutschen Bodenrechts auch als eine Kette von gesetzgeberischer Mutlosigkeit, Realitätsblindheit und verpassten Gelegenheiten gelesen werden.

Wie können wir konstruktiv mit Ängsten und Tabus umgehen, die bislang jede Debatte um Alternativen zur heutigen Form privaten Bodeneigentums und zur Privatisierung leistungsloser Bodenwertsteigerungen rasch ins politische Abseits führten?

### AUSLAUFMODELL DASEINSVORSORGE?

Viele der durch den Strukturwandel der 1970er Jahre geschwächten Kommunen verloren rapide vor allem junge, gut ausgebildete Einwohner und schrumpften zum Teil dramatisch. Um diese Entwicklung zu stoppen, sollte staatliches Handeln beschränkt werden, sich an erfolgreichen Marktakteuren orientieren und sich möglichst auf die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen konzentrieren.

Seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurden „Privat vor Staat“, shareholder value und

das Ziel, möglichst hoher Renditen aus Immobilieninvestments die zentralen Treiber für die Stadtentwicklung. Propagiert und praktiziert wurden riskante Finanztransaktionen (z. B. „Sale-and-Lease-Back“-Verträge), „Public-Private-Partnership“ und der Rückzug der Städte aus vielen Daseinsvorsorge-Leistungen.

Das hatte weitreichende Folgen: Bildungseinrichtungen, Kanalsysteme, U-Bahnen und nicht zuletzt große Bestände an einst preisgebundenen Wohnungen wurden privatisiert. Der Markt könne auch das Gut Wohnen effizienter anbieten, der Staat habe dagegen- siehe das Debakel „Neue Heimat“- versagt, so die allgemein akzeptierte Lesart.

Nach der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes (WGG) im Jahr 1990 verkauften Kommunen, Bund und Länder sowie die ihnen gehörenden Unternehmen immense Wohnungs- und Grundstücksbestände – allein etwa 2 Mio. Wohnungen im Zeitraum 1999-2006. Der Wert, den die Grundstücke heute hätten, wurde nie bemessen. Die Erlöse flossen vor allem in die Sanierung der öffentlichen Haushalte und sind verpufft. Seither tragen die Lasten der Privatisierung entweder die Mieter, oder sie fallen über steigende Transferleistungen bzw. steigende Infrastrukturkosten direkt auf die öffentliche Hand zurück.

### AUFTRITT: DIE FINANZMÄRKTE

Die Massenprivatisierung trieb eine zunehmend von realen Märkten entkoppelte, globalisierte Finanzwirtschaft an. Durch die Bündelung von Risiken des bislang kleinteilig strukturierten Immobilienkreditmarktes wurden neue, weltweit zugängliche Fonds und Finanzmarktprodukte aufgelegt. Die meisten der privatisierten Wohnungen wurden in schneller Folge mehrfach in großen Portfolios gehandelt und befinden sich heute in der Hand von nur wenigen privaten, fondsbasierten oder börsennotierten Wohnungsunternehmen. Auch nach der weltweiten Finanzmarktkrise von 2008 blieb der stabile

deutsche Immobilien- und Grundstücksmarkt im Fokus der internationalen Anleger. Nun war es die Niedrigzinspolitik der EZB und deren Abwertung konservativer Anlagemöglichkeiten, die die Spekulation mit deutschen Immobilien und Grundstücken in zentralen Lagen weiter anheizte. Insbesondere seit der vergangenen Dekade wurden Boden und Immobilien als Alternative zu Aktien zunehmend als abstrakte Finanzderivate gehandelt.

Der zentrale Treiber für die Verteuerung des Bodens und seiner nachgelagerten Märkte, insbesondere des Wohnungsmarktes, ist also die Renditeerwartung von Anlegern. Spekulation und Vernachlässigung liegen dabei oft nahe beieinander. Angesichts des Ungleichgewichts der Kräfte bedeutet es für Kommunen, die hier gegensteuern wollen, einen sehr hohen personellen und finanziellen Aufwand - nicht selten ohne adäquate Wirkungen. Denn im Bodenrecht fehlt es vielfach an handhabbaren Instrumenten, die einen steuernden Zugriff auf den Boden im Sinne des Gemeinwohls ermöglichen. Durch eine Ausgestaltung der Grundsteuer als reine Bodenwertsteuer könnten die Bodenerträge zum Teil abgeschöpft und der Boden (bei einem Steuersatz in relevanter Größenordnung) als Finanzanlage unattraktiv gemacht werden.

### WOHLSTANDSPRECHEN ADÉ!

Damit steht das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft in Frage, dass alle am wachsenden Wohlstand teilhaben können. Denn Immobilienvermögen können nur noch diejenigen aufbauen, die mit sehr viel Eigenkapital an den Märkten agieren können. Und die Einkommen aus Immobilienvermögen wachsen sehr viel stärker als die aus Spareinlagen oder festverzinslichen Papieren.

Die soziale Marktwirtschaft braucht als Basis eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. Ohne sie werden alle Bemühungen für eine Integration der Gesellschaft und gegen die sozialräumliche Polarisierung in unseren Städten folgenlos bleiben.

