

DOI: 10.5771/0342-300X-2022-3-251

Die Wohnungsfrage war immer (auch) eine Bodenfrage

RICARDA PÄTZOLD, STEPHAN REIß-SCHMIDT

Im Koalitionsvertrag¹ der neuen Regierungsmehrheit ist der Bau von 400 000 Wohnungen verankert. Im Konzert mit anderen Instrumenten der Wohnraumförderung, des Bau- und des Mietrechts soll eine Entspannung der Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen erreicht werden. Die Steigerung der Neubauzahlen steht bereits seit 2014 im Zentrum der Wohnungsbauoffensive, die die damalige Bundesministerin Barbara Hendricks mit dem „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ begründete. Von Anfang an wurde der Mangel an (bezahlbarem) Bauland als Engpassfaktor identifiziert. Im Unterschied zu den Zielsetzungen im Wohnungsneubau fehlt bislang ein Pendant aufseiten des Bodens. Der Konflikt zwischen Flächensparzielen, Bodenpreissteigerungen und dem Schutz des Eigentums wird sich aber absehbar nicht von selbst lösen.

Entfesselter Bodenmarkt, wachsende Ungleichheit

Die Baulandpreise haben sich in den Großstädten mit über 500 000 Einwohner*innen von 2009 bis 2019 mehr als verdreifacht² und bescheren Finanzinvestoren märchenhafte Renditen – auch ohne eigene Investitionen. Die heutige Situation unterscheidet sich erheblich von vorherigen Dekaden, denn Boden

in Stadt und Land stehen – befeuert durch die Nullzinspolitik im Nachgang der Finanz- und Immobilienkrise 2008 – in dem Ruf, eines der sichersten Investments zu sein. Durch die Bündelung von Risiken des bislang kleinteilig strukturierten Immobilienkreditmarktes wurden neue, weltweit zugängliche Fonds und Finanzmarktprodukte aufgelegt. Selbst im „Corona-Jahr“ 2020 hielt der Zustrom von Anlagekapital unvermindert an: Fast 80 Mrd. € betrug das Transaktionsvolumen am Immobilien-Investmentmarkt.³ Bei Baulandpreisen von mehr als 5000 €/m² entfallen in München inzwischen bis zu 80 % der Kosten einer Wohnung auf das Grundstück. In Kombination mit den ebenfalls steigenden Baukosten trägt das zu weiteren Steigerungen der Angebotsmieten bei. Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung ermittelte für die 77 deutschen Großstädte ein Defizit von 1,5 Mio. bezahlbaren Wohnungen, denn fast jeder zweite Haushalt muss dort mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Warmmiete aufwenden, jeder vierte Haushalt sogar mehr als 40 %⁴ (vgl. den Beitrag von Holm in diesem Heft). In der zunehmenden Finanzialisierung⁵ (vgl. die Beiträge von Heeg und Siebel in diesem Heft) von Boden und Wohnungsbeständen liegt auch eine wesentliche Ursache für die im europäischen Vergleich auffällige Vermögensungleichheit in Deutschland. Die 10 % Vermö-

gensreichsten besitzen 56 % des gesamten Vermögens, wovon ca. zwei Drittel auf nicht selbstgenutzte Immobilien entfallen.⁶ Einkommen aus Immobilienvermögen wachsen sehr viel stärker als die aus Spareinlagen oder festverzinslichen Papieren, was auch dazu führt, dass fast nur noch Erbschaften etc. Menschen in die Lage versetzen, Immobilienvermögen aufzubauen. „Diese Dynamik – zunehmende Vermögenskonzentration, steigende Mietbelastung vor allem der ärmeren sowie ein wachsendes Immobilienvermögen der wohlhabenden Haushalte – trägt wesentlich dazu bei, dass Städte nicht nur wirtschaftliche Wachstumszentren sind, sondern auch als ‚Ungleichheitsmotoren‘ begriffen werden müssen.“⁷ Damit steht das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft infrage, dass alle am wachsenden Wohlstand teilhaben könnten und dass der Markt neben dem privaten auch den öffentlichen Wohlstand mehre.

Sozialbindung des Bodeneigentums – ein nicht eingelöstes Versprechen

Das private Bodeneigentum ist erst seit etwas über 200 Jahren mit dem Code Civil und der Bodenbefreiung 1807 in Preußen elementarer Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Die liberale Rechtslehre leitete aus dem Preußischen Allgemeinen Landrecht die „Baufreiheit“ als Be-

1 Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin.

