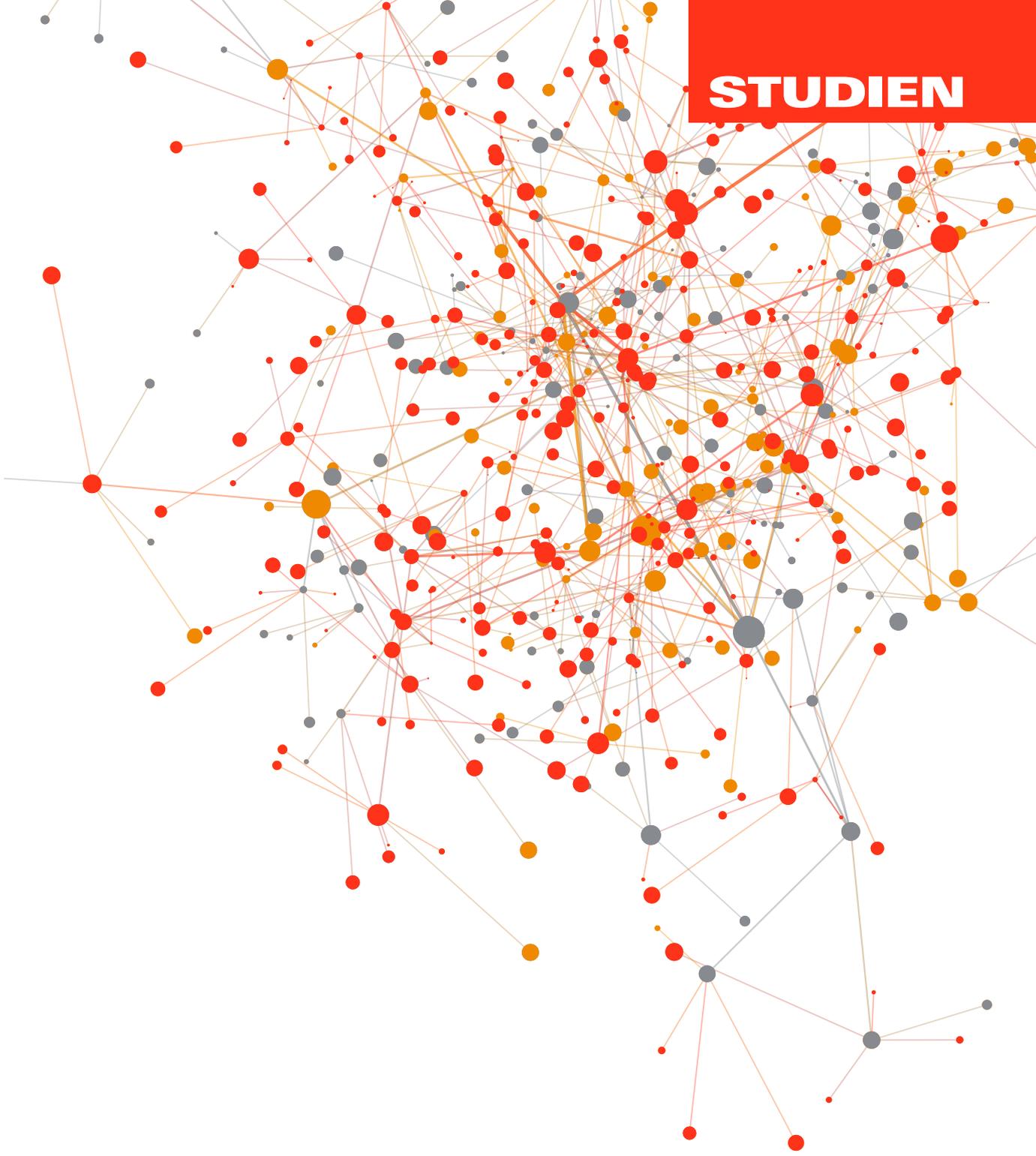


ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

STUDIEN



WERNER HEINZ UND BERND BELINA

DIE KOMMUNALE BODENFRAGE

HINTERGRUND UND
LÖSUNGSSTRATEGIEN

WERNER HEINZ UND BERND BELINA

DIE KOMMUNALE BODENFRAGE

HINTERGRUND UND LÖSUNGSSTRATEGIEN

WERNER HEINZ, Dr. phil., Dipl.-Ing.; von 1978 bis 2009 Planungswissenschaftler im Deutschen Institut für Urbanistik, ab 1984 Leiter der Kölner Abteilung des Instituts. Durchführung und Leitung einer Vielzahl von Studien sowie zahlreiche Veröffentlichungen und Vorträge zu Fragen kommunaler und regionaler Entwicklung(spolitik), überwiegend im internationalen Kontext; vielfältige kommunale Beratungs- und Moderationstätigkeiten. Gegenwärtig freier Berater und Autor.

BERND BELINA ist Professor für Humangeographie an der Goethe-Universität Frankfurt. Arbeitsschwerpunkte: marxistische (Raum-)Theorie, Stadt- und Politische Geographie sowie Kritische Kriminologie. Er ist aktiv in der Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung (AkG) und in Zusammenhängen der Kritischen Geographie.

Diese Publikation ist im Arbeitszusammenhang
«RLS-Cities – Rebellisch, Links, Solidarisch»
der Rosa-Luxemburg-Stiftung entstanden.

IMPRESSUM

STUDIEN 2/2019, 1. Auflage
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Henning Heine
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Februar 2019
Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation
Gedruckt auf Balance Pure, 100% Recycling

INHALT

Vorwort	5
Zusammenfassung	6
1 Ausgangslage und Hintergrund der Bodenfrage (Werner Heinz)	7
1.1 Zu den Ursachen der Bodenproblematik	8
1.2 Zwischenfazit	13
2 Bodenpolitische Forderungen, Strategien und Maßnahmen in früheren Krisenzeiten (Werner Heinz)	15
2.1 Ursachen und Vorschläge der Bodenreformbewegung	15
2.2 Bodenbesteuerung um die Jahrhundertwende	16
2.3 Forderungen nach einer Bodenreform in den frühen 1970er Jahren	16
2.4 Zwischenfazit	18
3 Aktuelle Reformvorschläge (Bernd Belina)	19
3.1 Überblick zu den ausgewerteten Studien	19
3.2 Öffentliches Grundeigentum – Liegenschaftspolitik	21
3.3 Privates Grundeigentum: Leistungslose Profite abschöpfen – Planungsrecht	24
3.4 Privates Grundeigentum: Leistungslose Profite abschöpfen – Steuerpolitik	27
3.5 Zwischenfazit	29
3.6 Fazit zur aktuellen Debatte: Eigentum, Demokratie, Government	30
4 Internationale Beispiele	32
4.1 Ein angloamerikanischer Ansatz: Community Land Trusts (Bernd Belina)	32
4.2 Planungswertausgleich in Schweizer Kantonen (Bernd Belina)	33
4.3 Singapur: Der «Property State» (Werner Heinz)	34
4.4 Die Liegenschafts- und Wohnungspolitik der Stadt Wien (Werner Heinz)	36
5 Eine grundsätzliche Veränderung ist erforderlich (Werner Heinz)	39
5.1 Wirksamkeit der gegenwärtig diskutierten Ansätze	39
5.2 Ein problemadäquater Schritt: Erweiterung des öffentlichen Eigentums an Grund und Boden	42
Anhang	44
Glossar (Bernd Belina und Werner Heinz)	44
Daten und Fakten zu (städtischen) Bodenpreisen (Bernd Belina)	46

VORWORT

Seit Jahren begleitet die Rosa-Luxemburg-Stiftung, ebenso wie die unselbstständige Hermann-Henselmann-Stiftung, wohnungspolitische Entwicklungen und führt Veranstaltungen zur Stadtentwicklung durch. Seit 2017 gibt es dazu im Institut für Gesellschaftsanalyse den Arbeitsbereich Wohnungs- und Stadtpolitik. Neben der Durchführung von Veranstaltungen, der Veröffentlichung von Studien und von konkreten Handreichungen geht es dabei um eine praktische Stärkung von entsprechenden Bürgerinitiativen, Kampagnen und sozialen Bewegungen und um eine kritische Analyse von stadtentwicklungspolitischen Prozessen – aber eben auch um das Aufzeigen von politischen Alternativen. Ziel ist es, Vorschläge für eine linke Stadtpolitik zu entwickeln und zur Diskussion zu stellen sowie Räume zu bieten, in denen sich professions-, spektrum- und generationenübergreifend Menschen aus Zivilgesellschaft und Politik darüber solidarisch-kritisch austauschen können.

So wurde unter anderem 2017 eine vielbeachtete Studie zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Auftrag gegeben, in der die Autor*innen Andrej Holm, Sabine Horlitz und Inga Jensen grundlegende Mechanismen und Instrumente einer gemeinnützigen Wohnungspolitik vorstellen, sehr konkrete Modellrechnungen vornehmen sowie Beispiele aus der Praxis präsentieren, die zeigen: Wohnen muss nicht immer teuer sein. Voraussetzung dafür ist jedoch eine gesellschaftspolitische Kehrtwende, mit der eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik forciert und das Menschenrecht auf Wohnen der profitorientierten Kapitallogik entzogen wird.

In diesem Zusammenhang ist die vorliegende Studie von Dr. Werner Heinz und Prof. Dr. Bernd Belina zu den Themenfeldern Boden- und Bodenpreispolitik zu sehen. Ausgangspolitik ist die Überlegung, dass heute das Wohnungsthema für über zwei Drittel aller Menschen in Deutschland eines der drängendsten sozialen Probleme ist und in Zukunft noch weiter an politischer Relevanz und Dringlichkeit gewinnen wird. Dazu nur einige wenige Stichworte: Mangel an bezahlbarem Wohnraum vor allem in größeren Städten, Anstieg bei den Zwangsräumungen und -umzügen, Zulauf bei Wohnungsbaugenossenschaften etc. Das ist alles nicht wirklich neu, aber durch lange Zeit ausgebliebene staatliche Interventionen in den sozialen Wohnungsbau, den anhaltenden Finanzialisierungs- und Privatisierungsdruck im Immobiliensektor und vor allem die extrem gestiegenen Bodenpreise ist die Situation in vielen Regionen des Landes inzwischen extrem angespannt. Bodenspekulation, so zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern und auch in Deutschland, zieht früher oder später die Verdrängung von an den Bedürfnissen von mittleren und niedrigen Einkommensgruppen orientierten Wohnräumen, Gewerbestrukturen sowie sozialen und kulturellen Einrichtungen aus bestimmten Lagen nach sich. Je teurer der Grund, desto

größer ist das Interesse am Bau von Luxuswohnungen und neuen Konsumtempeln – obwohl vielerorts dringend Platz für Kitas, Spielplätze, Grünflächen oder eben erschwinglichen, also «leistbaren» Wohnraum benötigt wird. Um etwas an dieser sich in vielen Kommunen in Deutschland immer stärker zuspitzenden Situation ändern zu können, ist daher eine andere, eine sozial ausgerichtete Bodenpolitik zentral. Boden sollte keine Ware sein wie jede andere. Es sollte möglich sein, nicht zuletzt auf der Grundlage von Artikel 15 des Grundgesetzes – der besagt, dass Grund und Boden zum Zweck der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden kann – zum Schutz der Bevölkerung und des Gemeinwohls hier von öffentlicher Seite Eingriffe vorzunehmen und stärkere Vorgaben zu machen.

Vor diesem Hintergrund haben wir die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Wir wollten wissen: Wie haben sich die Eigentumsverhältnisse, wie hat sich der politische und gesellschaftliche Umgang mit Boden historisch in Deutschland entwickelt? Welche rechtlichen Voraussetzungen für die Bodenpolitik und welche Instrumente der Bodenpolitik (Bau-, Steuer-, Planungsrecht) gibt es? Welche alternativen Modelle für eine soziale Bodenpolitik (Bodenbevorratung, Ertragswertverfahren, Regulierung von Bodenpreisen, Trennung von Eigentum und Verfügung über Boden, Vorkaufsrechte etc.) und für eine gemeinschaftliche bzw. gemeinwohlorientierte Verfügung liegen vor (Bodenfonds, Community Land Trusts, kollektive Eigentumsmodelle etc.)? Zudem: Lassen sich in Deutschland und anderen Ländern «Best Practices» und Ansätze identifizieren, an die in Berlin und anderen Städten angeknüpft werden könnte? Uns interessiert darüber hinaus, um es in den Worten des langjährigen Vorstandsmitglieds der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Prof. Dr. Christa Luft, zu sagen: «Wie wäre unmittelbar Machbares mit einem längeren Horizont zu verbinden, wie wäre die Spekulation mit Grund und Boden einzudämmen, um so zu anderen als den gegenwärtigen Gesellschaftsverhältnissen beizutragen?»

Antworten auf diese und viele weitere Fragen finden sich in der vorliegenden Studie, für die ich den beiden Autoren Dr. Werner Heinz und Prof. Dr. Bernd Belina einen herzlichen Dank aussprechen will. Ein ebenso herzlicher Dank geht an Caren Lay, Sprecherin für Mieten-, Bau- und Wohnungspolitik in der Bundestagsfraktion DIE LINKE. für ihre Anregungen zur Studie und an Dr. Armin Kuhn, Referent für Wohnungs-, Bau- und Mietenpolitik der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag für seine Beteiligung an der Diskussion des Themas und der Ergebnisse.

Stefan Thimmel, Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie nimmt sich der Problematik vielerorts rasant steigender Grundstücks- und Immobilienpreise und ihrer Auswirkungen auf die Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung an. Ein maßgebliches Hindernis für eine an den Bedarfen von Bewohner*innen orientierte Wohnungspolitik wird im Privateigentum an Grund und Boden und dessen profitorientierter Verwertung gesehen.

Als die maßgeblichen Triebkräfte für die gegenwärtig feststellbaren drastischen Preissteigerungen identifizieren die Autoren die auf einzelne Standorte fokussierte räumliche Konzentration von anlagensuchendem Kapital, aber auch von Wirtschaft und Bevölkerung sowie eine damit verknüpfte zunehmend spekulative und preistreibende Nachfrage nach städtischem Boden, Gewerbeflächen und Wohnraum. Zusätzlich befördert werde diese Entwicklung von der Wettbewerbsorientierung und marktkonformen Liegenschaftspolitik der meisten Kommunen sowie von der aktuellen Niedrigzinspolitik und der die Immobilienpreisspirale nach oben treibenden Kreditpolitik der Banken. Die beiden übergeordneten Fragen der Studie lauten: Wie sehen die aktuellen Ursachen für die zu beobachtenden Bodenpreis- und Immobilienpreisexplosionen konkret aus und was können/sollen die Städte angesichts dieser Situation tun?

Den empirischen Kern der Studie bildet die Auswertung von aktuellen (kommunal-)politischen Ansätzen im In- und Ausland zur Bearbeitung der Bodenproblematik sowie von Stellungnahmen und Forderungslisten einschlägiger Organisationen und Initiativen: darunter der Deutsche Städtetag, das Deutsche Institut für Urbanistik (difu), der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung sowie die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht. Dabei wird unterschieden zwischen Maßnahmen und Forderungen, die sich erstens der Liegenschaftspolitik (Vorkaufsrecht, Bodenfonds, Erbpacht und Konzeptvergabe), zweitens dem Planungsrecht (Maßnahmen zur Abschöpfung leistungsloser Profite) und drittens der Steuerpolitik (alternative Besteuerungsmodelle von Grund und Boden) zuordnen lassen.

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass in der Bodenpolitik trotz einer Reihe bemerkenswerter Ansätze

eine «Problemisolierung» vorherrscht. Im Vordergrund stehen in Deutschland weiterhin isolierte staatliche Instrumente zur Bekämpfung der negativen Folgen der Bodenordnung, die – so die Kritik – die Hintergründe für die aktuellen Krisenphänomene in städtischen Regionen – wie finanzmarktgetriebenes wirtschaftliches Wachstum und verwertungsorientierter Funktionswandel des privaten Grundeigentums – eher im Dunkeln ließen.

Die aktuell in Deutschland diskutierten, zum Teil auch praktizierten bodenpolitischen Maßnahmen, so das Fazit der Autoren, sind nicht ausreichend, um das Problem der zunehmenden Wohnungsnot zu beheben. Nach ihrer Einschätzung sind die Auswirkungen der verschiedenen Steuermodelle unmittelbar finanzpolitischer und allenfalls mittelbar sozialpolitischer Natur. Die für Bebauungspläne geforderten Festsetzungen der Allokation von sozialem Wohnungsbau könnten wohl Standorte festlegen, aber keine baulichen Aktivitäten bewirken. Städtebauliche Verträge könnten zwar zum Bau von Sozialwohnungen beitragen, allerdings sei deren Zahl angesichts des vorhandenen Bedarfs nur unzureichend. Gleiches gelte für das Instrument des Vorkaufsrechts.

Die Autoren fordern daher einen weitreichenden, dem Problemumfang entsprechenden Politik- und Paradigmenwechsel mit einer generellen Infragestellung des Privateigentums an Grund und Boden. Den Bestimmungen des Grundgesetzes folgend wird bezahlbarer Wohnraum als Gemeinwohl verstanden, das über das private Profitinteresse gestellt werden müsse. Dies heißt: In den Ballungszentren sollte städtischer Boden sukzessive in kommunales oder anderweitig nicht-profitorientiertes Eigentum überführt und dem Kapitalverwertungskreislauf entzogen werden. Dafür werden Beispiele aus dem Ausland wie der «Kommunale Wohnbau» in Wien und die auf staatlichem Bodeneigentum basierenden Erbbaurechtspolitiken von Singapur oder den Niederlanden als Vorbilder angeführt. Große Teile des Grund und Bodens stehen in diesen Städten bzw. Staaten zum einen kostengünstig für öffentlich geförderten Wohnungsbau und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung und werden zum anderen in Erbpacht an private Akteure vergeben.

1 AUSGANGSLAGE UND HINTERGRUND DER BODENFRAGE

Dem Thema «Kommunale Bodenpolitik, Immobilienwirtschaft, steigende Grundstücks- und Wohnungspreise» wird in jüngerer Zeit von verschiedenen Seiten wachsende Bedeutung beigemessen. In sich häufenden und auf Superlative setzenden Pressemitteilungen heißt es: «Investoren bezeichnen Deutschland als attraktivsten Immobilienstandort Europas»,¹ «Die große Lust auf Betongold»,² «Wohnungspreise schießen auf Rekordwerte»,³ «Rekordumsatz bei Büroflächen erwartet»⁴ oder «Immer höher, immer dichter, immer teurer».⁵ In einer wachsenden Zahl von Städten kämpfen Bürgerinitiativen und vielgestaltige Bündnisse gegen Wohnungs-Luxussanierungen und für bezahlbaren Wohnraum, und wie bereits in den 1970er Jahren kommt es in einigen Großstädten erneut zur Besetzung leer stehender Spekulationsobjekte. Der Bürgermeister von London und seine Kollegin aus Barcelona haben kürzlich in einem gemeinsamen Aufruf «Rettet unsere Städte» die fortschreitende räumliche Segregation ihrer Städte und den grassierenden Wohnungsnotstand kritisiert und eine Stärkung der kommunalen «Ressourcen und Befugnisse» gefordert.⁶ Seit Kurzem reagiert auch hierzulande die öffentliche Hand auf die Bodenproblematik, die sich vor allem auf bestimmte Städte und ihr Umland konzentriert: die meisten Großstädte – von München über Frankfurt am Main und Düsseldorf bis Hamburg – sowie wirtschaftsstarke und attraktive Mittel- und Universitätsstädte, von Ingolstadt bis Jena, von Regensburg bis Münster.⁷ Der Bundesrat fordert eine Reform der Grundsteuer und ihrer völlig überalterten Bemessungsgrundlagen. Das Bundesverfassungsgericht hat die derzeitige Erhebung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt und eine Frist für eine Neuregelung bis zum 31. Dezember 2019 gesetzt. Und mit dem «Münchner Aufruf», der von einer Vielzahl kommunaler Akteure getragen wird, meldet sich auch die städtische Ebene zu Wort und votiert für ein «neues soziales Bodenrecht».⁸ Einer der Mitautoren, der ehemalige Münchener Oberbürgermeister Christian Ude, verweist in diesem Kontext auf einen «30-jährigen Stillstand in puncto Bodenreform». Vom Deutschen Städtetag wurde 2017 ein Positionspapier mit dem Titel «Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik»⁹ vorgelegt, und gleichfalls von kommunaler Seite wurde vor Kurzem eine «Bodenpolitische Agenda 2020–2030»¹⁰ erstellt, die eine veränderte Bodenpolitik fordert. Auch aufseiten der Wissenschaft stößt die Wohnungs- und Bodenfrage auf zunehmendes Interesse. Dabei geht es zum einen um Fragen des Steuer- und Planungsrechts und die Diskussion potenzieller Maßnahmen von Staat und Kommunen zur Bekämpfung der aktuellen Probleme auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt.¹¹ Zum anderen spielen auch zunehmend – wie bereits in der bodenpolitischen Diskussion der 1970er Jahre – politökonomische Erklärungsansätze eine Rolle, die nach den

in der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsform begründeten Ursachen der aktuellen Boden- und Wohnungsproblematik fragen.¹²

Der weitreichende Relevanzgewinn der Bodenfrage ist nichts Neues. Die Bodenfrage wird immer dann zu einem prioritären Thema, wenn tief greifende Veränderungen der kapitalistischen Wirtschaftsweise mit signifikanten siedlungsstrukturellen Veränderungen einhergehen. Krätke spricht in diesem Kontext von der «Durchsetzung von räumlichen Restrukturierungsprozessen, deren sozialökonomische Voraussetzungen und Triebkräfte [...] im Bereich gesellschaftlicher [...] Restrukturierungsprozesse der Kapitalverwertung [zu finden sind]».¹³ Dies war im Kontext von Industrialisierung und massivem Städtewachstum um die vorletzte Jahrhundertwende der Fall, als sich vor allem Vertreter der Deutschen Nationalökonomie wie Damaschke, Voigt und Eberstadt mit dem städtischen Boden, den Ursachen von Bodenpreissteigerungen sowie Möglichkeiten zu ihrer Eingrenzung auseinandersetzten. Und dies war erneut der Fall, als ein weitreichender wirtschaftlicher Strukturwandel mit einem deutlichen Abbau des sekundären Sektors zugunsten tertiärer Nutzungen («Verdienstleistung») in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren in vielen westdeutschen Städten zu signifikanten siedlungsstrukturellen Veränderungen, horrenden Miet- und Bodenpreissteigerungen sowie einer massiven Verdrängungskonkurrenz in City- und City-Randlagen führte. Ebenso wie heute waren es insbesondere Vertreter der politischen Ökonomie, die sich unter Rückgriff auf die Arbeiten von Adam Smith, David Ricardo und Karl Marx – die die theoretische und begriffliche Basis für die Analy-

1 Salzmann, Bernd: Heiß begehrt, in: Frankfurter Rundschau, 15.3.2013. 2 Kaltenbrunner, Robert: Die große Lust auf Betongold, in: Frankfurter Rundschau, 1.9.2014. 3 Manus, Christoph: Ein Quadratmeter für 22 000 Euro, in: Frankfurter Rundschau, 20.9.2017. 4 Manus, Christoph: Rekordumsatz bei Büroflächen erwartet, in: Frankfurter Rundschau, 5.10.2017. 5 Manus, Christoph: Immer höher, immer dichter, immer teurer, in: Frankfurter Rundschau, 12./13.1.2019. 6 Khan, Sadiq/Colau, Ada: Rettet die Städtel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2018, S. 49. 7 Städte mit De-Ökonomisierungs- und Schrumpfungstendenzen – von Ludwigshafen bis Dortmund, von Schweinfurt bis Bremerhaven – verzeichnen demgegenüber eine zum Teil stark rückläufige Entwicklung der Boden- und Baulandpreise. Vgl. Veränderte Baulandpreise 2010/11 – 2014/15. 8 Stattbau München GmbH (Hrsg.): Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik, München 2017. 9 Deutscher Städtetag (Hrsg.): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier des Deutschen Städtetages vom 2.10.2017, Berlin 2017. 10 Deutsches Institut für Urbanistik und Volksheimstättenwerk (Hrsg.): Bodenpolitische Agenda 2020–2030, Berlin 2017. 11 So z. B. in den Beiträgen der Stadtbauwelt 6/2018 mit dem Titel «Die Bodenfrage» oder des Hefts 4/2017 der Zeitschrift FAIRCONOMY zum Thema «Wir brauchen eine neue Bodenwertsteuer!». 12 Dörry, Sabine: Europäische Finanzzentren im Sog der Finanzialisierung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5–6/2010, S. 351–364; Heeg, Susanne/Dörry, Sabine: Immobilienwirtschaft als Forschungsfeld in der Geographie, in: Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie, Münster e.V., Heft 41, 2012, S. 47–56; Hesse, Markus: In Grund und Boden. Wie die Finanzialisierung von Bodenmärkten und Flächennutzung Städte unter Druck setzt, in: ARCH+ Nr. 231, The Property Issue, 6.4.2018, S. 78–83; Schipper, Sebastian: Global-City Formierung, Gentrifizierung und Grundrentenbildung in Frankfurt am Main, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 4/2013, S. 185–200; Belina, Bernd: Kapitalistischer Wohnungsbau, Ware, Spekulation, Finanzialisierung, in: Schöning, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld 2017, S. 31–45; Belina, Bernd: Wenn Geldkapital eine sichere Bank sucht. Theorie und die politökonomischen Grundlagen der Wohnungsfrage in Deutschland, in: Prokla 191, 2018, S. 187–204. 13 Krätke, Stefan: Strukturwandel der Städte, Frankfurt a.M./New York 1991, S. 107.

se des Bodenproblems geliefert hatten – wie auch der oben genannten Deutschen Nationalökonominnen mit dem Immobiliensektor, dessen Veränderungen und deren Triebkräften wie auch den Auswirkungen auf den Wohnungsbau auseinandersetzen.¹⁴ Heute sind nicht Industrialisierung und Tertiärisierung Treiber der Entwicklung, sondern der Siegeszug des Finanzmarktkapitalismus, die neoliberale Globalisierung sowie veränderte, immer stärker den Immobiliensektor einbeziehende Strategien der Kapitalverwertung und Kapitalanlage.

Die Grundlage der Bodenfrage ist stets die gleiche: das kapitalistische Privateigentum an Grund und Boden und dessen profitorientierte Verwertung. Diese ist in Abhängigkeit der jeweiligen Formation der kapitalistischen Wirtschaftsweise deutlichen Veränderungen unterworfen und reicht von der nutzungsspezifischen Ertragsoptimierung über monopolistische Preistreiberei und spekulative Kapitalanlagen bis zum längerfristigen «Parken» überakkumulierten Kapitals.

Welches sind nun die gegenwärtig virulenten und auf der Erscheinungsebene sichtbaren Krisensymptome? In den Stadtzentren und ihren unmittelbaren Randgebieten wie auch in einer zunehmenden Zahl von in der Regel durch kommunalen Mitteleinsatz «veredelten» Quartieren schießen die Boden- und Immobilienpreise in immer neue Höhen und lassen sogar den IWF vor «Immobilienblasen in deutschen Großstädten»¹⁵ warnen. «In München [...] ist der Bodenpreis von 1950 bis 1972 um 352 Prozent und bis heute um etwa 36.000 Prozent» gestiegen.¹⁶ Ergebnis ist eine immer selektivere Nutzerstruktur aus Betrieben und Unternehmen mit hoher Flächenproduktivität und Bewohnern bzw. Anlegern mit hoher Zahlungsfähigkeit bzw. Kaufbereitschaft. Sichtbarste Folgen sind der Bau neuer Bürohochhäuser mit hoher Flächenintensität, eine zunehmende Filialisierung im Einzelhandel und Gaststättengewerbe sowie ein anhaltender Ausbau des oberen Segments eines zunehmend gespaltenen Wohnungsmarktes. Vor allem gründerzeitliche Altbaubestände werden in aufwendig modernisierte Wohnungen umgewandelt, die dann als hochpreisige Eigentumswohnungen verkauft oder teuer vermietet werden. Gleichzeitig werden neue, bestausgestattete Wohngebäude, zum Teil in Gestalt von Hochhäusern mit hoher Nutzungsintensität, erstellt. Vorbild ist hier London mit nahezu 250 geplanten bzw. bereits realisierten und auf die globale Vermögenselite zielenden Wohnhochhäusern. Vielfach kritisierte Folgen dieser Entwicklung sind eine räumliche Exklusion all derer, die sich diese Entwicklung nicht leisten können, und damit eine Verdrängung immer größerer Bevölkerungsgruppen an den Stadtrand oder ins städtische Umland. Die räumliche Entwicklung wird so zum Spiegelbild der sozialen und ökonomischen Spaltung der Stadtgesellschaft. Die Äußerung des verstorbenen Berliner Stadtsoziologen Hartmut Häußermann «Die Reichen wohnen, wo sie wollen, die Armen dort, wo sie müssen» bedarf inzwischen einer Ergänzung. Es sind nicht

nur die Armen, sondern zunehmend auch Angehörige der Mittelschicht, die angesichts der Preisexplosionen auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt aus den Städten verdrängt werden.

Nutzungsexklusion und -entmischung gehen in vielen europäischen Metropolen mit einer zunehmenden Homogenisierung von Zentren und aufgewerteten Quartieren und einem Rückgang von städtischer Diversität und Urbanität einher. Fragmentierung und Ökonomisierung werden auch in Form und Struktur neuer Gebäude sichtbar: mit einer Ansammlung unverbundener, allein der Kapitalverwertung dienender und auf höchstmögliche Rendite setzender Solitäre.

Signifikantes Ergebnis der profitgetriebenen Nutzung städtischen Bodens ist eine horizontale wie auch vertikale Versiegelung der Städte. Unter dem Schlagwort der Nachverdichtung werden unter Missachtung kleinklimatischer Folgen Grün- und Freiflächen bebaut sowie Kleingartenareale aufgelöst. Gleichzeitig – und dies kommt einer vertikalen Versiegelung gleich – werden Frischluftschneisen zugunsten großer vielgeschossiger Bauvorhaben aufgegeben. Eine weitere umweltbeeinträchtigende Folge der räumlichen Entmischung sind zunehmende Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen und eine mit steigenden Lärm- und Umweltbelastungen verbundene Zunahme der Verkehrsbeziehungen zwischen den Städten und ihrem Umland.

1.1 ZU DEN URSACHEN DER BODENPROBLEMATIK

Wie bereits in den 1970er Jahren kommt es bei der Diskussion über den Zusammenhang zwischen problematischen Entwicklungstrends und Bodenfrage sowie potenziellen Handlungsansätzen oft zu einer Problemisolation. Im Vordergrund stehen dabei zum einen isolierte staatliche Instrumente zur Bekämpfung der negativen Folgen der Bodenordnung wie Planungs- und Steuerrecht oder kommunale Liegenschaftspolitik sowie die potenziellen Folgen dieser Instrumente und zum anderen einzelne Problemfelder wie «neue Wohnungsnot» und «Mangel an bezahlbarem Wohnraum», «Gentrifizierung und soziale Segregation» oder «ökologische Folgen einer eindimensional profitorientierten Stadtentwicklung». Die Konsequenzen von Problemisolation und -vereinfachung sind widersprüchlich: Einerseits bieten sie die Möglichkeit einer «zumindest vorübergehende[n] Problembewältigung. Sie lassen die Probleme als dramatisch und zugleich bewältigbar erscheinen.»¹⁷ Andererseits führen sie jedoch dazu, «dass der gesellschafts- [und wirtschafts-]politische

¹⁴ So vor allem: Faßbinder, Helga: Preisbildung, Monopol und Spekulation beim städtischen Boden, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): Lokale Politikforschung 1, Frankfurt a.M. 1975, S. 151–191; Brede, Helmut/Dietrich, Barbara/Kohaupt, Dietrich: Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage. Frankfurt a.M. 1976; Janssen, Jörn/Ratz, Michael: Bodenpolitik und Bodenrechtsreform in der BRD, Köln 1973. ¹⁵ Vgl. www.abendblatt.de/hamburg/article214776835. ¹⁶ EIGENTUM VERPFLICHTET!, Hans-Jochen Vogel im Gespräch mit Arno Brandlhuber und Christopher Roth, in: ARCH+ Nr.231, The Property Issue, 6.4.2018, S. 55. ¹⁷ Siebel, Walter: Krisenphänomene der Stadtentwicklung, in: «Konservatismus in der Strukturkrise», Zeitung zum Uni-Kongress, 29. Mai–2. Juni 1984, Frankfurt a.M., S. 14.

Hintergrund städtischer Krisenphänomene im Dunkeln [bleibt]»¹⁸ und anstehende Probleme längerfristig noch verschärft werden.

Für die Formulierung zukunftsweisender Orientierungslinien und Handlungsansätze ist daher im Kontext der aktuellen Bodenproblematik zweierlei erforderlich: eine Aufhebung isolierter Formen der Problembetrachtung sowie eine Auseinandersetzung mit dem Hintergrund und den Triebkräften der oben genannten Krisensymptome, die bei gegenwärtigen Problemlösungsvorschlägen oft zu kurz kommen. Unter den gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geht es dabei vor allem um die bestehenden Eigentumsverhältnisse und die besondere Rolle des kapitalistischen Privateigentums an Grund und Boden: seine Macht in Bezug auf dessen Nutzung, seine Einbettung in den sich ändernden Prozess der Kapitalverwertung wie auch seine sich damit ändernde Funktion und Form der Verwertung (bis zu zunehmender Finanzialisierung im Kontext von neoliberaler Globalisierung und anlagesuchendem überakkumuliertem Kapital).

Zu den maßgeblichen Triebkräften für die Verwertung städtischen Bodens und die gegenwärtig feststellbaren drastischen Preissteigerungen zählen vor allem die immer stärkere, auf einzelne Standorte fokussierte räumliche Konzentration von anlagesuchendem Kapital, aber auch von Wirtschaft und Bevölkerung sowie eine damit verknüpfte, auf eine Vielzahl, später noch zu nennender Gründe zurückgehende, zunehmend spekulative und preistreibende Nachfrage nach städtischem Boden, Gewerbeflächen und Wohnraum. Zusätzlich begünstigt und beschleunigt wird diese Entwicklung von zwei Seiten zugleich: einerseits von den Kommunen, ihrer marktkonformen Liegenschaftspolitik und ihren wettbewerbsorientierten, auf Attraktivität und Standortverbesserung setzenden Aktivitäten und andererseits von der aktuellen Niedrigzinspolitik und der die Immobilienpreisspirale nach oben treibenden Kreditpolitik der Banken.

1.1.1 Privateigentum an Grund und Boden – nutzungsbestimmte Grundrentenbildung

Die derzeit diskutierten Probleme auf dem Boden- und Wohnungsmarkt wie auch die siedlungsstrukturellen Veränderungen, die mit der profitbestimmten kapitalistischen Verwertung des städtischen Grund und Bodens einhergehen, sind ebenso wie die bodenpolitischen Überlegungen und Forderungen, die sich für eine stärkere staatliche Regulierung aussprechen, größtenteils aus früheren Stadtentwicklungskrisen bekannt. Letztes und bereits 50 Jahre zurückliegendes Beispiel ist der im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels (mit einem Ab- und Umbau des sekundären Sektors und einer geradezu sprunghaften Ausweitung des Finanz- und Dienstleistungssektors) in vielen Städten ab den späten 1960er Jahren erfolgte räumliche Umbauprozess mit seinen weitreichenden funktionalen und sozialen Entmischungstrends.

Diese Entwicklung führte in der Folgezeit – wie bereits erwähnt – aufseiten der politischen Ökonomie zu einer intensiven, heute wieder hochaktuellen Auseinandersetzung mit den ökonomischen Rahmenbedingungen kapitalistischer Stadtentwicklung und der besonderen Rolle, die dabei städtischer Boden und privates Grundeigentum spielen.¹⁹ Ausgangspunkt war das auf der Marx'schen Werttheorie basierende Verständnis von Boden. Dieser ist danach keine Ware, da er keinen Wert in Form vergegenständlichter menschlicher Arbeit besitzt. Unbehandelter Boden ist vielmehr die natürlich vorhandene Voraussetzung für darauf stattfindende Nutzungen wie Produktion, Handel, Dienstleistungen oder Wohnen. Aufgrund des kapitalistischen Privateigentums an Grund und Boden hat ein Grundeigentümer das Recht, für seine Bereitschaft, den Boden einer bestimmten Nutzung zu überlassen, ein Entgelt, die sogenannte Grundrente, zu verlangen. Diese Rente ist «Teil des gesellschaftlich geschaffenen Mehrwerts»²⁰ und fällt umso höher aus, je ertragreicher die jeweilige Nutzung ist.

In Abhängigkeit der Bodennutzung wurden in der Diskussion der 1970er Jahre verschiedene Rentenformen unterschieden: Bei gewerblicher Nutzung ist von zwei Differentialrenten, bei Wohnnutzung von Monopolrente die Rede. Die eine Form der Differentialrente (Diff. I) ist abhängig von der spezifischen Lage eines Grundstücks und seiner funktionalen und räumlichen Einbindung infolge einschlägiger kommunaler Planungsmaßnahmen (infrastrukturelle Erschließung, gute Erreichbarkeit und Verkehrsanbindung) sowie seiner Nähe zu nutzerrelevanten Einrichtungen und Unternehmen etc. Je besser diese Lage ist, desto höher ist der auf diesem Grundstück über Kosteneinsparungen realisierbare Extra- bzw. Surplusprofit (Überschuss, der über den Durchschnittsprofit hinaus realisiert werden kann). Desto höher ist damit auch die erzielbare Grundrente. Die zweite Form der Differentialrente (Diff. II) resultiert aus der Intensität der Bebauung auf einem Grundstück gegebener Lage. Je höher die planungsrechtlich zulässige Nutzung, desto höher ist auch hier der realisierbare Extraprofit im Vergleich zu weniger intensiv genutzten Gebäuden auf Grundstücken gleicher Lage. Da sich auf städtischem Boden in der Konkurrenz der Nutzungen stets diejenige durchsetzt, welche – auf die jeweilige Lage bezogen – die höchstmögliche Grundrente abzuwerfen verspricht, finden sich in den Stadtzentren (d.h. den Gebieten mit höchster Lagequalität und intensivster Bodennutzung) in der Regel nur noch große Einzelhandelsbetriebe und Bürogebäude, die den höchsten Ertrag (Surplusprofit) erwirtschaften und damit die höchste Rente ermöglichen. In jüngerer Zeit kommt es in zentralen Lagen infolge des Anlageverhaltens privater Investoren immer häufiger auch zum Bau von Luxuswohnungen (oft in

¹⁸ Ebd. ¹⁹ Siehe dazu vor allem Brede u. a.: Politische Ökonomie; Behnke, Hans-Jürgen/Evers, Klaus-Gerd/Möller, Karl: Grundrente und Bodenspekulation, Berlin 1976; Faßbinder: Monopol und Spekulation. ²⁰ Brede u. a.: Politische Ökonomie.

