

Bodenpolitik: globale Krisen, neue Initiativen

Bündnis Bodenwende – Lobby für das Gemeinwohl

Was neoliberale Stadtentwicklung und Agrarindustrie verdrängt hatten, ist angesichts der globalen Klimakrise, der dramatisch zurückgehenden Biodiversität und zunehmender sozialer Ungleichheit wieder hochaktuell: Boden ist der Schlüssel für gerechte und nachhaltige Entwicklung von Städten und ländlichen Räumen. Vom „neuen Bodenbewusstsein“ der räumlichen Planung dringt bislang nur wenig in den gesellschaftlichen Diskurs und in die Politik. Um das zu ändern, wurde Ende 2020 das Bündnis Bodenwende gegründet. Es ist zur Bundestagswahl 2021 mit Wahlprüfsteinen und Forderungen an die Politik herangetreten, um das Thema aus dem Windschatten zu holen.

Boden ist der Schlüssel

Das Bundesverfassungsgericht forderte mit dem Beschluss vom 24.03.2021 ambitioniertere Ziele und mehr Generationengerechtigkeit in der Klimapolitik. Gestützt auf Art. 20a des Grundgesetzes ist es geboten, „[...] mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten [...]“ (BVerfG 2021). Obwohl „Bodenpolitik“ im Beschluss nicht vorkommt, ist damit auch der Umgang mit dem unverzichtbaren und unvermehrten Gemeingut Boden thematisiert. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) bezeichnet ihn mit dem Begriff „Land“ als „Schlüssel zur Nachhaltigkeit.“ Denn: „Land ist ein globales Gemeingut: Die Menschheit muss Gestaltungsverantwortung für das Land übernehmen, um Klimaschutz, Biodiversitätserhaltung und Ernährungssicherung zu ermöglichen [...]“ (WBGU 2020, 14). Für die Erzeugung erneuerbarer Energie, CO₂-Senken wie Moore und Wälder sowie für Lebensräume bedrohter Arten werden Flächen benötigt, die der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden und damit den Wert des landwirtschaftlichen Bodens erhöhen. Boden wird global zum entscheidenden, nicht substituierbaren Engpassfaktor und der gemeinwohlorientierte Umgang mit Eigentumsrechten, und Landrenten wird zur Voraussetzung einer klimagerechten Transformation von Produktions- und Lebensweisen (vgl. Edenhofer et al. 2020).

Die Differenz dieser transformativen Perspektive einer „neuen Allmende“ zur neoliberalen Realität der „Stadt als Asset“ ist offensichtlich. Boden in Stadt und Land wurde seit der Weltfinanzkrise 2008 immer mehr zur lukrativen Finanzanlage und zum Spekulationsobjekt. Ein anhaltender Anlagedruck und dysfunktionale Immobilienmärkte treiben seither die Bodenpreise und in der Folge die Wohnungspreise und Mieten in schwindelerregende Höhen. Die Baulandpreise sind vor allem in den großen Großstädten seit 2009 um

mehr als das Dreifache auf durchschnittlich über 1.100 €/m² gestiegen (Adrian et al. 2021). Unabhängig von einer möglichen Beruhigung durch steigende Zinsen erscheint eine grundlegende Neujustierung der Sozialbindung des Bodeneigentums immer dringender (vgl. Difu/vhw 2017).

Bodenpolitische Wahlprüfsteine

Ende 2020 kamen auf Initiative des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) Vertreterinnen und Vertreter von Akademien, Kammern, Verbänden und Stiftungen aus Stadt- und Raumplanung, Architektur und Landschaftsarchitektur, Umwelt- und Naturschutz, Mieterschutz und gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung in Online-Konferenzen zusammen, um sich im Vorfeld der Bundestagswahl über eine Kooperation zum Thema Bodenpolitik auszutauschen. Ergebnis waren bodenpolitische Wahlprüfsteine mit 35 Fragen, ausgehend von einer 360-Grad-Perspektive auf den Boden als Gemeingut. Die zentralen Forderungen sind:

- Nutzen und Lasten sind bei der Besteuerung des Bodens gerechter zu verteilen; leistungslose, durch Planungsbedingte Bodenwertgewinne sind zur Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge (teilweise) abzuschöpfen.
- Die Kommunen brauchen bessere Voraussetzungen und Instrumente für eine aktive Bodenpolitik, für eine Reduzierung des Flächenverbrauchs und um private Eigentümer wirksamer auf Gemeinwohlziele zu verpflichten.
- Boden und Immobilien von Bund, Ländern und Kommunen dürfen nicht gegen Höchstgebot privatisiert werden, sondern sollen mit Konzeptausschreibungen und Erbbaurecht vor allem an gemeinwohlorientierte Akteure vergeben werden.