2 Adrian, L. / Bunzel, A. / Michalski, D. / Pätzold, R. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, Berlin.

3 Ernst & Young Real Estate GmbH (Hrsg.) (2021): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2021, <https://go.ey.com/3rwxpFg>, S. 8–11.

4 Holm, A. / Regnault, V. / Sprengholz, M. / Stephan, M. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Hans-Böckler-Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 217, 6/2021, Düsseldorf.

5 Vgl. Heires, M. / Nölke, A. (2011): Finanzkrise und Finanzialisierung, in: Kessler, O. (Hrsg.): Die internationale politische Ökonomie der Weltfinanzkrise, Wiesbaden, S. 37–52.

6 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2020): Die soziale Situation in Deutschland. Vermögensverteilung, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61781/vermoegensverteilung>; Deutsche Bundesbank (2019): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017. Monatsbericht April 2019, Frankfurt a. M.

7 Kalkuhl, M. / Edenhofer, O. / Hagedorn J. (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten, in: Emunds, B. / Czington, C. / Wolff, M. (Hrsg.): Stadtluft macht reich/arm, Marburg, S. 257.

standteil des Eigentums ab. Das Verhältnis von Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung bildet in Deutschland bis heute den roten Faden der Bodenrechtsdebatten. Das Grundgesetz 1949 trifft dazu keine so klaren Aussagen, wie es die Weimarer Reichsverfassung von 1919 getan hatte, wo es hieß: „Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder eine Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.“⁸ 1955 wurde zwar in einem Referentenentwurf des Bundesbaugesetzes (BBauG) ein Planungswertausgleich zur Abschöpfung von durch die Allgemeinheit bewirkten Bodenwertsteigerungen vorgeschlagen, aber im 1960 verabschiedeten Gesetz fehlte diese Regelung. Das Bundesverfassungsgericht kritisierte 1967 dieses Defizit mit Verweis auf die Besonderheit des Bodens – „unvermehrbar und unentbehrlich“ – , was es „verbietet, seine Nutzung dem unüberschaubaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen“ und forderte den Gesetzgeber zum Handeln auf: „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.“⁹

Die 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz eingeführten Instrumente ermöglichten es, in durch Satzung bestimmten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten planungsbedingte Bodenwertsteigerungen durch Ausgleichsträge bzw. kommunalen Zwischenerwerb für die Allgemeinheit nutzbar zu machen. Einen vorerst letzten Reformversuch unternahm ab 1972 Hans-Jochen Vogel als Städtebauminister der sozialliberalen Koalition. Seine Bundesbaugesetznovelle sah u. a. einen (mit Rücksicht auf den Koalitionspartner nur hälftigen) Planungswertausgleich vor, scheiterte allerdings 1976 an der konservativen Mehrheit im Bundesrat. Für Jahrzehnte wurde die Bodenrechtsreform auch

bei Sozialdemokraten zu einem toxischen Thema und zu einem politischen Tabu, wie es Klaus Staeck 1972 mit dem Plakat „Deutsche Arbeiter! Die SPD will euch eure Villen im Tessin wegnehmen“¹⁰ auf den Punkt brachte.

Pfadwechsel in der kommunalen Bodenpolitik

Auch in den meisten Städten und Gemeinden geriet eine konsistente kommunale Bodenpolitik ab Ende der 1990er Jahre in die Defensive. Das Wohnungsproblem schien gelöst, die Finanzhaushalte steckten in einer Dauernotlage, und so wurden nicht nur Wohnungen, sondern auch viele Liegenschaften verkauft. Aus heutiger Sicht wurden damit wertvolle Eingriffsmöglichkeiten aus der Hand gegeben, denn der Rückgriff auf eigene Flächen erlaubt schnelles, kostengünstigeres und bedarfsgerechtes Reagieren auf aktuelle Entwicklungen und Erfordernisse. Auch wenn die bodenpolitische „Pause“ mit zehn bis 15 Jahren vergleichsweise kurz war, zeigt sich die Notwendigkeit einer kommunalen Bodenwende:

- Es bedarf meist eines politisch getragenen Kurswechsels: Kommunale Baulandbeschlüsse sichern die Konsistenz des kommunalen Handelns in der Bodenpolitik, sie stellen die Bezüge zwischen verschiedenen Instrumenten und Ansätzen her und sorgen für eine Rückbindung zu den kommunalen Zielen der Stadtentwicklung. 2020 gaben im Rahmen einer Umfrage über 130 Städte an, über einen solchen Baulandbeschluss zu verfügen. Fast die Hälfte der Beschlüsse datiert aus den 2010er Jahren. Unter den programmatischen Zielen der Beschlüsse entfielen die meisten Nennungen auf die Ausweitung des Baulandangebots, die Bodenpreisdämpfung und die Baulandmobilisierung. Unter den Bausteinen zur Umsetzung der Baulandbeschlüsse wurden der kommunale Grunderwerb, das Bekenntnis zum Vorrang

der Innenentwicklung und die Verfahren zur Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Kosten der Entwicklung („Baulandmodell“) am häufigsten genannt.¹¹

- Auch der „Maschinenraum“ der Liegenschaftspolitik muss neu justiert werden, ob es um die Verortung und Aufgabenbeschreibung der Liegenschaftsabteilung, die Budgets für den Flächenankauf oder die Nutzung von zivilrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bzw. von bauplanungsrechtlichen Instrumenten geht.

Die Zahl der Städte, die die kommunale Bodenpolitik als essenziellen Schlüssel für die Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele ansehen, wächst. Allein die Geschwindigkeit, in der aus diesen strategisch-operationellen auch substanzuelle Veränderungen erwachsen, bleibt vorerst gering. Damit bleiben aber auch die an das kommunale Bodeneigentum geknüpften Erwartungen, etwa durch Konzeptvergaben oder Erbbaurecht, zu großen Teilen unerfüllbar bzw. auf wenige Inseln begrenzt. Der Ball liegt letztlich wieder im Spielfeld des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen weiter anzupassen.

Zeit für die Bodenwende?!

Mit der Bodenpolitischen Agenda 2020–2030¹², dem Bodenpolitischen Ratschlag der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht¹³, dem Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“¹⁴ sowie zahlreichen Zeitschriften- und Buchpublikationen wurde die bodenpolitische Debatte wiederbelebt. Die Baulandkommission der großen Koalition blieb allerdings 2019 im Klein-Klein der Instrumente stecken. Dem setzt das 2020 auf Initiative der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung¹⁵ gegründete Bündnis Bodenwende die Vision einer nachhaltigen, gemeinwohlorientierten Bodenpolitik entgegen. Der überparteiliche Zusammenschluss von Akademien, Kammern, Verbänden und

8 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.08.1919, Art. 155 (RGBl. 1919, S. 1383).

9 Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 169/63 – Beschluss vom 12.01.1967 (in: BVerfGE 21, 73).

10 Das Plakat ist abgebildet auf http://klaus-staek.de/?page_id=436

11 difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2022): Instrumente der Baulandbereitstellung und Bodenpolitik – Verbreitung und Anwendung

bei Kommunen und Ländern, vgl.: <https://difu.de/13340> (Publikation in Vorbereitung).

12 difu/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, Berlin.

13 Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (2018): Kommunalen Impuls zu einer gemein-

wohlorientierten Bodenpolitik. Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik, München.

14 Grundsteuer: Zeitgemäß!, <https://www.grundsteuerreform.net>

15 DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V. (Hrsg.) (2019): Den Boden der Europäischen Stadt. Debattenpapier des DASL-Ausschusses Bodenpolitik, Berlin.

Stiftungen aus den Bereichen Architektur und Raumplanung, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales und gesellschaftliche Teilhabe fordert grundlegendere Reformen. Die Antworten der Parteien auf die im Frühjahr 2021 veröffentlichten Wahlprüfsteine verdeutlichten aber ein weiteres Mal eingetretene Pfade der Debatte.¹⁶ Aus dem Koalitionsvertrag der neuen Regierung ist eine gemeinwohlorientierte Bodenwende nicht herauszulesen. Auf der Habenseite steht, dass mit der Ankündigung von mehr Transparenz des Immobilienmarkts, dem Schließen der Steuerschlupflöcher bei *Share Deals*¹⁷ und der erneuten Prüfung eines wirksameren gebietsbezogenen Baugebots durch das Innenentwicklungsmaßnahmengbiet (IEM)¹⁸ lange bestehende Forderungen aufgegriffen wurden. Fraglich ist aber, wie ohne Bodenpreisdämpfung, ohne ein erweitertes und deutlich preislimitiertes Vorkaufsrecht und ohne ein starkes Baugebot genügend bezahlbares Bauland in den angespannten Wohnungsmärkten bereitgestellt werden kann – auch um die angekündigten 400 000 Wohnungen jährlich zu bauen. Hoffnung macht die „neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (vgl. den Beitrag von Holm in diesem Heft), sie könnte die Tür zur „Bodengemeinnützigkeit“ öffnen. Für die Implementierung der Gemeinwohlorientierung fehlen – neben Instrumenten zur Regulierung des Bodenmarktes – die Erweiterung des Vorkaufsrechts bei Bestandswohngebäuden sowie eine Reduzierung der Privilegierungstatbestände¹⁹ bei der

Genehmigung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Schließlich wäre es an der Zeit, dass Bund, Länder und Kommunen die Privatisierung von Immobilien gegen Höchstgebot beenden und sie vorrangig per Konzeptausschreibung an gemeinwohlorientierte Träger vergeben.