Gestalt von Hochhäusern). «Immobilienkapital und städtische Grundstücksverwertung [...] bilden eine besondere Verwertungssphäre, die [...] das innere Standortgefüge der Stadt organisiert, restrukturiert und wirtschaftlich verwertet.»²¹

Bei Wohnnutzung wird kein Mehrwert geschaffen; hier kommt es zu keiner Ersparnis von Kosten bei der Produktion oder Zirkulation von Waren. Diese Grundstücke werfen keine Differentialrente ab. Die in der Miete enthaltene und aus den Reproduktionskosten der Mieter gespeiste Grundrente wird als Monopolrente bezeichnet und ist der Macht des Grundeigentümers geschuldet, sich durch sein Monopol an einem bestimmten Grundstück einen Teil des gesellschaftlich geschaffenen Mehrwerts aneignen zu können. Die Höhe der Grundrente für Wohnen ergibt sich zum einen aus der Konkurrenz mit anderen Nutzungen in gleicher Lage und wird zum anderen in wirtschaftlich attraktiven Metropolen «durch die Kauflust und Zahlungsfähigkeit der Käufer»²² und Mieter bestimmt: in jüngerer Zeit immer stärker auch durch die steigende Zahlungsbereitschaft vermögender Kapitalanleger. Folge der spekulativen Grundrentenerwartungen privater Grundeigentümer sind vor allem in zentralen Lagen steigende Dichte und Höhe von Wohngebäuden (in Frankfurt am Main in Form luxuriöser Wohnhochhäuser). Unterschiedliche Mietpreise in verschiedenen Stadtteilen sind Ausdruck der dort jeweils realisierbaren Grundrente. «Je näher das Baugrundstück der Stadt, je zentraler in der Stadt die Wohnung liegt, desto höher ist die Grundrente, die über die Mietzahlung erwirtschaftet werden kann.»²³ Gegenwärtig sind Luxuswohnungen in zentraler Lage oft profitabler als andere, Mehrwert produzierende Nutzungen. Die an höchstmöglichen Erträgen orientierte und als Vermittler gesellschaftlicher Veränderungen fungierende Grundrente wird zum Treiber städtischer Entwicklungen und Umstrukturierungsprozesse.

Im Falle von Bodenverkäufen tritt die Grundrente als Bodenpreis in Erscheinung. Dieser ist nicht der Kaufpreis des Bodens, sondern der Kaufpreis der Rente, die angesichts der künftigen potenziellen Nutzung des Bodens, erhoffter Nutzungsintensität sowie höchstmöglicher Einnahmen (aus wirtschaftlichen Erträgen, durch Vermietung etc.) erzielt werden kann. Diese auf spekulativen Erwartungen basierende Rente kann als Zins auf ein imaginäres Kapital aufgefasst werden, dessen Höhe vom jeweils geltenden Zinssatz abhängt. Der Bodenpreis ist damit nichts anderes als die kapitalisierte Grundrente, das heißt das Ergebnis aus Rente, geteilt durch den Zinssatz. Beide Faktoren sind dynamisch und haben sich in jüngster Vergangenheit dramatisch verändert. Zum einen ist der Zinssatz signifikant gefallen. Beläuft sich beispielsweise die jährliche Rente bei einem Grundstück gegebener Lage auf 10.000 Euro, so müsste der Grundeigentümer seinen Boden bei einem vor wenigen Jahren noch gegebenen durchschnittlichen Zinssatz von 5 Prozent für 200.000 Euro verkaufen, um Jahr für Jahr dieselbe Summe Geldes –

nun in Form von Zins – einstreichen zu können, die er als Grundeigentümer in Form der Rente eingenommen hat. Sinkt das Zinsniveau wie gegenwärtig auf ein Prozent, so ist für jährliche Zinseinkünfte von 10.000 Euro bereits ein Bodenpreis von einer Million Euro erforderlich. Die in den vergangenen Jahren in wirtschaftsstarke Großstädten und attraktiven Universitätsstädten zum Teil dramatisch gestiegenen Grundstückspreise gehen damit auch in starkem Maße auf die Entwicklung des Zinsniveaus zurück. Dieses ist Resultat der 2007 eingetretenen Finanz- und Wirtschaftskrise und der Geldpolitiken, mit denen darauf reagiert wurde.

Zum anderen ändert sich die Nutzung zentral gelegener Grundstücke immer schneller. Aus Sicht von Grundstückseigentümern und Investoren stellt sich die Frage, ob und wie die derzeit abschöpfbare Grundrente durch eine andere Nutzung gesteigert werden kann. Die Differenz zwischen der aktuell realisierten und einer potenziell möglichen Grundrente bezeichnet Neil Smith als «Rent Gap» bzw. «Ertragslücke».²⁴ Wird diese groß genug, lohnt sich die Umwandlung von bezahlbarem in Luxuswohnraum, von Miet- in Eigentumswohnungen oder von einfachen Lokalen in teure Restaurants. Dieses Potenzial, aus einem Grundstück – bei entsprechender Nachfrage – durch Nutzungsänderung mehr Grundrente erzielen zu können, ist der zweite Grund für die vielerorts dramatisch gestiegenen Grundstückspreise. Auf diese Entwicklung, die stadt- und stadtteilspezifisch sehr unterschiedlich ausfällt, können Kommunen – anders als beim Zinsniveau – jedoch planungsrechtlich Einfluss nehmen.

1.1.2 Veränderte Unternehmensstrukturen und Formen der Kapitalverwertung – nachfrageorientierte Monopolrente

Zunehmend transnationale Unternehmensstrukturen und Kapitalverwertungsformen und eine damit wachsende Abhängigkeit vieler Städte von großen multinationalen Unternehmen und Finanzinstitutionen führten ab den späten 1980er Jahren zu einer veränderten Auslegung der städtischen Grundrentenbildung vor allem bei gewerblichen Nutzungen. Der Verwertungsprozess des Kapitals ist diesem Ansatz zufolge – vor allem bei global aufgestellten Unternehmen – «keineswegs eindeutig dem Produktionsprozess einzelner Betriebsstätten zuzurechnen».²⁵ Die zunehmende Entkoppelung von Kapitalverwertung und «realem» Produktionsprozess führt vielmehr dazu, dass die Standortentscheidungen großer Unternehmen weniger von der lokalen Standortgunst spezifischer Grundstücke als von überlokalen Verwertungsgesichtspunkten bestimmt werden. Dabei stehen in zentralen städtischen Lagen

21 Krätke: Strukturwandel der Städte, S. 107. 22 MEW, Bd. 25, Berlin 1973, S. 783. 23 Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 59. 24 Smith, Neil: Gentrification and the Rent Gap, in: Annals of the Association of American Geographers 77(3), 1979, S. 462–465; vgl. dazu auch Jensen, Inga/Schipper, Sebastian: Jenseits von schwäbischen Spätzlemanufakturen und kiezigen Kneipen – polit-ökonomische Perspektiven auf Gentrifizierung, in: Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48 (2), 2018, S. 317–324, hier: S. 319f. 25 Krätke: Strukturwandel der Städte, S. 172.

Standortfaktoren wie «Fühlungsvorteile», «Repräsentativität der Lage» und «Prestige» wie auch die Funktion von Zentralstädten als Entscheidungs- und Managementzentralen für eine immer globaler werdende Wirtschaft im Vordergrund und nicht lokalspezifische Kosteneinsparungen.

Unter diesen Bedingungen erzielbare Grundrenten werden nicht mehr als grundstücksbezogene Differentialrenten interpretiert, «sondern nehmen die Form von Monopolrenten an»,²⁶ die allein der Monopolisierung des Bodens durch private Grundeigentümer geschuldet sind und ähnlich wie Wohnnutzungen von der Zahlungsfähigkeit wie auch Zahlungsbereitschaft der Nachfrager abhängen. Monopolrenten werden demzufolge in exklusiven Lagen zur bestimmenden Form der städtischen Grundrente. Die wachsende Nachfrage großer Unternehmen und von Finanzmarktakteuren mit hoher Rentenzahlungsfähigkeit nach zentralen Lagen in den Metropolen und wirtschaftlich attraktiven Städten stärkt die Position und Macht der dortigen Grundeigentümer und lässt sie Monopolrenten realisieren, «die in keinem Verhältnis zu den betriebswirtschaftlichen Standortvorteilen eines Grundstücks stehen».²⁷ In einer steigenden Zahl von Großstädten werden zudem «Immobilienkapital und Grundbesitz zunehmend vom «Finanzkapital» [...] selbst verwendet».²⁸ Aufgrund ihrer unterschiedlichen Stellung «im überregionalen bzw. transnationalen Netz von Kapitalverwertungsprozessen»²⁹ entwickeln sich städtische Grundstücksmärkte und Grundrentenpotenziale unterschiedlich. Ergebnis ist eine «Hierarchie der städtischen Grundstücksmärkte» mit deutlich unterschiedlichen Bodenpreisentwicklungen, die wiederum «die Hierarchisierung des Städtensystems» befördert. «Diese Hierarchisierung spiegelt sich auch in der Investitionsneigung von Immobilienanleger_innen wider [...] So konzentrierten sich 74 Prozent der Liegenschaften deutscher offener Immobilienfonds [...] auf die Regionen Rhein/Main, Rhein/Ruhr, Hamburg, Berlin, München und Stuttgart.»³⁰

1.1.3 Verwandlung von Immobilien in Finanzprodukte – Finanzialisierung

Infolge des engen Verhältnisses von Grundstücksverwertung und Kapitalakkumulation ziehen Veränderungen des Akkumulationsprozesses auch Änderungen bei Grundstücksverwertung und Grundrentenaneignung nach sich. In der gegenwärtigen Entwicklungsphase der kapitalistischen Wirtschaft in Richtung Finanzmarktkapitalismus wird die Grundrente immer weniger als «leistungsloses» Einkommen privater Grundeigentümer und als dysfunktional für die kapitalistische Produktion sowie als Schranke der Kapitalverwertung kritisiert. Im Zuge des Funktionswandels der Banken – von Geschäfts- zu Investmentbanken – und einer immer stärkeren Verknüpfung von Immobilien- und Finanzkapital wird Grund und Boden in zunehmendem Maße zu einer Finanzanlage und zum integralen Bestandteil der Verwertung im «gesamten Strom neuer

Kapitalanlagen».³¹ «Eigentumstitel über Grundstücke [können so] zu einer Form «fiktiven» Kapitals werden, die sich im Prinzip nicht mehr von Aktien, Wertpapieren und Unternehmensbeteiligungen unterscheidet.»³² Dieser Formwandel von Immobilien zu handelbaren Finanzprodukten (und damit ihre Finanzialisierung) geht mit entsprechenden Renditeanforderungen einher.

Im Gegensatz zu der üblichen Investitionsfinanzierung, bei der sich öffentliche und private Kreditnehmer und Banken als das Ausfallrisiko tragende Kreditgeber gegenüberstehen, können nun die mit dem Kapitalverleih verbundenen Risiken auf den Kapitalmarkt und dort agierende institutionelle Anleger wie Investmentfonds oder Pensionskassen verlagert werden: über eine Reihe von Finanzinnovationen wie offene oder geschlossene Immobilienfonds, Immobilien AGn oder Real Estate Private Equity Fonds.³³ Wie bei anderen Anlageformen stehen damit auch bei der Grundstücksverwertung Ertragsmaximierung und Spekulation im Vordergrund. «Das spekulative Moment ist der kapitalistischen Grundrente [zwar] durchaus inhärent»,³⁴ gegenwärtig wird es jedoch verstärkt zu einer zentralen Triebkraft.³⁵ Beispiele aus jüngerer Zeit sind die mit der Finanzialisierung von Immobilien und einer nachfrageanheizenden Kreditvergabe privater Finanzinstitute einhergehenden Kreditexplosionen in Staaten wie Spanien, Japan und den USA. Das Interesse der Gläubigerbanken – dies zeigt das US-amerikanische Beispiel vor der Finanzkrise 2008 –, das Ausfallrisiko für vergebene Kredite schnell wieder loszuwerden, ließ sie diese auf möglichst unübersichtliche Art in Papiere wie «asset backed securities» verpacken,³⁶ das heißt Kreditpakete, die durch wirkliche oder auch nur vermeintliche Vermögenswerte gesichert waren. Mit der Verwandlung von Immobilien über Finanzinnovationen in attraktive Anlageformen wie offene oder geschlossene Immobilienfonds oder Real Estate Investment Trusts (REITs) wurden potenzielle Kreditrisiken von der emittierenden Bank auf den Finanzmarkt und dessen Anleger verlagert. Erstklassige Ratings durch Rating-Agenturen ließen diese Anlagen zudem zu vorgeblich hoch rentierlichen Investitionen für Investmentgesellschaften, Pensionsfonds, aber auch Zentralbanken aus der ganzen Welt werden.

Da prosperierende Immobilienunternehmen ebenso wie Kreditinstitute an der Börse gelistet waren und sind, heizt der Immobilienboom auch den Aktienmarkt an. In Japan wurde dieser Aufwärtsspirale 1990 durch die japanische Zentralbank ein Ende bereitet, indem sie Obergrenzen für Bankkredite in Form von Immobiliendarlehen festsetzte.³⁷ Den Banken war es damit

26 Ebd., S. 157. 27 Ebd., S. 174. 28 Ebd., S. 107. 29 Ebd., S. 177f. 30 Fehlbach, Thorsten/Mießner, Michael: Mietpreissteigerungen und Wohnungsentpässe abseits der Ballungsräume, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 3(1), 2015, S. 30. 31 Krätke: *Strukturwandel der Städte*, S. 162. 32 Ebd., S. 164. 33 Heeg, Susanne/Dörny, Sabine: Leerstände und Bauboom – Büroimmobilien nur noch ein Anlageprodukt?, in *Forschung intensiv* 3/2009, S. 30–35. 34 Brede u. a.: *Politische Ökonomie*, S. 88. 35 Harvey, David: *Marx, Capital and the Madness of Economic Reason*, London 2017. 36 Wagenknecht, Sahra: *Wahnsinn mit Methode. Finanzcrash und Weltwirtschaft*, Berlin 2009, S. 32ff. 37 Ebd., S. 70.

nicht mehr möglich, immer größere Immobilienkredite zu vergeben. Der steigende Preistrend war gebrochen und zeigte plötzlich nach unten. Und je mehr Immobilien damit zum Verkauf anstanden, desto schneller brachen die Preise ein. Zunehmende Zahlungsausfälle ließen die japanischen Banken plötzlich auf einem riesigen Berg fauler Kredite sitzen und brachten das spekulative «Kartenhaus» schließlich zum Einsturz.³⁸

1.1.4 Stadtentwicklung und Absorption von überakkumuliertem Kapital

Bei den bisher genannten, die Städte und ihre Bodenflächen betreffenden Kapitalverwertungsaktivitäten standen die Interessen einzelner Akteure und Institutionen im Vordergrund. Einen weitergehenden, ganze Branchen und Volkswirtschaften umfassenden Ansatz für Kapitalinvestitionen in die Stadtentwicklung sieht David Harvey im Kontext der krisenhaften Dynamik der kapitalistischen Wirtschaftsweise.³⁹ Das kapitalistische Streben nach Mehrwert (Profit) führt danach immer wieder dazu, dass im primären Kapitalkreislauf der Warenproduktion «ein Überschuss von Kapital im Verhältnis zu profitablen Anlagemöglichkeiten entsteht».⁴⁰ Kann dieser Tendenz zur Überakkumulation nicht angemessen begegnet werden, so kommt es zu einer Entwertung überschüssigen Kapitals, die verschiedene Bereiche erfassen kann: Produktion, überschüssige Waren, Arbeitskraft wie auch Geld.⁴¹ Dieser Entwertungsprozess kann allerdings – wenn auch nur temporär – durch eine zeitliche oder auch räumliche Verschiebung von überschüssigem Kapital vermieden werden. Eine zeitliche Verschiebung ermöglichen neben Rüstungsausgaben umfangreiche Investitionen in die gebaute Umwelt, in Städte und deren Entwicklung. Dort gebundenes Kapital ist langfristig angelegt, fließt nur langsam in den mehrwertproduzierenden Kreislauf zurück und konstituiert somit nach Harvey einen «sekundären Kapitalkreislauf». «Der Kapitalismus benötigt die Urbanisierung, um das Mehrprodukt zu absorbieren, das er fortwährend erzeugt.»⁴² Die hierfür genannten Beispiele reichen von der Umgestaltung von Paris durch Georges-Eugène Haussmann Mitte des 19. Jahrhunderts über den umfassenden Umbau New Yorks nach dem Zweiten Weltkrieg bis zu den gigantischen Infrastruktur- und Urbanisierungsprojekten in der Volksrepublik China seit den 1990er Jahren.⁴³ Schon früh hat Harvey die These vertreten, dass großen Wirtschaftskrisen stets platzende Immobilienblasen vorausgingen⁴⁴ – was sich 2007 auch bestätigt hat.

1.1.5 Nachfrager nach städtischem Grund und Boden und ihre Motive

Grundlage und Voraussetzung erwarteter Profitsteigerungen, monopolistischer Preisforderungen oder finanzialisierter Immobilienmärkte ist stets die gleiche: Es bedarf einer zahlungskräftigen Nachfrage. Diese ist gegenwärtig – vor allem in den Ballungsräumen und wirtschaftlich attraktiven Mittel- und kleineren Großstädten – immens und geht aus von einem Konglo-

merat nationaler wie internationaler Akteure in Gestalt von Institutionen, Organisationen wie auch Privatpersonen. In den Metropolen spielen dabei vielfältige, auf Immobilien spezialisierte Fonds oder Immobilien AGs eine zunehmende Rolle: Immobilienfonds, Real Estate Private Equity Funds (REPE) oder Real Estate Investment Trusts (REITs) mit je unterschiedlichen, sowohl Gewerbe- und Büroimmobilien als auch Wohnungsbestände umfassenden Investmentstrategien.⁴⁵ Dahinter steht das Kapital vorwiegend institutioneller Anleger wie Versicherungen, Pensionsfonds, Stiftungen etc., deren Interesse an profitablen Immobilienbeständen in wirtschaftsstarken Städten – und dies gilt inzwischen weltweit – angesichts der vergleichsweise geringen Rentabilität der meisten anderen Kapital-Anlagemöglichkeiten deutlich gestiegen ist.

Auf die spezifischen, auf die Kernlagen von Entscheidungs- und Managementzentralen fokussierten und die dort erzielbaren Grundrenten und Bodenpreise in astronomische Höhen treibenden Standortbedarfe großer, nationaler wie internationaler Konzerne und Organisationen wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen. Eine wesentliche Rolle spielen in jüngerer Zeit auch zahlungskräftige ausländische Akteure – vielfach aus dem asiatischen Raum –, die ihr Kapital gleichfalls profitabel über Investitionen in den Immobiliensektor verwerten wollen. In den derzeit gebauten Wohntürmen in Frankfurt am Main kommen 70 bis 80 Prozent der Wohnungskäufer aus China, Indien oder den Arabischen Emiraten. Den Interessen dieser Anleger kommt die Stadt mit einschlägigen Werbeaktionen nach, in denen luxuriöse Neubauwohnungen unter anderem in Singapur und den Arabischen Emiraten beworben werden. Wohnungskaufverträge werden neuerdings nicht mehr nur auf Deutsch und Englisch, sondern auch in Mandarin angeboten. Nach Laurence Fink, dem Vorstandsvorsitzenden des Private-Equity-Giganten Blackrock wird Gold als prioritäre Kapitalanlage für die Superreichen zunehmend durch Apartments in New York, Vancouver oder London verdrängt. 60 Prozent des globalen Anlagevermögens steckt derzeit im Immobiliensektor, drei Viertel davon in Wohnungen.

Die chinesische Immobilienplattform Juwai.com schätzt, «dass chinesische Käufer im vergangenen Jahr (2017) die Rekordsumme von 40 Mrd. U.S. Dollar in internationale Immobilien investiert haben».⁴⁶ Für das Jahr 2020 wird mit einem Investitionsvolumen von 220 Milliarden US-Dollar gerechnet.⁴⁷ Bisher waren englischsprachige Staaten vorrangiges Ziel, inzwischen steht jedoch auch der Euro-Raum auf der Lis-

³⁸ Ebd. ³⁹ Harvey, David: Kapitalismuskritik. Die urbanen Wurzeln der Finanzkrise, Hamburg 2012, S. 26. ⁴⁰ Wiegandt, Felix: David Harvey – die Urbanisierung des Kapitals, in: Belina, Bernd/Naumann, Matthias/Strüver, Anke (Hrsg.): Handbuch Kritische Stadtgeographie, Münster 2014, S. 32. ⁴¹ Harvey, David: Rebellische Städte, Berlin 2013, S. 32. ⁴² Ebd., S. 30. ⁴³ Ebd., S. 33f. ⁴⁴ Harvey, David: The urban process under capitalism: a framework for analysis, in: International Journal of Urban and Regional Research 2(1), 1978, S. 101–131. ⁴⁵ Eberhardt-Köster, Thomas/Pohl, Wolfgang/Nagler, Mike u. a.: Wohnen ist ein Menschenrecht, Hamburg 2018, S. 31. ⁴⁶ Kuls, Norbert: Warren Buffet wettet auf reiche Hauskäufer aus China, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6.2018. ⁴⁷ Ebd.

te chinesischer Immobilieninvestoren. Und hier waren «Berliner Immobilien [...] nach Paris die am zweithäufigsten angeklickten Objekte»⁴⁸ bei Juwei.com.

Vor allem Wohnimmobilien in attraktiven städtischen, inzwischen auch außerstädtischen Lagen erscheinen auch deutschen (Klein-)Anleger*innen angesichts von Finanzkrise und immer wieder aufscheinenden wirtschaftlichen Unsicherheiten als sichere und lukrative Investition. «Von 2009 bis 2016 [ist] ein steter Anstieg des Geldumsatzes bei Immobilientransaktionen von 129,8 Mrd. Euro auf 237,5 Mrd. Euro (davon 155,7 Mrd. Euro im Bereich Wohnimmobilien) zu verzeichnen. [...] Allein ein Viertel des Gesamtumsatzes ist in den «Big 7» angefallen [...] Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf.»⁴⁹ Der Anteil des Immobilienbesitzes am Gesamtvermögen beläuft sich in Deutschland gegenwärtig auf 59 Prozent.

Die zahlungskräftige Nachfrageseite wird aber nicht allein – dies gilt insbesondere für den Wohnungssektor – von Investoren und Anlegern bestimmt, sondern auch von Ein- und Mehrpersonenhaushalten, die aus unterschiedlichen, häufig arbeits- und studienplatzbedingten Gründen in für sie attraktive Städte ziehen. Diese Nachfrage umfasst auf der einen Seite zahlungskräftige Ein- und überwiegend kinderlose Zweipersonenhaushalte, für die (inner-)städtisches Wohnen aufgrund ihrer spezifischen Arbeitsbedingungen (ungeregelte Arbeitszeiten, Projektarbeit, Notwendigkeit von Face-to-face-Kommunikation) Priorität hat, wie auch begüterte, inzwischen gleichfalls kinderlose ältere Umlandbewohner*innen, die es infolge der Angebotsvielfalt und einer besseren infrastrukturellen Versorgung (zurück) in die Städte zieht.

Die aktuelle Entwicklung auf den städtischen Immobilienmärkten hat sich in der Regel nicht gegen, sondern mit Unterstützung der Kommunen vollzogen. Im Zuge einer eindimensionalen Liegenschaftspolitik haben diese schon lange vor der in den 1990er Jahren rasch um sich greifenden Privatisierung kommunaler Unternehmen, Einrichtungen und Dienstleistungen immer größere Teile ihrer Flächen und auch Wohnungsbestände an private Investoren verkauft. Gleichzeitig wurde mit einer Vielzahl von Aktivitäten versucht, Image und Attraktivität der Städte vor allem für externe Akteure – wie Investoren, zukunftsorientierte Unternehmen, qualifizierte Arbeitskräfte sowie Tourist*innen – über den Ausbau harter wie weicher Standortfaktoren zu verbessern und damit ihre Position im internationalen Wettbewerb der Städte zu stärken. Von den zentralen Großstädten wurde und wird die Nachfrage nach Immobilien durch ihre Präsenz auf internationalen Immobilienmessen wie MIPIM und Expo Real zusätzlich gesteigert. In Frankfurt am Main, einer der deutschen Städte mit den größten Preissteigerungen und Wohnungsempässen, kommt der persönliche Werbefeldzug des Oberbürgermeisters für Brexit-Flüchtlinge aus London nachfragetreibend hinzu. Für den lange boomenden Immobilienmarkt in London könnte der Brexit hingegen einen preislichen Einbruch und damit

eine gegenteilige Entwicklung bedeuten. «Mit Zentral-London geht es bergab, weil die traditionellen Käufer aus dem Ausland wegbleiben und die Zahl der Käufer abnimmt.»⁵⁰ Bis Ende 2019 wird ein Rückgang von 30 Prozent bei Immobilienpreisen erwartet.

Weiter angeheizt wurde und wird das kommunale Immobiliengeschehen durch die Aktivitäten des Finanzsektors: preistreibende Niedrigzinspolitik, Auflage ständig neuer Finanzinnovationen sowie eine die Kauflust der Anleger befeuernde und die Immobilienpreisspirale immer weiter nach oben treibende Kreditpolitik. Die bereits in den 1970er Jahren scharf kritisierte Spekulation mit Grund und Boden hat inzwischen eine signifikante Steigerung erfahren: in Gestalt von preistreibenden Käufen und Wiederverkäufen, überzogenen monopolistischen Preisforderungen oder Zurückhalten und Nicht-Bebauung von Bauland in Erwartung künftig höherer Grundstückspreise oder eines profitablen Verkaufs kommunal erteilter Baugenehmigungen. Mit seiner Finanzialisierung und angesichts der aktuell vergleichsweise geringen Rentabilität der meisten anderen Kapital-Anlagemöglichkeiten ist Grund und Boden zu einem immer interessanteren Objekt für spekulative Anleger geworden. Während der Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten im frei finanzierten Wohnungsbau Anfang der 1970er Jahre in den Kernstädten von Verdichtungsräumen bei etwa 20 Prozent lag,⁵¹ wird er gegenwärtig in begehrten Lagen auf 50 bis 70 Prozent geschätzt. Die Aussage von Jörn Janssen von 1973 gilt heute in verstärktem Maße: «Die Bodenspekulation geht [...] immer auf Kosten der Bürger, die die Zeche für die Spekulationsgewinne zahlen müssen. Mit höheren Mieten und steigenden Preisen für Schulbauten, Schwimmbäder, Kindergärten usw. Die Gemeinden müssen dringend notwendige Bauvorhaben zurückstellen, da die Mittel zum Grundstückskauf fehlen.»⁵²

1.2 ZWISCHENFAZIT

Die Verwertung städtischen Grund und Bodens hängt von den gegebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, den relevanten Akteuren und deren jeweiligen Interessen ab. Sie reicht von der nutzungsspezifischen Ertragsoptimierung über monopolistische Preistreiberei und spekulative Kapitalanlagen bis zum längerfristigen «Parken» überakkumulierten Kapitals. Infolge der Ungleichzeitigkeit städtischer Entwicklung gelten diese Verwertungsformen nicht für alle Städte. Sie hängen vielmehr von ihrer spezifischen Funktion im Prozess der Kapitalverwertung und ihrer Position im hierarchisch strukturierten Städtensystem ab. In Metropolen wie Frankfurt am Main, München oder Berlin lässt sich zunehmend eine finanzmarktgetriebene Verwertung mit spekulativen Anlageformen beobach-

48 Ebd. 49 Belina: Wenn Geldkapital, S. 197. 50 Williams, Tony (Londoner Immobilienberater) in: Londoner Häusermarkt droht Einbruch wegen Brexit, in: Der Tagesspiegel, 1.9.2018. 51 Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 111. 52 Janssen/Ratz: Bodenpolitik und Bodenrechtsreform, S. 17.

ten, bei der der Druck des internationalen Kapitals eine zentrale Rolle spielt. In kleineren und wirtschaftlich weniger attraktiven Städten stehen hingegen weiterhin nationale Nachfrager und die «alte», auf grundstücksspezifischer Ertragsoptimierung basierende Grundrente im Vordergrund. Fast 60 Prozent der 21 Millionen Mietwohnungen in deutschen Städten befinden sich nach wie vor in den Händen privater Haus- und Wohnungseigentümer.⁵³

Auf der Suche nach richtigen Antworten ist es nach David Harvey wichtig, die richtigen Fragen zu stellen.⁵⁴

In Bezug auf Lösungsansätze für die aktuelle Bodenproblematik sollten diese lauten: Welches sind die aktuellen verwertungsbedingten Ursachen für Bodenpreis- und Immobilienpreisexlosionen und wie lassen sich diese anhaltend bekämpfen? Steuer- und planungsrechtliche Ansätze – so viel lässt sich jetzt schon sagen – sind wichtig, reichen aber mit Sicherheit nicht aus. «Eine Steuerreform», darauf wurde bereits Anfang der 1970er Jahre hingewiesen, sollte «immer nur im Zusammengang und als begleitende Maßnahme für ein soziales Bodenrecht stehen».⁵⁵

⁵³ Öchsner, Thomas: Von wegen Abzocke, in: Süddeutsche Zeitung, 16.8.2018. ⁵⁴ «We can only get to the right answers by asking the right questions.» Harvey, David: Capitalism Hits The Streets, in: The Bulletin. Socialist Project, E-Bulletin No. 535, August 2011, S. 3. ⁵⁵ Conradi, Peter/Dieterich, Hartmut/Hauff, Volker: Für ein soziales Bodenrecht, Frankfurt a.M. 1972, S. 115.

2 BODENPOLITISCHE FORDERUNGEN, STRATEGIEN UND MASSNAHMEN IN FRÜHEREN KRISENZEITEN

Zur Eindämmung von drastischen Bodenpreissteigerungen und zur «Lösung» der Wohnungsproblematik wird seit geraumer Zeit eine Vielzahl unterschiedlicher Forderungen erhoben, die von einer veränderten Besteuerung von Grund und Boden über eine Ausweitung planungsrechtlicher Maßnahmen bis zu einer gemeinwohlorientierten Liegenschaftspolitik reichen. Diese Forderungen sind zum Teil nicht neu, einige gehen auf die vor allem von der SPD in den frühen 1970er Jahren initiierte Diskussion zur Reform des Bodenrechts zurück, andere wie die Bodenwertzuwachssteuer sind bereits im 19. Jahrhundert angestoßen und später auch umgesetzt worden. Ein kurzer Rückblick auf vorliegende Ergebnisse und Erfahrungen mit Ansätzen zur Reform des Bodenrechts kann für die heutige Diskussion eine aufschlussreiche Grundlage sein.

2.1 URSACHEN UND VORSCHLÄGE DER BODENREFORMBEWEGUNG⁵⁶

Eine im Vergleich mit England und Frankreich nachholende Industrialisierung sowie drastisch steigende Bevölkerungszahlen (natürlicher Bevölkerungszuwachs und Wanderungsbewegungen «freigesetzter» Bauern) an den Orten der Kapitalkonzentration führten ab Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland zu einem explosionsartigen Wachstum vor allem der zu Industriezentren gewordenen Großstädte. Das Ergebnis war eine ungeheure, durch den anhaltenden Zustrom Arbeitssuchender in diese Städte verursachte Wohnungsnot. Diese Wohnungsnot und die Notwendigkeit, immer mehr Boden zu bebauen und immer intensiver für die räumliche Konzentration von Industriekapital und Bevölkerung zu nutzen, sowie der Ausbau der städtischen Infrastruktur waren Auslöser zunehmender Bodenspekulation und zogen immense Anstiege der Grundstückspreise nach sich.

Die schlechten, die Reproduktion der Arbeitskraft beeinträchtigenden Bedingungen der Wohnungsverversorgung und die Umbrüche auf dem Bodenmarkt – zwei Entwicklungen, die auch den Interessen des Industriekapitals entgegenstanden – ließen die Wohnungs- und Bodenfrage um die Jahrhundertwende zu einem zentralen Gegenstand der öffentlichen Diskussion werden.⁵⁷ Grundlage der meisten Überlegungen war die Überzeugung, dass die Grundrente allein eine auf dem Privateigentum an Grund und Boden basierende Monopolrente sei,⁵⁸ Grundrentensteigerungen vor allem aus der Bodenspekulation resultierten und die grassierende Wohnungsnot ausschließlich Folge der hohen Bodenpreise sei.⁵⁹

Die auf den Überlegungen des US-amerikanischen Sozialreformers Henry George basierenden Reformvorschläge reichten von einer Aufhebung aller privaten Eigentumsrechte zugunsten der öffentlichen Hand (mit nachfolgender Verpachtung an Höchstbietende)

über die vollständige Abschöpfung der Grundrente durch den Staat bis zur Einführung einer Bodenwertsteuer.⁶⁰ Die von einer solchen Bodenreform erwarteten weitreichenden gesellschaftspolitischen Auswirkungen hatte Friedrich Engels in seiner Schrift zur Wohnungsfrage bereits mit harschen Worten infrage gestellt. Sie basierten seiner Ansicht nach auf dem fatalen Glauben, «wenn man *einer einzigen Unterart* von Kapitalisten, und zwar von solchen Kapitalisten, die direkt gar keine Arbeitskraft kaufen, also auch keinen Mehrwert produzieren lassen, verböte, Profit resp. Zins zu machen, so sei man einen Schritt weiter! Die Masse der der Arbeiterklasse abgenommenen unbezahlten Arbeit bliebe genau dieselbe, auch wenn den Hausbesitzern die Möglichkeit, Grundrente und Zins sich zahlen zu lassen, morgen genommen würde.»⁶¹

In Deutschland wurden die Reformvorschläge von Henry George vor allem von dem 1888 gegründeten Bund für Bodenbesitzreform und seinem Initiator Michael Flürscheim vertreten. Wegen ihrer politischen Brisanz wurden die Verstaatlichung des Bodens oder der Grundrente als weitreichendste Forderungen jedoch bald aufgegeben. Ziel war nun die «teilweise Abschöpfung der Grundrente in Form einer Bodenwertzuwachssteuer».⁶² «Die öffentliche Hand sollte [...] nur die zukünftig entstehenden, sich nach Einführung der entsprechenden Steuer bildenden Bodenwertzuwächse abschöpfen»⁶³ – diese seien schließlich durch die Allgemeinheit geschaffen worden. Die Grundlagen für eine solche Abschöpfung der Wertzuwächse des Bodens hatten bereits Mitte des 19. Jahrhunderts James Mill und vor allem John Stuart Mill in seiner Theorie über «unearned increment» gelegt.⁶⁴

Mit der Einführung einer Wertzuwachssteuer – die nach Brede u. a. zutreffender als Grundrentenzuwachssteuer bezeichnet werden müsste, da sie nicht die gesamte Grundrente, sondern nur die beim Verkauf von Grund und Boden realisierte Grundrentensteigerung erfassen sollte – verfolgten die Bodenreformer zwei Ziele:

- ein sozialpolitisches, das auch den Interessen des Kapitals an einer Senkung der notwendigen Reproduktionskosten der Arbeitskraft entgegenkam und auf eine «Eindämmung der Bodenspekulation und [...] spürbare Verbilligung der Boden- und [...] Wohnungspreise»⁶⁵ setzte, sowie
- ein finanzpolitisches, bei dem höhere Steuereinnahmen für die von Finanznot geplagten Städte – als Folge anhaltender Aufgabensteigerungen – erwartet wurden.

⁵⁶ Zu den folgenden Ausführungen siehe insbesondere: Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 157 ff. ⁵⁷ Ebd., S. 163. ⁵⁸ Eine Position, die – wie bereits skizziert – gegenwärtig für bestimmte Lagen, allerdings auf einer völlig anderen Entwicklungsstufe der kapitalistischen Produktionsweise und Kapitalverwertungsstrukturen auch von Krätke u. a. vertreten wird. ⁵⁹ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 164. ⁶⁰ Ebd., S. 164 ff. ⁶¹ Engels, Friedrich: Zur Wohnungsfrage, in: MEW, Bd. 18, Berlin 1971, S. 223. ⁶² Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 181 f. ⁶³ Ebd., S. 169. ⁶⁴ Ebd. ⁶⁵ Ebd., S. 171.

2.2 BODENBESTEUERUNG UM DIE JAHRHUNDERTWENDE

Für die Einführung neuer, den Boden betreffender Steuern steht eine Reihe von Beispielen, die von den 1890er Jahren bis in die 1970er Jahre reichen. Den Anfang machte das preußische Kommunalabgabengesetz von 1893 mit der Einführung einer «auf den dauerhaften Eigenschaften» eines Grundstücks basierenden Grundsteuer. Die von den Bodenreformern geforderte Bodenwertzuwachssteuer ist damit allerdings nicht realisiert worden. Ein erster Versuch, dieses in den frühen 1970er Jahren in ähnlicher Weise von der SPD vorgeschlagene Konzept praktisch umzusetzen, wurde in Kiautschou in der heutigen Volksrepublik China unternommen, einer Region, die vom Deutschen Reich von 1897 bis 1914 als Handelskolonie besetzt war. Die Wohnungspreise erreichten jedoch trotz der Steuer eine solche Höhe, dass sich die Gouvernament-Verwaltung gezwungen sah, eigene Wohnungen für ihre Beamten zu errichten bzw. diesen eine Wohngeldentschädigung zu zahlen.⁶⁶ Vor diesem Hintergrund erstaunt die Aussage von Dirk Löhr, dass «dieses System vor über 100 Jahren (sic!) schon so gut funktioniert zu haben (scheint), dass Sun Yat-Sen (den beide Chinas als den Begründer des modernen China hochhalten) dieses System auf ganz China ausweiten wollte».⁶⁷

In Deutschland wurde die Bodenwertzuwachssteuer zunächst als Kommunalsteuer eingeführt. Vorreiter waren die beiden Großstädte Frankfurt am Main (Einführung der Steuer 1904 vor allem aus fiskalpolitischen Gründen) und Köln (Einführung 1905 aus vorwiegend sozialpolitischen Gründen). Bis Ende 1910 wurde eine Wertzuwachssteuer von 650 Gemeinden und Landkreisen erhoben.⁶⁸ Ein Zusammenhang zwischen Bodenmobilität und Bodenpreisentwicklung und der neuen Steuer ließ sich allerdings nur schwer feststellen; hierfür wurden vielmehr Konjunkturschwankungen verantwortlich gemacht. Interessant ist aus heutiger Sicht, dass sich die damalige SPD gegen die Einführung einer reichseinheitlichen Zuwachssteuer aussprach, und zwar mit dem Argument, dass die Grundrente nicht isoliert bekämpft werden könne, da sie nur *eine* der Formen des Mehrwerts sei, zudem käme eine Abschöpfung der Grundrente nur den Kapitalisten zugute.⁶⁹ Die 1911 mit den Stimmen der Konservativen beschlossene Reichszuwachssteuer wurde nach nur zwei Jahren auf Druck von Finanzkapital und Grundeigentum wieder abgeschafft.