Die Antworten von Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, Die Linke, FDP und SPD enthalten wenig Überraschendes (Bündnis Bodenwende 2021): CDU/CSU und FDP betonen die Eigentumsgarantie und lehnen Regulierungen des Bodenmarktes oder weitergehende Planungsinstrumente als „Aushöhlung der Eigentumsrechte“ ab. Grüne und Linke halten eine zumindest teilweise Abschöpfung leistungsloser Bodenwertgewinne oder eine allgemeine Vermögenssteuer für geboten, die SPD will einen „allgemeinen Planungswertausgleich oder eine Bodenwertzuwachssteuer“ prüfen. Grüne und Linke plädieren für eine Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts und eine weitergehende Preislimitierung auf einen sozialverträglichen Ertragswert. Die Linke schlägt ein „Antispekulationsgesetz“ vor, um Bodenpreise gesetzlich zu deckeln. SPD, Grüne und Linke halten zur Bekämpfung von Spekulation und Geldwäsche z. B. ein Transparenzregister für geeignet, fordern eine Grunderwerbsteuerpflicht auch bei Unternehmensverkäufen (Share Deals) sowie die Abschaffung oder Beschränkung der Steu-

erfreiheit für private Immobilienverkäufe nach einer 10-jährigen Spekulationsfrist. Einig sind sich die Parteien in einer verstärkten (auch finanziellen) Förderung der (doppelten) Innenentwicklung durch Nutzung von Baulücken, Aufstockungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Verbesserung der grünen Infrastruktur. Unterstützt wird eine langfristige Bodenvorratspolitik durch kommunale bzw. regionale Bodenfonds. Die Grünen wollen das 30-Hektar-Ziel deutlich vor 2030 erreichen und streben langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne Nettoneuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen an. Grüne, SPD und Linke plädieren zur Baulandmobilisierung für die Einführung des „Innenentwicklungs-Maßnahmengebietes (IEM)“. Die FDP lehnt „regulatorische Einschränkungen des Flächenverbrauchs auf Bundesebene“ ab und setzt auf ein „Baulücken- und Potenzialflächenkataster“. Einen gemeinwohlorientierten Umgang mit öffentlichem Grundbesitz streben alle Parteien an und unterstützen dazu Konzeptausschreibungen und eine Weiterentwicklung und stärkere Nutzung des Erbbaurechts.

Das Bündnis Bodenwende bleibt am Ball

Der Koalitionsvertrag der Ampel bleibt deutlich hinter den Antworten und auch den Wahlprogrammen der beiden größeren Partner zurück und beschränkt sich auf Einzelaspekte: Der Immobilienmarkt soll transparenter, Steuerschlupflöcher bei Share Deals geschlossen und die Einführung des IEM erneut geprüft werden. Das Vorhaben „neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ könnte indes eine Tür zur „Bodengemeinnützigkeit“ öffnen, ebenso wie eine gemeinwohlorientierte Novelle des Baugesetzbuchs. Bezahlbares Bauland für die ambitionierten Wohnungsbauziele (400.000 Wohnungen pro Jahr, davon 100.000 geförderte) dürfte indes gerade in angespannten Wohnungsmärkten nicht ohne eine preisdämpfende Regulierung des Bodenmarktes und bessere Bedingungen für die kommu-

nale Bodenvorratspolitik gelingen. Von einer Regierung, die unter dem Motto „Mehr Fortschritt wagen“ Lösungen für die gleichermaßen drängenden Herausforderungen von Klimaschutz und bezahlbarem Wohnen miteinander verknüpfen will, wären darüber hinaus verbindliche Kriterien zur doppelten Innenentwicklung und zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu erwarten gewesen (z. B. kommunale Flächenbudgets als Ziele der Raumordnung, handelbare Flächenausweisungsrechte).

