

Der gerechten Stadt den Boden bereiten

Der bodenpolitische Reformstau treibt die gesellschaftliche Polarisierung voran

„Es ist grob ungerecht, dass die Summe der für sozial schwächere Einkommensbezieher nicht mehr bezahlbaren Wohnungen kontinuierlich zunimmt, weil der Markt nach seinen Gesetzen die Baulandpreise, die Wohnungspreise und die Mieten zum Zwecke der Gewinnsteigerung immer höher anwachsen lässt.“

(Hans-Jochen Vogel 2019, 76)

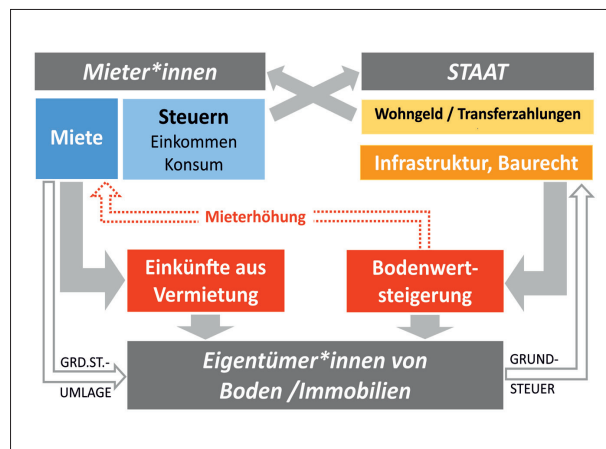
Pandemie, Energiekrise und Inflation schärfen die Konturen der Gerechtigkeitslücke in Deutschland. Unter der Oberfläche des Narrativs der sozialen Marktwirtschaft markieren ein wachsendes Armutsrisiko und der Mangel an bezahlbarem Wohnraum auf der einen, märchenhafte (Über-) Gewinne bei Immobilien-, Auto- und Energieunternehmen auf der anderen Seite eine gesellschaftliche Schieflage. Die Bundesbank konstatiert in ihrem aktuellen Vermögensbericht eine „insgesamt hohe Vermögensungleichheit“ (Deutsche Bundesbank 2022, 22). Auch wenn diese gegenüber 2009 leicht rückläufig war, verfügen nach wie vor die obersten 10 % der Haushalte über mehr als die Hälfte des gesamten Nettovermögens, die untere Hälfte aber nur über 0,6 %. Nullzinsen und wachsende Immobilienrenditen stabilisieren dieses Ungleichgewicht, da „ärmere Haushalte ihr (geringes) Vermögen überwiegend auf Spar- und Girokonten aufbewahren“ (Kalkuhl 2018, 253).

2021 wurden 111 Mrd. € in Wohn- und Gewerbeimmobilien angelegt, 40 % mehr als im Vorjahr. Kassieren ohne zu investieren ist ein lohnendes Geschäftsmodell, kann doch ein bloßer Weiterverkauf schon nach kurzer Zeit dreistellige Renditen beschern. Boden und Wohnen werden „durch die Finanzialisierung der Logik der internationalen Finanzmärkte“ unterworfen; die „Rendite eines Immobilieninvestments in Deutschland muss sich seitdem vergleichen lassen mit der Rendite eines Investments in eine südafrikanische Goldmine oder in ein Londoner Bürohochhaus“ (Siebel 2021, 183 f.).

Stadt als Ungleichheitsmotor

Differenz, Vielfalt und Verschiedenheit gehören zur DNA der Stadt. Hier kommen seit jeher Menschen unterschiedlicher Herkunft, sozialer Lage oder Bildung zusammen. Darin liegen Chancen für Kreativität, Produktivität, Kooperation und nicht zuletzt für gesellschaftlichen Aufstieg – zugleich aber auch Risiken der sozialen Polarisierung. Wo es an Freiheit, demokratischer Teilhabe oder an Durchlässigkeit von unten nach oben fehlt, sind lokale Demokratie und sozialer Frieden gefährdet. Räumliche Ungerechtigkeit hat viele Formen, von prekären Wohn- und Arbeitsverhältnissen über ungleich verteilte Umweltbelastungen und Gesundheitsrisiken bis hin zur erodierenden Daseinsvorsorge und immer längeren Pendelwegen in ländlichen Regionen. Eine ausgleichende Quartiersentwicklung verfehlt häufig die eigentlichen Adressaten, denn die Logik des Marktes

verlangt ihren Preis: höhere Bodenwerte, Mietsteigerungen und damit oft die Verdrängung gerade benachteiligter Gruppen. „Zunehmende Vermögenskonzentration, steigende Mietbelastung vor allem der ärmeren Haushalte und wachsendes Immobilienvermögen der Reichen – [tragen] wesentlich dazu bei, dass Städte nicht nur wirtschaftliche Wachstumszentren sind, sondern auch als ‚Ungleichheitsmotoren‘ begriffen werden müssen“ (Kalkuhl 2018, 257).