Die praktischen Erfahrungen der Kommunen, die bis 1911 noch keine Zuwachssteuer eingeführt hatten, zeigen, dass mit der Einführung dieser Steuer die erhofften sozialpolitischen, auch heute wieder genannten Ziele wie Bekämpfung der Bodenspekulation und Verbilligung der Wohnungsmieten nicht erreicht wurden. «Die Abschöpfung der Bodenwertzuwächse (hatte) weder zu einer Senkung der Mietpreise geführt noch einer Steigerung entgegengewirkt.»⁷⁰ Ein wesentlicher Rückgang der Grundstücksumsätze ließ sich gleichfalls nicht feststellen.

2.3 FORDERUNGEN NACH EINER BODENREFORM IN DEN FRÜHEN 1970ER JAHREN

Anfang der 1960er Jahre wurden mit dem Ende der sogenannten Rekonstruktionsperiode zunehmend gravierende Defizite in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik deutlich. Die nun auf allen politisch-administrativen Ebenen als notwendig erachtete Modernisierung bestehender Strukturen – von Schiller'scher Globalsteuerung und Gemeindefinanzreform auf Bundesebene bis zu den Gebietsreformen auf Länderebene – gehörte nun auch auf städtischer Ebene zum politischen Programm. Es erfolgte ein weitreichender räumlicher Umbauprozess, der insbesondere die City- und City-Randlagen betraf und den veränderten wirtschaftlichen Anforderungen Rechnung trug (das heißt Ab- und Umbau des sekundären Sektors und geradezu sprunghafte Ausweitung des Finanz- und Dienstleistungsbereichs), eine Erneuerung und Erweiterung der städtischen Verkehrsinfrastruktur (so vor allem Ausbau des U- und S-Bahn-Netzes) zur Verbesserung der (inner-)städtischen Erreichbarkeit und Standortqualität und nicht zuletzt eine räumliche Ausweitung der Städte ins agrarische Umland (Bau von Stadtrandsiedlungen für Wohnen und Gewerbe sowie dezentraler Universitätsgebäude). Ergebnis dieser Infrastruktur-, Bau- und Planungsmaßnahmen war eine immense Steigerung der Bodenpreise der von diesen Maßnahmen betroffenen Grundstücke infolge der dort nun erzielbaren Mieten und Pachten. Dies gilt in besonderem Maße für die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Bauland. «Nach detaillierten Jahresberechnungen ergibt sich allein für die Jahre 1960 bis 1969 aus der Umwandlung von Wiesen und Ackerland in Bauland ein Wertzuwachs von ca. 70 Mrd. DM.»⁷¹

Innerstädtisches Gegenstück dieser Entwicklung waren tief greifende Veränderungen bei der Nutzung und Nutzungsintensität des dortigen Grund und Bodens infolge einer Ausweitung des City-Bereichs und seiner tertiären Nutzungen in angrenzende Wohngebiete: durch ein Zusammenspiel von kommunaler Planung (Funktionsschwächenanierung) und einem spezifischen Typus von Investoren (Grundstücksaufkäufer mit neuen Verwertungsinteressen, die von den großen Kreditinstituten finanziert wurden). Scharf kritisierte Folgen dieser Entwicklung waren eine massive Verdrängung der innerstädtischen Wohnbevölkerung, ein Rückgang der gewerblichen Nutzungsvielfalt und damit eine sukzessive Entmischung des innerstädtischen Nutzungsgefüges. Gewerbliche Betriebe mit oft extensivem Flächenbedarf und/oder nur geringer Flächen-

⁶⁶ Ebd., S. 184. ⁶⁷ Löhr, Dirk: Spekulation den Boden entziehen, in: Der Tagespiegel, 10.6.2017. ⁶⁸ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 186. ⁶⁹ Inama-Sternegg, Karl Theodor von: Theorie des Grundbesitzes und der Grundrente in der deutschen Literatur des 19. Jahrhunderts, in: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert, 1. Teil, Leipzig 1908, S. 59, zit. nach Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 189. ⁷⁰ Haerecke, Ferdinand: Der Wertzuwachssteuergedanke in Deutschland, Berlin 1915, S. 20, zit. nach Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 191. ⁷¹ Janssen/Ratz: Bodenpolitik und Bodenrechtsreform, S. 19.

produktivität (produzierendes Gewerbe, Einzelhandelsläden etc.) hatten in der Standortkonkurrenz mit flächenintensiven Dienstleistern keine Chance.

Angesichts dieser mit einer weiterhin geltenden steuerlichen Privilegierung des Grundeigentums einhergehenden Entwicklungen, die sich, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in immer mehr deutschen Städten zeigten, sprach sich eine zunehmende Zahl von Institutionen, Organisationen und Verbänden für die Notwendigkeit bodenpolitischer Reformmaßnahmen aus: der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Mieterbund, der Deutsche Juristentag, die Kirchen und in besonderem Maße der Deutsche Städtetag. Am stärksten betroffen waren Dienstleistungsmetropolen wie Frankfurt am Main und München. Und so ist es kein Zufall, dass die kommunalen Überlegungen zu einer weitreichenden Bodenreform in den frühen 1970er Jahren in München ihren Anfang nahmen: mit einer vom Stadtrat unter dem damaligen Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel eingesetzten Kommission mit dem Auftrag, «eine Initiative der Stadt für eine Reform des Bodenrechts» vorzubereiten.⁷² Die hier formulierten Vorschläge wurden auf Bundesebene vor allem vonseiten der SPD und einer dort eingerichteten Kommission für Bodenrechtsreformen aufgegriffen und mündeten zusammen mit den Überlegungen des Deutschen Städtetages in einen Beschluss des SPD-Bundesparteitags in Hannover im April 1973. Dessen Forderungskatalog – Bodenwertzuwachssteuer, Planungswertausgleich sowie Verfügungs- und Nutzungseigentum – zielte vor allem auf die Abschöpfung von Grundrenten und Grundrentenzuwächsen und basierte in Teilen auf den bereits um die Jahrhundertwende formulierten Reformvorschlägen. Eine besondere Rolle spielten bei diesen Überlegungen auch die eigentumsrechtlichen Bestimmungen und Optionen des Grundgesetzes (Artikel 14, Abs. 2 u. 3 sowie Artikel 15; siehe dazu auch Abschnitt 5 des vorliegenden Textes).

Mit der bereits von den Bodenreformern diskutierten und vor dem Ersten Weltkrieg in einer Reihe von Gemeinden umgesetzten Bodenwertzuwachssteuer (siehe oben) «sollen sowohl realisierte, d.h. bei Verkauf eines Grundstücks erzielte wie auch nicht erzielte Wertsteigerungen des Bodens erfasst werden. Im ersten Fall würde die Abschöpfung des Bodenwertzuwachses aus Anlass des Verkaufs erfolgen, im letzteren Fall müsste periodisch überprüft werden, ob ein Wertzuwachs am Boden entstanden ist.»⁷³ Die Bodenwertzuwachssteuer soll zu den von der Person des Steuerschuldners unabhängigen Realsteuern zählen und den Gemeinden zufließen.

Ebenso wie die Bodenwertzuwachssteuer zielt auch der Planungswertausgleich auf eine Abschöpfung von Steigerungen der Grundrente. Er soll Wertsteigerungen als Folge kommunaler Planungsmaßnahmen zum Gegenstand haben und wird als Gegenstück zur Planungsentschädigung im Falle kommunalplanerisch verursachter Bodenwertminderungen gesehen. Zu den nach Hans-Jochen Vogel «systemkonformen

Maßnahmen» des Forderungskatalogs der SPD von 1973 zählten auch einige planungsrechtliche, die Festsetzungen von Bebauungsplänen für Wohnnutzungen präzisierende Bestimmungen sowie Vorschriften zum Erlass von Bau-, Modernisierungs- und Abbruchgeboten im Sinne der Realisierung kommunaler Planungsabsichten.

Wesentlich weiter gingen Überlegungen, die sich an Artikel 14, Abs. 3 GG orientierten und auf eine Neuregelung der Eigentumsstruktur an Grund und Boden zielten, das heißt auf eine «Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum».⁷⁴ Dabei sollte das Verfügungseigentum an Grund und Boden und damit «das Recht, den Nutzer und die Art der Nutzung»⁷⁵ zu bestimmen, auf die Gemeinde übergehen. Darauf errichtete Gebäude oder andere Nutzungseinrichtungen sollten weiterhin «im Volleigentum ihrer jeweiligen Eigentümer» verbleiben und «veräußerbar, verpfändbar und vererbbar»⁷⁶ sein. Für die Nutzung des Bodens sollte für eine vertraglich vereinbarte Frist ein Nutzungsentgelt erhoben werden. Dieser an die Überlegungen des US-amerikanischen Sozialreformers Henry George erinnernde Reformvorschlag wurde als «Mittelweg zwischen der Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten und dem gegenwärtig bestehenden uneingeschränkten Verfügungsrecht des Eigentümers über Grund und Boden»⁷⁷ verstanden. Es war vorgesehen, das Nutzungseigentum im Wege öffentlicher Ausschreibungen zu vergeben, in der Regel an Interessenten mit dem höchsten Angebot. Eingesetzt werden sollte das neue Rechtsinstitut «vor allem in Zonen raschen Wandels, in Kernbereichen mit hoher Investitionstätigkeit und in den Entwicklungsgebieten von Ballungszentren oder für stadtnahe Erholungsflächen».⁷⁸

In einer zeitgleich von SPD-Bodenrechtsexperten erstellten Studie wurden die bodenrechtlichen Praktiken mehrerer Industriestaaten gegenübergestellt. Die Autoren kamen unter Verweis auf ein damals aktuelles Gutachten von Dieter Münch zu dem Schluss, «dass sich das niederländische «Rezept» beim internationalen Vergleich am besten bewährt» habe.⁷⁹ Dessen wesentliche Kennzeichen waren eine «konsequente Baulandpolitik (frühzeitiger Erwerb von baunötigem Boden) sowie (eine) systematische Enteignungspraxis (häufige, relativ niedrig entschädigende Enteignung)».⁸⁰ Darüber hinaus wurde in den meisten niederländischen Großstädten Boden in öffentlicher Hand nicht mehr verkauft, sondern nur noch verpachtet.

Auf die Reformvorschläge von SPD-Bodenrechtskommission und SPD-Parteitag reagierten die anderen Parteien und einschlägigen Verbände unterschiedlich.

⁷² Vogel, Hans-Jochen: Bedarf es wirklich einer Bodenrechtsreform? Eine verdrängte Herausforderung, in: Zeitschrift für Sozialökonomie 196–197/2018, S. 20. ⁷³ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 153. ⁷⁴ Vogel: Bedarf es wirklich, S. 23. ⁷⁵ Ebd. ⁷⁶ Zit. nach Hertweck, Florian: Hans Jochen Vogels Projekt eines neuen Eigentumsrechts des städtischen Bodens – ein Protokoll in 20 Punkten, in ARCH + 231, 2018, S. 48. ⁷⁷ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 155. ⁷⁸ Vogel: Bedarf es wirklich, S. 21. ⁷⁹ Conradi u. a.: Für ein soziales Bodenrecht, S. 77. ⁸⁰ Ebd., S. 76.

DGB und FDP votierten für eine Bodenwertzuwachssteuer. Die FDP wollte diese «allerdings nur für unbebaute baureife Grundstücke gelten lassen».⁸¹ CDU und CSU, die Kirchen sowie die Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer sprachen sich gegen diese Steuer aus. Gleiches tat auch die DKP – mit dem Argument, eine Dämpfung von Bodenspekulation und Preissteigerungen könne auf diesem Wege nicht erreicht werden.⁸² Beim Planungswertausgleich gab es partielle, zum Teil nur zeitlich befristete Übereinstimmungen mit FDP, CDU und CSU. Im Laufe der parteiinternen Beratungen erfuhr dieses Rechtsinstitut jedoch auch von den beiden letztgenannten Parteien eine deutliche Abfuhr. Entschiedenster Gegner war auch hier der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer. Auf Ablehnung stieß der Planungswertausgleich ebenso bei der DKP. Diese vertrat auch hier die Auffassung, dass «damit die Bodenspekulation nicht beseitigt werden könne», und schlug deshalb vor, «bestimmte Böden nach Artikel 15 GG zu vergesellschaften».⁸³

Den stärksten Widerstand rief die vorgeschlagene Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum hervor. Bei der FDP stießen «alle Pläne, die auf eine Kommunalisierung bzw. Sozialisierung des Eigentums an Grund und Boden» zielten,⁸⁴ auf strikte Ablehnung. Vonseiten der Bodenrechtskommission der CSU hieß es, die Einführung eines solchen Rechtsinstituts entspringe dem Bestreben, «unsere Gesellschaftsordnung nach sozialistischem Vorbild umzubauen».⁸⁵ Und in seiner Großen Anfrage im Bundestag im Oktober 1973 warf der Kommissionsvorsitzende Oscar Schneider der SPD vor, Modelle zu entwickeln, die «unsere demokratische Verfassungswirklichkeit [...] volksdemokratischen Modellen anpassen»⁸⁶ wollten. Es wachse die Zahl derer, «die sich ernsthafte Sorgen um den Fortbestand unserer Eigentumsordnung, um den Fortbestand des Privateigentums machen». Die vorgeschlagene eigentumsrechtliche Lösung sei eine «enteignungsrechtliche Lösung». «Am Anfang der Demokratie», so Schneider, stehe «das Privateigentum [und] am Anfang der Diktatur die Beseitigung des Privateigentums.»⁸⁷

Nach dieser «Gespensterbeschwörung», so Hans-Jochen Vogel, der inzwischen Bundesminister für

Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geworden war, ist die Bodenrechtsfrage zwar immer wieder Gegenstand von Bodenrechtskommissionen und Bundesparteitagen gewesen, eine praktische Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgte jedoch nicht. Die 1976 verabschiedete Novelle zum Bundesbaugesetz sieht in Bezug auf die Bodenspekulation keine relevanten Maßnahmen mehr vor.⁸⁸ Und 1977 heißt es in dem Papier einer SPD-Kommission zu «Kommunalpolitik und Raumordnung» mit dem Hinweis, dass das Thema nicht mehr so akut und der Bauboom der 1960er und frühen 1970er Jahre vorüber sei: «Die grundsätzliche Aufspaltung des Bodens in ein Verfügungsrecht der Gemeinde und ein an Private zu vergebendes Nutzungsrecht [ist] zur Lösung der Probleme inzwischen nicht mehr geboten.»⁸⁹

2.4 ZWISCHENFAZIT

Wachstum und Umstrukturierung der Städte im Zuge von Industrialisierung und Tertiärisierung und die damit einhergehenden Bodenprobleme wie preistreibende Umwidmungen und Wertzuwächse, die nicht auf Kapitalinvestitionen der Grundeigentümer beruhen, Bodenspekulation und exorbitante Boden- und Mietpreissteigerungen haben zu wiederkehrenden und in ähnlicher Form auch heute wieder genannten Reformvorschlägen geführt, die von der Abschöpfung von Grundrenten- und Bodenwertsteigerungen bis zur Kommunalisierung von Grund und Boden reichten. Alle diese Vorschläge sahen sich stets interessengeleiteten Widerständen gegenüber: zum einen vonseiten der Grund- und Bodeneigentümer, die eine Minderung ihrer Rechte und Einkünfte befürchteten, zum anderen von politischer Seite mit unterschiedlichen eigentumsrechtlichen Positionen und Begründungen. Eine Realisierung erfolgte daher nicht, und wenn doch, dann nur zeitlich befristet. Auf Kritik stießen die bodenreformerischen Ansätze auch von einer dritten Seite. Von Friedrich Engels über die SPD des Deutschen Reichstags bis zur DKP der 1970er Jahre wurde die Position vertreten, dass die Grundrente als eine Form des Mehrwerts nicht isoliert bekämpft werden könne und mit allen steuerlichen Abschöpfungsversuchen keine Dämpfung von Bodenspekulation bzw. Preissteigerungen zu erreichen sei.

⁸¹ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 206. ⁸² Ebd. ⁸³ Zit. nach ebd., S. 208. ⁸⁴ Zit. nach Hertweck: Hans-Jochen Vogels Projekt, S. 49. ⁸⁵ Zit. nach ebd. ⁸⁶ Zit. nach ebd. ⁸⁷ Alle Zitate nach ebd., S. 50. ⁸⁸ Ebd., S. 52. ⁸⁹ Ebd.

3 AKTUELLE REFORMVORSCHLÄGE

Die Diskussion um Grund und Boden und deren politische Regulierung in Deutschland ist Anfang der 1990er Jahre noch einmal kurz aufgeflackert. 1993 wurde die Möglichkeit zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Baugesetzbuch aufgenommen, sonst pasierte nicht viel. Hans-Jochen Vogel, der Initiator bodenpolitischer Reformüberlegungen in den 1970er Jahren, sagte noch vor Kurzem: «Wir stehen also noch immer vor der gleichen Situation wie Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Im Gegensatz zu damals gibt es heute aber noch nicht einmal eine öffentliche Diskussion darüber, wie dieser Herausforderung begegnet werden könnte.»⁹⁰

Angesichts der aktuellen, eingangs beschriebenen Probleme auf den Wohnungsmärkten der Groß- und Universitätsstädte hat diese Diskussion in jüngster Zeit jedoch wieder deutlich an Fahrt gewonnen. Wenig überraschend werden viele der früheren Ideen wiederaufgenommen, teils kommen neue hinzu, während andere in Vergessenheit geraten sind. Auch findet sich erneut eine Mischung aus Detailvorschlägen zu Planungs- und Steuerrecht sowie Konzepten, die stärker in Richtung eines Paradigmenwechsels zielen. In der aktuellen Fachdebatte kommen Wissenschaftler*innen ebenso zu Wort wie Praktiker*innen aus Kommunen und Verbänden. Es gibt aber auch tagespolitische Wortmeldungen wie jüngst den Vorschlag des Berliner Regierenden Bürgermeisters, ausländischen Investoren nach dem Vorbild Neuseelands den Immobilienkauf zu untersagen,⁹¹ und auch soziale Bewegungen beteiligen sich aktiv an der Diskussion. Im Folgenden werden die aktuellen Vorschläge auf ihre zentralen Forderungen hin ausgewertet. Eine Einschätzung dieser erfolgt in Abschnitt 5. Zunächst werden die zentralen Publikationen zum Thema vorgestellt, auf die sich diese Auswertung bezieht (3.1). Anschließend werden einzelne relevante Vorschläge vorgestellt und erörtert (3.2 bis 3.4).

3.1 ÜBERBLICK ZU DEN AUSGEWERTETEN STUDIEN

Bei der nun folgenden Darstellung der ausgewerteten Studien stehen neben einer grundsätzlichen Charakterisierung drei Aspekte im Vordergrund. Zunächst wird dargelegt, wer die Autor*innen bzw. publizierenden Institutionen sind und für welche sozialen Kräfte sie stehen. Danach werden die jeweiligen Positionen zu zwei zentralen Themen der Bodendiskussion skizziert: zu leistungslosen Gewinnen und zum Widerspruch Markt vs. Gemeinwohl.

3.1.1 Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Als Negativbeispiel, weil sie breite Presseberichterstattung nach sich gezogen hat und weil sie zeigt, dass weitgehend inkompetente marktliberale Stimmen nach

wie vor nicht verstummt sind, wird die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zum Thema soziale Wohnungspolitik aus dem Jahr 2018 kurz vorgestellt.⁹² Dieses Gremium, bestehend aus Hochschullehrer*innen der Wirtschaftswissenschaften, wählt sich die Themen, zu denen es sich beratend äußert, selbst. Die vier Autor*innen Friedrich Breyer (federführend), Christina Gathmann, Hans Gersbach und Regina T. Riphahn haben sich ausweislich ihrer Publikationslisten in früheren Veröffentlichungen noch nie mit Fragen des Wohnens oder von Grund und Boden befasst. Ihre Stellungnahme von rund 30 Seiten zeigt, wie marktradikale Lobbyarbeit argumentiert: Marktgesetze regeln alle Probleme, Politik verzerrt die Funktionsweise des Marktes, und einen «Mangel an bezahlbarem Wohnraum» gibt es folglich nicht wirklich. Dieses «Bild», so die Autor*innen, sei «irreführend, da es die Funktion von Preisen als Knappheitsindikatoren außer Acht lässt».⁹³ Hohe Preise in Groß- und Universitätsstädten und niedrige in peripheren Gebieten seien demnach vor allem ein Hinweis darauf, dass Menschen, denen die Mieten zu teuer sind, umziehen sollten. Wohnraum ist demnach nicht zu knapp, sondern die Bevölkerung reagiere nicht angemessen auf Preissignale.

Zur Funktionsweise des Wohn- und Bodenmarktes wird lediglich ein wirklichkeitsfremdes «Gedankenexperiment» präsentiert. Dabei wird etwa von Bodenspekulation komplett abgesehen, ein Beispiel für die «sozusagen ‹bodenlose› Wirtschaftswissenschaft»⁹⁴ der Neoklassik. «Leistungslose Gewinne» werden nur in sehr spezieller Weise thematisiert: «Gewinne, die nicht durch eigene Leistung, sondern durch die ‹Zufälle› der Planung entstehen», sollen eventuell «durch Besteuerung teilweise abgeschöpft werden», um «Widerstände» seitens der Anwohner*innen durch die Bereitstellung zusätzlicher Infrastruktur zu «überwinden». Dies sei auch angezeigt, um «gewinnbringender Lobbytätigkeit von Bodeneigentümern» einen Riegel vorzuschieben, die im Sinne einer Grundrentensteigerung auf Planung und Politik Einfluss nehmen würden.⁹⁵ Leistungslose Einkünfte sind demnach nicht als solche ein Problem, sondern nur, wenn sie zu unerwünschten Phänomenen führen, die politische Eingriffe notwendig machen.

Entsprechend der ideologischen Grundausrichtung der Stellungnahme stammen alle Vorschläge aus dem neoliberalen Standardrepertoire (Rückfahren des sozi-

⁹⁰ Vogel: Bedarf es wirklich, S. 24. ⁹¹ Freiberger, Harald/Radomsky, Stephan: Berlins neue Mauer, in: Süddeutsche Zeitung, 28.8.2018. ⁹² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Soziale Wohnungspolitik, Berlin 2018, unter: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=11. ⁹³ Ebd., S. 19. ⁹⁴ Felsch, Bernadette-Julia: Von den Physiokraten bis zur Neoklassik – Henry George und der vergessene Faktor Land, in: Zeitschrift für Sozialökonomie 196-197/2018, S. 11–18, hier S. 13. ⁹⁵ Wissenschaftlicher Beirat: Soziale Wohnungspolitik, S. 16.

alen Wohnungsbaus, Subjekt- statt Objektförderung, Politik ausschließlich mittels Anreizen). Bezüglich der Bodenfrage wird das Phänomen des «knappen und teuren Baulands»⁹⁶ nur konstatiert. An Maßnahmen, um dem entgegenzuwirken, wird lediglich vorgeschlagen, mehr Bauland auszuweisen. Für die Innenbereiche von Städten mit angespannten Wohn- und Bodenmärkten wäre dies nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein und ist damit weitgehend wirklichkeitsfremd. Für das Umland dieser Städte würde dies eine weitere Versiegelung des Bodens bedeuten sowie eine Förderung umweltschädigenden und die Lebensqualität mindernden Pendelns, hauptsächlich für Menschen mit mittleren und geringen Einkommen. Insgesamt kann diese Stellungnahme nur als Negativfolie für eine soziale Bodenpolitik fungieren.⁹⁷

3.1.2 Positionspapier des Deutschen Städtetags

Im Deutschen Städtetag sind die deutschen Städte auf freiwilliger Basis organisiert. 200 Städte – darunter alle Stadtstaaten und kreisfreien Städte – sind unmittelbare Mitglieder, viele weitere sind Mitglied über die Zugehörigkeit zu anderen Verbänden. Der Städtetag hat 2017 ein 30-seitiges Positionspapier vorgelegt, das bereits im Titel eine «Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik»⁹⁸ fordert. Hervorgegangen ist es aus «der Arbeit von Mitgliedern aus fünf Fachkommissionen des Deutschen Städtetages (Wohnungswesen, Baurecht, Liegenschaften, Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanung und Städtebau) und der Konsultation von Vertreter*innen der kommunalen und privaten Wohnungswirtschaft». Es heißt, die Stellungnahme liefere «eine explizit städtische Sicht auf die anstehenden Herausforderungen».⁹⁹

Auffällig an diesem Papier ist erstens, dass es zwischen einer Orientierung an Gemeinwohl und öffentlicher Hand einerseits sowie an Markt und den Interessen Privater andererseits changiert. Dementsprechend wird bereits zu Beginn gesetzt, dass Lösungen im «Spannungsfeld zwischen Allgemeinwohl und Marktwirtschaft weder nur durch Anreize noch ausschließlich durch Regulierung möglich sein» werden.¹⁰⁰ Dies ist vermutlich sowohl der parteipolitischen Zusammensetzung des Städtetags als auch der Einbeziehung der Privatwirtschaft in den Diskussionsprozess geschuldet. Zweitens fällt auf, dass immer wieder auf die Belange von schrumpfenden Städten und Gemeinden mit entspannten Wohnungsmärkten verwiesen wird, die vor deutlich anderen Herausforderungen stehen als die Groß- und Universitätsstädte, die für die hier vorgelegte Studie zentral sind. Dies wiederum hat mit dem Umstand zu tun, dass der Städtetag Kommunen aus allen Regionen umfasst und zu vertreten hat.

Leistungslose Gewinne werden hier nicht explizit thematisiert. Gleichwohl weisen viele der vorgeschlagenen Instrumente in Richtung ihrer Einschränkung. Insgesamt finden sich hier praxisnahe, oft sehr ins Detail gehende und dort verbleibende Vorschläge für eine sozial gerechtere Wohnungs- und Baulandpolitik.

3.1.3 Studie vom Deutschen Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung

Ein umfangreiches und sehr tief gehendes Papier haben im Jahr 2017 das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung unter dem Titel «Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen» publiziert.¹⁰¹ Das Difu versteht sich als Stadtforschungsinstitut im Dienste der Städte, Gemeinden, Landkreise, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften und wird durch Letztere gemeinsam mit dem Bund finanziert. Der Name des vhw verweist darauf, dass der Verein aus dem Deutschen Volksheimstättenwerk hervorgegangen ist, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg zur Förderung einer Bodenreform als Voraussetzung des Eigenheimbaus gegründet hatte. Seit seiner Umbenennung vor gut zehn Jahren liegt der Schwerpunkt seiner Arbeit auf Forschung und Fortbildung im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung. Seine Mitglieder sind überwiegend Gebietskörperschaften und Wohnungsunternehmen.

Im Zentrum der wohnungspolitischen Forderungen von Difu und vhw steht, dass «Städte und Gemeinden [...] ihre verlorene Steuerungskraft zurückgewinnen» müssen.¹⁰² Um die aktuellen Herausforderungen unter sozialen und umweltpolitischen Vorzeichen angehen zu können, sei es notwendig, die «Balance zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums» neu auszuloten.¹⁰³ Hier wird auf das Sozialstaatsgebot im Grundgesetz Art. 14 Bezug genommen. Weil Boden eine «Grundlage der Daseinsvorsorge» sei, bestehe «kein Rechtsanspruch auf leistungslose, spekulative, durch Marktprozesse oder auch Leistungen der Kommune (z. B. kommunale Baurechtsschaffung) entstehende Gewinne».¹⁰⁴

In der Analyse der Problematik geht das Papier weit über Phänomene der lokalen Maßstabsebene hinaus: «Neben den enormen Steigerungen bei der Nachfrage nach Immobilien durch den Zuzug in die Wachstumsregionen sind weitere Preistreiber auszumachen, allen voran der spekulative Grundstückshandel und die Rolle des Eigentums an Boden als Eintrittskarte in die Lotterie der Stadt. Städtische Immobilienmärkte sind in den wachsenden Großstädten seit Beginn der Weltfinanzkrise 2007 mehr und mehr zu einem Teil des Weltfinanzmarktes geworden.»¹⁰⁵ Zudem werden neue Akteure benannt, so auch die «anonymen internationalen Kapitalsammelstellen wie Fonds und Anlegerkonsortien».

⁹⁶ Ebd., S. 10. ⁹⁷ Eine umfangreiche Kritik unter dem Titel «Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik» findet sich in der Zeitschrift *sub|urban*, *zeitschrift für kritische stadtforschung* 6, 2–3/2018, S. 205–222, unter: www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/411. ⁹⁸ Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln 2017. ⁹⁹ Ebd., S. 23. ¹⁰⁰ Ebd., S. 8. ¹⁰¹ Deutsches Institut für Urbanistik/Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung: Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, Berlin 2017. ¹⁰² Ebd., S. 1. ¹⁰³ Ebd., S. 7. ¹⁰⁴ Ebd. ¹⁰⁵ Ebd., S. 8.

en ohne lokale Bezüge» mit ihrer «kurzfristigen Anlageperspektive» und einem damit einhergehenden «deutlich beschleunigte[n] Transaktionszyklus». ¹⁰⁶ Auch die schwierige Haushaltslage vieler Städten und Gemeinden in Zeiten der Austerität wird an mehreren Stellen problematisiert. Insgesamt handelt es sich beim Difu/vhw-Papier um einen kompetent begründeten Katalog von systematisch zusammengestellten Forderungen und Maßnahmen.

3.1.4 Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

Ebenfalls bereits 2017 hat ein Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und ausgewiesenen Einzelpersonen, das seine «parteipolitische Unabhängigkeit» ¹⁰⁷ betont, einen «Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik» mit «Ein soziales Bodenrecht» überschrieben. In dem knappen Papier wird eingangs festgestellt: «Leistungslose, also nicht auf eigenen Anstrengungen beruhende Gewinne aus Grundstücks- und Immobiliengeschäften werden [...] weiterhin von einer kleinen Minderheit privatisiert.» ¹⁰⁸ Weil Boden wie Wasser und Luft «unverzichtbar für das menschliche Dasein» und zugleich «unvermehrbar» ist, folgern die Autor*innen: «Daher verbietet es sich, Boden dem freien Marktgeschehen zu überlassen.» ¹⁰⁹

Dieselbe Initiative hatte im Juni 2018 zum «Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik» geladen. Aus diesem ist ein gut zehnteiliges Papier hervorgegangen, das seine Stoßrichtung bereits im Titel trägt: «Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern!» ¹¹⁰ Es enthält kompakt vorgestellte konkrete Forderungen an Bund und Länder sowie auch Kommunen. Teilgenommen an der Diskussion hatten Vertreter*innen von verschiedenen großen und mittelgroßen Städten mit akuten Wohnungsmarktpressen sowie Expert*innen, unter anderem des Difu und vhw. Insgesamt gehen die sehr systematisch unterbreiteten Vorschläge in den Bereichen Steuer- und kommunale Bodenvorratspolitik, Ausschreibung und Vergabe von kommunalen Grundstücken sowie Boden- und Planungsrecht etwas weniger weit als jene von Difu/vhw.

3.1.5 Zwischenfazit

In die Debatte um (städtischen) Grund und Boden ist in jüngster Zeit wieder Bewegung gekommen. Auf der einen Seite sind in ihr nach wie vor diejenigen Stimmen deutlich zu vernehmen, die die Interessen der Immobilienverwertung vertreten. Dafür steht die marktradikale Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (3.1.1). Da aus dieser Richtung keine sinnvollen Vorschläge formuliert werden, wie die aktuelle Bodenproblematik in sozialer Weise bearbeitet werden könnte, spielt sie im Folgenden keine Rolle mehr. Auf der anderen Seite haben sich in den Kommunen und bei ihren

Verbänden, in der (angewandten) Forschung sowie in der Zivilgesellschaft Kräfte zusammengetan, die mehr Orientierung am Gemeinwohl und weniger Marktradikalismus fordern. Hierfür stehen die Papiere vom Deutschen Städtetag (3.1.2), vom Difu/vhw (3.1.3) sowie von der Münchner Initiative (3.1.4) mit ihren umfangreichen, gut begründeten und oft bis ins Detail ausgearbeiteten Vorschlägen. Diese werden in den folgenden Unterabschnitten selektiv vorgestellt. Zunächst stehen dabei planerische Perspektiven im Zentrum (3.2 und 3.3), anschließend steuerliche Aspekte (3.4).

3.2 ÖFFENTLICHES GRUNDEIGENTUM – LIEGENSCHAFTSPOLITIK

Wenn das Privateigentum an Grund und Boden an der Wurzel des Problems der aktuellen Bodenpreisstörungen liegt, die «leistungsloses Einkommen» für Bodeneigentümer ermöglichen und die Wohnungsnot für weite Teile städtischer Bevölkerung verschärfen, dann liegt eine Lösung in dessen Negation: in der Vergesellschaftung des Bodens und seiner Dekommodifizierung. Auch wenn Städtetag, Difu/vhw und Münchner Aufruf bzw. Ratschlag so weit nicht gehen, plädieren sie doch dafür, generell das öffentliche – vor allem das kommunale – Eigentum an Grund und Boden auszuweiten und zur Gestaltung einer sozial gerechteren Stadt zu nutzen. Die vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen werden nach Grundstücken in unterschiedlichen Situationen differenziert. Sie werden im Weiteren nach folgender Logik aus der Perspektive des Eigentums vorgestellt: Öffentliches Eigentum muss zunächst geschaffen werden, es muss also aktive Liegenschaftspolitik stattfinden (3.2.1), dann muss es verwaltet werden, wofür Bodenfonds sinnvoll wären (3.2.2). Und schließlich kann es unter bestimmten Voraussetzungen Dritten zur Entwicklung überlassen werden, was in Erbbaurecht nach Konzeptvergabe geschehen sollte (3.2.3).

3.2.1 Öffentliches Grundeigentum schaffen: Vorkaufsrecht stärken

Bund, Länder, Gemeinden und öffentliche Einrichtungen (wie Deutsche Bahn oder Bundeswehr) verfügen über umfangreiches Grundeigentum, zum Teil in zentralen städtischen Lagen. Insbesondere in Städten wurden in den 1990er und 2000er Jahren «Filetstücke» aus der Hand gegeben, also privatisiert. Während dieser Trend – in geringerem Umfang – nach wie vor anhält, ist insbesondere auf kommunaler Ebene die Einsicht gereift, dass mit dem Grund und Boden auch Gestaltungsmacht aus der Hand gegeben wurde und wird. Für Berlin stellen Beobachter*innen lakonisch fest: «Zu einer weiteren Kommodifizierung von öffentlichem

¹⁰⁶ Ebd. ¹⁰⁷ Stattbau München GmbH: Ein soziales Bodenrecht. Für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte. Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik, München 2017. ¹⁰⁸ Ebd., S. 1. ¹⁰⁹ Ebd., S. 2. ¹¹⁰ Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (Hrsg.): Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern!, München 2018.

Land kommt es derzeit nicht; nach der jahrelangen Privatisierungspolitik sind aber auch nicht mehr viele Grundstücke übrig.»¹¹¹ Die untersuchten Studien lehnen alle eine weitere Privatisierung ab. So heißt es im Münchner Aufruf: «Öffentlicher Grundbesitz sollte dauerhaft im öffentlichen Eigentum bleiben»,¹¹² und beim Difu/vhw ist die Rede vom «Kommunale[n] Bodeneigentum als Schlüssel». ¹¹³ Für die Ausweitung dieses Besitzes wird als zentrales Instrument ein verbessertes kommunales Vorkaufsrecht gefordert.

Gemeinden haben in Bereichen und unter Umständen, die im Baugesetzbuch festgelegt sind, die Möglichkeit, ein Vorkaufsrecht auszuüben. Kommt zwischen Eigentümer und potenziellem Käufer in einem entsprechend ausgewiesenen Gebiet ein Kaufvertrag zustande, kann die Kommune das Grundstück zu dem Preis erwerben, der dort ausgehandelt wurde. Doch sind die diesbezüglichen Möglichkeiten von Kommunen eingeschränkt, zum einen finanziell und personell, zum anderen rechtlich.

Zur Ausweitung des Vorkaufsrechtes wird gefordert, dass es erstens auch zum Zweck der Schaffung oder Erhaltung bezahlbaren Wohnraums¹¹⁴ sowie der Bodenbevorratung¹¹⁵ (etwa in Form eines Bodenfonds; vgl. 3.2.2) ausgeübt werden kann. Beides ist nach derzeitigem Stand nicht möglich. Zweitens sollen solche Käufe preislimitiert vonstattengehen können, ¹¹⁶ indem etwa die «Höhe des Kaufpreises auf der Basis des Ertragswerts (sozialverträglich erzielbare Miete) festgelegt wird»¹¹⁷ und sich nicht, wie derzeit, am im Kaufvertrag ausgehandelten Preis orientiert. Ein solches preislimitiertes Vorkaufsrecht könnte laut Difu und vhw «eine wirksame Alternative zu einer wesentlich voraussetzungsvolleren Spekulationssteuer sein»,¹¹⁸ wie der Bodenwertsteuer oder der Grundsteuer C (vgl. 3.4.3 respektive 3.4.5). Es erscheint einfacher durchsetzbar und würde punktgenau Spekulation dort eindämmen, wo sie stattfindet, nämlich beim Bodenverkauf in angespannten Märkten. Für die Umsetzung schlagen Difu und vhw vor, «die Regelungen des Besonderen Vorkaufsrechts (§ 25 BauGB) insofern zu erweitern, dass in einem durch Satzung zu bestimmenden Teilbereich der Stadt generell ein preislimitiertes Vorkaufsrecht gilt». ¹¹⁹ Beide Verbesserungen zusammen gäben den Kommunen ein Mittel zur Ausweitung ihres Bestandes an öffentlichem Grundeigentum in die Hand.

Zur Verbesserung der Praktikabilität des Vorkaufsrechtes soll nach Difu und vhw den Gemeinden zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, begründet eine Verlängerung der zweimonatigen Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechtes zu beanspruchen.¹²⁰ Aus Gründen der Zeitersparnis wird den Gemeinden auch eine frühzeitige Aufstellung eines Grunderwerbskonzepts empfohlen, um Grundstücke im Gemeindegebiet zu kennzeichnen, an denen Erwerbsinteresse besteht. Für strategisch wichtige Grundstücke nach dem Flächennutzungsplan sollten Gemeinden frühzeitig den Erlass von Vorkaufsrechtssatzungen prüfen, am besten auf der Grundlage eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts.