Die Spielräume, die die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie für eine bodenpolitische Wende eröffnet, sind weiter als gemeinhin angenommen: Der Staatsrechtler Martin Burgi sieht sie gerade im Hinblick auf eine soziale Wohnraumversorgung: „Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG errichtet insoweit keine absolute und vor allem keine klar in der Karte erkennbare Grenze, vielmehr einen fein abgestimmten Rahmen. Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ist also möglich, sie empfängt von der Verfassung allerdings Impulse zugunsten von mehr Differenzierung in Sache und Ton. Nach 70 Jahren Grundgesetz lässt sich insoweit also ein moderat-ermutigendes Fazit ziehen, aus der Sicht des Verfassungsrechts, aber auch aus der Sicht der Wohnungssuchenden.“²⁰ Diese Spielräume müssen im Schulterschluss von Zivilgesellschaft, Planung und Politik klug und beharrlich genutzt werden, um Boden für eine nachhaltige und sozial gerechte Entwicklung in Stadt und Land zurückzugewinnen. Eine Enquete-Kommission „Gemeinwohlorientierte und nachhaltige Bodenpolitik“ des Bundestages könnte den Weg zur Aufarbeitung des bodenpolitischen Reformstaus ebnen. ■

AUTOR*IN

RICARDA PÄTZOLD, Dipl. Ing. Stadt- und Regionalplanung, Wissenschaftlerin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Wohnungs- und Bodenpolitik, Stadtregionale Kooperation, Quartiersentwicklung.

@paetzold@difu.de

STEPHAN REIß-SCHMIDT, Dipl.-Ing., Stadtdirektor a. D., freier Berater und Autor. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, integrierte Planungsstrategien, Boden- und Wohnungspolitik.

@info@strategie-diskurs.de

16 Bündnis Bodenwende (2021): Bodenwende jetzt! Forderungen zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik, <https://dasl.de/2018/11/26/ausschuss-bodenpolitik>

17 Bei einem *Share Deal* werden anstelle der Immobilie Anteile an einem Unternehmen veräußert. Bei einem veräußerten Unternehmensanteil von unter 90% fällt dann keine Grunderwerbsteuer an, wenn der Minderheitsgesellschafter seinen Anteil mindestens zehn Jahre lang hält. In den Jahren 2018–2021 war das beim Kauf von mindestens 150 000 Wohnungen der Fall (<https://bit.ly/3ldWoFF>). Da bei *Share Deals* keine notarielle Meldepflicht besteht, kann zudem ein evtl. bestehendes kommunales Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden.

18 Dieses – bereits 2018 in einem Planspiel mit acht Kommunen erfolgreich getestet – Instrument würde es ermöglichen, in einem durch kommunale Satzung festgelegten Gebiet dispers verteilte baureife und unbebaute Grundstücke durch eine Bauverpflichtung zu aktivieren. Erfüllt der Eigentümer diese innerhalb

der gesetzten Frist nicht, steht der Gemeinde ein aktives Ankaufsrecht zum Verkehrswert zu. Wird dies vom Eigentümer abgelehnt, folgt ein Enteignungsverfahren. Durch den gebietsbezogenen Ansatz erfordert ein IEM deutlich weniger Verwaltungsaufwand als der Erlass einzelner Baugebote. Vgl. dazu Kötter, T./Müller-Grunau, S. (2019): Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – Konzept und erste Einschätzungen, in: fub Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2019, S. 26–34.

19 Gemäß § 250 (3) des Baulandmobilisierungsgesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I, S. 1802ff.) ist die Genehmigung einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen u. a. zu erteilen im Erbfall, zur Eigennutzung durch Familienangehörige oder wenn die Wohnungen an mindestens zwei Drittel der Mieter zur Eigennutzung veräußert werden sollen.

20 Burgi, M. (2020): Eigentumsordnung und Wohnungsnot: Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 39 (5), S. 264.