Stadt als Ungleichheitsmotor – wer Immobilieneigentum hat, profitiert mehrfach (Quelle: eigene Darstellung)

Die Baulandpreise in Großstädten mit über 500.000 Einwohner:innen haben sich von 2009 bis 2019 mehr als verdreifacht (Adrian et al. 2021, 45), in München sogar vervierfacht. Über 80 % der Kosten einer Wohnung entfallen nicht nur dort auf den Boden und führen zu Neuvermietungsrenten jenseits von 20 €/m². Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung ergibt in 77 Großstädten ein Defizit von 1,5 Mio. bezahlbaren Wohnungen. Fast jeder zweite Haushalt musste dort schon vor den aktuellen Energiepreissteigerungen mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Warmmiete aufwenden, jeder vierte sogar mehr als 40 % (Holm 2021). Vor dem Hintergrund der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990, der Privatisierung von seither über einer Million sozial gebundener Wohnungen der öffentlichen Hand, eines jahrzehntelangen Stillstands der Wohnungsbauförderung und des Ablaufs von Miet- und Belegungsbindungen nach 15 bis 25 Jahren ist das nicht überraschend.

Suche nach der gerechten Stadt

Diese Fehlentwicklungen beflügeln die Suche nach einem ethisch-normativen Kompass der Stadtentwicklung. Die von den Stadtentwicklungsminister:innen der EU 2020 beschlossene Neue Leipzig Charta stellt die „gerechte Stadt“, die „Verringerung und Vermeidung von neuen Formen der Ungleichheit in sozialer, wirtschaftlicher, öko-

logischer und räumlicher Hinsicht“ (BBSR 2021, 7) neben die „grüne“ und die „produktive“ Stadt, alles Dimensionen nachhaltiger Stadtentwicklung. Um einen gleichberechtigten Zugang zur Daseinsvorsorge, insbesondere „zu einer angemessenen, sicheren und bezahlbaren Wohnraum- und Energieversorgung [zu] gewährleisten“ (BBSR 2021, 15), werden „eine aktive und strategische Bodenpolitik [...], der Grundbesitz und die Steuerung der Flä-



Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit (Quelle: Magel/Miosga 2015)

chennutzung durch Kommunen“ empfohlen (BBSR 2021, 30). Interventionen dürfen sich allerdings nicht auf die gerechtere Verteilung etwa von Vermögen und Wohnraum beschränken, sondern müssen auch Chancengerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit und Enkel- bzw. Generationengerechtigkeit adressieren, d. h. den Zugang zu Bildung und gleiche Rechte auf politische und kulturelle Teilhabe (vgl. Miosga 2020).

Mehr Bodengerechtigkeit!

Boden ist wie Luft und Wasser, unvermehrbar und unverzichtbar. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 folgte daraus in Art. 155: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet [...]. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder eine Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen“. Die Verfassungen von Bayern (1946) und Bremen (1947) griffen dies fast wortgleich auf – anders als das Grundgesetz (1949) mit seiner unspezifischen Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums.

Dem Bundesbaugesetz war 1960 zwar Gerechtigkeit als Grundsatz nicht fremd („gerechte Abwägung öffentlicher und privater Belange“ und seit der Novelle 1976: „sozialgerechte Bodennutzung“), es unterfütterte dies instrumentell aber nur unzureichend. Der bodenpolitische Reformstau seit der 1976 gescheiterten Einführung eines Planungswertausgleichs ist für die anstehende Transformation zu einer sozial- und klimagerechten Raumentwicklung fatal. Wohnungsversorgung durch Umbau von Beständen, Klimaschutz- und Klimaanpassung, Sicherung von Biodiversität und die Produktion von gesunden Nahrungsmitteln und erneuerbaren Energien durch eine regenerative Um-

und Mehrfachnutzung des Bodens bringt nicht der Markt hervor. Bodennutzung darf nicht mehr dem Wachstumsparadigma folgen, sie bedarf der Transformation politischer und planerischer Steuerung. Bodengerechtigkeit basiert auf drei Maximen:

- ▶ Boden ist keine Ware oder Finanzanlage, sondern ein unveräußerliches Gemeingut wie Luft und Wasser!
- ▶ Bodenwerte (Renten) basieren neben natürlichen Lagevorteilen vor allem auf öffentlicher Planung und Infrastrukturinvestitionen; Wertsteigerungen und Erlöse stehen deshalb der Allgemeinheit zu!
- ▶ Bodeneigentum ist vom Eigentum an Gebäuden zu trennen, es soll soweit wie möglich in kommunaler Hand liegen. Privates Bodeneigentum unterliegt Nutzungsbindungen i. S. des Gemeinwohls!