Außerdem werden in den untersuchten Studien zwei spezielle Anforderungen an den Gesetzgeber zur Schaffung eines Vorkaufsrechts benannt, in denen dieses zunächst als «Drohpotenzial» gegenüber nicht kooperativen Grundeigentümern genutzt werden und nur im Falle des Scheiterns von Verhandlungen zur Anwendung gelangen soll. Erstens soll Nachverdichtung in zentralen, bereits bebauten Bereichen ermöglicht werden, indem das Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme eingeführt wird. Diese soll sich räumlich nur auf den Innenbereich beziehen, der nach Baugesetzbuch § 34 die «im Zusammenhang bebauten Ortsteile» umfasst, und insbesondere dabei helfen, «auch dispers verteilte, kleinere Grundstücke im Innenbereich einer Entwicklung zuführen zu können»,¹²¹ die mitunter zudem Spekulationsobjekte sind. Um solche Lücken im Innenbereich für soziale Zwecke zu mobilisieren, sollte, so Difu und vhw, «im Gesetz unterstrichen werden, dass das Vorkaufsrecht auch ausgeübt werden kann, um den Vorrang der Innenentwicklung durch Aktivierung der Baugrundstücke zur Geltung zu bringen». ¹²² In ausgewiesenen Gebieten soll «eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung [] eine zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend der Stadtentwicklungskonzeption der Gemeinde sicherstellen». Kommt der Eigentümer dem nicht nach, «soll die Gemeinde ein angemessenes Angebot zum freihändigen Erwerb unterbreiten (aktives Ankaufsrecht). Wird dieses durch den Eigentümer abgelehnt, besteht als ultima ratio die Möglichkeit, das betreffende Grundstück zu enteignen.»¹²³

Zweitens stellen «Share Deals», mit denen sowohl die Grunderwerbssteuer als auch das kommunale Vorkaufsrecht umgangen werden, ein besonderes Ärgernis dar. Dabei wird nicht ein Grundstück gekauft, sondern zunächst bis zu 95 Prozent einer Gesellschaft, der das Grundstück gehört und die in der Regel eigens zu diesem Zweck gegründet wurde. Nach fünf Jahren können dann die restlichen 5 Prozent erworben werden. Dem sei, so die untersuchten Studien, durch Gesetzesanpassung dringend Einhalt zu gebieten.¹²⁴

Über diese Vorschläge hinaus geht die Regionalberatung Berlin-Brandenburg im Miethäuser Syndikat, wenn sie ein «gesetzlich abgesichertes Vorkaufsrecht für alle Hausgemeinschaften für alle Verkaufsfälle (oder eine alternative Möglichkeit, Vorkaufsrechte generell und flächendeckend zu ermöglichen)» fordert. Damit solche Käufe realisiert werden können, wird zusätzlich gefordert, «dass ein Vorkauf zu einem Verkehrswert, der auf Grundlage der im Haus gezahlten Mie-

111 Vollmer, Lisa/Kadin, Justin: Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik?, in: Prokla 48(2), 2018, S. 247–264, hier S. 254. 112 Stadtbau München: Ein soziales Bodenrecht, S. 2. 113 Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 11. 114 Ebd., S. 15. 115 Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, S. 10. 116 Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 15. 117 Münchner Initiativ: Kommunaler Impuls, S. 8. 118 Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 15. 119 Ebd., S. 2. 120 Ebd., S. 15. 121 Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, S. 9. 122 Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 15. 123 Ebd., S. 16. 124 Ebd., S. 15; Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, S. 10.

ten errechnet wurde, ausgeübt werden kann, wenn der Kaufpreis diesen Verkehrswert um 10 % übersteigt». ¹²⁵

Insgesamt wird in allen Studien in unterschiedlichem Ausmaß betont, dass das Vorkaufsrecht nicht, wie bisher üblich, nur in Form des «Zwischenerwerbs» erfolgen soll, bei dem die Kommune das Grundstück bald wieder abstößt. Vielmehr seien Wege zu finden, den Grund selbst einer sozialverträglichen Nutzung zuzuführen. Dieses verbesserte Vorkaufsrecht muss zudem, darin besteht seitens der untersuchten Studien Einigkeit, stets klar gesetzlich geregelt und dabei streng zweckgebundenen ausgestaltet sein.

3.2.2 Öffentliches Grundeigentum verwalten: Bodenfonds schaffen

Das kommunale Bodeneigentum muss besser verwaltet und strategisch entwickelt werden. Hierfür schlagen die untersuchten Studien die Einrichtung von «Wohnbaulandfonds» ¹²⁶ bzw. «Bodenfonds» ¹²⁷ vor. In solchen Fonds würde der Grundstücksbestand etwa einer Kommune zusammengefasst, um ihn systematisch und im Hinblick auf soziale Ziele zu entwickeln und auszuweiten, ggf. unter Verwendung von Einnahmen aus Erbpacht, städtebaulichen Verträgen etc. Er sollte als Sondervermögen und revolvierend aufgelegt werden, das heißt, seine Einnahmen sollten bei ihm bleiben (und nicht etwa in den Kommunalhaushalt eingehen), um zweckgebunden weiteren Grunderwerb tätigen zu können. Weil Kommunen dafür üblicherweise die Mittel fehlen, sind «Bund und Länder [...] gefordert, die Anschubfinanzierung zu übernehmen und unrentierliche Kosten zu tragen», ¹²⁸ vor allem indem sie «für geförderten/bezahlbaren Wohnungsbau bzw. soziale Infrastruktur geeignete, entbehrliche Grundstücke verbilligt und mit Zweckbindung in solche Fonds einbringen». ¹²⁹ Wie Difu und vhw feststellen, können die Leistungen solcher Fonds vielfältig sein: «von Baulandbevorratung und Ausgleichsflächenmanagement über Baureifmachung und Erschließung bis zum Errichten von Infrastrukturen für neue Wohngebiete». ¹³⁰

Solche Fonds können auch auf Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene angesiedelt sein. So gibt es etwa häufig den Fall, dass altindustrialisierte oder ehemalige Kasernenstädte in der Nähe stark wachsender Metropolen über umfangreiche Böden verfügen, aber aufgrund der weggebrochenen Steuereinnahmen nicht über die Mittel für deren Entwicklung. Hier können gemeinsame Bodenfonds «zur Stärkung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit auch interkommunal erfolgen». ¹³¹ Dies wäre ein Ansatz gegen die traditionelle «Kirchturmpolitik» vieler Kommunen, aufgrund derer viel zu oft Entwicklungsmöglichkeiten nicht genutzt werden, anstatt mit Nachbargemeinden zu kooperieren.

Derartige Fonds können ein Mittel sein, um Böden für bezahlbaren Wohnraum und soziale Infrastrukturen konzertiert aufzukaufen und zu entwickeln, dabei Grundstücke von Bund und Ländern in relativ einfacher Weise an Kommunen zu übergeben sowie unter

Umständen sogar interkommunale Kooperation zu befördern. Zusätzlich könnten sie einspringen, wenn gemeinschaftliche Wohnprojekte im Falle einer Vorkaufsrechtsoption in der nur zweimonatigen Frist nicht die nötigen Mittel aufbringen können, um Wohnraum zu sichern. ¹³² Praktisch stehen der Schaffung von Bodenfonds die mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen vieler Kommunen entgegen, die durch Sparpolitik entstanden sind und vielerorts durch Austeritätsauflagen auf Dauer gestellt wurden.

3.2.3 Öffentliches Grundeigentum Dritten überlassen: Erbpacht und Konzeptvergabe

Kommunen sollen Grund und Boden nicht kaufen, um ihn dann an private Investoren weiterzuverkaufen und damit wieder aus der Hand zu geben, sondern um selbst aktiv zu werden. Da Kommunen selten alle sinnvollen Projekte selbst umsetzen können oder wollen, kann es notwendig werden, Dritte mit der Bebauung und dem Betrieb von Flächen zu beauftragen. Dies sollte dann, so der Tenor aller ausgewerteten Publikationen, im Rahmen des Erbbaurechts und nach Konzeptvergabe erfolgen.

So heißt es bei Difu und vhw: «Besonders nachhaltig ist die Vergabe von Erbbaurechten. Der Boden bleibt so in der öffentlichen Hand. Die Nutzungsart kann über den Erbbaurechtsvertrag privatrechtlich ausgestaltet und angepasst werden.» ¹³³ Kategorisch heißt es auch im Münchner Aufruf: «Öffentlicher Grundbesitz sollte dauerhaft im öffentlichen Eigentum bleiben und Dritten vorrangig im Erbbaurecht befristet zur Nutzung überlassen werden.» ¹³⁴ Ähnliches findet sich im anschließenden Ratschlag: «Es wird angeregt, kommunale Grundstücke für den Wohnungsbau bevorzugt oder ausschließlich im Erbbaurecht zu vergeben. Damit kann die Kommune ihre Ziele langfristig sichern und auch während der Laufzeit des Erbbaurechts gestaltend eingreifen.» ¹³⁵

Bei Vergabe im Erbbaurecht können umfangreiche und spezifische Auflagen gemacht werden, auch und gerade in Bezug auf eine soziale Bodennutzung. Hierzu liegen umfangreiche Erfahrungen vor, an die angeschlossen werden kann. Vergabe im Erbbaurecht kann allerdings auch preissteigernd wirken, etwa wenn der Pachtzins zu hoch angesetzt ist und flankierende Auflagen fehlen. Dies kann hohe Mieten nach sich ziehen. In dieser Hinsicht kann Vergabe im Erbbaurecht ganz entgegen dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu ermöglichen, zum Instrument für «systematische Aufwertung

¹²⁵ Regionalberatung Berlin-Brandenburg im Mietshäuser Syndikat: Forderungen aus der Praxis: Forderungen und Empfehlungen zum Vorkaufsrecht durch die Berliner Bezirke. Berlin 2017, unter: <http://syndikat.blogspot.eu/?p=1762>. ¹²⁶ Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, S. 12. ¹²⁷ Münchner Initiative: Kommunaler Impuls, S. 4; Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 13. ¹²⁸ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 13. ¹²⁹ Münchner Initiative: Kommunaler Impuls, S. 4. ¹³⁰ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 13. ¹³¹ Ebd. ¹³² Regionalberatung: Forderungen aus der Praxis, S. 2. ¹³³ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 1. ¹³⁴ Stadtbau München: Ein soziales Bodenrecht, S. 2. ¹³⁵ Münchner Initiative: Kommunaler Impuls, S. 6.

von Stadtquartieren» mit «höheren Bodenwerten» (gemeint sind Bodenpreise) werden, wie es mitunter propagiert wird.¹³⁶ Um solche Fehlentwicklungen zu verhindern, ist es essentiell, im Erbpachtvertrag klar formulierte und überprüfbare Auflagen zu machen, insbesondere in Bezug auf die Bezahlbarkeit der Mieten, aber auch auf eine demokratische und transparent organisierte Organisation der Wohnnutzung.

Vor allem für den Wohnungsbau sollte, darin sind sich die untersuchten Studien einig, die Grundstücksvergabe auf der Grundlage von Konzeptausschreibungen erfolgen. Bei einer solchen Konzeptvergabe erhält nicht das höchste Gebot den Zuschlag, sondern jenes mit dem besten Konzept für eine langfristige Sicherung kommunaler Ziele wie sozialverträgliche Mieten und Schutz von Quartiersbelangen. Das vorgelegte Konzept kann die Grundlage für den Erbbauvertrag bilden. Vielerorts ist in den 1990er und 2000er Jahren die Höchstpreisvergabe im Rahmen unternehmerischer Stadtpolitiken der Normalfall geworden.¹³⁷ Dabei befeuern Städte und Gemeinden eben jene Prozesse, die zu Wohnungsnot, Entmischung und Versiegelung führen. Inzwischen ist eine teilweise Abkehr von diesem Prinzip zu beobachten. Wie auch schon bei der Privatisierung öffentlichen Grundes handelt es sich aber nicht um eine komplette Abkehr von der vorherigen Praxis. Vielmehr liegt auch hier eine Gleichzeitigkeit vor, bei der die Vergabe zum Höchstpreis weiter praktiziert wird. In Berlin vollzog die Regierung «auf Druck der Mieter_innenbewegung eine Abkehr von der Privatisierung zum Höchstpreis. Städtische Grundstücke werden nun im Konzeptverfahren vergeben. Die Kriterien für solche Konzepte sind aber weitgehend intransparent».¹³⁸ Auch sind viele finanzschwache Kommunen durch Austeritätsauflagen der Bundesländer («Schutzschirme» und dergleichen) dazu gezwungen, öffentlichen Grund nach wie vor zum Höchstpreisverfahren abzugeben.

Der Städtetag plädiert beim Wohnungsneubau auf angespannten Märkten für «die konsequente Anwendung des Instrumentes der Konzeptvergabe», wobei «neben der kommunalen Wohnungswirtschaft vor allem Genossenschaften, Baugemeinschaften, aber auch private Investoren [...], welche die vorgegebenen konzeptionellen Anforderungen erfüllen», den Zuschlag erhalten sollen. Dabei solle «auf fixe Endverkaufspreise, gebundene Mieten, soziale Mischungen und Formen der Quersubventionierung zwischen Wohnungen mit höherer und geringerer Lagegunst» geachtet werden.¹³⁹

Ähnlich, aber unter Berücksichtigung weiterer Funktionen, heißt es im «Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik»: «Es wird angeregt, kommunale Grundstücke für den Wohnungsbau in der Regel auf der Grundlage von Konzeptausschreibungen zu vergeben, um Zielsetzungen der Gemeinden insbesondere im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Mobilität, soziale Mischung, Architektur und Quartiersbelange langfristig zu sichern.»¹⁴⁰ Statt konkrete Adressaten zu benennen, wird hier betont, dass entschei-

dend sei, dass Bauherren sich auf die «Errichtung und Bewirtschaftung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten und die weiteren Zielsetzungen [...] verpflichten».¹⁴¹ Zusätzlich wird festgestellt, dass die Umsetzung der zugesagten Konzepte kontrolliert werden müsse – was offenbar viel zu selten geschieht.¹⁴²

Auch Difu und vhw plädieren für eine «konsequente Abkehr vom Höchstgebotsverfahren auf allen staatlichen Ebenen hin zu einer gemeinwohlorientierten Vergabe kommunaler Grundstücke».¹⁴³ Die genannten kommunalpolitischen Akteure und Expert*innen sind sich einig: Nur die *Kombination* von Erbbaurecht und Konzeptvergabe sichert eine soziale Nutzung und dauerhaftes Bodeneigentum der öffentlichen Hand, das heißt, wenn ein passender Bauträger ausgewählt wird, das Konzept bzw. der Erbbauvertrag entsprechend ausgestaltet sind und die Umsetzung des Konzeptes kontrolliert wird. Zusätzlich kommen den Kommunen dauerhafte Einnahmen aus Erbbauzins zugute.

3.3 PRIVATES GRUNDEIGENTUM: LEISTUNGSLOSE PROFITE ABSCHÖPFEN – PLANUNGSRECHT

Wo es nicht gelingt, Grund und Boden in öffentliches Eigentum zu bringen, werden unterschiedliche planungsrechtliche Vorschläge diskutiert, um sicherzustellen, dass leistungslose Profite nicht ausschließlich den privaten Grundeigentümern zugutekommen. Dies kann in Form von Geld und/oder von Auflagen erfolgen. Im Zentrum der Diskussion stehen dabei, wie bereits in den 1970er Jahren, zum einen planungsrechtliche Möglichkeiten, die planungsinduzierte Bodenwertsteigerung abzuschöpfen. Diese werden im Folgenden vorgestellt. Ebenfalls erörterte Möglichkeiten, dasselbe mittels Besteuerung zu erreichen, werden in Kapitel 3.4 dargestellt.

Die zu erzielende Grundrente hängt wesentlich davon ab, wie Grundstücke planungsrechtlich nutzbar gemacht und infrastrukturell angeschlossen werden oder über andere städtebauliche Entwicklungen interessanter geworden sind. Solche Grundrentensteigerungen werden durch Aktivitäten der Kommunen initiiert. Die leistungslosen Profite Privater werden also durch Leistungen der Allgemeinheit ermöglicht. Dann sollte es nur billig sein, wenn die Allgemeinheit in Gestalt der Kommune von ihnen profitiert – die privaten Profite also ganz oder teilweise abgeschöpft werden. Die untersuchten Studien sind sich einig, dass hier ganz

¹³⁶ Löhr, Dirk: Vom Aschenputtel zur attraktiven Braut: Das kommunale Erbbaurecht, in: Senft, Gerhard (Hrsg.): Land und Freiheit. Zum Diskurs über das Eigentum von Grund und Boden in der Moderne (Kritische Geographie 18), Wien 2013, S. 190–198, hier S. 194 u. 195. ¹³⁷ Vgl. Silomon-Pflug, Felix: Die Verwaltung der unternehmerischen Stadt. (K)lein Thema in der geographischen Stadtforschung?!, in: sub|urban . zeitschrift für kritische stadtforschung 6(2/3), 2018, S. 49–68; Leubn, Henrik: Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen, in: Z – Zeitschrift Marxistische Erneuerung H. 83, 2010, S. 35–45. ¹³⁸ Vollmer/Kadi: Wohnungspolitik in der Krise, S. 251. ¹³⁹ Deutscher Städtetag: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, S. 18. ¹⁴⁰ Münchner Initiative: Kommunalen Impuls, S. 6. ¹⁴¹ Ebd., S. 7. ¹⁴³ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 12.

zentral anzusetzen ist. So heißt es beim Münchner Ratsschlag: «Die durch Bauleitplanung und öffentliche Infrastrukturinvestitionen bewirkten Bodenwertsteigerungen müssen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden.»¹⁴⁴ Doch obschon Theoretiker*innen und Politiker*innen seit Beginn der Bodendebatte im Kapitalismus in der einen oder anderen Form eine Abschöpfung der leistungslosen Bodenpreissteigerung gefordert haben¹⁴⁵ und sogar die bayerische Verfassung diese Forderung beinhaltet,¹⁴⁶ ist dies offenbar ein sehr dickes Brett. In der Bundesrepublik hat trotz «einer kaum noch überschaubaren Zahl von Gesetzentwürfen und Memoranden [...] bis heute keine einzige der diskutierten Ideen, Vorschläge, Gesetzentwürfe und Gutachten zu gesellschaftlich wirksamen praktischen Resultaten geführt».¹⁴⁷ Dies hat zu einer «fortwährende[n] Frustration innerhalb der Planungswissenschaften über dieses Thema»¹⁴⁸ beigetragen.

Gleichwohl stehen Kommunen bereits jetzt entsprechende Instrumente zur Verfügung, die zwar keine allgemeine Abschöpfung der planungsinduzierten Bodenpreissteigerung erlauben, aber unter bestimmten Umständen Ähnliches leisten. In der «Bodenpolitischen Agenda» von Difu und vhw sind die vier möglichen und gängigen Instrumente systematisch zusammengefasst, mittels derer Kommunen derzeit schon derartige Bodenpreissteigerungen zur Finanzierung von Infrastrukturausgaben abschöpfen können: «Beitragsfinanzierung, Kostenbeteiligung auf Basis von städtebaulichen Verträgen, privatrechtliche Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch kommunalen Zwischenerwerb sowie hoheitliche Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen».¹⁴⁹ Diese Instrumente sind aber jeweils nur in sehr spezifischen Situationen einsetzbar und können unterschiedliche Effekte haben. Allein das, so Difu und vhw, lege eine Reform in diesem Bereich nahe.

Manche Kommentatoren gehen angesichts der bestehenden Möglichkeiten so weit zu behaupten: «Die Instrumente sind letztlich alle vorhanden, sie müssen nur angewendet werden.»¹⁵⁰ Insbesondere verbindliche Baulandbeschlüsse, in denen Kommunen für zukünftige private Investitionen festlegen, welche planungsrechtlichen Instrumente sie in welcher Weise in Anschlag zu bringen gedenken, scheinen sich vielerorts zu bewähren. So hat die empirische Untersuchung «Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand»¹⁵¹ ergeben, dass zwar sowohl die Beteiligung Planungsbegünstigter an Baulandproduktionskosten als auch der Umfang, in dem sich Kommunen selbst (Teile von) Grundstücken im Sinne der Bodenbevorratung sichern, stark variiert, dass aber gleichwohl weitreichende kommunale Abschöpfungen leistungsloser Profite schon jetzt erfolgen. Betont wird in diesem Zusammenhang, wie wichtig die Verbindlichkeit kommunaler Vorgaben sei.¹⁵²

Trotz dieser Entwicklungen bleibt es ein Problem, dass die Abschöpfung der planungsinduzierten Bo-

denpreissteigerung mit bestehenden Instrumenten immer nur in spezifischen Situationen möglich ist, in vielen aber auch nicht. Ein spezielles Problem stellen dabei bebauten Gebieten ohne Bebauungsplan dar, in denen Baurecht nach § 34 BauGB besteht. Anders als in Gebieten mit Bebauungsplan, in denen Auflagen zu Nutzungsart, -intensität und vieles andere mehr gemacht werden können, müssen Neu- und Umbauten nach § 34 BauGB sich lediglich städtebaulich einfügen. Hier hat die Kommune keine Handhabe in Bezug auf soziale Nutzungsaufgaben. Gerade deshalb sind solche Baugrundstücke bevorzugte Spekulationsobjekte. Um insbesondere diesem Auswuchs der aktuellen Entwicklung entgegenzuwirken, plädieren Difu und vhw dafür, dass Regelungen geschaffen werden, die es Kommunen ermöglichen, in solchen Gebieten einen «Anteil an bezahlbarem/geförderten Wohnraum» und eine «Beteiligung an den Infrastrukturfolgekosten» festzulegen. Darüber hinaus fordern sie auf längere Sicht einen «generelle[n] Planungsvorbehalt auch für sogenannte 34er-Gebiete».¹⁵³

Einer allgemeinen Forderung nach Abschöpfung der Grundrentensteigerung durch kommunale Aktivitäten kommen von den oben genannten derzeit die Auflagen und Geldflüsse am nächsten, die in Form städtebaulicher Verträge festgelegt werden. Der Münchner Ratsschlag fordert, «neues Baurecht nur in Verbindung mit einer konsequenten Ausschöpfung der Handlungsmöglichkeiten des Städtebaulichen Vertrages gem. § 11 BauGB zu schaffen»,¹⁵⁴ und Difu und vhw raten, städtebauliche Verträge «immer dann anzuwenden, wenn Kommunen (noch) nicht auf eine liegenschaftspolitische Baulandentwicklung (Zwischenerwerb) zurückgreifen können».¹⁵⁵

Als «erfolgreicher ›Best Case‹ in Deutschland»¹⁵⁶ gilt diesbezüglich das «Münchner Modell der sozialgerechten Bodennutzung» (SoBoN), das 1994 eingeführt und zuletzt 2017 überarbeitet wurde. In Form «städtebaulicher, das heißt planungsbegleitender Verträge und Vereinbarungen» werden Auflagen für Bau-

144 Münchner Initiative: Kommunalen Impuls, S. 8; ähnlich im Münchner Aufruf: «Wenn Baurecht auf privatem Grund geschaffen und damit der Bodenwert deutlich gesteigert wird, hat sich der Grundeigentümer oder Käufer im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung an der Herstellung der öffentlichen Infrastruktur und der Errichtung dauerhaft bezahlbarer Wohnungen zu beteiligen.» (Stattbau München: Ein soziales Bodenrecht, S. 2) **145** Vgl. die Jahrhunderte übergreifende Zusammenstellung bei Senft, Gerhard (Hrsg.): Land und Freiheit. Zum Diskurs über das Eigentum von Grund und Boden in der Moderne (Kritische Geographie 18), Wien 2013. **146** In Art. 161 Abs. 2 heißt es: «Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.» **147** Groth, Klaus-Martin/Streck, Charlotte: Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen, in: Kritische Justiz 31(3), 1998, S. 318–334, hier S. 320. **148** Helbrecht, Ilse/Weber-Newt, Francesca: Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage, in: subUrban. zeitschrift für kritische stadtforschung 5(2), 2017, S. 61–86, hier S. 76. **149** Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 25. **150** Dransfeld, Egbert: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, in: PlanerIn, 4/2017, S. 9–11, hier S. 11. **151** Dransfeld, Egbert/Hemprich, Christian: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2017. **152** Dransfeld: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik, S. 11. **153** Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 18f. **154** Münchner Initiative: Kommunalen Impuls, S. 9. **155** Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 15. **156** Helbrecht/Weber-Newt: Die Abschöpfung, S. 62.

träger festgelegt, wenn deren Investitionen «planungsbedingt Kosten und Lasten bei der Landeshauptstadt München auslösen und zu einer deutlichen Bodenwertsteigerung der planungsbegünstigten Eigentümer führen».¹⁵⁷ Nach diesem Modell übernehmen die Planungsbegünstigten «die ursächlichen Kosten und sonstigen Aufwendungen des Planungsvorhabens»¹⁵⁸ im Umfang von bis zu zwei Dritteln der Differenz zwischen dem Bodenpreis vor und nach der Beplanung. Dies erfolgt in Form von Flächenabtretungen, Infrastrukturmaßnahmen und Erschließung. In 20 Jahren haben sich auf diese Weise Kostenübernahmen von «über 500 Millionen Euro aufsummiert [...], wovon alleine mehr als 150 Millionen Euro für die Schaffung von sozialen Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung gestellt wurden».¹⁵⁹ Zudem verpflichteten sich Bauherren nach dem SoBoN-Modell, von der gebauten Geschossfläche 30 Prozent als geförderten und 10 Prozent als «preisgedämpften» Wohnungsbau zu verwirklichen. Eine ähnliche, allerdings weit weniger formalisierte Version desselben Vorgehens stellt das «Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung» dar, das im August 2014 eingeführt wurde und seitdem fortentwickelt wird.¹⁶⁰

Die untersuchten Studien und andere herangezogene Quellen benennen allerdings fünf Nachteile, die auftreten können, wenn mittels städtebaulicher Verträge ein Teil der planungsinduzierten Bodenpreissteigerung abgeschöpft wird. Erstens bleibt es dabei, dass stets nur ein Teil der leistungslosen Profite sozialisiert wird. Zweitens erfolgen solche Vereinbarungen zwischen Kommune und Entwickler hinter verschlossenen Türen, was zu Absprachen und Deals einlädt und, so ein kritischer Kommentar zur entsprechenden Praxis in England, ein «mehr oder weniger offenes Erkaufen von Baubewilligungen»¹⁶¹ bedeutet. Drittens werden Private sich auf Abschöpfungen nur einlassen, wenn die Städte realistische Drohpotenziale in Form anderer Optionen haben. Dies ist also nur in wohlhabenden Städten mit angespannten Märkten der Fall – oder wenn das in Kapitel 3.2.1 diskutierte Vorkaufsrecht auch zu ebendiesem Zweck gestärkt wird. Einen handfesten Hinweis darauf, warum dieser Nachteil in Kauf genommen wird, liefert die Aussage des Kommunalreferenten der Stadt München zum Umfang der Verpflichtungen: «[Es] ist natürlich auch im Konsens mit der Münchener Bauwirtschaft festgelegt worden, denn wir täten uns sehr schwer, gegen die Münchener Bauwirtschaft solche Spielregeln in die Welt zu setzen.»¹⁶² Wenn selbst die vermutlich reichste Stadt Deutschlands eine so relativ schwache Position gegenüber Investoren innehat, sind gesetzliche Stärkungen dringend geboten, die dann auch in der Lage sind, die genannten Nachteile auszugleichen.

Viertens bezieht der Planungswertausgleich sich nur auf die Bodenpreissteigerungen, die unmittelbar durch kommunale Planung und Infrastruktur bewirkt werden. Nicht berücksichtigt wird «die Wertsteigerung durch Umgebungsaufwertung».¹⁶³ Dies ist eine

spezifische Eigenschaft des Preises des räumlich gebundenen Grundstückes: Nicht nur Aufwertung seiner selbst steigert die Grundrente, sondern auch jene in der Umgebung. Obschon Grundstücke im absoluten Raum an derselben Stelle bleiben, gilt für ihre Lage im relationalen Raum, dass diese sich «im Laufe der Zeit ohne Zutun des Eigentümers häufig [ändert]».¹⁶⁴ Konkret bedeutet das, dass dort, wo die Bodenpreise aufgrund der relationalen Lage bereits sehr hoch sind, bei Abschöpfungen der Bodenpreissteigerung nur weitere Steigerungen, nicht aber die bereits hohe Grundrente in den Blick geraten.

Fünftens schließlich raten Difu und vhw ebenso wie andere davon ab, den Planungswertausgleich in Form einer direkten Abschöpfung der Bodenpreissteigerung zu stärken, weil Festlegung und Erhebung kompliziert und streitanfällig seien.¹⁶⁵ Obwohl sie «die grundsätzliche Praktikabilität» des Instruments mit Verweis auf «die Anwendung im Schweizer Kanton Basel» (vgl. 4.2) anführen («Dort wird die sogenannte Mehrwertabgabe nach dem Schweizer Städtebaurecht seit Jahren erfolgreich eingesetzt»¹⁶⁶), favorisieren Difu und vhw die «Bodenwert- und Bodenflächensteuer»¹⁶⁷ (vgl. 3.4.3). Zusätzlich werden «Infrastrukturabgaben mit pauschalisierten Kostenansätzen für die Errichtung sozialer Infrastruktur» als «praktikable Alternative»¹⁶⁸ genannt.

Auch wenn insbesondere Baulandstrategien und städtebauliche Verträge bei der Inpflichtnahme Privater an einigen Orten durchaus als lokale Erfolgsgeschichten zu betrachten sind, bleibt die Abschöpfung der planungsinduzierten Bodenpreissteigerung angesichts der genannten Nachteile, insbesondere aber wegen der politischen Widerstände gegen eine Ausweitung entsprechender Instrumentarien sehr umkämpft. Davon zeugen die zahlreichen Kompromisse, die Kommunen in diesem Bereich machen (müssen), ebenso wie die Geschichte gescheiterter Versuche, die Abschöpfung systematisch zu stärken und auszuweiten. Viele der untersuchten Studien fokussieren deshalb vor allem auf Veränderungen bei der Besteuerung von Grund und Boden als praktikablerer Forderung.

¹⁵⁷ Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung: Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung in der Neufassung vom 26.7.2017, München 2018, unter: www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:832b8345-e0eb-4e3d-a637-df-b341296b0c/Verfahrensgrundsätze%20neu.pdf. ¹⁵⁸ Landeshauptstadt München: Die Sozialgerechte Bodennutzung, S. 36. ¹⁵⁹ Ebd. ¹⁶⁰ Schade, Grit: Das Berliner Modell der kooperativen Baulandgewinnung, in: Schönig u. a. (Hrsg.): Wohnraum für alle?!, Bielefeld 2017, S. 231–242. ¹⁶¹ Wolff, Richard: Popular Planning in King's Cross, London: Kommunikative Vernunft im Stadtentwicklungsprozess. Dissertation, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 1999, S. 111, zit. nach Helbrecht/Weber-Newton: Die Abschöpfung, S. 74. ¹⁶² Abgeordnetenhaus Berlin: Wortprotokoll 31. Sitzung, 31. März 2013, S. 12, zit. nach Helbrecht/Weber-Newton: Die Abschöpfung, S. 76. ¹⁶³ Groth/Streck: Abschöpfung, S. 321. ¹⁶⁴ Ebd.; vgl. zum theoretischen Argument bzgl. unterschiedlicher Raumkonzepte Harvey, David: Räume der Neoliberalisierung, Hamburg 2005, S. 125 ff. ¹⁶⁵ So wird angeführt, dass er «mit einem so unerträglich hohen Verwaltungsaufwand verbunden und rechtlich im Einzelfall so anfechtbar» ist und zudem «keine Einigkeit im Hinblick auf die Berechnung der Wertsteigerung» besteht, sodass dies kein gangbarer Weg sei (Groth/Streck: Abschöpfung, S. 324 f.). ¹⁶⁶ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 26. ¹⁶⁷ Ebd., S. 28. ¹⁶⁸ Ebd.

3.4 PRIVATES GRUNDEIGENTUM: LEISTUNGSLOSE PROFITE ABSCHÖPFEN – STEUERPOLITIK

Um leistungslose Profite abzuschöpfen, wird neben den in Kapitel 3.3 diskutierten planungsrechtlichen Instrumenten vor allem über Reformen der Besteuerung von Grund und Boden nachgedacht. Im Münchner Aufruf heißt es dazu: «Eine Reform der Bodenbesteuerung soll daher vor allem bewirken, dass leistungslose Steigerungen des Bodenwerts abgeschöpft und für Aufgaben der kommunalen und regionalen Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt werden.»¹⁶⁹ Dabei wird spezifizierend betont, dass sich dieser Vorschlag auf «Immobilienvermögen [bezieht], die gewerbsmäßig betrieben und gehandelt werden, und vor allem auf die Erzielung von Maximalrenditen aus Bodenwertsteigerungen abzielen».¹⁷⁰

Die Besteuerung von Boden erfolgt derzeit in Form der Grundsteuer. Diese wird als Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen sowie als Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude erhoben. Die Einnahmen aus der Grundsteuer kommen ausschließlich den Kommunen zugute. Nach der Gewerbesteuer ist sie deren zweitwichtigste Einnahmequelle. Die Höhe der Grundsteuer bestimmen die Kommunen wie auch jene der Gewerbesteuer, indem sie einen Hebesatz festlegen, der mit den ansonsten bundesweit einheitlichen Steuermesszahlen für unterschiedliche Typen der Bebauung multipliziert wird. Von der Grundsteuer ausgenommen sind lediglich gemeinnützige Organisationen. Die Vermieter legen die Steuer meist anteilmäßig über die Nebenkostenabrechnung auf die Mieter um. In der aktuellen Diskussion wird diese Praxis infrage gestellt, etwa seitens des Bundesfinanzministers (der für eine Gesetzesänderung allerdings nicht zuständig wäre), was auf vehementen Widerstand der Immobilienwirtschaft trifft.¹⁷¹

Die derzeit gültige Grundsteuer B basiert auf einer sogenannten verbundenen Bemessungsgrundlage, bei der zugleich Grund und Boden sowie das aufstehende Gebäude steuerlich erfasst werden. Vorschläge, die nur den Boden besteuern wollen, werden als unverbundene Modelle bezeichnet. Die aktuellen Bodenpreise werden von den Gutachterausschüssen anhand von Grundstücksverkäufen erhoben und regional detailliert differenziert als Bodenrichtwerte publiziert.¹⁷²

Das Thema der Bodenbesteuerung hat aktuell große Dringlichkeit erhalten, weil das Bundesverfassungsgericht im April 2018 der bisherigen Berechnung beschieden hat, nicht verfassungskonform zu sein. Der Gesetzgeber muss bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung beschließen, die spätestens ab 2025 zu gelten hat.¹⁷³ Seitens der Bundesregierung wird betont, dass die Neuregelung aufkommensneutral zu erfolgen habe, dass also weder die Einnahmequelle der Kommunen beschnitten noch systematische Steuererhöhung betrieben werden soll. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu: «Die kommunalen Steuerquellen werden wir sichern. Die Grundsteuer ist eine unverzicht-

bare Einnahmequelle der Kommunen. Diese wird unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, der Sicherung des derzeitigen Aufkommens sowie unter Beibehaltung des kommunalen Hebesatzrechtes neu geregelt.»¹⁷⁴

Aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsentscheidings werden aktuell diverse Modelle der Besteuerung von Grund und Boden (zu einem großen Teil: erneut) diskutiert. Sechs Varianten sind dabei vor allem im Gespräch. Erstens wird eine Bodenwertzuwachssteuer in Betracht gezogen (3.4.1), zweitens eine reine Boden- bzw. Flächensteuer (3.4.2), drittens eine Bodenwertsteuer (3.4.3), viertens eine Runderneuerung der bisherigen Grundsteuer als Kostenwertmodell (3.4.4), ergänzt um eine, fünftens, Grundsteuer C (3.4.5) sowie sechstens ein im Bundesfinanzministerium neu entworfenes Ertragswertmodell (3.4.6). Die folgende Tabelle liefert hierzu einen ersten Überblick:

Tabelle 1: Modelle der Bodenbesteuerung

Modell	Was wird besteuert?	
	Boden	Gebäude
Bodenwertzuwachssteuer	Preissteigerung	
Bodensteuer / Flächensteuer	Grundstücksfläche	Bruttogeschossfläche
Bodenwertsteuer	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	
Kostenwertmodell	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Bruttogeschossfläche x Herstellungskosten (unter Berücksichtigung von Alter und Gebäudeart)
Grundsteuer C	nur auf unbebautem Boden	
Ertragswertverfahren	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Nettokaltmiete (bei Eigentum Äquivalent); Alter

¹⁶⁹ *Stattbau München: Ein soziales Bodenrecht*, S. 2. ¹⁷⁰ Ebd. ¹⁷¹ Umlage der Grundsteuer wackelt, in: *Immobilien Zeitung* 12.7.2018; Schelte für Scholz in Sachen Grundsteuer, in: *Immobilien Zeitung*; 6.12.2018. ¹⁷² Vgl. Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA): *Immobilienmarktbericht Deutschland 2017 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland*, Oldenburg 2017. ¹⁷³ Bundesverfassungsgericht: Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig. Pressemitteilung Nr. 21/2018, 10.4.2018, Berlin, unter: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-021.html. ¹⁷⁴ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, unter: www.bundesregierung.de/resource/blob/975224/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1; Z. 5493-5496. ¹⁷⁵ Deshalb erscheint es nicht korrekt, wie Helbrecht/Weber-Newt (2017, S. 68) mit Verweis auf die Einführung des städtebaulichen Vertrages zu schreiben, dieser «erlaubt es den Gemeinden, Bodenwertzuwachssteuern zu erheben». Es handelt sich nicht um eine Steuer, sondern um eine vertraglich festgelegte Abgabe. Eine tatsächliche Spekulationssteuer gab es Ende der 1970er Jahre für kurze Zeit in Washington D.C. Allerdings war sie in Folge intensiver Lobbyarbeit der Immobilienwirtschaft so verwässert, sodass sie wirkungslos blieb und nach kurzer Zeit wieder abgeschafft wurde. Vgl. Wells, Katie J.: *A Housing Crisis, a Failed Law, and a Property Conflict: The US Urban Speculation Tax*, in: *Antipode* 47(4), 2015, S. 1043–1061.

3.4.1 Bodenwertzuwachssteuer

Eine Bodenwertzuwachssteuer besteuert gezielt die Steigerung der Bodenpreise. Sie setzt also an derselben Stelle an wie der Planungswertausgleich im Rahmen städtebaulicher Verträge (3.3). Jenseits der dort geschaffenen begrenzten Möglichkeiten, die keine Steuer im eigentlichen Sinne darstellen,¹⁷⁵ «sind in Deutschland [...] bisher alle Versuche, eine Bodenwertzuwachssteuer in Form einer Gesetzgebung des Bundes einzuführen, entweder aufgrund von politischem Widerstand oder Problemen bei der praktischen Implementierung gescheitert»¹⁷⁶ (vgl. Kapitel 2). Aktuell wird sie allerdings, etwa vom Landesparteitag der Berliner SPD,¹⁷⁷ erneut gefordert.