**Was sind kluge, wirkungsvolle Strategien und Regulierungsinstrumente, um den Auswirkungen der Märkte entgegenzuwirken und dabei die Freizügigkeit des Einzelnen und das Gemeinwohl gleichermaßen im Blick zu haben?**

### LEISTUNGSLÖSE BODENWERTGEWINNE WERDEN ZUM ANSPRUCH

Gerade in den erfolgreichen Großstädten können Immobilieninvestoren einfach abwarten und so die Renditen abschöpfen, die die Gemeinschaft produziert, weil sie Baurecht schafft und in Parks, Plätze, U- und Straßenbahnlinien, Schulen und Bibliotheken, in Sicherheit und Zusammenleben investiert. Diese Privatisierung von leistungslosen Bodenwertgewinnen steht im deutlichen Widerspruch zu der im Grundgesetz verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der im Baugesetzbuch (BauGB) geforderten „sozialgerechten Bodennutzung“.

### „DIE STEIGENDEN QUADRATMETERPREISE SIND WIE STADTMAUERN“<sup>2</sup>

In wachsenden und auch in schrumpfenden Städten kollidieren nun wahlweise Renditeerwartungen oder Desinvestitionen des Finanzkapitals mit den berechtigten Interessen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner, die im Eigentum oder zur Miete wohnen, ein Handwerk oder ein Gewerbe betreiben, sich freizügig in ihrer Stadt bewegen oder auch in ihren bekannten Nachbarschaften verbleiben wollen. Alle, die neu als Nachfrager auf dem Boden- bzw. Wohnungsmarkt auftreten - z.B. weil sie aus dem Elternhaus ausgezogen oder neu in eine Stadt zugezogen sind, müssen immer höhere Hürden der Bezahlbarkeit überwinden. Selbstgenutztes Wohnungseigentum wird für

<sup>2</sup> Laura Weißmüller

die junge Generation ohne größere Erbschaft in prosperierenden Stadtregionen immer mehr zur Illusion. Damit entfällt auch ein möglicher zusätzlicher Beitrag zur Altersversorgung. Das gilt umgekehrt auch für die ältere Generation mit entwertetem selbstgenutztem Wohneigentum in schrumpfenden Regionen: sie werden zu „Gefangenen“ ihrer Immobilie.

Wie können wir Altersversorgung und Vermögensbildung von den Bodenmärkten entkoppeln oder sie so organisieren, dass der Zugang zu Immobilienvermögen nicht der entscheidende Baustein der Wohlstandssicherung bleibt?

## GESTALTUNGSSPIELRÄUME GEHEN VERLOREN

Besonders gravierend ist der Verlust an Gestaltungsspielräumen für die Stadtgesellschaft, denn die wenigen verbliebenen öffentlichen Immobilien sind inzwischen Projektionsfläche für eine überbordende Zahl von Ideen und Zukunftsträumen, die sich allerdings unter den Bedingungen der Kapitalisierung von Grund und Boden nur zu einem kleinen Teil verwirklichen lassen.

Dabei ist eine am Gemeinwohl orientierte Bodennutzung die Voraussetzung für eine nachhaltige soziale Wohnraumversorgung durch Kleineigentümer, kommunale und sonstige, der örtlichen Gemeinschaft verpflichtete Unternehmen, Genossenschaften und andere Akteure. Ein gemeinwohlorientiert regulierter Bodenmarkt ist ein wichtiger Garant für die Freizügigkeit des Einzelnen.

## AUFTRITT: DIE ZIVILGESELLSCHAFT

Insbesondere Wohnungsgenossenschaften, einige Stiftungen und innovative sozialorientier-

te Unternehmen machen aktuell im Kleinen vor, was die Städte im Großen wieder leisten sollten: Den Boden dauerhaft für die Daseinsvorsorge, für sicheres und bezahlbares Wohnen sowie für eine ausgewogene soziale und ökologische Raum- und Stadtentwicklung zu sichern. Sie sind damit im Kleinen und im Großen erfolgreich und haben zum Teil sogar die Instrumente der öffentlichen Hand (Erbbaurecht, Bodenfonds) weiter entwickelt, die schon vergessen schienen.

Wie können wir die finanziellen Kräfte, die Solidarität und das Know-how der Zivilgesellschaft für eine gemeinwohlorientierte Immobilienentwicklung besser nutzbar machen und auf Augenhöhe mit Stadtverwaltung und -politik organisieren?

## 4. AUSBLICK

Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ist unverzichtbar für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die ökologische Transformation, eine positive wirtschaftliche Entwicklung sowie für den Erhalt und die Stärkung der Wesensmerkmale der Europäischen Stadt. Insbesondere für die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums und damit eines substantiellen Elementes der Daseinsvorsorge spielt sie eine zentrale Rolle. Es geht also um weit mehr als um verbesserte Planungsinstrumente und mehr und schnelleres Bauen.

Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, eine integrierte, auf Kontinuität orientierte und konsequent auf das Gemeinwohl ausgerichtete Bodenpolitik zu verfolgen und damit Vorbildfunktion zu übernehmen. Eine so gestaltete Bodenpolitik ist unverzichtbarer Bestandteil einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten gesellschaftlichen Entwicklung, bei der sich ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Faktoren im Gleichgewicht befinden.

Die vom Ausschuss Bodenpolitik der DASL angestoßene fachliche Debatte mit ihren wissenschaftlichen und handlungsorientierten Dimensionen will einen Beitrag zur Formulierung einer zielführenden Agenda und zu ihrer Begründung liefern. Dazu stellt das vorliegende Debattenpapier einen Einstieg dar.

Daran wird nach der Debattenveranstaltung am 8./9. März 2019 weiter gearbeitet. Darüber hinaus wird ein Empfehlungs- und Forderungspapier der DASL an die Politik erarbeitet, das der Akademieverammlung 2019 zur Verabschiedung vorgelegt wird.