Zur Umsetzung dieser Maximen liegen vielfältige Vorschläge vor (vgl. etwa Difu/vhw 2017): Am weitesten geht die Überführung des Bodens in Gemeineigentum gegen angemessene Entschädigung, wie sie Art. 15 GG eröffnet. Politische Mehrheiten dafür sind allerdings nicht in Sicht. Weniger eingreifend ist die rechtliche Abtrennung des Gebäudeeigentums und die Aufteilung des Bodeneigentums in ein öffentliches Ober- bzw. Verfügungseigentum und ein befristetes privates Nutzungseigentum, z. B. Erbbaurecht (vgl. Vogel 1972), wie es die Rechtsordnung auch bei anderen nicht eigentumsfähigen Gemeingütern wie Fließgewässern und Grundwasser vorsieht. Zuletzt hatte Vogel vorgeschlagen, für Großstädte ein Ankaufsrecht für durch Satzung definierten „wohnungsrelevanten Boden“ zu einem gedämpften Bodenwert zu schaffen (Vogel 2019, 51 ff.).

Das jüngst von der österreichischen „IG Lebenszyklus Bau“, einem Zusammenschluss von Unternehmen aus der Planungs-, Bau- und Immobilienbranche publizierte Manifest „Grund und Boden“ fordert, alle Wertzuwächse bei Grundstücksverkäufen, die über den inflationsbereinigten ursprünglichen Kaufpreis hinausgehen, zweckgebunden für kommunale Infrastruktur abzuschöpfen. Die Gemeinden sollen ein umfassendes Vorkaufsrecht erhalten, das zusammen mit einer hohen Besteuerung des Bodens bei gleichzeitiger Senkung der Steuern auf Konsum und Arbeit perspektivisch zu einer Kommunalisierung des Bodens führt (<https://ig-lebenszyklus.at/aktuelles/publications/grund-boden-manifest-der-ig-lebenszyklus-bau/>).

Einen Bypass zur Vergesellschaftung, nämlich die „Entkernung“ des Bodeneigentums durch einen Tax-Shift, also eine spürbar höhere Steuer auf den Bodenwert, verbunden mit der Senkung von Verbrauchs- und Einkommensteuer hatte Henry George Ende des 19. Jahrhunderts vorgeschlagen. Die Grundsteuerreform 2021 hat diesen Weg allerdings für einige Zeit verbaut. Die Abschaffung von Steuerschlupflöchern, z. B. die Steuerfreiheit privater Immobilienerlöse nach einer zehnjährigen Spekulationsfrist, oder die Umgehung der Grunderwerbsteuer durch den Verkauf von Unternehmensanteilen (sogenannte Share Deals), wären ebenso wie die Wiedereinführung der seit 1997 ausgesetzten Vermögensteuer rasch und ohne Systemänderungen umsetzbare Schritte zu mehr Bodengerechtigkeit. Ein anderer Pfad führt über eine stärkere Regulie-

zung des Bodenmarktes durch eine am Ertrag orientierte Bodenpreisdämpfung (vgl. Artikel von Fabian Thiel in diesem Heft), verbunden mit einer Genehmigungspflicht für den städtischen Bodenverkehr. Das Grundverkehrsgesetz in Vorarlberg knüpft z. B. den Grundstückskauf an eine Baupflicht und ein preislimitiertes kommunales Ankaufsrecht bei Nichterfüllung. Ebenso wie die Befristung neu geschaffenen Baurechts dient diese Regelung dazu, eine spekulative Hortung von Bauland zu verhindern und sparsamer mit Boden umzugehen.

Kommunale Bodenpolitik

In zahlreichen deutschen Kommunen werden kreative Wege einer langfristig angelegten aktiven Bodenpolitik erprobt (vgl. Adrian 2021). Perspektivisch sollte neues Baurecht nur auf kommunalen Grundstücken geschaffen werden und die planungsbedingte Bodenwertsteigerung der Allgemeinheit zufließen. Durch Konzeptausschreibungen und Erbbaurecht werden kommunale Grundstücke dauerhaft für innovative Projekte und bezahlbaren Wohnraum gesichert.

In München werden z. B. städtische Wohnbaugrundstücke zu 40 % nur für Genossenschaften und Miethäuser-syndikat-Projekte ausgeschrieben und auf der Basis residual ermittelter Festpreise ausschließlich im Erbbaurecht vergeben. Mit dem gleichen Ziel wird auch wieder verstärkt das schon seit 1971 bestehende, lange Jahre vergessene Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) angewendet, die mit dem Beginn vorbereitender Untersuchungen den Bodenwert einfriert und den kommunalen Zwischenerwerb zum entwicklungsunbeeinflussten Wert vorsieht. Als Voraussetzung für neues Baurecht wenden immer mehr Kommunen den erstmals 1994 in München systematisch genutzten Städtebaulichen Vertrag (§ 11 BauGB) in vielfältigen Gestaltungsformen an, verhindern durch Bauverpflichtungen Spekulation und lenken einen erheblichen Anteil des planungsbedingten Wertzuwachses in soziale Infrastruktur und eine Quote für geförderten bzw. preisgedämpften Mietwohnungsbau (in München 60 %). In einigen Städten ist der Verkauf eines Grundstücksanteils zum entwicklungsunbeeinflussten Wert an die Kommune (z. B. in Münster 50 %) oder an Genossenschaften Voraussetzung für neues Baurecht.