Eine Bodenwertzuwachssteuer kann in unterschiedlicher Weise berechnet und erhoben werden: zum einen entweder einmalig, wie beim Planungswertausgleich, oder auf Basis allgemeiner Bodenpreisentwicklung kontinuierlich, zum anderen entweder subjektiv im Verhältnis zu Einkommen und Vermögen der Grundbesitzer oder objektiv im Verhältnis zum tatsächlichen Grundstückspreis.¹⁷⁸ Die Debatte der 1970er Jahre fokussierte auf eine objektive Bodenwertzuwachssteuer, die einmalig beim Weiterverkauf von Grundstücken greift und sich auf die Preissteigerung zwischen zwei Verkäufen bezieht. Damit werden nur die Preiszuwächse, die durch Planung, Infrastrukturmaßnahmen und dergleichen ausgelöst werden, also die leistungslosen Gewinne, besteuert.

Davor, an die Debatte um eine Bodenwertzuwachssteuer anzuschließen, warnen etwa Difu und vhw. Weil ihres Erachtens von den möglichen Varianten «allenfalls die Besteuerung von realisierten Bodenwertzuwächsen akzeptabel sein [dürfte]», würden «Vermögenszuwächse, die mit «gehörteten» Grundstücken entstehen, unverteuert bleiben».¹⁷⁹ Zudem, so Difu und vhw, «würde eine Bodenwertzuwachssteuer die Komplexität des Steuersystems stark erhöhen».¹⁸⁰

3.4.2 Boden- oder Flächensteuer

Auch als «Flächenmodell», «marktunabhängiges Modell» oder «reine Bodensteuer» wird die Variante bezeichnet, nach der nur der Boden des Grundstücks und der Gebäude besteuert werden soll, differenziert lediglich nach Wohnen und Gewerbe, nicht aber nach Bodenpreisen oder Gebäudewert. Dieser Vorschlag, für den meist unter Verweis auf seine Einfachheit und Transparenz geworben wird, scheidet für eine progressive Neubestimmung aufgrund des völligen Fehlens jeder Differenzierung nach tatsächlichen Bodenpreisen aus.

3.4.3 Bodenwertsteuer

Viele Stimmen setzen derzeit auf die Einführung einer Bodenwertsteuer, weil sie «das reine «Halten» des Bodens mit höheren Kosten belegt und bei geeigneter Kombination mit anderen Instrumenten (wie z. B. kommunales Vorkaufsrecht) auch planerisch beabsichtigte Änderungen der Siedlungsgestalt unterstützen

kann».¹⁸¹ Sie soll vor allem Anreiz sein für «eine höhere Mobilisierung von Grundstücken»¹⁸² und «die effiziente Nutzung des knappen Gutes Fläche durch bauliche Anlagen».¹⁸³

Bei der auf Henry George¹⁸⁴ zurückgehenden Bodenwertsteuer richtet sich die steuerliche Belastung nach dem, was in Kapitel 1 als Bodenpreis bestimmt wurde, mithin die kapitalisierte Grundrente. Als Bemessungsgrundlage sollen die bestehenden Bodenrichtwerte dienen oder – in der Alternative des Difu¹⁸⁵ – zusätzlich auch die Grundstücksflächen von Gebäuden Berücksichtigung finden. Nach den Vertreter*innen dieses Modells sind Bodenpreissteigerungen im Wesentlichen die Folge kommunaler Leistungen wie Infrastrukturmaßnahmen, Änderung des Bebauungsplans etc. Eine Bodenwertsteuer wird daher als Deckungsbeitrag für diese Leistungen verstanden. Anders als beim Kostenwertmodell (3.4.4) werden bei der reinen Bodenwertsteuer Investitionen in Gebäude nicht belastet. Von der Bodenwertsteuer, die sich an der jeweils rechtlich maximal zulässigen Nutzung orientieren soll, sollen bebaute wie unbebaute Grundstücke gleichermaßen erfasst werden. Letztere werden damit wesentlich höher belastet als gegenwärtig. Damit soll eine spekulative Hortung von Grundstücken verhindert werden. Dies wird als besonderer Vorteil der Steuer gesehen, gleichzeitig aber – und dies ist der gravierende Nachteil – wird die maximale Bebauung/Verwertung von Grundstücken weiter vorangetrieben. Von Kritiker*innen der Bodenwertsteuer werden häufig die zu erwartenden Probleme von Haushalten angeführt, die zwar über – selbst genutztes – Grund- und Wohneigentum verfügen, aber nur über geringes Einkommen. Die prototypische alleinstehende Rentnerin im abbezahlten Eigenheim würde mit der erhöhten Steuerlast unverhältnismäßig belastet.¹⁸⁶

Zudem, so ein anderer Kritikpunkt, sei davon auszugehen, dass eine Bodenwertsteuer zu «stärkere[r] Verdichtung» sowie «Gentrifizierung/Luxussanierungen» führen würde.¹⁸⁷ Im Sinne des in Kapitel 1 diskutierten

¹⁷⁶ Helbrecht/Weber-Newt: Die Abschöpfung, S. 68; mit Verweis auf: Junker, Tobias: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerung durch Gemeinden. Dissertation, Universität zu Köln, 2010. ¹⁷⁷ Gemeinwohl vor Profitstreben – Für einen anderen Umgang mit Grund und Boden und eine gerechte Wohnungs- und Mietpolitik, Antrag 60. 1/II/2018: auf dem Berliner SPD-Landesparteitag am 16./17.11.2018, unter: <https://parteitag.spd-berlin.de/antraege/gemeinwohl-vor-profitstreben-fuer-einen-anderen-umgang-mit-grund-und-boden-und-eine-gerechte-wohnungs-und-mietenpolitik/>. ¹⁷⁸ Vgl. Groth/Streck: Abschöpfung, S. 328. Als subjektive Steuer hätte sie kaum bis keine Lenkungswirkung. Vgl. hierzu Löhr, Dirk: Wege und Irrwege der aktuellen Bodenreformdiskussion. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, 196-197/2018, S. 31–45, hier S. 38; Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 23. ¹⁷⁹ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 24. ¹⁸⁰ Ebd., S. 24; vgl. Groth/Streck: Abschöpfung, S. 328. ¹⁸¹ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 21. ¹⁸² Ebd. ¹⁸³ Ebd. ¹⁸⁴ George, Henry: Wie gleiche Rechte auf den Boden beansprucht und gesichert werden können, in: Senf, Gerhard (Hrsg.): Land und Freiheit. Zum Diskurs über das Eigentum von Grund und Boden in der Moderne, Wien 2013 [1891], S. 107–110, hier S. 107. ¹⁸⁵ Coulmas, Diana/Lehmbrock, Michael: Grundsteuerreform: Was kommt nach dem Praxistest?, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2001, S. 289–295; vgl. Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 21. ¹⁸⁶ Vgl. Trochowski, Daniela: Die Grundsteuer muss reformiert werden, in: Frankfurter Rundschau Online, 20.8.2018, unter: www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-die-grundsteuer-muss-reformiert-werden-a-1566099. ¹⁸⁷ Gastmann, Jörg: Kritik der Bodenwertsteuer: Nicht durchdacht, nicht mehrheitsfähig, 27.7.2017, unter: www.economy4mankind.org/de/bodenwertsteuer-kritik-nicht-durchdacht/.

«Rent Gap» bzw. der Ertragslückentheorie gilt: Wird Boden hoch besteuert, besteht der Anreiz, die maximale Grundrente aus dem Grundstück zu holen, also Mieten zu erhöhen, zu modernisieren und zu sanieren, Miet- in Eigentumswohnungen umzuwandeln, mehr Wohnraum oder andere vermietbare gebaute Umwelt auf derselben Grundfläche zu schaffen etc., also zu Mietsteigerung, Aufwertung und Verdrängung sowie auch zu weiterer Flächenversiegelung.

Die Bodenwertsteuer mag finanzpolitische Vorteile haben, indem sie die Einnahmen kommunaler Haushalte steigert, aber sozialpolitisch ist von ihr wenig zu erwarten. Nach der Studie von Difu und vhw ist sie «kein Instrument [...], mit dem direkt und gezielt gegen Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse vorgegangen werden kann».¹⁸⁸

3.4.4 Kostenwertmodell

Auf die Anwendung eines Kostenwertmodells hatten sich die Länderfinanzminister 2016 bereits geeinigt. Obschon ein entsprechendes Gesetz eine Mehrheit im Bundesrat hatte, kam es im Bundestag nicht zur Abstimmung, weil sich die Regierungspartei CSU am Ende dagegenstellte. Das Kostenwertmodell behält die verbundene Berechnungsgrundlage der derzeitigen Grundsteuer bei. Es stellt den Versuch dar, eine handhabbare Annäherung an die tatsächlichen Verkehrswerte (die für jedes Grundstück zu ermitteln als nicht machbar bezeichnet wird) zu konstruieren. Der Kostenwert setzt sich aus einer Bodenpreis- und einer Gebäudewertkomponente zusammen. Der Boden geht bei diesem Modell in Form der Grundstücksfläche multipliziert mit dem Bodenrichtwert ein, wie auch bei der Bodenwertsteuer (3.4.3) oder dem Ertragswertmodell (3.4.6). Die Gebäudewertkomponente ergibt sich aus dem Produkt von Bruttogeschossfläche und pauschalen Herstellungskosten abzüglich einer Alterswertminderung. Die Herstellungskosten werden nach Baujahresgruppen differenziert: je älter das Gebäude, desto niedriger die errechneten Herstellungskosten. Eine Differenzierung ist auch vorgesehen nach der Gebäudeart, zum Beispiel Ein- und Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, Hotels, Warenhäuser, Werkstätten, Autohäuser, Lager, Banken, Tennishallen, Garagen etc.

Vorteil dieses Modells ist, dass sowohl der aktuelle Grundstückspreis als auch der Wert der Gebäude in die Berechnung eingehen. Zu den Nachteilen gehört zum einen, dass beim Gebäudewert Ausstattung sowie Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen außen vor bleiben. Zum anderen wird beim Kostenwertmodell, so die Befürchtung von Difu und vhw, «weiterhin der größte Teil der Grundsteuer B auf den Gebäuden lasten».¹⁸⁹ Der Bodenpreis würde dann nicht ausreichend eingehen, um Anreize gegen das spekulative Halten unbebauter Grundstücke mit Baurecht zu entfalten.

3.4.5 Grundsteuer C

Um die zuletzt genannte Schwäche des Kostenwertmodells auszugleichen, wird die Wiedereinführung

der Grundsteuer C gefordert. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wird dies angekündigt: «Durch die Einführung einer Grundsteuer C ermöglichen wir den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern.»¹⁹⁰ Diese «Baulandsteuer» wird nur auf unbebaute Grundstücke mit Baurecht erhoben und soll Druck ausüben, die Bebauung nicht in spekulativer Absicht hinauszuzögern.

Eine Grundsteuer C existierte bereit in den Jahren 1961 und 1962. Kritiker*innen zufolge zeigte sich dabei, dass es sich bei ihr um «eine sehr streitbefangene Steuer» handelt, die zudem «bei einem bebauten, aber untergenutzten Grundstück» nicht greift.¹⁹¹ Dieser Kritiken kann entgegengehalten werden, dass die genannten Schwächen durch weitere Regelungen ausgeglichen werden können.

3.4.6 Ertragswertverfahren

In Folge des Drucks, den die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf die Bundesregierung ausgeübt hat, schlug das Bundesfinanzministerium im Dezember 2018 eine neue Variante vor. Nach diesem Berechnungsverfahren wird die Grundsteuer auf Basis der aktuellen Nettokaltmiete bzw. bei selbstgenutztem Eigentum einem Äquivalent berechnet. An weiteren Faktoren sollen das Baujahr sowie der Bodenpreis (Bodenrichtwert multipliziert mit Bodenfläche) eingehen. Die Fortschreibung der Steuerhöhe soll alle sieben Jahre erfolgen.

Der Bundesfinanzminister wirbt für diese Lösung mit dem Argument, sie würde «für mehr Gerechtigkeit sorgen».¹⁹² Zudem sei sie «vergleichsweise einfach umzusetzen»,¹⁹³ da die zur Berechnung notwendigen Daten bereits vorlägen. Weil dieses Verfahren die Grundsteuer vor allem in teuren städtischen Gegenden deutlich ansteigen lassen würde, ist ebendort zusätzlich ihre Kappung in der Diskussion.¹⁹⁴ Der Bundesfinanzminister sagte diesbezüglich zu, dass «durch die neue Grundsteuer Mieter, die zu günstigen Preisen in inzwischen teureren Stadtbezirken wohnen, nicht höher belastet» würden.¹⁹⁵

3.5 ZWISCHENFAZIT

Nachdem die teils intensive Debatte um die Besteuerung von Grund und Boden über Jahre keine politischen Folgen hatte, schienen sich die Ereignisse im Jahr 2018 infolge des BundesverfassungsgerichtsUrteils zu überschlagen. Einzelne Stimmen erinnern an die Bodenwertzuwachssteuer, die Grundsteuer C steht im aktuellen Koalitionsvertrag und öffentlich wurde lange Zeit vor allem zwischen Anhänger*innen der Bodenwertsteuer und jenen des Kostenwertmodells intensiv diskutiert. Während Erstere ein Dauerthema

¹⁸⁸ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 22. ¹⁸⁹ Ebd., S. 20. ¹⁹⁰ Ein neuer Aufbruch für Europa. ¹⁹¹ Löhr: Wege und Irrwege, S. 38. ¹⁹² Schelte für Scholz in Sachen Grundsteuer, in: Immobilien Zeitung, 6.12.2018. ¹⁹³ Ebd. ¹⁹⁴ Scholz will Mieterhöhungen vermeiden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.11.2018. ¹⁹⁵ Ebd.

in der kritischen Begleitung der Debatte darstellt,¹⁹⁶ schien Letzteres lange Zeit den Kompromiss darzustellen, auf den sich die in Bund und Ländern regierenden Parteien einigen könnten.¹⁹⁷

Allerdings scheint das Kostenwertmodell mittlerweile endgültig vom Tisch zu sein, es scheiterte im Gesetzgebungsverfahren «an den zeitlichen Abläufen und dem Widerstand der CSU».¹⁹⁸ In der Folge hat die Debatte Ende 2018 einen neuen Dreh erhalten. Nunmehr scheinen nur noch die Boden- bzw. Flächensteuer sowie das Ertragswertverfahren zur Debatte zu stehen. Die Auseinandersetzung darum ist in vollem Gange.

3.6 FAZIT ZUR AKTUELLEN DEBATTE: EIGENTUM, DEMOKRATIE, GOVERNMENT

Die lange Zeit ruhende Debatte zur (städtischen) Bodenfrage kommt angesichts der in Kapitel 1 beschriebenen ökonomischen und sozialen Problemlage seit einigen Jahren wieder in Gang. Aktiv sind in ihr insbesondere Vertreter*innen der Kommunen und deren wissenschaftliche Expert*innen, die mit den eingangs geschilderten Problemen unmittelbar konfrontiert sind. Hinzu kommt die hektisch anmutende Diskussion um die Grundsteuerreform, die durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil ausgelöst wurde und in die sich zusätzlich (Finanz-)Politiker*innen des Bundes und der Länder sowie Interessensvertreter*innen der Immobilieneigentümer einbringen.

Während in den Debatten nach wie vor marktradikale Stimmen laut zu vernehmen sind, die die Interessen des Immobilienkapitals vertreten (vgl. 3.1.1), hat sich inzwischen ein fachlicher und fachpolitischer Gegenpol herausgebildet, der auf eine Neuausrichtung der Bodenpolitik im Dienste einer sozialen Wohnungspolitik drängt (vgl. 3.1.1 bis 3.1.4). Dem über lange Zeit dominanten marktradikalen Mainstream steht seit einigen Jahren ein gut vernetzter und sichtbarer progressiver Mainstream gegenüber, dessen Reihen konkrete Vorschläge für eine soziale Bodenpolitik entstammen. Diese beinhalten Detailregelungen ebenso wie grundlegendere Forderungen, die oft auf konkreten lokalen Erfahrungen basieren und die vor allem öffentliches (meist kommunales) Bodeneigentum im Sinne einer Dekommodifizierung sowie die (finanziellen) Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in Bezug auf soziale Infrastrukturen stärken wollen. An viele dieser Forderungen kann im Schlussabschnitt kritisch geschlossen werden.

Weniger prominent im öffentlichen wie im Fachdiskurs sind die Forderungen aus sozialen Bewegungen. Diese Forderungen gehen teils in dieselbe Richtung wie jene des progressiven Mainstreams, teils vertiefen sie diese, teils setzten sie aber auch andere Akzente. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Demokratisierung des Bodeneigentums zu. Das Berliner Bündnis kommunal & selbstverwaltet Wohnen¹⁹⁹ etwa fordert als einen «Baustein» für «Mieter*innenmitbestimmung»²⁰⁰ die Einführung von Bodenräten, in denen «Mieter*innen, Vertreter*innen

aus der Nachbarschaft, des Bezirks, der LWU [landeseigenen Wohnungsunternehmen, die in den Vorschlägen des Bündnisses für das Land Berlin zentral sind; B.B.] und zivilgesellschaftlicher, gemeinwohlorientierter Träger kollektive Besitzer*innen des Bodens und der Immobilien sind».²⁰¹

Mit der Forderung nach Bodenräten werden zwei Ziele verbunden. Zum einen würde die Demokratisierung des Bodenbesitzes sicherstellen, dass bei Grundstücken in öffentlichem Eigentum die Interessen einer Vielzahl von Akteuren – und insbesondere von solchen mit sozialen Zielsetzungen – berücksichtigt werden müssten. Zum anderen reagiert das Bündnis mit dieser Forderung auf die «schlechten Erfahrungen der 2000er Jahre mit dem Verkauf großer Wohnungsunternehmen durch das Land Berlin», die zeigen, dass «kommunaler Besitz offenbar nicht dauerhaft gesichert» ist. «Kollektive Formen des Besitzes garantieren auch unter veränderten politischen Verhältnissen den Schutz vor Reprivatisierung und unsozialen Mietsteigerungen.»²⁰²

Als Vorbild hierfür nennt das Bündnis Community Land Trusts²⁰³ in den USA (vgl. 4.1). Eine weitere Quelle für die Aufdauerstellung des öffentlichen Eigentums können Stiftungen hierzulande sein, wie die Stiftung trias und die Stiftung Edith Maryon,²⁰⁴ die ebenfalls, aber auf privatrechtlichem Weg, anstreben, den Boden aus dem «Waren- und Erbstrom herauszulösen».²⁰⁵ In beiden Modellen wird sichergestellt, dass einmal für soziale Zwecke (wie bezahlbaren Wohnraum) genutzter Grund und Boden nicht später doch wieder privatisiert wird.

Zu dem übergeordneten Aspekt der Dekommodifizierung, dem viele der in diesem Abschnitt vorgestellten Vorschläge zugrunde liegen, kommt aus dem Bereich der sozialen Bewegungen also jener der Demokratisierung hinzu. Auf Basis der Sichtung der Debatte des progressiven Mainstreams kann noch ein dritter übergeordneter Aspekt identifiziert werden: das Verhältnis zwischen Government und Governance, also zwischen staatlich-gesetzlicher Regelung und einzelfallspezifischen Aushandlung in Netzwerken staatlicher und privater Akteure. Dies wird an zwei Problemkomplexen deutlich. Erstens wird an verschiedenen Stellen beklagt, dass bestehende Regelungen zu sehr Stückwerk seien, zu uneinheitlich und lediglich Möglichkeiten der Einzelfallverhandlungen eröffneten, in denen soziale Ziele nur bei entsprechenden Kräfteverhältnissen auf lokaler Ebene sowie bei entsprechender Personalausstattung der Kommunen

196 Groth/Streck: Abschöpfung; Löhr: Wege und Irrwege. 197 Vgl. Trochowski: Die Grundsteuer. 198 Scholz prüft zwei Modelle für die Grundsteuer, in: Immobilien Zeitung, 12.7.2018. 199 kommunal & selbstverwaltet Wohnen: Mieter*innen für die Demokratisierung der Wohnraumversorgung, Berlin 2018, unter: https://kommunal-selbstverwaltet-wohnen.de/kuswo_broschuere.pdf; Mitglieder im Bündnis sind: Kotti & Co, Stadt von unten, Mansteinstr. 10/10a, NKZ Mieterrat, Wrangel 66 e.V., Block 89, Bülow 52 Selbstverwaltetes Wohnen e. V. (ebd., S. 43). 200 Ebd., S. 9. 201 Ebd., S. 16. 202 Ebd. 203 Ebd. 204 Hellriegel, Maximilian/Schmitt Pacifico, Sara: Kompass für ein solidarisches Quartier – Reale Utopien für eine andere Stadtentwicklung. Masterarbeit am FB 11 der Goethe-Universität, Frankfurt a.M. 2018, S. 75f. 205 Stiftung Edith Maryon: Raum zu leben – über Generationen, Basel 2015, unter: https://maryon.ch/v2/wpcontent/uploads/Prospekt_2015-1.pdf.

durchsetzbar seien. Besonders deutlich wird das bei den bestehenden Möglichkeiten, die planungsinduzierte Bodenpreissteigerung abzuschöpfen (vgl. 3.3). Diese Aushandlungsprozesse werden aufgrund ihrer mangelnden Intransparenz und ihrer Inkonsistenz infolge der stets «projektgebundene[n] Verhandlungen zwischen der öffentlichen und privaten Hand und [der] notgedrungene[n] Flexibilität der Planung»²⁰⁶ als postpolitisch kritisiert, weil sie durchsetzungsstarke private (Kapital-)Interessen systematisch über die demokratische «Volksherrschaft» setzten.²⁰⁷ Dem wäre mit transparenten und allgemeingültigen Regelungen zu begegnen, also durch eine Stärkung von Government im Gegensatz zu Governance.

Zweitens zeigt die Untersuchung der Diskussion aktueller Vorschläge, dass Anreize häufig verpuffen, in eine andere als die anvisierte Richtung gehen oder

widersprüchliche Effekte zeitigen können. Dies wird bei der Forderung nach einer Bodenwertsteuer (3.4.3) deutlich, mit der einerseits brachliegendes Bauland mobilisiert werden soll, die aber andererseits auf die maximale Steigerung der Grundrente drängt und damit zu Mietensteigerungen und Verdrängung führen würde. Auch solchen kontraproduktiven Effekten von Anreizen wäre durch eine Stärkung von Government im Gegensatz zu Governance zu begegnen, in diesem Fall in Form einer Bevorzugung klarer Vorgaben anstelle von Anreizen.

Mit Demokratisierung und Government statt Governance wurden zwei weitere übergeordnete Aspekte identifiziert, die für eine soziale Bodenpolitik aus der aktuellen Diskussion destilliert werden können, die zu jenem der Dekommodifizierung hinzukommen, die im progressiven Mainstream weit expliziter vertreten ist.

²⁰⁶ Helbrecht/Weber-Newt: Die Abschöpfung, S. 69. ²⁰⁷ Ebd., S. 72f.

4 INTERNATIONALE BEISPIELE

Die im folgenden Abschnitt dargestellten ausländischen Beispiele sind für die aktuelle Bodenrechtsdiskussion aus mehreren Gründen von Interesse. Beim angloamerikanischen Community-Land-Trust-Ansatz geht es um selbstverwaltetes Boden- und Wohnungseigentum in Bewohnerhand. Das Schweizer Beispiel macht deutlich, dass der auch hierzulande schon mehrfach geforderte Planungswertausgleich zum Abschöpfen kommunalplanerisch bedingter Bodenpreissteigerungen mach- und umsetzbar ist. Und in den Politiken der beiden Städte mit Sonderstatus (Singapur als Stadtstaat, Wien als österreichisches Bundesland) zeigt sich, welche Vorteile große Bodenbestände in öffentlicher Hand für kommunalen Planungsspielraum und bewohnerorientierte Wohnungsversorgung haben können.

4.1 EIN ANGLOAMERIKANISCHER ANSATZ: COMMUNITY LAND TRUSTS

Eine spezifische Form, in der Boden zugleich vergemeinschaftet, demokratisiert und dauerhaft für bezahlbares Wohnen und andere gesellschaftlich sinnvolle Funktionen (wie genossenschaftliche Landwirtschaft oder Kleingewerbe) gesichert werden kann, bilden die Community Land Trusts (CLT),²⁰⁸ die in den USA entstanden sind und sich inzwischen in vielen Ländern finden.²⁰⁹ Unter den zahlreichen Modellen, Landbesitz in alternativer Form zu organisieren, sind sie «aktuell vermutlich die prominentesten».²¹⁰

Entstanden sind Community Land Trusts im Kontext der Bürgerrechtsbewegung in den 1960er Jahren zunächst als agrarische Siedlungen für afroamerikanische oder gemischte Gemeinschaften auf dem Land. Ab den 1980er Jahren wurden sie verstärkt auch in Städten gegründet. Boten sie de facto von Beginn an vor allem für rassistisch ausgegrenzte Afroamerikaner*innen Möglichkeiten, gemeinschaftlich Eigentum an Land zu erwerben, rückten ab den 1980er Jahren angesichts der «Bezahlbarkeitskrise»²¹¹ auf dem US-amerikanischen Häusermarkt der explizit soziale Auftrag und mit ihm die Wohnbedürfnisse von Armen in Stadt und Land in den Fokus.²¹²

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 interessieren sich zunehmend auch die Forschung sowie Stadtverwaltungen für CLT, weil diese auffällig gut durch die «Zwangsvollstreckungskrise»²¹³ gekommen sind. Vor allem deshalb «richten mittlerweile auch vermehrt staatliche Institutionen und städtische Verwaltungen CLTs ein».²¹⁴ Als Folge dieses jüngsten Booms wird «die Gesamtanzahl der durch die Trusts bereitgestellten Wohneinheiten in Wohneigentum [...] auf 10–15.000, der zur Miete auf 20.000 geschätzt».²¹⁵ Davis folgert aus dieser Erfolgsgeschichte angesichts unterschiedlicher Krisen: «Was CLT besser können als jede andere Organisationsform [...], ist Bezahlbarkeit zu bewahren, wenn es der Wirtschaft gut geht, und Häuser

und ihre Eigentümer zu schützen, wenn es ihr schlecht geht.»²¹⁶ Dies leisten CLT aufgrund ihrer spezifischen Kombination progressiver Elemente in Bezug auf «ownership, organization, and operation»,²¹⁷ also Eigentum, Organisation und Betrieb.

CLT sind «nicht gewinnorientierte, selbstverwaltete Gesellschaften, deren vorrangiges Ziel in der treuhänderischen Verwaltung gemeinschaftlichen Landbesitzes besteht, um diesen für sozial orientierten Wohnraum, aber auch für andere Zwecke – von Community-Gärten bis hin zu landwirtschaftlichen oder gewerblichen Nutzungen – bereitzustellen.»²¹⁸ Sie basieren auf einem «duale[n] Eigentümermodell»,²¹⁹ bei dem «das Eigentum an Grund und Boden vom Eigentum an den darauf errichteten Gebäuden getrennt ist».²²⁰ Der Boden gehört dem nicht profitorientierten CLT, der ihn satzungsgemäß niemals verkaufen wird.²²¹ Einzelne Grundstücke werden ähnlich dem Erbbaurecht (3.2.3)²²² zur Nutzung an Private verpachtet, die auf ihnen Gebäude errichten können, die ihnen in Privateigentum gehören.

CLT fungieren als «Mechanismus zum Abfangen des Bodenpreises»,²²³ weil der Boden durch diese Organisationsstruktur dem Markt und damit der Spekulation effektiv entzogen ist. Zu den Spezifika ihres Betriebes zählt, dass darüber hinaus auch Preissteigerungen der Gebäude bei Weiterverkauf zu einem hohen Prozentsatz beim CLT verbleiben. Dies ist in den jeweiligen Satzungen festgelegt. Hinzu kommt häufig ein Vorkaufsrecht des CLT.²²⁴ Auf diese Weise «kann der CLT den jeweiligen Wohnraum dauerhaft unter Marktwert anbieten»²²⁵ und «als potentielles Bollwerk gegen Verdrängung und Gentrifizierung sowie als Mittel der Nachbarschaftsentwicklung und Selbstermächtigung»²²⁶ dienen.

Eine Demokratisierung des Bodens wird durch die Organisationsform des CLT gewährleistet. Seine ge-

208 Davis, John Emmeus: *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in: Davis, John Emmeus (Hrsg.): *The Community Land Trust Reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2010, S. 3–47; Horlitz, Sabine: *Community Land Trusts in den USA: Strukturen und aktuelle Tendenzen*, in: Schönig, Barbara u. a. (Hrsg.): *Wohnraum für alle?!*, Bielefeld 2017, S. 281–297; Mironova, Oksana: *Der Wert von Grund und Boden – wie Community Land Trusts das Wohnen erschwinglich halten*, in: *ARCH+ H.* 231, 2018, S. 64–69. **209** «In den USA gibt es derzeit um die 250 Community Land Trusts. Mittlerweile werden auch in Kanada, England, Belgien und Neuseeland vergleichbare Trusts gegründet.» (Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 281) **210** Madden, David/Marcuse, Peter: *In Defense of Housing*, London/New York 2016, S. 209. **211** «affordability crisis»; Davis: *Origins and Evolution*, S. 28. **212** Vgl. zur Geschichte der CLT in den USA ebd. **213** «foreclosure crisis»; Davis: *Origins and Evolution*, S. 28. **214** Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 287. **215** Ebd., S. 285. **216** Davis: *Origins and Evolution*, S. 28; Übers. B.B. **217** Ebd., S. 3. **218** Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 281. **219** Mironova: *Der Wert von Grund*, S. 64. **220** Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 285. **221** «Land is removed permanently from the market, never resold by the nonprofit owner.» (Davis: *Origins and Evolution*, S. 4) **222** «CLTs haben eine mit dem deutschen Erbpachtssystem vergleichbare, duale Struktur, in der das Eigentum an Grundstück und Gebäude voneinander getrennt ist.» (Mironova: *Der Wert von Grund*, S. 64) **223** «as a land value capture mechanism»; Bunce, Susannah /Aslam, Farrah Chanda: *Land Trusts and the Protection and Stewardship of Land in Canada: Exploring Non-Governmental Land Trust Practices and the Role of Urban Community Land Trusts*, in: *Canadian Journal of Urban Research* 25(2), 2016, S. 23–34, hier S. 29; Übers. B.B. **224** Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 285; Mironova: *Der Wert von Grund*, S. 64. **225** Horlitz: *Community Land Trusts*, S. 286. **226** Ebd., S. 289.

wählte Leitung wird aus drei Gruppen besetzt: erstens Pächter*innen, zweitens Anwohner*innen der Nachbarschaft des CLT, die Davis als «the CLT's service area»²²⁷ bezeichnet, sowie drittens Vertreter*innen öffentlicher Interessen. Zu Letzteren gehören «Beamte, lokale Spender, nicht-profitorientierte Wohnungsbauunternehmen oder Betreiber sozialer Einrichtungen sowie andere Personen, von denen anzunehmen ist, dass sie für das öffentliche Interesse sprechen».²²⁸ Angestrebt wird durch diese Konstellation eine «Interessensbalance»,²²⁹ die dafür sorgt, dass der CLT in seine nachbarschaftliche und lokale Umgebung eingebunden ist und im Dienste der Allgemeinheit seinen sozialen Auftrag ernst nimmt.

Das größte Problem für CLT sind regelmäßig die Kosten des Landerwerbs. In den USA haben sie seit 1992 Zugang zu staatlichen Fördermitteln und sind als gemeinnützig anerkannt.²³⁰ Dass seit den 2010er Jahren Kommunen ihnen vermehrt «Land aus städtischem oder staatlichem Besitz zuführen»,²³¹ ist einerseits begrüßenswert. Andererseits können als Folge der stärkeren Einbindung von CLT in staatliche Strukturen ihre «zentralen Charakteristika an Bedeutung verlieren und [sie] auf ein weiteres Instrument der Absicherung staatlicher Investitionen und Fördermittel reduziert werden».²³² Dessen ungeachtet wird CLT etwa von Horlitz ein «transformatives Potential» zugeschrieben, denn sie «funktionieren unter den Bedingungen kapitalistischen Wirtschaftens, weisen als Möglichkeit, nicht-spekulativen Wohnraum herzustellen und dauerhaft zu sichern, aber gleichzeitig über dieses hinaus».²³³

Auch wenn es «für die spezifische Ausprägung des CLT-Modells [...] hiezulande keine Entsprechung» gibt,²³⁴ könnten im Rahmen des Erbbaurechtes (vgl. 3.2.3) und ergänzt durch «Bodenräte» (vgl. 3.6) ähnliche Strukturen auch in Deutschland geschaffen werden. Debatten darum haben bereits begonnen und konkrete Vorschläge liegen vor.²³⁵ Der Vorteil gegenüber gemeinnützigem oder kommunalem Grundbesitz läge vor allem in der dauerhaften und vor neuen Privatisierungswellen geschützten Institutionalisierung der Vergemeinschaftung und Demokratisierung des Bodens für bezahlbares Wohnen und andere sinnvolle Funktionen.

4.2 PLANUNGSWERT AUSGLEICH IN SCHWEIZER KANTONEN

In Unterkapitel 3.3 wurde darauf hingewiesen, dass in der «Bodenpolitische[n] Agenda 2020–2030» beim Thema «obligatorischer Planungswertausgleich zur Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen» dessen «grundsätzliche Praktikabilität» unter Verweis auf Basel Erwähnung fand. Es heißt: «Dort wird die sogenannte Mehrwertabgabe nach dem Schweizer Städtebaurecht seit Jahren erfolgreich eingesetzt.»²³⁶ Dieses Instrument, das auch in anderen Schweizer Kantonen schon länger Verwendung findet und inzwischen in allen Kantonen eingeführt werden soll, wird im Folgenden vorgestellt.

Ähnlich der Entwicklung in Deutschland wurde auch in der Schweiz in den 1970er Jahren versucht, die Abschöpfung des Planungswertausgleichs auf nationaler Ebene gesetzlich zu regeln. Der Begriff, der hierfür im schweizerischen Planungsrecht verwendet wird, ist der Mehrwertabgabe.²³⁷ Der entscheidende Anlauf, die Mehrwertabgabe in nationales Recht zu gießen, scheiterte allerdings 1974 in einem Referendum, das von Befürworter*innen kantonaler Eigenständigkeit sowie von «wirtschaftlichen Interessen mit Verbindungen zum Immobilien- und Bausektor»²³⁸ vorangetrieben worden war. Daraufhin wurde im 1979 eingeführten Raumplanungsgesetz den Kantonen lediglich die Möglichkeit eröffnet, eine solche Regelung zur Abschöpfung der planungsinduzierten Bodenpreissteigerung zu treffen. Davon haben nur vier Kantone Gebrauch gemacht: Bern, Neuchâtel, Genf und Basel (Stadt). Einen anderen Weg ging der Kanton Waadt, wo zunächst informell mittels individueller Aushandlung, ab 2011 als Gesetz eine zusätzliche kommunale Infrastrukturabgabe («taxe pour l'équipement communautaire»²³⁹) eingerichtet wurde, die dem Bau von Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen zugutekommt.²⁴⁰

Erst 2014 fand eine Verpflichtung zur Aufnahme der Mehrwertabgabe in kantonale Bestimmungen den Weg ins nationale Raumplanungsgesetz. Dieser Verpflichtung müssen diejenigen Kantone, die bislang noch keine entsprechende Regelung haben, bis Ende April 2019 nachkommen. Als Mindeststandard ist ihnen dabei vorgegeben, dass «[b]ei Einzonungen [...] mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abzuschöpfen (Art. 5 RPG)»²⁴¹ sind. Unter «Einzonungen» wird das Ausweisen neuer Baugebiete verstanden, die bisher Schutzzonen waren oder landwirtschaftlich genutzt wurden.²⁴² Die Erträge müssen für Ausgleichszahlungen bei «Rückzonungen», was die Umwidmung von einer Bauzone in eine Nichtbauzone bedeutet,²⁴³ oder

²²⁷ Ebd., S. 10. ²²⁸ Davis, John Emmeus/Jacobus, Rick: The City-CLT Partnership. Municipal Support for Community Land Trusts, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2018, unter: www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/the-city-clt-partnership-full.pdf, S. 5. ²²⁹ Ebd., S. 10. ²³⁰ Davis: Origins and Evolution, S. 34; Horlitz: Community Land Trusts, S. 284. ²³¹ Mironova: Der Wert von Grund, S. 69. ²³² Horlitz: Community Land Trusts, S. 289. ²³³ Ebd., S. 293. ²³⁴ Ebd. ²³⁵ Vgl. in Berlin das «Pilotprojekt ps wedding» (<https://pswedding.de/unser-konzept>) sowie «Community Land Trust (CLT). Eine Initiative für Berlin aus Friedrichshain-Kreuzberg» (<https://clt-berlin.org>). ²³⁶ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 26. ²³⁷ Dass diese mit Mehrwert im marxistischen Sinne wenig zu tun hat, ist offensichtlich. Gemeint sind kommunalpolitisch bzw. planerisch bedingte Bodenpreissteigerungen. ²³⁸ Viallon, François-Xavier: Added value capturing in Switzerland. How much is enough?, in: Gerber, Jean-David/Hartmann, Thomas/Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land, Milton Park 2018, S. 57–69, hier S. 59; Übers.: B. B. ²³⁹ Art 4b ff. Loi sur les impôts communaux (LICom) vom 5.12.1956. ²⁴⁰ Vgl. Viallon: Added value capturing, S. 60f.; Tillemans, Leah: S'approprier la nouvelle taxe – Lui donner sens – Les retours du canton de Vaud. Interview mit Pierre Imhof, in: Collage H. 3/2016, S. 13–15, unter: www.f-s-u.ch/media/archive1/collage/collage_2016/Collage_3_16.pdf; Bühlmann, Lukas: Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, in: Raum & Umwelt 4/2015, S. 20, unter: www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/ru_13_04_0.pdf. ²⁴¹ VLP-ASPAN: Raumentwicklung 2016, Bern 2016, unter: www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/vlp-aspan-jahresbericht_2016-dt-web.pdf, S. 5. ²⁴² Generalsekretariat Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Zersiedelungsinitiative. Faktenblatt: Raumplanung in der Schweiz, Bern 2018, unter: www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/faktenblatt/faktenblatt-raumplanung-de.pdf. ²⁴³ Baumgartner, Daniel/Seidl, Irmgard Seidl: Rückzonung – eine Herausforderung für die kommunale Nutzungsplanung. Eine empirische Untersuchung in drei Schweizer Gemeinden, in: disP 44 (173), 2008, S. 22–33, hier S. 31 f., unter: www.stmp.leibniz.it/fileadmin/downloads/artikel_Baumgartner.pdf.

für andere raumplanerische Maßnahmen verwendet werden. Bei der Umsetzung der Auflage, die Mehrwertabgabe in kantonale Bestimmungen einzufügen, zeigt sich, «dass immer mehr Kantone in ihren Gesetzgebungen über den Mindestabgabesatz von 20 Prozent bei Einzonungen hinausgehen und auch Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen [d.h. Änderung der Nutzungsart bzw. Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten; B.B.²⁴⁴] ausgleichen oder diese Möglichkeit zumindest den Gemeinden zugestehen».²⁴⁵

Die Regelung im Kanton Basel (Stadt), auf die DiFu und vhw verweisen, gibt es seit 1977. Die im dortigen Hochbautengesetz festgelegte Mehrwertabgabe «wird fällig, wenn durch eine Ein- oder Aufzonung die gemäß Zonenplan auf einer Parzelle zulässige Geschossfläche erhöht wird».²⁴⁶ Berechnet wird sie auf Basis der Differenz der Bodenverkehrswerte vor und nach der Umzonung. Die Hälfte der Bodenpreissteigerung geht an den Kanton. Diese Einnahmen müssen «für Maßnahmen eingesetzt werden, welche die Nachteile der baulichen Verdichtung durch Begrünung der Stadt kompensiert.»²⁴⁷ Im Zeitraum 2000 bis 2014 belief sich der so in Grünflächen investierte Betrag immerhin auf 43 Millionen Franken.²⁴⁸ Befreit werden von der Mehrwertabgabe kann nur das Gemeinwesen, also der Kanton, wenn die Umzonung «in unmittelbarer Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben»²⁴⁹ stattfindet.