Das Bündnis Bodenwende hat also gute Gründe, weiter am Ball zu bleiben. Kurz nach der Neugründung eines eigenständigen Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) hat das Bündnis in einem persönlichen Schreiben Bundesministerin Klara Geywitz zum neuen Amt gratuliert und den Vorschlag der Einrichtung einer Enquete-Kommission „Gemeinwohlorientierte und nachhaltige Bodenpolitik“ des Deutschen Bundestages eingebracht. Auf diese Weise könnte das komplexe, mehrere Rechtsbereiche berührende Thema unter Einbeziehung von Wissenschaft, kommunaler Praxis und Zivilgesellschaft für den Gesetzgeber aufbereitet werden. Die Bündnispartner haben in ersten Gesprächen mit den neuen bundespolitischen Akteuren die Schlüsselrolle des Bodens in den Vordergrund gerückt und dafür geworben. Für die nächsten Monate sind weitere Gespräche und Veranstaltungen geplant, um die Fachpolitik detaillierter mit den Argumenten des Bündnisses vertraut zu machen. Als kleiner Erfolg kann gewertet werden, dass beim neuen „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ des BMWSB nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung als eines von fünf Handlungsfeldern gesetzt ist. Das Bündnis Bodenwende sitzt indirekt mit am Tisch: Die Stiftung trias, der Deutsche Mieterbund und der Bund Deutscher Architektinnen und Architekten, alle drei Gründungsmitglieder, engagieren sich dort für eine Bodenwende. Es gilt, in den Empfehlungen für ein Maßnahmenpaket für bezahlbaren Wohnraum die wichtigsten bodenpolitischen Forderungen zu verankern und Bodenpolitik als eigenes, querschnittsorientiertes Politikfeld zu etablieren.

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing. Architektur und Städtebau, SRL, freier Berater und Autor, von 1996–2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München, Ko-Vorsitzender des Ausschusses Bodenpolitik der DASL, boden@dasl.de

BÜNDNIS BODENWENDE MITUNTERZEICHNER*INNEN:

AfA – Aktiv für Architektur | A4F – Architects for Future | AKB – Architektenkammer Berlin | AKBW – Architektenkammer Baden-Württemberg | AKNW – Architektenkammer NRW | ASÖ – Akademie Solidarische Ökonomie | ByAK – Bayerische Architektenkammer | BBN – Bundesverband Beruflicher Naturschutz | BDA – Bund Deutscher Architektinnen und Architekten | BDB – Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure | BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekten | BFSSR – Beirat der Fachschaften für Stadt- und Raumplanung | BUND Naturschutz in Bayern | BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland | DAI – Verband Deutscher Architekten- und Ingenieurvereine | DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung | Deutscher Werkbund Bayern | DMB – Deutscher Mieterbund | Netzwerk Immobilien | SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung | Stiftung trias | Urbane Liga Alumninetzwerk | wohnbund
Kooperations- und Medienpartner*innen:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft | IfR – Informationskreis für Raumplanung | vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung | Bauwelt | Marlowes, eMagazin (Stand 06/22)

Quellen

- Adrian, L.; Bunzel, A.; Michalski, D.; Pätzold, R. (2021):** Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Difu Sonderveröffentlichung. Berlin
- Bündnis Bodenwende (2021):** Bodenpolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021. Zusammenfassung und Kommentierung der Antworten der Parteien sowie: Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021. Berlin; <https://dasl.de/2018/11/26/ausschuss-bodenpolitik/>
- BVerfG (2021):** Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021. 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20 (Klimaschutz)
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.) (2017):** Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Berlin
- Edenhofer, O.; Reiß-Schmidt, S. (2020):** Volkswirtschaftliche Zusammenhänge und Auswirkungen einer globalisierten Bodenökonomie, in: Wékel, J.; DASL (Hg.): Stadt Denken 4., S. 30–39
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (2020):** Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Berlin