Die zaghafte und überwiegend befristete nur bei angespanntem Wohnungsmarkt geltenden und an Verordnungen der Länder gekoppelten Neuerungen im Baulandmobilisierungsgesetz 2021 erweitern kommunale Handlungsspielräume nur unwesentlich und müssen dringend ergänzt werden, etwa durch ein umfassendes, ertragsabhängig preislimitiertes kommunales Vorkaufsrecht für bebaute und unbebaute Grundstücke sowie durch ein gebietsbezogenes, mit einem kommunalen Ankaufsrecht verbundenes Baugebot (Innenentwicklungsmaßnahme).

Eine der größten Ungerechtigkeiten im Planungsrecht bleibt indes der § 34 BauGB. Grundstücke im Innenbereich (wo in vielen Städten über die Hälfte aller neu gebauten Wohnungen entsteht) genießen das Privileg eines gesetzlichen Baurechts nach Maßgabe der Umgebungsbebauung. Wenn im Zuge von Verdichtung und wachsendem Wohn-

flächenkonsum z. B. aus dem Einfamilienhaus in kleinen Schritten des „kreativen Einfügens“ immer voluminösere Häuser mit zwei, drei oder mehr Wohnungen werden, entstehen leistungslose private Bodenwertgewinne und Verdrängungseffekte in der Nachbarschaft. Gemeinwohlbindungen (geförderte Wohnungen, Finanzierung sozialer Infrastruktur) durch städtebauliche Verträge sind hier nicht möglich. Ob der neue „sektorale Bebauungsplan“ (§ 9 Abs. 2d BauGB) daran mit vertretbarem Aufwand und ohne Entschädigung etwas ändern kann, ist fraglich. Es gibt also gute Gründe, auch in Deutschland (wie fast überall in Europa) künftig Baurecht nur noch durch einen formellen Planungsakt („Einzonung“) zu schaffen, am besten konditioniert und befristet.

Wie weiter?

Ein erster Schritt für mehr urbane Gerechtigkeit wäre der Einstieg in eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik mit den skizzierten steuer- und bodenrechtlichen Reformen. Bodenpreisdämpfung und Bodenverkehrsgenehmigung würden relativ rasch die Spekulationsspirale stoppen. Bodenwertsteuer, Vermögensteuer, eine höhere Erbschaftsteuer und der Planungswertausgleich würden eine gerechtere Vermögensverteilung gewährleisten und könnten den Aufbau von kommunalen oder regionalen Bodenfonds und eines dauerhaft gebundenen Bestandes an bezahlbaren Wohnungen finanzieren. Die ambitionierten Ziele in der Klima- und Wohnungspolitik motivieren hoffentlich die gegenwärtige Ampelkoalition dazu, die reflexhafte Tabuisierung von Umverteilung und Bodenmarktregulierung in den eigenen Reihen zu überwinden. Boden ist der Schlüssel zu mehr Klima- und Sozialgerechtigkeit in Stadt und Land!

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing. Architektur und Städtebau, SRL, freier Berater und Autor, u. a. Ko-Vorsitzender des Ausschusses Bodenpolitik der DASL und Mitinitiator des BÜNDNIS BODENWENDE, boden@dasl.de

Quellen

Adrian, L. et al. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Berlin

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2021): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Bonn

Deutsche Bundesbank (Hg.) (2022): Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland. Ergebnisse und Anwendungen. Monatsbericht Juli 2022

Difu / vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030>

Holm, A. et al. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Hans-Böckler-Stiftung – Working Paper. Düsseldorf. www.boeckler.de/pressemitteilungen-2675-33590.html

Kalkuhl, M. et al. (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten, in: Emunds, B. et al. (Hg.): Stadtluft macht reich/arm. Marburg, S. 249–276

Miosga, M. (2020): Räumliche Gerechtigkeit – neues Leitmotiv für die Raumentwicklung?, in: Nachrichten der ARL 01-02/2020, S. 1–4

Siebel, W. (2021): Die Wohnungsfrage, in: WSI-Mitteilungen Heft 03/2022, S. 179–187

Vogel, H.-J. (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: NJW 1972 H. 35, S. 1544–1547

Vogel, H.-J. (2019): Mehr Gerechtigkeit! Freiburg