In Bern, einem der anderen Kantone, in denen eine Mehrwertabgabe schon vor der aktuellen Auflage existierte, können Gemeinden diese freiwillig seit 1985 erheben. Allerdings zeigt die Analyse des Verwaltungskreises Oberaargau, wo nur 18 der 47 Gemeinden sie eingeführt haben,²⁵⁰ dass auf kommunaler Ebene eine «große Zurückhaltung»²⁵¹ besteht, gegen die Interessen von Grundeigentümern zu handeln und vermeintliche Nachteile im Steuerwettbewerb davonzutragen.

Abzuwarten bleibt, welche Resultate die derzeitige sukzessive Einführung der Mehrwertabgabe in allen Kantonen zeitigen wird. Lernen lässt sich aus den Erfahrungen in der Schweiz aber jetzt schon dreierlei: aus dem Fall des Kantons Bern, dass Lösungen, die auf Freiwilligkeit basieren, zu vermeiden sind; aus dem Fall von Basel, dass ein Planungswertausgleich in Form einer direkten Abschöpfung der Bodenpreissteigerung funktionieren kann, wenn die Regelung präzise und verbindlich ist; und insgesamt, dass ein neuer Anlauf auch in Deutschland lohnen kann. Auch in der Schweiz hat es 40 Jahre gedauert, aber bald gibt es dort landesweit einen Planungswertausgleich.

4.3 SINGAPUR: DER «PROPERTY STATE»

In boden- und wohnungspolitischer Hinsicht ist der Stadtstaat Singapur einzigartig. Bereits 2002 befanden sich 90 Prozent des Bodens in öffentlicher Hand, 82 Prozent der Bevölkerung wohnten in öffentlich errichteten Wohngebäuden, davon waren mehr als 90 Prozent Eigentümer ihrer Wohnungen.

4.3.1 Singapurs Bodenpolitik

Der Aufstieg Singapurs zu einer internationalen Wirtschaftsmacht mit einer exzeptionellen Boden- und Wohnungspolitik nahm mit der 1966 erlangten Unabhängigkeit von Großbritannien seinen Anfang. Die Voraussetzungen hierfür waren günstig: Zum einen befanden sich bereits fast 50 Prozent des Bodens in den Händen der Kolonialregierung und konnten von dieser übernommen werden. Indigene Bevölkerungsgruppen mit verbrieften Landrechten gab es nicht, auch kaum Bodenreformen behindernde Großgrundbesitzer. Und für den Ansatz der staatlich errichteten New Towns,²⁵² die heute das Stadtbild prägen, gab es bereits ein vom Singapore Improvement Trust (SIT) Ende der 1940er Jahre realisiertes Beispiel.²⁵³ Zum anderen hatte die bis heute regierende People's Action Party (PAP) in Ermangelung einer nennenswerten, da bereits früh weitgehend unterdrückten Opposition fast unumschränkte politische Macht zur Durchsetzung ihrer politischen Vorhaben. Im Gegensatz zu anderen südostasiatischen, aber auch europäischen Staaten wie Deutschland, die öffentlichen Grund und Boden an Private verkauften, verfolgte Singapur von Anfang an eine auf den gemäßigt sozialistischen Ansichten der Fabian Society und den Ideen von Henry George basierende Strategie. Dahinter stand das Ziel der PAP, den beschränkten Boden des Stadtstaats so effizient wie möglich zu nutzen.

Auf der Grundlage des 1966 verabschiedeten Land Acquisition Act (LAA) und der dort vorgesehenen Enteignungsvollmachten erwarb die Regierung Singapurs sukzessive immer größere Bodenflächen, die von 66 Prozent der staatlichen Gesamtfläche im Jahr 1975 auf 90 Prozent im Jahr 2002 anwachsen.²⁵⁴ Mit dem LAA sind Enteignungen «für jegliche öffentlichen Zwecke» wie zum Beispiel für Maßnahmen der Stadtentwicklung und Stadterneuerung oder auch für den Bau von New Towns möglich.²⁵⁵ Grundstücke im Eigentum von großen (auch ausländischen) Unternehmen sind nach einem Regierungsbeschluss von 1970 davon ausgenommen. Seit der Unabhängigkeit wurde Singapurs Bodenfläche zudem mittels Landaufschüttungen um 22 Prozent erweitert.

Grund und Boden wie auch Liegenschaftspolitik liegen in Singapur in den Händen des Staates und seiner eng miteinander vernetzten Institutionen wie der Singapore Land Authority (SLA), der Urban Redeve-

²⁴⁴ Generalsekretariat Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Zersiedelungsinitiative. Faktenblatt: Innenentwicklung, Bern 2018, unter: www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/faktenblatt/faktenblatt-innenentwicklung.pdf.download.pdf/faktenblatt-innenentwicklung-de.pdf. ²⁴⁵ VLP-ASPAN: Raumentwicklung 2016, S. 6. ²⁴⁶ Poldervaart, Pieter: Abgabe schafft grünen Mehrwert für alle, in: Collage H. 3/2016, S. 13–15, hier S. 13, unter: www.fs-u.ch/media/archive1/collage/collage_2016/Collage_3_16.pdf. ²⁴⁷ Ebd., S. 14. ²⁴⁸ Ebd., S. 15. ²⁴⁹ Ebd.; S. 13. ²⁵⁰ Viallon: Added value capturing, S. 62. ²⁵¹ Ebd., S. 63. ²⁵² Das Konzept der New Towns wurde zuerst in Großbritannien entwickelt. Es handelt sich dabei um geplante städtische Neugründungen bzw. Entlastungsstädte am Rande industrieller Großstädte. ²⁵³ Bittner, Regina/Hackenbroich, Wilfried/Rettich, Stefan: Singapurs «Sozialer Wohnungsbau», in: ARCH + 203: Planung und Realität, 2011, o. S. ²⁵⁴ Haila, Anne: Urban Land Rent: Singapore as a Property State, Oxford 2016, S. 71. ²⁵⁵ Ebd., S. 70.

lopment Authority (URA) und dem Housing Development Board (HDB).²⁵⁶ Beim Entzug von Grundeigentum erhielten private Grundstückseigentümer eine finanzielle, auf öffentlich festgesetzten, in größeren Zeitabständen novellierten Bodenpreisen basierende Entschädigung. Mit dieser Regelung sollte zweierlei unterbunden werden: eine Inanspruchnahme leistungsloser, durch öffentliche Planungen verursachter Bodenwertsteigerungen wie auch eine spekulative Orientierung von Bodenpreisen an möglichen künftigen Nutzungen.²⁵⁷

Ähnlich der 1972 von Hans-Jochen Vogel in München propagierten Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungs- und Nutzungseigentum wurden auch in Singapur Bodeneigentum und Bodennutzung getrennt.²⁵⁸ Bei der Nutzung verfolgt der Stadtstaat eine Doppelstrategie: eine Tauschwert- und eine Gebrauchswertorientierung. Kommerzielle und gewerbliche Nutzer können über Auktionen ein Pachtrecht erwerben und sich damit die Nutzung des gepachteten Bodens für einen begrenzten Zeitraum (99 Jahre) sichern. Die Pachtzahlungen der privaten Nutzer*innen garantieren dem Staat hohe kontinuierliche Einnahmen und geben ihm die Möglichkeit, damit auf öffentlichem Boden Einrichtungen der Daseinsvorsorge – insbesondere öffentlich geförderten Wohnungsbau – zu realisieren. 2010 dienten 14 Prozent der Fläche Singapurs dem Wohnen, 13 Prozent waren für Industrie und Gewerbe, 12 Prozent für Verkehrsinfrastruktur und jeweils 8 Prozent für Grünanlagen und Naturschutzgebiete, für Gemeinschafts- und Erholungsgebiete sowie öffentliche Einrichtungen vorgesehen.²⁵⁹

4.3.2 Öffentlicher Wohnungsbau

Für das nach der Unabhängigkeit Singapurs 1966 begonnene umfangreiche Wohnungsbauprogramm werden mehrere Gründe genannt. Mit der Bekämpfung der aus der Kolonialzeit übernommenen Wohnungsprobleme wollte die Regierungspartei PAP eine Erstarkung kommunistischer Kräfte – auch als Folge unzureichender Lebensbedingungen in den städtischen Slums – verhindern und umfangreiche Streiks und gravierende ethnische Konflikte und Spannungen in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit²⁶⁰ eindämmen. Das öffentliche Wohnungsbauprogramm sollte nicht nur zur Befriedung der Bevölkerung, sondern mittels einer gezielten Belegungsstrategie (siehe unten) auch zur Integration der verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen beitragen. Darüber hinaus sollten mit staatlich bereitgestellten und bezahlbaren Wohnungen die Reproduktionskosten und damit auch Löhne der Arbeitskräfte niedrig gehalten werden, um wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Singapur Wirtschaft zu fördern.

Die Realisierung des Wohnungsbauprogramms lag und liegt in den Händen des von der Regierung schon früh gegründeten HDB, das für Planung, Implementierung und Management des öffentlich geförderten Wohnungsbaus zuständig ist. Zunächst wurden Woh-

nungen für einkommensschwache Familien und Angehörige der Arbeiterschaft errichtet. Im Laufe der Jahre wurde die staatliche Wohnungsversorgung auf immer weitere Bevölkerungsteile – bis zu den Mittelschichten – ausgedehnt. 1970 wohnten 35 Prozent der Bevölkerung in öffentlich geförderten Wohnungen, 1980 waren es 67 Prozent und gegenwärtig sind es 82 Prozent.²⁶¹ Die Wohnungen wurden – dem aus der Kolonialzeit übernommenen britischen Vorbild folgend – in den sogenannten New Towns errichtet. Diese Großprojekte, von denen bis heute 23 realisiert wurden, sind über das gesamte Stadtgebiet gestreut und finden sich auch im Stadtzentrum und seinen Randbereichen. Als Folge anhaltender Veränderungen und Erweiterungen des Wohnungsbauprogramms haben sich die New Towns inzwischen zu selbstständigen funktionalen Einheiten mit eigenen Arbeits-, Freizeit- und Konsumangeboten²⁶² entwickelt. Das «mass housing» der Frühzeit hat «vertical towns» mit vielgeschossigen Hochhäusern und ausgedehnten öffentlichen Räumen Platz gemacht.²⁶³ Singapurs Wohnsiedlungen tragen Namen wie englische Landsitze («The Lake Estates») und sind umgeben von parkähnlichen Grünanlagen.²⁶⁴

Die öffentlich errichteten Wohnungen werden – auch dies ist eine Besonderheit von Singapur – an ihre Bewohner*innen nicht vermietet, sondern verkauft. Diese Praxis verdankt sich ideologischen Überlegungen des ersten Premierministers des Landes. Dieser wollte eine «Eigentümergeellschaft», da er im Eigentum ein wichtiges Instrument zur kulturellen Identitätsbildung sah.²⁶⁵ Finanziert wird das Wohneigentum neben staatlichen Zuschüssen und zinsgünstigen Darlehen über den auf die Pensionskasse der Kolonialzeit zurückgehenden Central Provident Fund (CPF), der ein obligatorisches Sparmodell für alle Berufstätigen darstellt: Alle Arbeitnehmer müssen 20 Prozent ihres monatlichen Gehalts einzahlen, Arbeitgeber weitere 17 Prozent beisteuern.²⁶⁶ Der CPF stellt so etwas wie eine Sozialkasse dar, in der alle sozialen Sicherungssysteme des Landes zusammengeführt werden. Mit Arbeitslosengeld, Pensions- und Krankenkassenzahlungen steht der Fonds für soziale Absicherung; gleichzeitig ist er das zentrale Instrument für den Erwerb öffentlich errichteter Wohnungen.²⁶⁷ Dieser erfolgt in Form eines Mietkaufs, bei dem der Eigenanteil der Erwerber durch Einlagen aus der Sozialkasse finanziert werden kann. Das Wohnungskaufmodell steht allen Bürger*innen des Stadtstaates offen – nicht jedoch ausländischen Arbeitskräften oder Zugezogenen.

²⁵⁶ Ebd., S. 216. ²⁵⁷ Ebd., S. 71. ²⁵⁸ Ebd., S. 75. ²⁵⁹ Ministry of National Development Singapore: A High Quality Living Environment For All, zit. nach: Kliem, Frederick: Eine Stadt bauen, ein Volk erschaffen, in: Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung, 13.11.2018, S. 9. ²⁶⁰ Kliem: Eine Stadt bauen, S. 15ff.; Transformation: Singapur, unter: <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de>. ²⁶¹ Haila: Urban Land Rent, S. 97. ²⁶² Bittner u. a.: Singapurs «Sozialer Wohnungsbau». ²⁶³ Ebd. ²⁶⁴ Woltersdorf, Adrienne: Wohnungen für alle, in: IPG-Newsletter der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 11.6.2018, Berlin. ²⁶⁵ Kliem: Eine Stadt bauen, S. 14. ²⁶⁶ Ebd., S. 4. ²⁶⁷ Bittner u. a.: Singapurs «Sozialer Wohnungsbau».

Eine besondere Rolle bei der Wohnungsvergabe spielt die ethnische Zugehörigkeit der Bewerber*innen. 1989 wurde als Reaktion auf latent vorhandene ethnische Konflikte die Ethnic Integration Policy (EIP) verabschiedet.²⁶⁸ Nach dieser soll sich die ethnische Zusammensetzung jedes einzelnen Wohnblocks und Quartiers am Anteil der drei Ethnien – Chinesen, Malaien und Inder – an der Gesamtbevölkerung orientieren.

Der Entstehung einer wohlhabenden Erbschaftselite hat die Regierung einen Riegel vorgeschoben. Ein Horten von HDB-Wohnungen durch begüterte Bürger*innen zur Vermögensbildung und zur Weitergabe an ihre Erben ist untersagt. Die staatlichen Subventionen für das HDB-Wohnungsbauprogramm sind hoch. Allein 2017 beliefen sie sich auf rund 1,19 Milliarden Singapur-Dollar (etwa 757 Millionen Euro).²⁶⁹ Zu diesen Kosten zählen neben dem Bau von Wohnungen Preisabschläge und Zuschüsse für Erstkäufer*innen und einkommensschwache Haushalte und niedrigverzinsliche Darlehen sowie Subventionen, die Grund und Boden betreffen (und deren Höhe davon abhängt, ob die Bewertung des Bodens auf Wohnnutzung oder aber alternativen, wesentlich höhere Grundrenten ermöglichenden Nutzungen basiert).²⁷⁰ Neben dem staatlichen Wohnungsbauprogramm gibt es in Singapur seit den 1990er Jahren auch privaten Wohnungsbau. Den Investoren werden die Grundstücke – wie auch im Falle privater Unternehmen – in Erbpacht für 99 Jahre übertragen. Nach den Vorstellungen der Regierung soll der Anteil öffentlich geförderter Wohnungen infolge einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung auf bis zu 70 Prozent reduziert werden.²⁷¹

Die hierzulande kaum zur Kenntnis genommene Bodenpolitik des Stadtstaates Singapur macht mehreres deutlich:

- Zur Lösung der Boden- und Wohnungsfrage ist kein Potpourri unverbundener Einzelstrategien, sondern eine gesamtstädtisch übergreifende Strategie erforderlich, mit der nicht allein ökonomische, sondern auch soziale und politische Ziele verfolgt werden können.
- Privateigentum an Grund und Boden ist keine unabdingbare Voraussetzung für die kapitalistische Wirtschaft und deren Wachstum. Das öffentliche Eigentum in Singapur ist ein praktischer Beleg dafür, dass eine Doppelstrategie in Bezug auf Nutzung und Verwertung des Bodens möglich ist: eine hochprofitable Nutzung durch private Unternehmen und zugleich eine zufriedenstellende Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für große Teile der Bevölkerung.
- Mit dem Verfügungseigentum an Grund und Boden erhält die öffentliche Hand einen weitreichenden Handlungsspielraum nicht allein in Bezug auf die Versorgung mit Wohnraum, sondern auch in stadtentwicklungspolitischer, stadtplanerischer und ökologischer Hinsicht. Diese Bereiche und ihre Entwicklung sind nicht mehr von den Interessen einzelner Grundeigentümer oder großer Investoren abhängig.

- Öffentliches Eigentum an Grund und Boden macht es möglich, Bodenspekulation und damit ein zentrales Hindernis für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und für eine effiziente Stadtentwicklungspolitik zu unterbinden. Fehlendes Bauland und hohe Wohnungspreise – auch dies zeigt die Politik Singapurs deutlich – sind nicht Ergebnis unzureichender planerischer Ausweisung von Bauflächen, sondern der Bauboden verknappenden Spekulationen des privaten Grundstücksmonopols.

4.4 DIE LIEGENSCHAFTS- UND WOHNUNGSPOLITIK DER STADT WIEN

Immer dann, wenn in Deutschland Defizite der geltenden Wohnungspolitik (Primat des Privatsektors, Unzulänglichkeiten des öffentlich geförderten, privat errichteten sozialen Wohnungsbaus) offenkundig werden, richtet sich das wohnungspolitische Interesse verstärkt auf den Wiener Ansatz des «Kommunalen Wohnbaus». Dies war in den 1970er Jahren der Fall und dies ist auch gegenwärtig wieder so. Der Wiener Wohnungsbau, bei dem nahezu 60 Prozent aller Mietwohnungen einer Sozialbindung unterliegen, ist erneut zum Mekka für eine steigende Zahl von Wohnungswissenschaftler*innen und -politiker*innen geworden.

Wiener Bodenpolitik und «Kommunaler Wohnbau»

Bereits Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts wurden in Wien mit dem Kauf großer innerstädtischer Flächen – zunächst für Projekte der technischen und sozialen Infrastruktur – die Grundlagen für einen kommunalen Flächenpool geschaffen. Zentraler Schritt für die spezifische Boden- und Wohnungspolitik Wiens war jedoch die Loslösung der Stadt von Niederösterreich und die Institutionalisierung eines selbstständigen Bundeslandes Anfang 1922.²⁷² Mit dem Recht, eigene Steuern zu erheben, und einer offensiven Finanz- und Steuerpolitik konnten die regierenden Sozialdemokraten in den Folgejahren im «Roten Wien» ein umfangreiches Reformprogramm in die Wege leiten, das von der Schul- bis zur Gesundheitspolitik reichte. Einer der «wichtigsten Programmpunkte [war] die Regelung der Wohnungsverhältnisse. [...] Hier forderte das Programm unter anderem eine neue Bauordnung und Wohnungsordnung als Grundlage für den Bau gesunder Wohnhäuser, die Vermehrung des Grundeigentums der Gemeinde durch Erwerb unverbauter Grundstücke in großem Maßstab, [...] vor allem aber die Errichtung von Häusern mit Kleinwohnungen und Werkstätten für Gewerbetreibende auf gemeindeeigenen Grundstücken in allen Gemeindebezirken aus städtischen Mitteln sowie die Förderung gemeinnütziger Baugenossenschaften durch pachtweise Überlassung von baureifen Grundstücken.»²⁷³ Steu-

²⁶⁸ Ebd. ²⁶⁹ Woltersdorf: Wohnungen für alle. ²⁷⁰ Haila: Urban Land Rent, S. 101. ²⁷¹ Ebd., S. 98. ²⁷² Die LINKE Frankfurt: Wohnen ist Menschenrecht – Wohnungsbaupolitik in Wien, Manuskript, Frankfurt a.M. 2018, S. 3. ²⁷³ Czeike, Felix: Wiener Wohnbau vom Vormärz bis 1923, in: Mang, Karl u. a. (Hrsg.): Kommunalen Wohnbau Wien. Aufbruch 1923–1934, Wien o.J.

ereinnahmen wie die aus der von privaten Wohnungseigentümern erhobenen Wohnbausteuer wurden für eine intensive Bodenvorratspolitik verwandt, die die Stadtverwaltung bis 1924 zum größten Grundbesitzer in Wien werden ließ und die Umsetzung eines umfangreichen, bis heute geltenden Wohnungsbauprogramms – den «Kommunalen Wohnbau» – ermöglichte. Bis 1934 wurden im Rahmen dieses Programms mehr als 61.000 Wohnungen errichtet.²⁷⁴ Anders als beim sozialen Wohnungsbau in Deutschland, der unter Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel von privaten Bauträgern realisiert wird und letztlich nichts anderes als eine öffentlich bezuschusste private Vermögensbildung ist, wurden die Wiener Gemeindebauten von der Stadt in Eigenregie errichtet und zentral verwaltet. Aufgrund des großen Bestandes an kommunalen Flächen wurden diese Bauten nicht auf nur wenige Standorte konzentriert, sondern konnten mit dem Ziel der sozialen Durchmischung der Bevölkerung über alle Wiener Stadtbezirke verteilt werden.²⁷⁵ Das durch den hohen Anteil an Flächen in Kommunalbesitz ermöglichte Festhalten an diesem wohnungspolitischen Ansatz führte dazu, dass 1951 die 100.000. Gemeindewohnung fertiggestellt wurde.²⁷⁶ 30 Jahre später, 1981, lag die Zahl der Gemeindewohnungen doppelt so hoch. Verwaltet werden sie von dem Unternehmen «Wiener Wohnen», das sich zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt befindet und sich als größte Hausverwaltung Europas bezeichnet.²⁷⁷

Während in vielen deutschen Städten ab den 1970er Jahren ein (Aus-)Verkauf kommunaler Liegenschaften erfolgte, wurde in Wien dem Erhalt und Ausbau des kommunalen Flächenpools anhaltend große Bedeutung beigemessen. Als die Stadt nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und den Grenzöffnungen zu osteuropäischen Staaten in den 1990er Jahren ihre jahrzehntelange räumliche Nachkriegsnischenfunktion verlor und die Bevölkerungszahl deutlich anstieg, erwarb der bereits 1984 gegründete Wiener Stadterneuerungs- und Wohnbereitstellungsfonds (WBSF) zusätzliche Flächen und entwickelte diese zu Baupland.²⁷⁸

Mehr als die Hälfte der aktuellen Bauvorhaben wird auf sogenannten Potenzialflächen wie den großen Branchen ehemaliger Bahnhöfe und/oder auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen realisiert. «Eine Voraussetzung für die günstige Entwicklung dieser neuen Wohngebiete besteht darin, dass die Bauflächen sich entweder bereits im Eigentum der Stadt befanden oder von öffentlichen Unternehmungen (wie den Österreichischen Bundesbahnen) zu günstigen Konditionen [anders als in Deutschland; W.H.] akquiriert werden konnten.»²⁷⁹ Die Großflächigkeit der neuen Baugebiete ermöglicht – dafür wird das Projekt Seestadt Aspern als Beispiel genannt – ganzheitliche, verschiedene Bereiche (von Arbeitsplätzen bis zu Bildungseinrichtungen und sozialräumlichen Aspekten) umfassende Strategien.

4.4.2 Schwerpunktverlagerungen in der Wiener Wohnungspolitik

Eine offensive Bodenpolitik ist Grundlage für eine eigenständige kommunale Wohnungspolitik. Wie diese allerdings konkret ausfällt, hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen und der politischen Ausrichtung einer Stadtregierung ab. So haben auch in Wien ab den 1950er Jahren neben dem «Kommunalen Wohnbau» weitere, auf die Wohnungsversorgung anderer Einkommensgruppen zielende Förderformen an Bedeutung gewonnen. «Als Ausdruck der Versöhnung zwischen den großen politischen Lagern» erfuhr dabei die gemeinnützige Wohnungswirtschaft einen deutlichen Aufschwung. «In den 1950er Jahren verdoppelte sich die Anzahl von Genossenschaften und verdreifachte sich die Anzahl der Kapitalgesellschaften»,²⁸⁰ die bereits in den 1980er Jahren 60 Prozent der gemeinnützigen Wohnungen verwalteten. Der gemeinnützige verdrängte allmählich den «Kommunalen Wohnbau», der ab den 1990er Jahren sukzessive zurückgefahren wurde. Das letzte Projekt unter dieser Förderform wurde 2002 realisiert. Inzwischen haben auch in Wien – wie beim sozialen Wohnungsbau in Deutschland – private Bauträger die Möglichkeit, öffentlichen Fördermittel für die Errichtung von Wohnungen mit einer befristeten Mietpreisbindung in Anspruch zu nehmen.

Nach einer Statistik der Wiener Arbeiterkammer belief sich die Zahl der kommunal errichteten Gemeindewohnungen 2017 auf 208.000 Wohneinheiten; Genossenschaften und gemeinnützige Wohnungsunternehmen verfügten über 182.000 Wohnungen. Knapp 60 Prozent aller Wiener Mieterhaushalte lebten damit in kommunal geförderten Mietwohnungen.²⁸¹ Dass diese aus deutscher Sicht geradezu opulente öffentlich geförderte Wohnungspolitik dennoch auf Kritik stößt, liegt an den Zuweisungs- und Vergabekriterien, die an Einkommenssicherheit, Aufenthaltsstatus und Familiensituation der Antragsteller*innen²⁸² gebunden sind. Begünstigt werden Angehörige der unteren und mittleren Mittelschicht; die wirklich Bedürftigen, einkommensschwache Haushalte und sozial und ökonomisch marginalisierte, haben hingegen nur einen «erschwererten Zugang zum geförderten Wohnungsbau».²⁸³

Das Anlageverhalten privater (Groß-)Investoren hat auch in Wien auf dem privaten Grundstücksmarkt inzwischen zu drastisch gestiegenen Grundstückspreisen mit entsprechenden Mietsteigerungen geführt. Dies hat zusammen mit einer signifikanten, die Alters- und Sozialstruktur der Wiener Bewohnerschaft deut-

²⁷⁴ Die LINKE Frankfurt: Wohnen ist Menschenrecht, S. 3. ²⁷⁵ Ebd. S. 4. ²⁷⁶ Ebd., S. 5. ²⁷⁷ Reinprecht, Christoph: Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum: Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende, in: Schönig u. a. (Hrsg.): Wohnraum für alle?!, Bielefeld 2017, S. 218. ²⁷⁸ Die LINKE Frankfurt: Wohnen ist Menschenrecht, S. 6. ²⁷⁹ Reinprecht: Kommunale Strategien, S. 225. ²⁸⁰ Kainrath, Wilhelm: Länderbericht Österreich, in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 1988, S. 170. ²⁸¹ Zit. nach Die LINKE Frankfurt: Wohnen ist Menschenrecht, S. 6. ²⁸² Reinprecht: Kommunale Strategien, S. 220. ²⁸³ Ebd., S. 216.

lich verändernden Bevölkerungszunahme die Stadt Wien veranlasst, den kommunalen Wohnbau unter dem Stichwort «Gemeindewohnungen neu» wieder aufzunehmen. Im November 2018 kam es zudem zur Verabschiedung einer neuen, auf die Errichtung bezahlbaren Wohnraums setzenden Bauordnung. Nach dieser sollen zwei Drittel aller Wohnungen, die künftig auf neuen, für Wohnen ausgewiesenen Flächen errichtet werden, in die Kategorie «geförderte Wohnnutzfläche» fallen. «Die Miete darf hier nicht mehr als fünf Euro netto/qm betragen.»²⁸⁴

In Wien wird deutlich, dass auch unter kapitalistischen Wirtschaftsbedingungen eine angemessene Wohnungsversorgung für große Teile der Bewohner-

schaft möglich ist, wenn die folgenden Voraussetzungen gegeben sind:

- ein entsprechender politischer Willen;
- größere, über die Gesamtstadt gestreute Areale an Grund und Boden in kommunalem Eigentum;
- ein damit einhergehender großer kommunaler Handlungs- und Planungsspielraum sowie
- die Errichtung großer, an den Bedarfen der Bewohner*innen orientierter preisgünstiger Wohnungsbestände in Eigenregie.

Offen ist allerdings, ob und inwieweit die spezifische Form der Wiener Wohnungsversorgung auch unter veränderten politischen Machtverhältnissen im Bundesland Wien auf Dauer Bestand haben wird.

²⁸⁴ Hasnain, Kazim: Fünf Euro pro Quadratmeter – so geht's, in: Spiegel Online, 22.11.2018, unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/wien-fuenf-euro-pro-quadratmeter-wohnung-so-geht-s-a-1239764.html>.

5 EINE GRUNDSÄTZLICHE VERÄNDERUNG IST ERFORDERLICH

Die Nachfrage nach Grund und Boden sowie Immobilien ist gegenwärtig – darauf wurde bereits eingangs hingewiesen – immens. Immobilien sind nach der Finanzkrise, dem Siegeszug des Finanzmarktkapitalismus und der Niedrigzinspolitik der Banken zum prioritären Investitionsfeld für Kapitalanleger geworden. Nicht allein in den Großstädten der Ballungsräume und in den wirtschaftlich attraktiven Mittelstädten werden Grundstücke vermehrt als Anlage- und Spekulationsobjekte gesehen, «ein zunehmendes Kaufinteresse von außerlandwirtschaftlichen Kapitalanlegern (macht sich auch) am landwirtschaftlichen Grundstückmarkt (bemerktbar)».²⁸⁵ Inzwischen «besitzt der deutsche Immobilienmarkt (zudem) ein großes Potential für Geldwäsche [...]». Nach Schätzungen waren es allein 2017 über 30 Milliarden Euro.²⁸⁶ Der Anstieg bei Immobilienpreisen hat nach einem aktuellen Länderbericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Deutschlands «dynamischsten Städten eine genaue Beobachtung verdient», insbesondere München und Frankfurt am Main seien von einer Immobilienblase bedroht.²⁸⁷ Bei Neubauten in zentralen Lagen dieser Städte ist der Anteil der Grundstückskosten von früher 30 Prozent auf inzwischen 60 bis 70 Prozent gestiegen. Zwischen Durchschnittseinkommen einerseits und Miet- und Bodenpreisen andererseits klafft eine immer größer werdende Schere. Die Mietbelastungsquote der Haushalte steigt damit ungebrochen weiter. Nach einer aktuellen Studie der Hans-Böckler-Stiftung mussten im Herbst 2017 in Deutschlands Großstädten rund 40 Prozent der Haushalte (5,6 Millionen) mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für Miete und Nebenkosten aufwenden.²⁸⁸ Jeder zehnte Großstadthaushalt gibt mehr als die Hälfte des verfügbaren Einkommens für Miete aus.²⁸⁹ Gleichfalls der Böckler-Stiftung zufolge fehlen in den deutschen Städten gegenwärtig mehr als zwei Millionen bezahlbare Wohnungen. Der Sozialwohnungsbestand mit Mietpreisbindungen, der sich in den alten Bundesländern in den 1980er Jahren auf mehr als 4 Millionen belief, ging bis 2017 auf 1,2 Millionen Wohnungen zurück. Einem immer weiter um sich greifenden Mangel an bezahlbaren Wohnungen, der dazu führt, dass selbst Mittelschichtsangehörige wegen steigender Mieten gezwungen sind, ihren Lebensstandard einzuschränken, steht in den Entscheidungs- und Managementzentralen der globalen Wirtschaft der Bau von Wohnungen gegenüber, die nicht zur Nutzung, sondern allein als Kapitalanlage dienen.

Diese Probleme und Missstände werden trotz ihres Umfangs von den politischen Entscheidungsträgern entweder nicht zur Kenntnis genommen – wie die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie deutlich zeigt (vgl. Abschnitt 3.1.1) – oder es wird versucht, ihnen mit einer Reihe isolierter fachspezifischer Ansätze (steuer- und planungsrechtlicher wie auch

liegenschaftspolitischer Art; vgl. Abschnitt 3.2 ff.) zu begegnen. Ein radikaler, an der Wurzel (*radix*) ansetzender Ansatz fehlt. Der allgemeine Hintergrund der Bodenproblematik wie kapitalistische Wirtschaftsweise und verwertungsorientierte Funktion des privaten Grundeigentums bleibt ebenso außen vor wie die eingangs skizzierten spezifischen Treiber der aktuellen Probleme auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt wie Globalisierung von Kapitalverwertung und Kapitalanlegern, finanzmarktgetriebenes wirtschaftliches Wachstum und seine räumliche Konzentration, Niedrigzinspolitik und steigender Nachfragedruck sowie sich überlagernde Ziele und Formen bei der Verwertung von städtischem Grund und Boden (von der ertragsorientierten Grundrente bis zum Boden als Teil der Kapitalverwertung und «Parkplatz» für überakkumuliertes Kapital).

5.1 WIRKSAMKEIT DER GEGENWÄRTIG DISKUTierten ANSÄTZE

Was leisten die aktuell diskutierten Ansätze? Was kann mit ihnen, was soll mit ihnen erreicht werden? Am häufigsten genanntes Ziel ist gegenwärtig die Bekämpfung der Wohnungsnot infolge einer immer weiter auseinanderklaffenden Schere zwischen Bedarf und Angebot an preiswertem Wohnraum. Diese hat allerdings auch – dies soll nicht vergessen werden – mit Entwicklungen zu tun, die häufig außer Acht gelassen werden: auf der Bedarfsseite mit einer Zunahme hybrider Beschäftigungsverhältnisse und stagnierender bzw. rückläufiger Lohnniveaus, auf der Angebotsseite mit einem langjährigen Rückzug von Bund und Ländern aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und dem gleichzeitigen Abbau sozialer Wohnungsbestände infolge auslaufender Sozialbindungen. Der Einfluss der aktuellen Veränderungen auf dem Boden-, Wohnungs- und Kapitalmarkt soll damit nicht kleiner werden; diese spielen bei den aktuellen Wohnungsempfängen unbestritten eine maßgebliche Rolle. Das auf den Boden fokussierte private Profitinteresse treibt Immobilien- und Wohnungspreise gleichermaßen in die Höhe.

Von den aktuell diskutierten bodenpolitischen Maßnahmen ist für die Reduzierung der Wohnungsproblematik jedoch kaum Besserung zu erwarten. Die Auswirkungen der verschiedenen Steuermodelle sind unmittelbar finanzpolitischer und allenfalls mittelbar sozialpolitischer Natur. Die für Bebauungspläne geforderten Festsetzungen der Allokation von sozialem

²⁸⁵ Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften: Aktuelles zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht, Berlin 2018, S. 3. ²⁸⁶ Transparency International: Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland, Kompakt, Berlin 2018, S. 1. ²⁸⁷ Zit. nach: Ritzki, Fabienne: Diesen deutschen Städten droht eine Immobilienblase, 10.12.2018, unter: <https://web.de/magazine/ratgeber/wohnen-immobilien/deutschen-staedten-droht-immobilienblase-33192246>. ²⁸⁸ Schmid, Fred: ... die sich arm mieten, 23.11.2018, unter: www.isw-muenchen.de/2018/11/die-sich-arm-mieten. ²⁸⁹ Siehe Frankfurter Rundschau vom 13.9.2017.

Wohnungsbau können zwar Standorte festlegen, aber keine baulichen Aktivitäten bewirken. Städtebauliche Verträge, die von einer zunehmenden Zahl von Kommunen abgeschlossen werden, können zum Bau von Sozialwohnungen beitragen, allerdings ist deren Zahl – auch nach Aussagen aus der Stadt München, die über langjährige Erfahrungen mit diesem Instrument verfügt (siehe hierzu weiter unten) – angesichts des vorhandenen Bedarfs nur unzureichend. Gleiches gilt für das Instrument des Vorkaufsrechts.

5.1.1. Besteuerung sowie gemeinwohlorientierte Eingriffe in die Verwertung privaten Grund und Bodens

Große Erwartungen werden gegenwärtig an eine Grundsteuerreform gerichtet. Ob sich dabei eine reine Bodenbesteuerung oder eine kombinierte Besteuerung von Boden und aufstehenden Gebäuden durchsetzen wird, ist noch nicht abschließend geklärt. In Hamburg und München wird zudem auch über eine Einführung der schon bei früheren Wohnungsempfängen diskutierten Bodenwertzuwachssteuer nachgedacht. Ziel aller Besteuerungsmodelle ist eine Abschöpfung steigender Bodenwerte bzw. Bodenwertzuwächse. Die Abschöpfung von leistungslosen, durch kommunale Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen bewirkten Gewinnen kann beim Verkauf von Grundstücken oder auch in festgelegten zeitlichen Abständen periodisch erfolgen. Bei der Reformvariante Bodenwertsteuer ist zur Vermeidung von Negativeffekten vorgesehen, dass Grundstücke mit Eigennutzung erst ab einer bestimmten Größe erfasst werden und Grundstücke mit Sozialwohnungen unberücksichtigt bleiben. Die Höhe dieser Steuer ist unabhängig von der tatsächlichen Bebauung, da sie sich an der rechtlich maximal zulässigen Nutzung orientieren soll. Unbebaute Grundstücke würden damit um ein Vielfaches höher belastet als heute.²⁹⁰ Ob und in welchem Umfang die mit der vorgeschlagenen Steuerreform erwartete Abkehr von einer spekulativen Zurückhaltung bzw. Hortung auch unbebauter Grundstücke durch private Eigentümer und eine Ausweitung des Angebots an Bauland erreicht werden kann, ist eine offene Frage.

Ein verstärkter Verkauf von Grundstücken wird allerdings kaum – vor allem in attraktiven Lagen – zu einem Absenken der Bodenpreise und dem Bau bezahlbarer Wohnungen führen. Die vorherrschende Funktion von Boden und Wohnungen als profitable Kapitalanlage wird durch steuerliche Reformen nicht beseitigt. Darauf haben Vertreter der politischen Ökonomie bereits in den 1970er Jahren im Kontext der Bodenwertzuwachssteuer hingewiesen. «Die Untersuchung der Bodenwertzuwachssteuer und des Planungswertausgleichs haben gezeigt, dass von dieser Teilabschöpfung der Bodenwertzuwächse keine Einwirkung auf das Niveau der Bodenpreise erwartet werden kann. Für das Problem der Wohnungsversorgung heißt das, dass die Mietpreise weder durch die eine noch durch die andere Abgabe auf den Bodenwertzuwachs beein-

flusst werden.»²⁹¹ Auch nach Ansicht der Autoren der «Bodenpolitischen Agenda 2020–2030» ist: «Die Bodenwertsteuer [ist] kein Instrument [...], mit dem direkt oder gezielt gegen Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse vorgegangen werden könnte.»²⁹² Von der aktuell diskutierten Reform der Grundsteuer wird im Gegenteil – wenn diese auch künftig auf die Mieter*innen übertragen werden kann – ein Negativeffekt erwartet: eine zusätzliche, durch die öffentliche Hand verursachte Verteuerung. Ob diese Entwicklung – wie vom Bundesfinanzministerium beteuert – abgewendet werden kann, wird die kommunale Praxis zeigen.

Mit steuerlichen Reformen wie der vor allem von kommunalen Vertreter*innen präferierten Bodenwertsteuer partizipieren Kommunen an der Wertsteigerung von Grund und Boden. Für ihre Haushalte bedeutet dies zusätzliche Einnahmen, die – dies ist sozialpolitisch ihr potenzieller mittelbarer Effekt – für Aufgaben der Daseinsvorsorge, so auch für die Förderung bezahlbarer Wohnungen eingesetzt werden können. Ein Steuermodell wie die Bodenwertsteuer, das auf maximale Erträge setzt, dürfte für Städte von besonderem Interesse sein: je höher der angesetzte Wert, desto höher die kommunalen Steuereinnahmen.

Auf die Grenzen steuerrechtlicher Maßnahmen hat bereits in den 1970er Jahren die SPD hingewiesen: «Die Entwicklung auf dem Bodenmarkt [werde] sich in den kommenden Jahren durch zunehmende Verknappung bei rascher steigenden Preisen so verschärfen [...], dass kleinere Korrekturen, etwa steuerrechtlicher Art, nicht mehr zureich(t)en.»²⁹³ «Deswegen sollte eine Steuerreform immer nur im Zusammenhang und als begleitende Maßnahme für ein soziales Bodenrecht stehen.»²⁹⁴

Eine besondere Form der Besteuerung wird in Staaten wie Kanada und Neuseeland praktiziert. Mit einer hohen Sondersteuer wird hier versucht, dem spekulativen Erwerb von Grund und Boden durch ausländische Investoren einen gesetzlichen Riegel vorzuschieben. Von Regierenden Bürgermeister in Berlin wird neuerdings eine ähnliche Regelung in Erwägung gezogen. Die Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Verträge, mit denen Investoren zur Schaffung von sozialem Wohnraum und zur anteiligen Übernahme von Infrastrukturkosten verpflichtet werden und mit denen gegenwärtig die höchsten Förderzahlen realisiert werden, sind gleichfalls begrenzt. Für neu errichtete Wohnungen, die über § 34 BauGB genehmigt werden – und dies sind im Durchschnitt etwa 50 Prozent, in der Stadt München bis zu 80 Prozent –, kommen städtebauliche Verträge nicht infrage. Sie können nur in bestimmten Bereichen – auf kommunalen Grundstücken, bei denen privatrechtliche Regelungen möglich sind oder im Rahmen neuen Planungsrechts (Bebauungspläne) – geschlossen werden. Mithilfe solcher Verträge hat die Stadt München zwischen 1994 und 2017 Baurecht auf

²⁹⁰ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 21. ²⁹¹ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 241. ²⁹² Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 22. ²⁹³ Conradi u. a.: Für ein soziales Bodenrecht, S. 139. ²⁹⁴ Ebd., S. 115.

privaten Flächen für mehr als 12.000 Wohnungen geschaffen,²⁹⁵ gleichzeitig fiel in diesem Zeitraum eine weit größere Zahl von Wohnungen aus der Sozialbindung.²⁹⁶

Die quantitative Wirksamkeit des geltenden Vorkaufsrechts ist in wohnungspolitischer Hinsicht gleichfalls begrenzt. Kommunales Eingreifen ist nur in Gebieten möglich, in denen durch Satzungen – wie Milieuschutz- oder Erhaltungssatzungen – Gemeinwohlgründe zur Ausübung des Vorkaufsrechts vorliegen. Die Zahl derartiger Gebiete ist in der Regel begrenzt, beschränkt sich auf nur wenige Häuserblöcke und ist überdies auf wenige Jahre befristet.²⁹⁷ Dementsprechend niedrig ist auch die Zahl realisierter Fälle in Großstädten mit den größten Defiziten bei bezahlbarem Wohnraum wie München und Frankfurt am Main. In München wurden zwischen 1994 und 2010 «45 Anwesen mit insgesamt 599 Wohnungen durch Ausübung des Vorkaufsrechts erworben und wieder privatisiert».²⁹⁸ Die Stadt Frankfurt am Main hat in Gebieten, für die eine Milieuschutzsatzung gilt, «seit 2016 den Kauf von 23 Immobilien empfohlen, das Liegenschaftsdezernat hat aber nur 8 Wohnhäuser erworben sowie für weitere 13 Objekte [...] sogenannte Abwendungsvereinbarungen erzielt».²⁹⁹

Für die Schaffung bezahlbarer Wohnungen wird schließlich von vielen Seiten – so auch von Difu und vhw – «eine aktive Baulandpolitik der Städte und Gemeinden» gefordert, da «die Bereitstellung geeigneter Grundstücke [...] dafür eine unverzichtbare Voraussetzung» sei.³⁰⁰ Vernachlässigt wird dabei, dass auch gegenwärtig gebaut wird, zum Teil in beträchtlichem Umfang – nur nicht in dem Marktsegment, in dem der Bedarf kontinuierlich zunimmt: dem des bezahlbaren Wohnraums. Für private Investoren ist dieser angesichts der gegenwärtigen Kapitalverwertungsbedingungen nicht rentabel. Ein dauerhafter, bezahlbarer und der Renditelogik entzogener Wohnungsbestand im Sinne kommunaler Daseinsvorsorge ist daher nicht Ergebnis einer «aktiven Baulandpolitik», sondern nur mit einem Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik zu erreichen.

Dem Ziel «Bekämpfung der Wohnungsnot» steht kein umfassendes Konzept, sondern nur ein fragmentierter Maßnahmenkatalog mit allenfalls begrenzter Wirksamkeit gegenüber. Einige der Maßnahmen greifen zu kurz, da weitere relevante Politikbereiche wie Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitik außer Acht gelassen werden; bei anderen stehen einem wachsenden Bedarf nur geringe Fallzahlen in der Praxis gegenüber. Diese Maßnahmen sind kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Dafür ist die Stadt München mit dem teuersten Bodenmarkt in Deutschland – trotz einer Vielzahl als beispielhaft erachteter bodenpolitischer Instrumente – ein beredtes Beispiel. Auch beim Bundeskongress «Nationale Stadtentwicklungspolitik» im September 2018 in Frankfurt am Main war in Bezug auf die meisten der hier erörterten Instrumente von einer Nischenfunktion die Rede. Die Diskrepanz zwischen

Problemumfang und kommunal zur Anwendung kommenden Instrumenten ist eklatant.

5.1.2. Öffentliches Eigentum an Grund und Boden – Erbpacht und Bodenbevorratung

In der aktuellen bodenpolitischen Diskussion gewinnt zunehmend die Erkenntnis an Relevanz, dass – angesichts der Entwicklungen auf dem Grundstücks- und Bodenmarkt – öffentliches Eigentum an Grund und Boden im Sinne einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und zur Sicherung und Stärkung des kommunalen Handlungsspielraums ein zentrales Erfordernis ist.

Ein erster, wenn auch begrenzter Schritt könnte hier eine Abkehr vom Verkauf von noch in öffentlicher Hand befindlichen Grundstücken zu Höchstpreisen an Private sein. Diesen sollten vielmehr befristete Nutzungsrechte – mit Gemeinwohlbindungen – im Wege des Erbbaurechts eingeräumt werden. Dieses spielt zum Beispiel in den Niederlanden und in Singapur eine bodenpolitisch wichtige Rolle und entspricht weitgehend der von Hans-Jochen Vogel in den frühen 1970er Jahren vorgeschlagenen Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungs- und ein Nutzungseigentum. Kommunen haben mit diesem Instrument das Recht, Nutzer und Art der Nutzung zu bestimmen, und behalten ihre planerischen Gestaltungsmöglichkeiten. Über Konzeptverfahren (siehe Abschnitt 3.2.3) können sie ihre stadtentwicklungspolitischen Ziele langfristig sichern. Auch ist «eine Verbesserung der Allokationsbedingungen des sozialen Wohnungsbaus denkbar, wenn die Gemeinden in der Lage wären, (über städtebaurechtliche Festsetzungen) die Nutzung vor allem innerstädtischen Bodens entsprechend festzulegen».³⁰¹ Erbbaurechtszinsen sind zudem eine dauerhafte kommunale Einnahmequelle. Mit ihrer Bemessung können die Kommunen zur Senkung von Baukosten beitragen.

Eine weitergehende, gleichfalls auf den Erhalt öffentlichen Bodeneigentums setzende Forderung wurde im Oktober 2018 von Münchener Seite vorgeschlagen. Zur dauerhaften Sicherung nicht allein des kommunalen, sondern des gesamten öffentlich-rechtlichen Liegenschaftsvermögens – vorrangig für Zwecke des Gemeinwohls – soll das Grundgesetz um einen Artikel 15a erweitert werden, der den Umgang mit Grund und Boden in öffentlichem Eigentum für alle staatlichen Ebenen regeln soll:

«(1.) Grund und Boden im Eigentum des Bundes, der Länder, der Kommunen und deren Anstalten, Stiftungen und mehrheitlich beherrschten Unternehmen dient mit den darauf errichteten Gebäuden und Anlagen der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Er ist auch

²⁹⁵ Vgl. www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html. ²⁹⁶ So der frühere Münchener Stadtdirektor Stephan Reiß-Schmidt in einem Vortrag in der Evangelischen Akademie in Frankfurt am Main am 17.10.2018. ²⁹⁷ Felsch, Bernadette-Julia: Wege zu einer gerechten Bodenordnung, München 2010, S. 39. ²⁹⁸ Ebd., S. 40. ²⁹⁹ Manus, Christoph: Stadt nutzt Vorkaufsrecht kaum, in: Frankfurter Rundschau, 1.11.2018. ³⁰⁰ Difu/vhw: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, S. 14. ³⁰¹ Brede u. a.: Politische Ökonomie, S. 257.

nach deren Entfall vorrangig für Gemeinwohlzwecke wie geförderten Wohnungsbau, Gesundheitsvorsorge, Bildung und Betreuung, Kultur und Sport sowie Natur- und Klimaschutz nutzbar zu machen.

(2.) Der Bestand des staatlichen Liegenschaftsvermögens ist zu erhalten und nach Möglichkeit zu mehren.

(3.) Grund und Boden im Eigentum von Bund, Ländern und Kommunen und deren Anstalten, Stiftungen und mehrheitlich beherrschten Unternehmen darf nicht privatisiert werden. Er kann mit Gemeinwohlbindungen anderen staatlichen Ebenen zu angemessenen Konditionen dauerhaft oder befristet übereignet werden. Ein Verkauf gegen Höchstgebot ist ausgeschlossen. Privaten können befristete Nutzungsrechte mit Gemeinwohlbindungen im Wege des Erbbaurechts eingeräumt werden.³⁰²

Mit einer gezielten Politik der Bodenbevorratung soll zusätzlich zum Erhalt auch für den Ausbau des kommunalen Grundstücksports gesorgt werden. Dafür wird die Einrichtung revolvierend angelegter Boden- und Infrastrukturfonds gefordert. Die kommunalen Haushalte sollten hierfür mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden: Gedacht ist dabei an Einnahmen aus den oben genannten. Bund und Länder sollten den Aufbau dieser Fonds zusätzlich unterstützen: mit einer Anschubfinanzierung aus Mitteln der Wohnungs- und Städtebauförderung sowie der Bereitstellung bundes- und landeseigener Grundstücke. Ein aktueller Beschluss des Bundestages kommt dieser Forderung ein Stück weit entgegen. Danach sollen von den knapp 20.000 Liegenschaften, die die bundeseigene Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwaltet, etwa 5.000 kostengünstig an Kommunen für den Bau von Wohnungen vergeben werden.³⁰³

Diese Zahlen klingen zunächst hoch, erweisen sich aber angesichts des Umfangs der gegenwärtigen Bedarfe – allein in den drei Städten Berlin, Köln und Frankfurt am Main hat nahezu die Hälfte aller Einwohner*innen Anspruch auf einen Wohnungsbesitzungschein – als vergleichsweise gering. Und die erwarteten Mittel aus Grundsteuereinnahmen dürften infolge weiterer kommunaler Aufgaben, die mit ihnen finanziert werden sollen – von preisgünstigen Wohnungen bis zu Einrichtungen der Infrastruktur – kaum zum Aufbau eines angemessenen Bodenverrats reichen.

5.2 EIN PROBLEMADÄQUATER SCHRITT: ERWEITERUNG DES ÖFFENTLICHEN EIGENTUMS AN GRUND UND BODEN

Die gegenwärtig diskutierten und praktizierten Ansätze zur Bekämpfung der kommunalen Boden- und Wohnungsproblematik sind zwar richtige, aber nur sehr begrenzte Schritte zur Bewältigung dieser Herausforderung. Erforderlich ist ein weitreichender, dem Problemumfang entsprechender Politik- und Paradigmenwechsel mit einer generellen Infragestellung des Privateigentums an Grund und Boden. Städtischer Boden müsste damit in den Ballungszentren sukzessive

in kommunales Eigentum überführt und dem Kapitalverwertungskreislauf entzogen werden. Beispiele aus dem Ausland wie Wien und der dortige «Kommunale Wohnbau» oder die auf staatlichem Bodeneigentum basierenden Erbbaurechtspolitiken von Singapur oder den Niederlanden könnten hier als Vorbilder dienen. Boden steht in diesen Staaten zum einen kostengünstig für öffentlichen Wohnungsbau und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung und kann zum anderen in Erbpacht an private Akteure vergeben werden.

Nach den Regelungen des Grundgesetzes und einschlägigen Äußerungen von verfassungsrechtlicher Seite ist eine solche Bodenpolitik auch hierzulande vorstellbar. In Artikel 14 Grundgesetz geht es zunächst in Absatz 1 um den Schutz von Eigentum und Erbrecht, dann aber in Absatz 2 auch darum, dass «Eigentum verpflichtet» und »sein Gebrauch [...] zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen» soll und Enteignungen im Sinne dieses Wohles zulässig sind (Abs. 3). Nach dem weitergehenden Artikel 15 kann «Grund und Boden [...] zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden». Ein lange zurückliegender, in jüngerer Zeit jedoch häufig zitierter Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1967 verweist darauf, dass «die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, [es] verbietet [...], 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.»³⁰⁴

Angesichts der zunehmenden Beeinträchtigung des Gemeinwohls und der Lebensbedingungen immer größerer Bevölkerungsgruppen durch die Entwicklungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt ist eine Politik erforderlich, die sich nicht allein auf punktuelle Ansätze beschränkt, sondern an den Ursachen dieser Problematik ansetzt. Die oben genannten Interessen der Allgemeinheit müssten dabei über private Profitinteressen gestellt werden. Ziele sollten eine schrittweise Zurückdrängung von Bodeneigentum sein, das nicht der privaten Nutzung, sondern allein der monopolistischen Verwertung dient, sowie ein sukzessiver Aufbau von Gemeinschaftseigentum – zur Gewährleistung «eine[r] dem Wohl der Allgemeinheit dienende[n] sozial gerechte[n] Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung» (Baugesetzbuch § 1 Abs. 5, München 2018). Zur politischen Durchsetzung dieser Ziele gibt es das Instrument der Enteignung gegen Entschädigung. Beim Bau von Autobahnen oder bei Einrichtungen der Kohle- und Atomwirtschaft sind

³⁰² Reiß-Schmidt, Stephan: unveröffentlichtes Manuskript. ³⁰³ Bund will Baugrundstücke freigeben, in: www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/bund-grundstuecke. ³⁰⁴ Zit. nach Luft, Christa: Wider den Marktradikalismus, hrsg. von der Rosa-Luxemburg Stiftung, Reihe Analysen Nr. 46, Berlin 2018, S. 14.

Enteignungen keine Seltenheit, in der Wohnungspolitik kommen sie seit den Nachkriegsjahren allenfalls in Ausnahmesituationen zum Tragen. Der so gewonnene Boden sollte für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und bezahlbaren Wohnungsbau verwendet werden. «Ein[em] eventuell denkbaren Missbrauch [sollte] durch Erkämpfung einer demokratischen Kontrolle und Mitbestimmung der Bürger» begegnet werden.³⁰⁵

Für die Umsetzung dieser keineswegs revolutionären, sondern auf dem Boden des Grundgesetzes stehenden und an die bodenpolitischen Vorschläge von Hans-Jochen Vogel in den frühen 1970er anknüpfenden Forderung bedürfte es einer differenzierten Auseinandersetzung, die jedoch an dieser Stelle nicht möglich ist, sondern Gegenstand einer weiteren Studie sein sollte. Umsetzungsrelevante Vorschläge aus jüngerer Zeit gibt es bereits. Die Initiative «Deutsche Wohnen & Co enteignen» etwa votiert – mit Unterstützung der LINKEN – für ein Volksbegehren, das darauf zielt, die Wohnungsbestände großer Wohnungsbauunternehmen mit Gewinnerzielungsabsichten und einem Bestand von mindestens 3.000 Wohnungen sukzessive in Gemeineigentum zu überführen.³⁰⁶ Ziel ist die Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnraum zu bezahlbaren Mieten. Die Entschädigung soll per Gesetz geregelt und anteilig vom Land Berlin und über Kredite finanziert werden. Zur Sicherung demokratischer und transparenter Entscheidungsstrukturen soll für die vergesellschafteten Wohnungsbestände ein Gesamtmietbeirat eingerichtet werden.

Von einem Mitglied des «Münchener Aufrufs für eine andere Bodenpolitik» kommt ein Vorschlag, der sich

gleichfalls auf Artikel 15 des Grundgesetzes stützt und sich für eine Begrenzung der privatrechtlichen Verfügungsgewalt über Grund und Boden ausspricht.³⁰⁷ Unter Hinweis auf die Bodenpolitik Dänemarks wird eine mengenmäßige Begrenzung des privaten Bodeneigentums auf den Eigenbedarf gefordert. «Das im Erbfall über den Eigenbedarf der Erben hinausgehende Grundvermögen würde [...] gegen Entschädigung verstaatlicht und in Erbpacht zur Nutzung vergeben. Das Bodeneigentum und die damit erzielbaren Einkünfte würden so nach und nach über ein paar Generationen hinweg an die Gemeinschaft zurückfallen. Nicht mehr möglich wäre die Hortung von und das Spekulieren mit Grund und Boden und damit das Erzielen leistungsloser Einkünfte.»³⁰⁸

Für eine staatliche Regulierung der privaten Bodenverwertung ist Dänemark – wie bereits erwähnt – kein Einzelbeispiel. In Singapur befindet sich nahezu der gesamte Grund und Boden des Stadtstaates in öffentlicher Hand. Die mit einer solchen Bodenpolitik von vielen – wie bereits im Kontext der oben genannten bodenpolitischen Vorschläge von Hans-Jochen Vogel – befürchtete Beseitigung der kapitalistischen Gesellschaftsform ist weder in Dänemark noch in Singapur eingetreten. Es handelt sich vielmehr um Staaten mit einer anderen Bodenordnung und maßgeblichen Vorteilen für die Wohnungsversorgung ihrer Bevölkerung.³⁰⁹

«Gesellschaftliche Veränderungen», so hieß es bereits 1972, «werden uns nicht geschenkt, sie müssen erkämpft werden. Dies gilt auch für ein soziales Bodenrecht».³¹⁰

305 Janssen/Ratz: Bodenpolitik und Bodenrechtsreform, S. 42. **306** Vgl. www.dwenteignen.de/. **307** Felsch: Wege zu einer gerechten Bodenordnung, S. 119 ff. **308** Ebd., S. 120. **309** «Mit der Wohnungsversorgung findet» einem Gesprächspartner in Singapur zufolge «in dem ansonsten wenig sozialen Singapur eine Art Umverteilung statt», 2.12.2018. **310** Conradi u. a.: Für ein soziales Bodenrecht, S. 142.

ANHANG

GLOSSAR

Bodenfonds

Bodenfonds würden es Kommunen erlauben, den Bestand an eigenen Grundstücken systematischer zu verwalten und auszuweiten. In sie könnten neben eigenen auch Grundstücke von Bund und Ländern eingehen. Sie sollten als Sondervermögen und revolvingierend aufgelegt werden, sodass Einnahmen zweckgebunden nur zu weiterem Grunderwerb genutzt werden können.

Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer würde die Grundsteuer nur auf Basis des Bodenpreises berechnen, mithin der kapitalisierten → Grundrente. Ignoriert würde der Wert der sich auf ihnen befindlichen Gebäude. Vertreter*innen der Bodenwertsteuer versprechen sich von ihr neben einer gerechteren Besteuerung von Grundeigentum und einer Vergesellschaftung «leistungsloser Profite» eine effizientere Nutzung des Bodens. Kritiker*innen verweisen darauf, dass dies vor allem Mietsteigerungen, Verdrängung und Bodenversiegelung nach sich ziehen würde.

Bodenwertzuwachssteuer

Die Bodenwertzuwachssteuer würde die Steigerung der Bodenpreise besteuern. Sie kann a) einmalig beim Verkauf oder kontinuierlich auf Basis der Bodenpreisentwicklung und b) subjektiv im Verhältnis zu Einkommen und Vermögen des Grundbesitzers oder objektiv im Verhältnis zum Grundstückspreis erhoben werden. Wie die → Grundsteuer C soll sie Bodenspekulation Einhalt gebieten, wie beim → Planungswertausgleich sollen so «leistungslose Profite» vergesellschaftet werden.

Differentialrente I

Diese Form der → Grundrente ist abhängig von der spezifischen Lage eines Grundstücks und seiner funktionalen und räumlichen Verortung. Je günstiger diese Lage für ein Unternehmen ist, desto höher ist der auf diesem Grundstück über Kosteneinsparungen realisierbare Surplusprofit. Dieser Differenzbetrag zwischen dem individuellen Produktionspreis und dem im Marktpreis zum Ausdruck kommenden Durchschnittsprofit kommt dem Grundeigentümer in Gestalt der Differentialrente zugute. Durch die Verwandlung des Surplusprofits in Grundrente entzieht der Grundeigentümer dem gewerblichen oder kommerziellen Grundstücksnutzer einen Teil des erwirtschafteten Mehrwerts.

Differentialrente II

Die Differentialrente II resultiert aus der Intensität der Bebauung und der ökonomischen Nutzung einer bestimmten Bodenfläche. Zwischen Intensitätsrente und Grundstückslage besteht ein enger Zusammenhang.

Dies zeigt die Bebauung großstädtischer Zentren und damit jener Areale mit höchster Lagequalität und intensivster Bodennutzung. In der Regel finden sich dort nur noch Nutzungen wie große Einzelhandelsbetriebe und Bürohochhäuser, in denen die höchsten Erträge (Surplusprofite) erwirtschaftet und mit denen die höchsten Renten erzielt werden. An beiden Formen der Differentialrente zeigt sich die Bedeutung der kommunalen Bauleitplanung: Mit ihren Festsetzungen über die Art der Nutzung des Bodens und die Geschoszahl der zu errichtenden Gebäude übt sie entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Differentialrenten und ihre Entwicklung aus.

Erbpacht

Bei der Erbpacht werden für einen Zeitraum von zum Beispiel 50 oder 99 Jahren die Nutzungsrechte für einen Pachtzins abgegeben, der Boden aber wechselt nicht den Eigentümer. Insbesondere Kommunen können auf diese Weise mit dem Boden auch Gestaltungsmöglichkeiten in der Hand behalten und zudem in den Pachtverträgen zahlreiche Auflagen machen, etwa in Bezug auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums oder sozialer Infrastrukturen. Sinnvoll ist eine Vergabe nach Konzept (→ Konzeptvergabe).

Ertragswertverfahren

Nach dem Ertragswertverfahren, wie es das Bundesfinanzministerium aktuell vorschlägt, würde die Grundsteuer auf Basis der aktuellen Nettokaltmiete bzw. bei selbstgenutztem Eigentum auf Grundlage eines Äquivalents berechnet. An weiteren Faktoren würden das Baujahr sowie der Bodenpreis eingehen. Die Fortschreibung der Steuerhöhe soll alle sieben Jahre erfolgen. Eine Kappung der Steuerhöhe wird erwogen, um sie in zentralen Lagen hochpreisiger Städte zu dämpfen.

Finanzialisierung

In der gegenwärtigen Entwicklungsphase der kapitalistischen Wirtschaft in Richtung Finanzmarktkapitalismus vollzieht sich – vor allem in den Metropolen und in Verdichtungsräumen – ein Formwandel der Grundstücksverwertung. Grundstücke werden – ähnlich wie Unternehmen und frühere Einrichtungen der Daseinsvorsorge – immer stärker zur reinen Finanzanlage und damit zu einem integralen Bestandteil der Verwertung im Strom unterschiedlicher Anlageformen des Kapitals. Eigentumstitel über Grundstücke werden so zu einer Form fiktiven Kapitals, die sich im Prinzip nicht mehr von Aktien, Wertpapieren oder Unternehmensbeteiligungen unterscheidet. Der Formwandel von Bodenflächen in handelbare Finanzprodukte (Finanzialisierung) geht mit eindeutigen Renditeforderungen einher. Damit stehen auch bei der Grundstücksverwertung wie bei anderen Anlageformen Ertragsmaximierung und Spekulation im Vordergrund.

Flächensteuer

Bei der reinen Flächensteuer würde die Grundsteuer nur auf Basis der Grundstücksgröße berechnet. Weil weder der Bodenpreis noch der Wert ggf. vorhandener Gebäude einginge, wird sie als sozial sehr ungerecht kritisiert.

Grundrente

Nach dem auf der Marx'schen Werttheorie basierenden Verständnis von Boden ist dieser keine Ware, da er keinen Wert in Form vergegenständlichter menschlicher Arbeit besitzt. Das Privateigentum an Grund und Boden und damit das Monopol eines Eigentümers über eine bestimmte Bodenfläche ermöglichen diesem, für deren Nutzung und ökonomische Verwertung ein Entgelt, die sogenannte Grundrente, zu verlangen. Diese Rente wird nicht durch den Boden, sondern durch die auf ihm verrichtete Arbeit erzeugt und ist Teil des gesellschaftlich produzierten Mehrwerts. Sie fällt umso höher aus, je ertragreicher die Nutzung eines Grundstücks ist. Im Falle des Bodenverkaufs tritt die Grundrente als Bodenpreis in Erscheinung. Dieser ist nicht der Kaufpreis des Bodens, sondern der Rente, welche die Nutzung des Bodens abwirft bzw. – angesichts spekulativer Erwartungen über künftige Nutzung und Nutzungsintensität – abzuwerfen verspricht. Die Rente kann als Zins auf ein imaginäres Kapital aufgefasst werden, dessen Höhe vom jeweils geltenden Zinssatz abhängt. Die städtische Grundrente erscheint als → Differentialrente, wenn der Boden für Zwecke der Produktion und Zirkulation genutzt wird. Im Falle von Wohnnutzung nimmt sie die Form → einer Monopolrente an.

Grundsteuer B

Grundsteuer B wird für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude erhoben. Sie wird berechnet auf Basis eines Einheitswertes, der mit der bundeseinheitlichen Steuermesszahl sowie dem kommunal festgelegten Hebesatz multipliziert wird. Der Einheitswert wurde zum Zeitpunkt der letzten Hauptfeststellung (alte Länder: 1. Januar 1964, neue Länder: 1. Januar 1935) mittels eines → Ertragswertverfahrens festgelegt. Weil die Werte trotz Fortschreibungen veraltet sind, hat das Bundesverfassungsgericht eine Reform der Grundsteuer bis Ende 2019 angemahnt.

Grundsteuer C

Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wird die Wiedereinführung der Grundsteuer C angekündigt, die bereits 1961/62 gesetzlich vorgesehen war. Sie würde im Sinne einer «Baulandsteuer» nur auf unbebaute Grundstücke mit Baurecht erhoben. Wie auch bei der → Bodenwertsteuer soll damit Druck ausgeübt werden, die Bebauung nicht in spekulativer Absicht hinauszuzögern. Anders als bei der Bodenwertsteuer würde die Grundsteuer C nur bei unbebauten Grundstücken anfallen.

Konzeptvergabe

Anstatt Grundstücke, wie bisher üblich, im Höchstpreisverfahren zu vergeben, können Kommunen und andere öffentliche Grundeigentümer Grundstücke mittels Konzeptvergabe verkaufen oder besser noch in → Erbpacht vergeben. Die Entscheidung der Vergabe erfolgt auf Basis des überzeugendsten Konzeptes. Bei der Ausschreibung können umfangreiche Vorgaben gemacht werden, etwa in Bezug auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums oder sozialer Infrastrukturen.

Kostenwertmodell

Beim Kostenwertmodell würde die Grundsteuer auf der Basis von Bodenpreis und Gebäudewert erhoben. Letzterer würde berechnet aus Bruttogeschossfläche multipliziert mit pauschalen Herstellungskosten, abzüglich einer Alterswertminderung, das Ganze differenziert nach Alter und Gebäudetyp. Auf dieses Modell hatten sich die Länderfinanzminister bereits 2016 geeinigt. Das Gesetzgebungsverfahren scheiterte dann jedoch am Widerstand der CSU. Es scheint derzeit von Tisch zu sein.

Monopolrente

Diese Form der → Grundrente fällt bei Wohnraumnutzung an. Sie wird aus den Reproduktionskosten der Mieter*innen gespeist und ist der Macht des Grundeigentümers geschuldet, sich durch sein Monopol an einer bestimmten Bodenfläche einen Teil des gesellschaftlich geschaffenen Mehrwerts aneignen zu können. Die Höhe dieser Rente ergibt sich zum einen aus der Konkurrenz mit anderen planungsrechtlich zulässigen Nutzungen in gleicher Lage und wird zum anderen durch die Zahlungsfähigkeit wie auch -bereitschaft der Mieter*innen bestimmt.

Neue Form der Monopolrente (transnationale Unternehmen)

Ab den 1990er Jahren wird der Begriff → Monopolrente auch für gewerbliche Nutzungen in exklusiven städtischen Lagen verwandt. Die Standortentscheidungen großer transnationaler Unternehmen sind danach weniger von der lokalen Standortgunst spezifischer Grundstücke und den dort erzielbaren Kosteneinsparungen abhängig als von überlokalen Verwertungsgesichtspunkten wie «Fühlungsvorteile», «Prestige» etc. Unter diesen Bedingungen erzielbare → Grundrenten nehmen somit die Form von Monopolrenten an, die – wie bei der Wohnnutzung – von der Zahlungsbereitschaft der jeweiligen Nachfrager abhängen und oft in keinem Verhältnis zu den betriebswirtschaftlichen Standortvorteilen eines Grundstücks stehen.

Planungswertausgleich

Mit dem Planungswertausgleich könnten Kommunen sich einen Teil des Zuwachses des Bodenpreises zurückerstatten lassen, der nur durch ihre planerische Tätigkeit entstanden ist. Derzeit ist dies bereits mittels unterschiedlicher planerischer Instrumente möglich,

allerdings nur in spezifischen Situationen. Wie bei der → Bodenwertzuwachssteuer sollen so «leistungslose Profite» vergesellschaftet werden.

Sekundärer Kapitalkreislauf

Das kapitalistische Streben nach Mehrwert (Profit) führt immer wieder dazu, dass im primären Kapitalkreislauf der Warenproduktion ein Überschuss an Kapital im Verhältnis zu profitablen Anlagemöglichkeiten entsteht. Der Absorption solcher Kapitalüberschüsse und der Vermeidung ihrer krisenhaften Entwertung dienen nach David Harvey neben Rüstungsausgaben große Investitionen in die gebaute Umwelt, in Städte und deren Entwicklung. «Der Kapitalismus benötigt die Urbanisierung, um das Mehrprodukt zu absorbieren, das er fortwährend erzeugt.» Hier gebundenes Kapital ist langfristig angelegt, fließt nur langsam in den mehrwertproduzierenden Kreislauf zurück und konstituiert somit einen «sekundären Kapitalkreislauf». Beispiele hierfür sind große Stadtumbau- und (Sub-)Urbanisierungsprojekte wie auch gigantische Infrastrukturvorhaben. Die spekulative Dynamik dieser Projekte kann dazu beitragen, vorhandene Krisentendenzen weiter zu verschärfen (so z. B. Bildung von Immobilienblasen).

Verfügungs- und Nutzungseigentum

Mit der von der Münchener SPD 1971 geforderten Aufspaltung des städtischen Bodeneigentums in ein Verfügungs- und ein Nutzungseigentum war eine an Artikel 15 des Grundgesetzes orientierte Neuregelung der Eigentumsstruktur von Grund und Boden beabsichtigt. Das Verfügungseigentum am Boden und damit das Recht, Nutzer und Art der Nutzung zu bestimmen, sollten auf die Gemeinde übergehen. Die auf dem Boden errichteten Gebäude sollten hingegen weiterhin im Volleigentum ihrer jeweiligen Eigentümer verbleiben und veräußerbar, verpfändbar oder vererbbar sein. Für die Nutzung des Bodens sollte für eine vertraglich vereinbarte Frist ein Nutzungsentgelt erhoben werden. Im Unterschied zum Erbbaurecht sollte das neue Rechtsinstitut, das aufgrund politischer Widerstände nie umgesetzt wurde, nur für eingeschränkte räumliche Bereiche – wie Verdichtungsgebiete, Kernbereiche mit hoher Investitionstätigkeit etc. – gelten.

DATEN UND FAKTEN ZU (STÄDTISCHEN) BODENPREISEN

Bodenpreise

Bauland ist teuer und in jüngster Zeit noch teurer geworden. Dabei bestehen innerhalb Deutschlands erhebliche regionale Unterschiede, insbesondere zwischen (prosperierenden) Städten und ländlichen Räumen. In der Tabelle in Abbildung 1 sind die durch-

schnittlichen Kaufpreise für Boden im Jahr 2017 in den 401 Landkreisen und kreisfreien Städten vom teuersten (München mit 2.532,57 Euro/m²) bis zum günstigsten (Lkr. Elbe-Elster mit 10,00 Euro/m²) sowie deren Veränderung im Vergleich zu den Jahren 1995, 2000, 2008 respektive 2013 dargestellt. In den Karten in den Abbildungen 2, 4 und 5 sind dieselben Daten visualisiert, in Abbildung 3 jene der Kaufpreise für baureifes Land.

Dabei werden gewaltige Unterschiede zwischen lokalen Bodenmärkten deutlich: Land in München ist über 250-mal teurer als im Landkreis Elbe-Elster. Auch fällt etwa auf, dass sich die «Big Seven», also die sieben größten deutschen Städte (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf), die für die Immobilienwirtschaft und -spekulation als besonders interessant gelten, hier auf den vordersten Rängen finden: 1, 2, 5, 8, 11, 22 und 26. Boden in den Regionen um diese Zentren herum ist ebenfalls besonders teuer. Zu den zehn Städten und Landkreisen mit dem teuersten Boden zählen allein fünf aus der Region München, unter den teuersten 30 befinden sich sieben in der Metropolregion Frankfurt Rhein/Main, wie in den Abbildungen 1 und 2 ersichtlich wird. Betrachtet man statt der durchschnittlichen Kaufpreise für Boden insgesamt nur jene für (teureren) baureifen Boden (vgl. Abbildungen 3 und 6), ändert dies das Bild nur geringfügig. Die «Big Seven» finden sich dann auf den Rängen 1, 2, 4, 8, 14, 20 und 29 wieder, während sich aus der Region München ebenfalls fünf unter den teuersten zehn und aus der Metropolregion Frankfurt Rhein/Main acht unter den teuersten 30 Städten und Kreisen befinden.

Zusätzlich zu den durchschnittlichen Kaufpreisen für Grund und Boden (insgesamt) für 2017 sind in Abbildung 1 auch der Rang der jeweiligen Stadt bzw. des jeweiligen Landkreises in für 2017 (erste Spalte) sowie die Veränderungen der Preise im Vergleich zu den Jahren 1995, 2000, 2008 respektive 2013 dargestellt (vier Spalten von rechts). Letzteres verdeutlicht die Volatilität ebenso wie die Bandbreite der Bodenpreisentwicklung in verschiedenen Teilen des Landes. Diese ist in manchen Gegenden dramatischer als in anderen. Es fällt auf, dass zwischen 1995 und 2000 in vielen Gegenden ein Bodenpreistrückgang zu verzeichnen war (nämlich immer dann, wenn der Wert in der Spalte «r00/17» höher ist als jener in Spalte «r95/17»). Insgesamt und vor allem seit 2008 bzw. 2013 ist aber überall eine deutliche Preissteigerung zu verzeichnen. Die Tabelle soll auch dazu einladen, sich für zum Beispiel den eigenen Wohnort einen Eindruck vom Bodenpreis im Vergleich zu jenen anderenorts sowie von seiner Entwicklung zu machen (weshalb die Tabelle alphabetische sortiert ist).

Abbildung 1: Die durchschnittlichen Kaufpreise für Boden (insgesamt) in den kreisfreien Städten und Landkreisen in 2017 sowie deren Veränderung im Vergleich zu 1995, 2000, 2008 und 2013; grau unterlegt sind die «Big Seven».

Für Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen liegen infolge der jeweiligen Gebietsreformen Daten erst ab 2000, 2001 respektive 2006 vor. Weiterhin liegen von einigen kreisfreien Städte und Landkreise für einzelne Jahre keine Daten vor. Hier wurden die nächstliegenden Alternativen verwendet, und zwar bei Amberg: 1996 statt 1995; 1999 statt 2000; Bamberg: 2012 statt 2013; Bielefeld: 1999 statt 2000; 2007 statt 2008; Bochum: 1999 statt 2000; Bonn: 1999 statt 2000; Düsseldorf: 1999 statt 2000; Gelsenkirchen: 1999 statt 2000; Hamburg: 2003 statt 2000; Hamm: 2001 statt 2000; Heidelberg: 1999 statt 2000, 2015 statt 2017; Hof: 2012 statt 2013; Kassel: 1999 statt 2000; Köln: 1999 statt 2000; Krefeld: 1999 statt 2000; Main-Taunus-Kreis: 2009 statt 2008; Mannheim: 1999 statt 2000, 2015 statt 2017; Mülheim an der Ruhr: 1999 statt 2000, 2009 statt 2008; Münster: 1999 statt 2000; Neckar-Odenwald-Kreis: 2016 statt 2017; Offenbach: 2009 statt 2008; Pirmasens: 2007 statt 2008; Potsdam: 1996 statt 1995; Regensburg: 1996 statt 1995; 1999 statt 2000; Remscheid: 2001 statt 2000; Rheingau-Taunus-Kreis: 1996 statt 1995; Speyer: 2007 statt 2008; Würzburg: 1999 statt 2000.

Rang (€/m ² 2017) und Name	€/m ² 2017	Δ95/17	Δ00/17	Δ08/17	Δ13/17	
194	Ahrweiler (Lks.)	90,27	238%	181%	142%	126%
90	Aichach-Friedberg (Lks.)	185,02	255%	110%	175%	160%
169	Alb-Donau-Kreis	103,47	232%	190%	200%	88%
396	Altenburger Land (Kreis)	14,10	78%	105%	145%	107%
314	Altenkirchen (Lks.)	43,31	257%	188%	150%	113%
388	Altmarkkreis Salzwedel	18,50	185%	136%	241%	107%
193	Altötting (Lks.)	91,03	100%	82%	181%	122%
159	Alzey-Worms (Lks.)	111,17	204%	123%	106%	90%
163	Amberg	106,54	83%	207%	150%	131%
313	Amberg-Weizsach (Lks.)	43,33	124%	105%	119%	91%
258	Ammerland (Lks.)	62,71	238%	148%	160%	162%
400	Anhalt-Bitterfeld (Lks.)	13,14		69%	79%	54%
210	Ansbach	82,69	154%	430%	70%	120%
299	Ansbach (Lks.)	46,31	169%	118%	133%	150%
37	Aschaffenburg	352,59	113%	119%	164%	101%
126	Aschaffenburg (Lks.)	132,23	76%	75%	115%	84%
14	Augsburg	556,65	233%	456%	219%	159%
102	Augsburg (Lks.)	166,88	127%	147%	145%	178%
319	Aurich (Lks.)	41,58	173%	131%	182%	99%
82	Bad Dürkheim (Lks.)	194,04	426%	170%	142%	111%
395	Bad Kissingen (Lks.)	15,02	36%	42%	22%	57%
179	Bad Kreuznach (Lks.)	98,39	367%	221%	150%	109%
19	Bad Tölz-Wolfratshausen (Lks.)	474,03	161%	194%	227%	179%
244	Baden-Baden	67,71	32%	26%	31%	44%
58	Bamberg	239,76	185%	87%	203%	137%
243	Bamberg (Lks.)	68,07	69%	80%	133%	104%
219	Barnim (Lks.)	80,00	602%	152%	185%	173%
370	Bautzen (Lks.)	24,01			143%	160%
151	Bayreuth	117,20	62%	72%	133%	97%
349	Bayreuth (Lks.)	30,43	58%	58%	87%	84%
87	Berchtesgadener Land (Lks.)	188,59	92%	90%	172%	164%
185	Bergstraße (Lks.)	94,82	67%	57%	92%	83%
8	Berlin	695,00	319%	131%	348%	201%
293	Bernkastel-Wittlich (Lks.)	47,67	328%	250%	127%	134%
191	Biberach (Lks.)	91,60	230%	178%	142%	97%
83	Bielefeld	192,57	100%	73%	130%	123%

Rang (€/m² 2017) und Name		€/m² 2017	Δ 95/17	Δ 00/17	Δ 08/17	Δ 13/17
345	Birkenfeld (Lks.)	32,11	369%	189%	128%	101%
34	Böblingen (Lks.)	367,84	166%	157%	137%	113%
129	Bochum	130,69	78%	101%	92%	104%
51	Bodenseekreis	285,97	191%	202%	161%	207%
38	Bonn	348,61	170%	167%	128%	153%
383	Börde (Lks.)	19,13		98%	90%	98%
177	Borken (Kreis)	98,96	271%	167%	171%	85%
91	Bottrop	183,11	121%	78%	96%	93%
301	Brandenburg an der Havel	46,00	173%	128%	239%	108%
68	Braunschweig	213,19	328%	144%	203%	295%
115	Breisgau-Hochschwarzwald (Lks.)	147,65	252%	138%	82%	96%
80	Bremen	198,00		190%	115%	117%
287	Bremerhaven	51,00		151%	170%	99%
375	Burgenlandkreis	21,82		89%	104%	115%
104	Calw (Lks.)	165,74	139%	147%	128%	104%
303	Celle (Lks.)	45,92	186%	114%	101%	92%
333	Cham (Lks.)	36,80	131%	123%	150%	100%
294	Chemnitz, Stadt	47,38			179%	137%
280	Cloppenburg (Lks.)	53,62	231%	273%	241%	149%
127	Coburg	131,07	132%	163%	152%	122%
329	Coburg (Lks.)	38,88	143%	90%	130%	138%
340	Cochem-Zell (Lks.)	35,04	284%	179%	112%	101%
121	Coesfeld (Kreis)	140,36	268%	241%	165%	100%
204	Cottbus	84,00	196%	93%	123%	178%
284	Cuxhaven (Lks.)	52,14	169%	127%	123%	131%
23	Dachau (Lks.)	447,19	128%	216%	197%	190%
172	Dahme-Spreewald (Lks.)	102,00	265%	314%	171%	154%
4	Darmstadt	973,63	289%	616%	253%	421%
93	Darmstadt-Dieburg (Lks.)	178,15	97%	95%	146%	84%
173	Deggendorf (Lks.)	101,18	258%	169%	163%	182%
184	Delmenhorst	95,96	76%	142%	126%	140%
310	Dessau-Roßlau (Lks.)	44,27		86%	143%	170%
269	Diepholz (Lks.)	58,27	210%	140%	144%	123%
259	Dillingen a.d. Donau (Lks.)	62,17	184%	151%	153%	122%
202	Dingolfing-Landau (Lks.)	84,16	216%	150%	209%	189%
317	Dithmarschen (Lks.)	41,78	360%	231%	231%	138%
267	Donau-Ries (Lks.)	59,06	152%	140%	138%	118%
215	Donnersbergkreis	80,84	312%	232%	150%	110%
66	Dortmund	219,34	155%	138%	173%	84%
98	Dresden	171,49			109%	136%
154	Duisburg	116,26	85%	49%	146%	55%
149	Düren (Kreis)	118,23	220%	223%	212%	78%
2	Düsseldorf	1690,70	578%	456%	445%	271%
13	Ebersberg (Lks.)	596,09	150%	248%	253%	175%
331	Eichsfeld (Kreis)	37,74	505%	294%	219%	138%
95	Eichstätt (Lks.)	173,02	168%	162%	153%	134%

Rang (€/m ² 2017) und Name		€/m ² 2017	Δ95/17	Δ00/17	Δ08/17	Δ13/17
298	Eifelkreis Bitburg-Prüm	46,34	491%	330%	170%	120%
288	Eisenach	50,10	91%	135%	100%	199%
401	Elbe-Elster (Lks.)	10,00	182%	102%	116%	76%
334	Emden	36,79	107%	75%	70%	117%
71	Emmendingen (Lks.)	205,98	309%	126%	184%	426%
312	Emsland (Lks.)	43,39	197%	184%	204%	100%
96	Ennepe-Ruhr-Kreis	172,23	185%	144%	113%	189%
78	Enzkreis	198,54	123%	127%	114%	114%
46	Erding (Lks.)	306,44	250%	223%	194%	201%
108	Erfurt	159,13	711%	240%	219%	119%
7	Erlangen	732,16	242%	227%	380%	331%
94	Erlangen-Höchstadt (Lks.)	177,82	124%	118%	137%	109%
356	Erzgebirgskreis	29,21			209%	129%
114	Essen	148,42	159%	69%	36%	58%
39	Esslingen (Lks.)	346,83	104%	165%	138%	124%
189	Euskirchen (Kreis)	93,44	262%	207%	165%	121%
139	Flensburg	125,64	276%	505%	157%	184%
130	Forchheim (Lks.)	129,58	108%	102%	148%	136%
124	Frankenthal	138,75	90%	111%	135%	138%
380	Frankfurt (Oder)	20,00	26%	33%	47%	83%
26	Frankfurt am Main	421,36	137%	46%	60%	99%
31	Freiburg im Breisgau (Lks.)	396,39	160%	143%	131%	97%
43	Freising (Lks.)	321,25	141%	127%	220%	171%
190	Freudenstadt (Lks.)	92,61	97%	103%	102%	147%
355	Freyung-Grafenau (Lks.)	29,39	84%	103%	107%	94%
263	Friesland (Lks.)	60,92	165%	184%	135%	97%
273	Fulda (Lks.)	57,85	163%	121%	128%	148%
9	Fürstenfeldbruck (Lks.)	685,47	195%	201%	249%	205%
81	Fürth	195,72	77%	140%	94%	82%
64	Fürth (Lks.)	225,23	177%	137%	141%	122%
35	Garmisch-Partenkirchen (Lks.)	362,52	105%	141%	175%	181%
248	Gelsenkirchen	66,62	69%	51%	161%	52%
304	Gera	45,55	266%	110%	110%	139%
148	Germersheim (Lks.)	120,81	175%	130%	190%	99%
150	Gießen (Lks.)	118,14	141%	130%	140%	139%
279	Gifhorn (Lks.)	54,35	188%	122%	117%	100%
101	Göppingen (Lks.)	167,28	188%	99%	92%	84%
386	Görlitz (Lks.)	18,67			174%	210%
339	Goslar (Lks.)	35,10	165%	76%	127%	95%
357	Gotha (Kreis)	28,72	202%	105%	107%	361%
272	Göttingen (Lks.)	57,85	146%	119%	122%	96%
285	Grafschaft Bentheim (Lks.)	51,73	171%	181%	424%	93%
389	Greiz (Kreis)	18,20	100%	66%	114%	100%
88	Groß-Gerau (Lks.)	187,76	120%	102%	120%	115%
218	Günzburg (Lks.)	80,11	165%	198%	138%	164%
157	Gütersloh (Kreis)	112,69	142%	141%	141%	170%

Rang (€/m ² 2017) und Name		€/m ² 2017	Δ95/17	Δ00/17	Δ08/17	Δ13/17
65	Hagen	222,86	181%	179%	125%	122%
203	Halle (Saale)	84,11	68%	135%	119%	220%
11	Hamburg	636,99		155%	141%	116%
309	Hameln-Pyrmont (Lks.)	44,50	148%	130%	119%	88%
223	Hamm	77,71	91%	226%	94%	65%
145	Harburg (Lks.)	122,58	192%	153%	150%	171%
358	Harz (Lks.)	28,50		115%	178%	101%
320	Haßberge (Lks.)	40,92	230%	149%	126%	144%
221	Havelland (Lks.)	78,00	385%	143%	234%	138%
341	Heidekreis	34,82	186%	160%	175%	83%
20	Heidelberg	470,80	82%	190%	87%	78%
212	Heidenheim (Lks.)	81,07	126%	126%	84%	71%
25	Heilbronn	435,25	172%	186%	165%	150%
103	Heilbronn (Lks.)	166,17	132%	126%	134%	113%
135	Heinsberg (Kreis)	127,85	306%	151%	137%	122%
307	Helmstedt (Lks.)	44,75	160%	143%	175%	76%
250	Herford (Kreis)	66,01	139%	100%	86%	91%
128	Herne	130,97	194%	163%	111%	244%
364	Hersfeld-Rotenburg (Lks.)	26,60		97%	59%	127%
214	Herzogtum Lauenburg (Lks.)	80,89	124%	106%	159%	92%
365	Hildburghausen (Kreis)	24,95	256%	208%	211%	168%
325	Hildesheim (Lks.)	39,50	126%	61%	73%	63%
252	Hochsauerlandkreis	64,36	174%	122%	109%	99%
32	Hochtaunuskreis	382,77	140%	80%	89%	108%
296	Hof	46,67	52%	63%	84%	121%
391	Hof (Lks.)	17,29	51%	42%	79%	128%
133	Hohenlohekreis	128,26	219%	151%	148%	114%
366	Holzminden (Lks.)	24,75	116%	68%	122%	56%
321	Höxter (Kreis)	40,80	228%	200%	115%	118%
361	Ilm-Kreis	27,50	162%	124%	176%	74%
17	Ingolstadt	502,64	230%	209%	216%	141%
41	Jena	340,49	667%	413%	315%	190%
350	Jerichower Land (Lks.)	30,39		114%	99%	131%
137	Kaiserslautern	126,93	131%	164%	125%	174%
228	Kaiserslautern (Lks.)	74,17	344%	162%	165%	88%
29	Karlsruhe	403,61	159%	99%	126%	172%
74	Karlsruhe (Lks.)	203,12	124%	106%	126%	107%
122	Kassel	139,75		127%	90%	224%
251	Kassel (Lks.)	64,82	258%	119%	128%	105%
97	Kaufbeuren	172,12	162%	169%	209%	193%
183	Kelheim (Lks.)	96,16	98%	113%	139%	123%
233	Kempten	72,71	73%	73%	65%	38%
42	Kiel	322,24	262%	515%	243%	209%
278	Kitzingen (Lks.)	56,04	98%	76%	125%	105%
181	Kleve (Kreis)	97,13	225%	166%	117%	106%
116	Koblenz	146,75	193%	148%	91%	149%

Rang (€/m² 2017) und Name		€/m² 2017	Δ95/17	Δ00/17	Δ08/17	Δ13/17
22	Köln	460,74	178%	252%	196%	131%
175	Konstanz (Lks.)	100,44	79%	78%	127%	111%
178	Krefeld	98,69	147%	48%	36%	54%
353	Kronach (Lks.)	29,73	89%	61%	107%	121%
373	Kulmbach (Lks.)	23,46	52%	51%	52%	39%
289	Kusel (Lks.)	49,73	354%	226%	161%	105%
392	Kyffhäuserkreis	17,07	175%	117%	106%	95%
205	Lahn-Dill-Kreis (Lks.)	83,84	135%	113%	207%	124%
132	Landau	128,80	121%	181%	81%	97%
63	Landsberg am Lech (Lks.)	226,27	138%	99%	164%	160%
27	Landshut	415,44	130%	143%	166%	123%
156	Landshut (Lks.)	114,45	174%	132%	136%	189%
290	Leer (Lks.)	48,71	237%	196%	190%	139%
54	Leipzig	265,06			410%	375%
242	Leipzig (Lks.)	68,32			206%	191%
50	Leverkusen	287,66	153%	97%	192%	141%
332	Lichtenfels (Lks.)	37,70	91%	75%	69%	71%
213	Limburg-Weilburg (Lks.)	80,99	262%	166%	103%	124%
48	Lindau (Lks.)	300,70	307%	283%	265%	138%
168	Lippe (Kreis)	103,63	218%	162%	147%	140%
77	Lörrach (Lks.)	199,47	198%	132%	102%	98%
106	Lübeck	162,12	241%	267%	222%	151%
390	Lüchow-Dannenberg (Lks.)	17,61	136%	152%	144%	135%
49	Ludwigsburg (Lks.)	290,38	112%	120%	126%	97%
21	Ludwigshafen	463,19	361%	440%	625%	146%
384	Ludwigslust-Parchim (Lks.)	18,86				141%
197	Lüneburg (Lks.)	87,63	268%	171%	139%	107%
238	Magdeburg	70,39	98%	132%	214%	108%
123	Main-Kinzig-Kreis	138,94	113%	95%	113%	121%
271	Main-Spessart (Lks.)	57,89	107%	115%	84%	180%
268	Main-Tauber-Kreis	58,78	134%	143%	105%	87%
28	Main-Taunus-Kreis	406,15	124%	156%	180%	120%
15	Mainz	552,67	218%	615%	203%	172%
70	Mainz-Bingen (Lks.)	209,84	159%	153%	349%	130%
36	Mannheim	354,14	83%	124%	160%	77%
382	Mansfeld-Südharz (Lks.)	19,85		120%	160%	156%
241	Marburg-Biedenkopf (Lks.)	68,76	87%	198%	135%	124%
198	Märkischer Kreis	87,57	155%	140%	76%	73%
229	Märkisch-Oderland (Lks.)	74,00	325%	151%	161%	163%
253	Mayen-Koblenz (Lks.)	63,70	178%	163%	127%	95%
343	Mecklenburgische Seenplatte (Lks.)	33,07				96%
337	Meißen (Lks.)	35,79			84%	148%
155	Memmingen	114,84	120%	127%	118%	85%
276	Merzig-Wadern (Lks.)	56,97	224%	202%	89%	112%
85	Mettmann (Kreis)	192,03	148%	212%	163%	156%
12	Miesbach (Lks.)	613,37	161%	205%	227%	243%

Rang (€/m² 2017) und Name	€/m² 2017	Δ 95/17	Δ 00/17	Δ 08/17	Δ 13/17	
146	Miltenberg (Lks.)	122,17	97%	131%	120%	544%
295	Minden-Lübbecke (Kreis)	47,28	137%	131%	118%	73%
363	Mittelsachsen (Lks.)	27,09			138%	93%
153	Mönchengladbach	116,81	76%	57%	70%	94%
161	Mühdorf a. Inn (Lks.)	109,49	104%	121%	201%	162%
44	Mülheim an der Ruhr	311,86	217%	152%	139%	127%
1	München	2532,57	442%	233%	304%	224%
3	München (Lks.)	1009,71	206%	426%	251%	224%
67	Münster	217,37	153%	163%	171%	223%
230	Neckar-Odenwald-Kreis	73,31	316%	182%	178%	102%
117	Neuburg-Schrobenhausen (Lks.)	145,92	138%	174%	212%	219%
240	Neumarkt i.d. OPf. (Lks.)	69,89	109%	143%	157%	152%
265	Neumünster (Lks.)	60,12	210%	88%	214%	137%
255	Neunkirchen (Lks.)	63,20	153%	167%	147%	143%
256	Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim (Lks.)	62,91	198%	130%	192%	103%
327	Neustadt a.d. Waldnaab (Lks.)	39,24	97%	109%	108%	114%
113	Neustadt an der Weinstraße	148,89	148%	139%	107%	93%
141	Neu-Ulm (Lks.)	125,39	151%	127%	151%	128%
247	Neuwied (Lks.)	67,24	390%	167%	123%	95%
323	Nienburg (Weser) (Lks.)	40,32	257%	243%	145%	157%
158	Nordfriesland (Lks.)	112,16	918%	535%	241%	115%
369	Nordhausen (Kreis)	24,24	121%	113%	311%	86%
347	Nordsachsen (Lks.)	30,66			106%	230%
300	Nordwestmecklenburg (Lks.)	46,10				152%
324	Northeim (Lks.)	40,17	172%	118%	116%	105%
33	Nürnberg	368,03	170%	128%	133%	108%
125	Nürnberger Land (Lks.)	137,79	91%	126%	106%	101%
112	Oberallgäu (Lks.)	150,28	141%	185%	97%	100%
217	Oberbergischer Kreis	80,23	142%	108%	121%	113%
100	Oberhausen	167,28	118%	222%	179%	59%
227	Oberhavel (Lks.)	76,00	196%	132%	184%	96%
397	Oberspreewald-Lausitz (Lks.)	14,00	160%	101%	107%	173%
249	Odenwaldkreis	66,37	67%	89%	75%	76%
316	Oder-Spree (Lks.)	42,00	178%	111%	139%	113%
18	Offenbach	475,76		88%	97%	103%
24	Offenbach (Lks.)	442,56	128%	199%	269%	166%
55	Oldenburg	255,22	443%	304%	246%	187%
237	Oldenburg (Lks.)	70,57	173%	130%	197%	132%
195	Olpe (Kreis)	89,65	251%	145%	136%	130%
143	Ortenaukreis	123,80	199%	257%	157%	106%
84	Osnabrück	192,23	133%	164%	191%	109%
274	Osnabrück (Lks.)	57,72	186%	128%	125%	131%
174	Ostalbkreis	100,98	153%	145%	106%	98%
147	Ostallgäu (Lks.)	121,08	158%	127%	176%	151%
231	Osterholz (Lks.)	73,26	164%	131%	113%	107%
152	Ostholstein (Lks.)	116,83	203%	194%	229%	156%

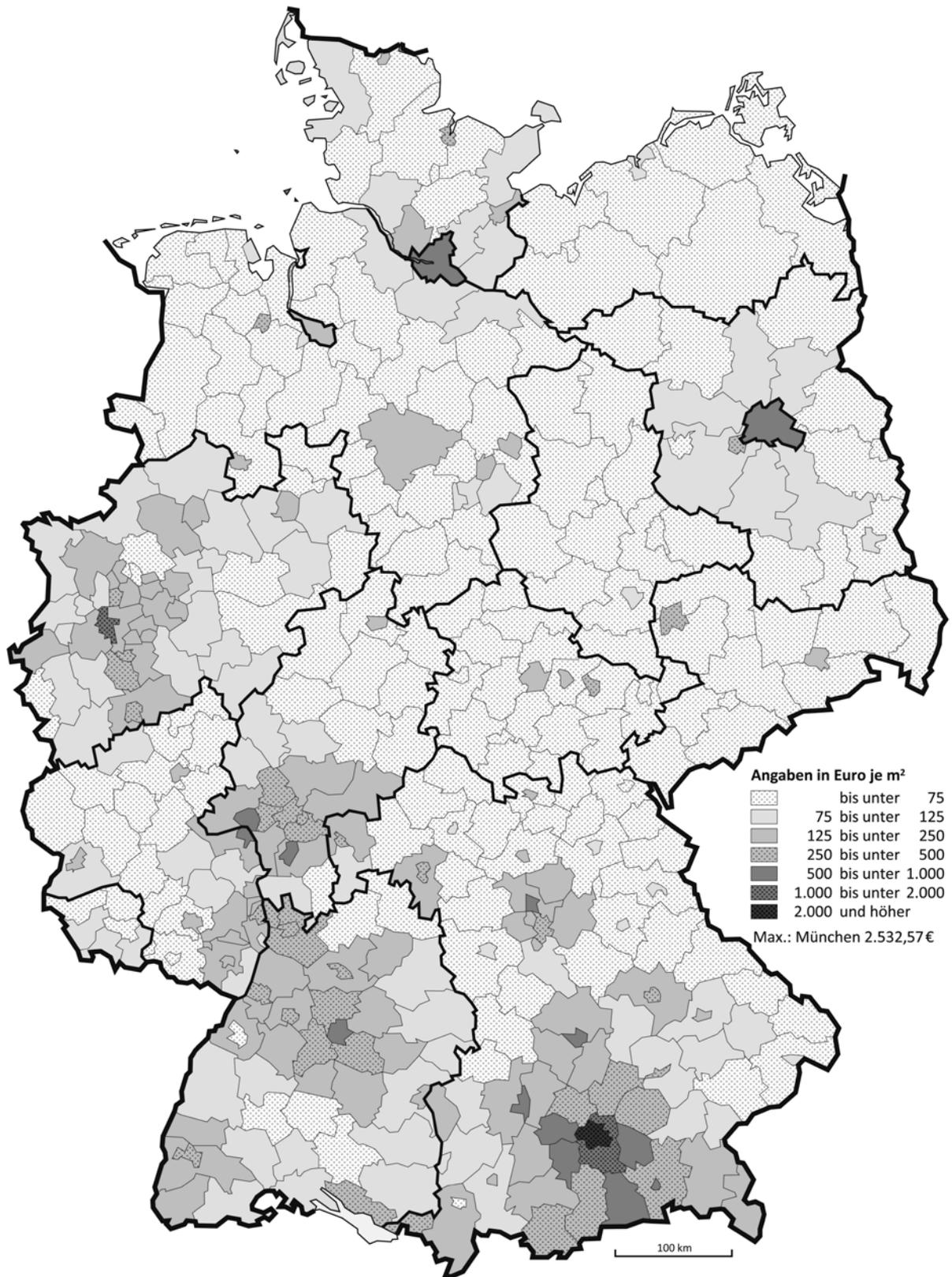
Rang (€/m² 2017) und Name		€/m² 2017	Δ 95/17	Δ 00/17	Δ 08/17	Δ 13/17
374	Ostprignitz-Ruppin (Lks.)	23,00	155%	161%	112%	163%
180	Paderborn (Kreis)	98,35	270%	163%	95%	93%
186	Passau	94,79	108%	85%	109%	76%
264	Passau (Lks.)	60,31	100%	143%	134%	118%
260	Peine (Lks.)	62,06	258%	118%	96%	111%
120	Pfaffenhofen a.d.Ilm (Lks.)	141,42	86%	92%	192%	112%
40	Pforzheim	342,82	158%	174%	169%	253%
109	Pinneberg (Lks.)	158,45	167%	117%	111%	85%
297	Pirmasens	46,63	206%	150%	116%	72%
234	Plön (Lks.)	71,87	164%	106%	84%	70%
47	Potsdam	304,00	139%	204%	273%	166%
166	Potsdam-Mittelmark (Lks.)	106,00	307%	132%	151%	173%
398	Prignitz (Lks.)	14,00	64%	127%	147%	114%
56	Rastatt (Lks.)	247,52	179%	204%	166%	180%
144	Ravensburg (Lks.)	123,59	224%	119%	114%	126%
239	Recklinghausen (Kreis)	70,29	74%	57%	79%	55%
306	Regen (Lks.)	44,88	108%	102%	99%	86%
30	Regensburg	397,91	394%	181%	178%	113%
131	Regensburg (Lks.)	128,83	118%	104%	170%	156%
118	Region Hannover	145,56	159%	143%	155%	113%
105	Remscheid	162,57	150%	186%	111%	143%
79	Rems-Murr-Kreis	198,10	136%	111%	95%	84%
245	Rendsburg-Eckernförde (Lks.)	67,64	181%	164%	136%	134%
72	Reutlingen (Lks.)	205,01	87%	141%	128%	151%
142	Rhein-Erft-Kreis	124,52	135%	127%	204%	85%
92	Rheingau-Taunus-Kreis	178,97	98%	79%	72%	131%
302	Rhein-Hunsrück-Kreis	45,93	310%	202%	105%	107%
134	Rheinisch-Bergischer Kreis	127,91	88%	77%	83%	80%
62	Rhein-Kreis Neuss	234,84	163%	193%	140%	147%
286	Rhein-Lahn-Kreis	51,53	192%	135%	104%	86%
52	Rhein-Neckar-Kreis	277,94	164%	144%	139%	120%
61	Rhein-Pfalz-Kreis	235,94	188%	162%	122%	110%
89	Rhein-Sieg-Kreis	185,84	208%	150%	172%	116%
351	Rhön-Grabfeld (Lks.)	29,88	114%	81%	168%	181%
10	Rosenheim	682,23	180%	292%	251%	273%
45	Rosenheim (Lks.)	309,75	155%	169%	230%	191%
171	Rostock	102,74	283%	335%	231%	183%
330	Rostock (Lks.)	38,62				139%
318	Rotenburg (Wümme) (Lks.)	41,78	205%	187%	144%	107%
220	Roth (Lks.)	78,96	129%	104%	110%	93%
282	Rottal-Inn (Lks.)	53,00	129%	167%	145%	111%
261	Rottweil (Lks.)	61,63	108%	132%	110%	73%
346	Saale-Holzland-Kreis	30,87	150%	92%	176%	88%
367	Saalekreis	24,75		76%	223%	123%
387	Saale-Orla-Kreis	18,61	119%	123%	137%	151%
377	Saalfeld-Rudolstadt (Kreis)	21,51	125%	99%	143%	75%

Rang (€/m² 2017) und Name		€/m² 2017	Δ95/17	Δ00/17	Δ08/17	Δ13/17
225	Saarbrücken	76,93	112%	139%	159%	80%
201	Saarlouis (Lks.)	86,61	152%	192%	133%	118%
187	Saarpfalz-Kreis	94,03	148%	117%	144%	110%
338	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (Lks.)	35,14			147%	63%
196	Salzgitter	87,72	191%	126%	163%	140%
378	Salzlandkreis	21,38		133%	140%	112%
291	Schaumburg (Lks.)	47,84	179%	107%	130%	100%
283	Schleswig-Flensburg (Lks.)	52,29	261%	196%	134%	95%
379	Schmalkalden-Meiningen (Kreis)	20,98	158%	128%	61%	92%
73	Schwabach	204,75	71%	85%	210%	98%
200	Schwäbisch Hall (Lks.)	87,02	262%	167%	191%	102%
322	Schwalm-Eder-Kreis	40,51	190%	179%	155%	109%
262	Schwandorf (Lks.)	61,60	155%	133%	146%	123%
188	Schwarzwald-Baar-Kreis	93,99	157%	136%	70%	106%
226	Schweinfurt	76,46	61%	53%	44%	109%
257	Schweinfurt (Lks.)	62,83	146%	99%	79%	113%
315	Schwerin	42,01	72%	133%	291%	149%
232	Segeberg (Lks.)	73,04	93%	142%	123%	148%
192	Siegen-Wittgenstein (Kreis)	91,29	190%	145%	129%	123%
277	Sigmaringen (Lks.)	56,35	139%	108%	82%	118%
326	Soest (Kreis)	39,45	111%	146%	64%	49%
57	Solingen	245,71	206%	169%	230%	170%
359	Sömmerda (Kreis)	28,15	229%	195%	183%	181%
381	Sonneberg (Kreis)	19,89	166%	125%	157%	96%
162	Speyer	107,77	130%	95%	218%	172%
394	Spree-Neiße (Lks.)	16,00	90%	100%	118%	118%
335	St. Wendel (Lks.)	36,70	118%	166%	96%	83%
222	Stade (Lks.)	77,97	262%	149%	162%	115%
270	Städteregion Aachen	58,00	82%	56%	38%	41%
6	Starnberg (Lks.)	927,31	238%	228%	296%	194%
207	Steinburg (Lks.)	83,37	413%	286%	156%	128%
208	Steinfurt (Kreis)	83,30	175%	181%	179%	101%
371	Stendal (Lks.)	23,86	206%	151%	140%	99%
165	Stormarn (Lks.)	106,32	152%	203%	104%	87%
99	Straubing	170,15	119%	228%	121%	133%
216	Straubing-Bogen (Lks.)	80,78	258%	221%	217%	117%
5	Stuttgart	956,68	212%	226%	167%	166%
119	Südliche Weinstraße (Lks.)	143,14	217%	186%	139%	113%
281	Südwestpfalz	53,61	280%	192%	158%	123%
362	Suhl	27,30	145%	84%	99%	114%
224	Teltow-Fläming (Lks.)	77,00	152%	160%	172%	175%
352	Tirschenreuth (Lks.)	29,87	113%	94%	156%	105%
111	Traunstein (Lks.)	151,14	85%	124%	125%	115%
60	Trier	237,41	785%	227%	134%	127%
176	Trier-Saarburg (Lks.)	99,00	551%	346%	141%	113%
107	Tübingen (Lks.)	161,25	125%	118%	87%	87%

Rang (€/m² 2017) und Name		€/m² 2017	Δ 95/17	Δ 00/17	Δ 08/17	Δ 13/17
206	Tuttlingen (Lks.)	83,53	280%	243%	163%	118%
399	Uckermark (Lks.)	14,00	124%	84%	98%	72%
328	Uelzen (Lks.)	39,06	213%	165%	168%	151%
59	Ulm	238,82	129%	101%	102%	118%
170	Unna (Kreis)	103,15	99%	108%	118%	98%
360	Unstrut-Hainich-Kreis	27,97	191%	141%	130%	124%
211	Unterallgäu (Lks.)	81,95	217%	152%	169%	143%
246	Vechta (Lks.)	67,47	274%	190%	228%	141%
235	Verden (Lks.)	71,38	190%	131%	133%	123%
160	Viersen (Kreis)	110,00	130%	80%	110%	111%
342	Vogelsbergkreis	33,82	154%	105%	100%	127%
385	Vogtlandkreis	18,73			177%	105%
368	Vorpommern-Greifswald (Lks.)	24,68				92%
311	Vorpommern-Rügen (Lks.)	43,90				124%
354	Vulkaneifel (Lks.)	29,67	304%	240%	129%	121%
336	Waldeck-Frankenberg (Lks.)	36,46	331%	254%	89%	105%
199	Waldshut (Lks.)	87,07	124%	142%	105%	91%
209	Warendorf (Kreis)	83,03	187%	92%	118%	103%
376	Wartburgkreis	21,51	181%	164%	106%	92%
182	Weiden i.d.OPf.	96,93	54%	129%	93%	95%
69	Weilheim-Schongau (Lks.)	211,07	134%	171%	140%	128%
136	Weimar	127,52	196%	183%	271%	148%
292	Weimarer Land (Kreis)	47,75	228%	239%	171%	158%
266	Weißenburg-Gunzenhausen (Lks.)	59,16	75%	137%	142%	151%
344	Werra-Meißner-Kreis	32,92	147%	145%	73%	216%
110	Wesel (Kreis)	156,39	151%	108%	184%	147%
305	Wesermarsch (Lks.)	45,32	238%	159%	286%	147%
254	Westerwaldkreis	63,21	327%	201%	149%	160%
76	Wetteraukreis	200,68	194%	175%	128%	159%
16	Wiesbaden	532,50	111%	130%	214%	210%
164	Wilhelmshaven	106,53	215%	220%	231%	149%
393	Wittenberg (Lks.)	16,22		88%	65%	69%
308	Wittmund (Lks.)	44,68	186%	141%	78%	170%
167	Wolfenbüttel (Lks.)	105,86	243%	202%	186%	143%
75	Wolfsburg	201,86	225%	379%	233%	379%
86	Worms	191,39	205%	214%	136%	215%
372	Wunsiedel (Lks.)	23,52	125%	110%	72%	102%
138	Wuppertal	126,37	74%	120%	363%	78%
53	Würzburg	265,84	110%	116%	135%	174%
140	Würzburg (Lks.)	125,46	113%	123%	144%	137%
275	Zollernalbkreis	57,14	182%	144%	122%	83%
236	Zweibrücken	70,88	166%	160%	174%	113%
348	Zwickau (Lks.)	30,59			321%	128%

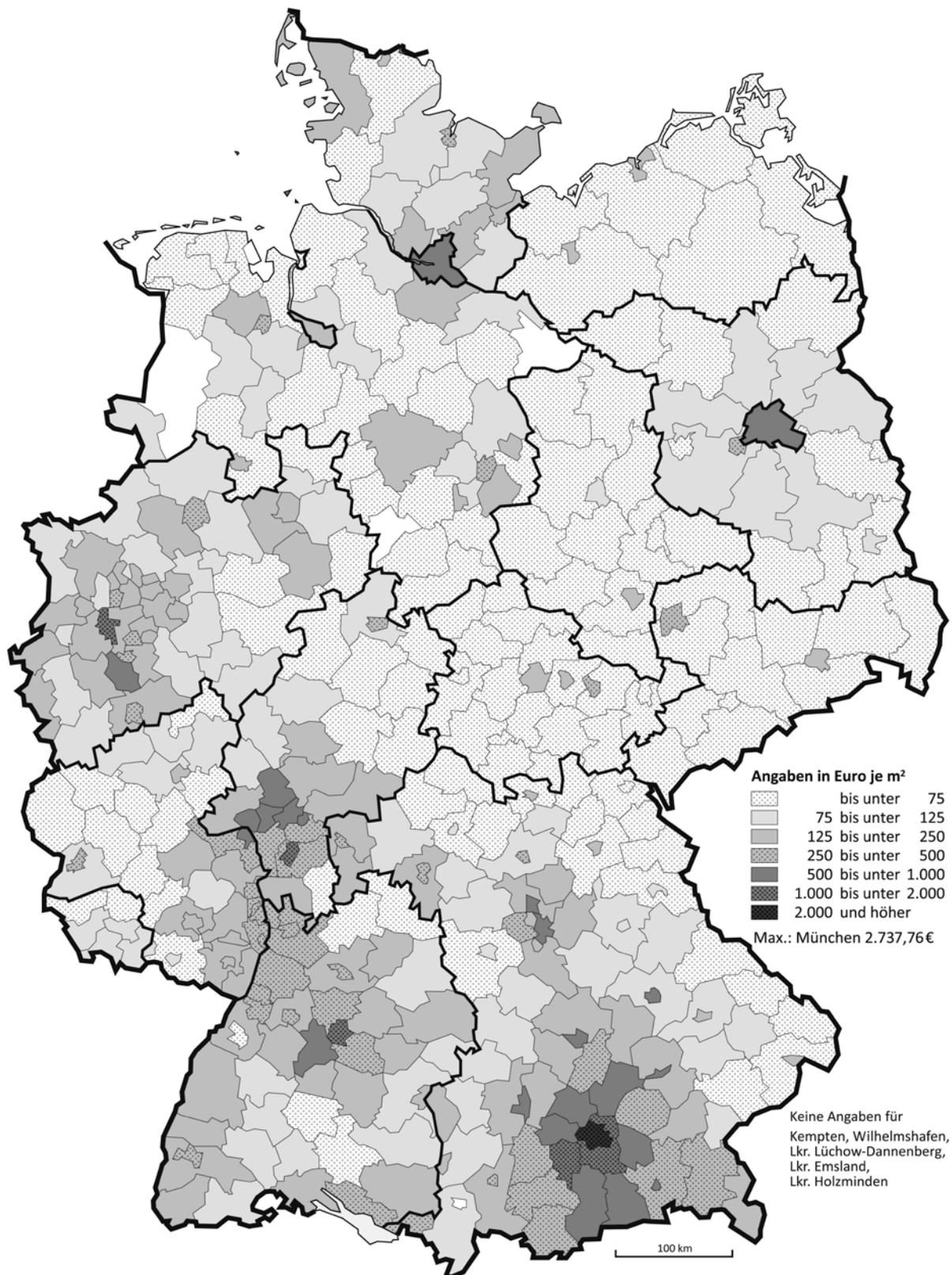
Quelle: Regionaldatenbank Deutschland, unter: www.regionalstatistik.de/genesis/online;jsessionid=38AC34673C1C8671FF54D2B17F9F5DC9.reg1?sequenz=statistikTabellen&selectionname=61511.

Abbildung 2: Die Kaufpreise für Boden (insgesamt)
in kreisfreien Städten und Landkreisen in 2017



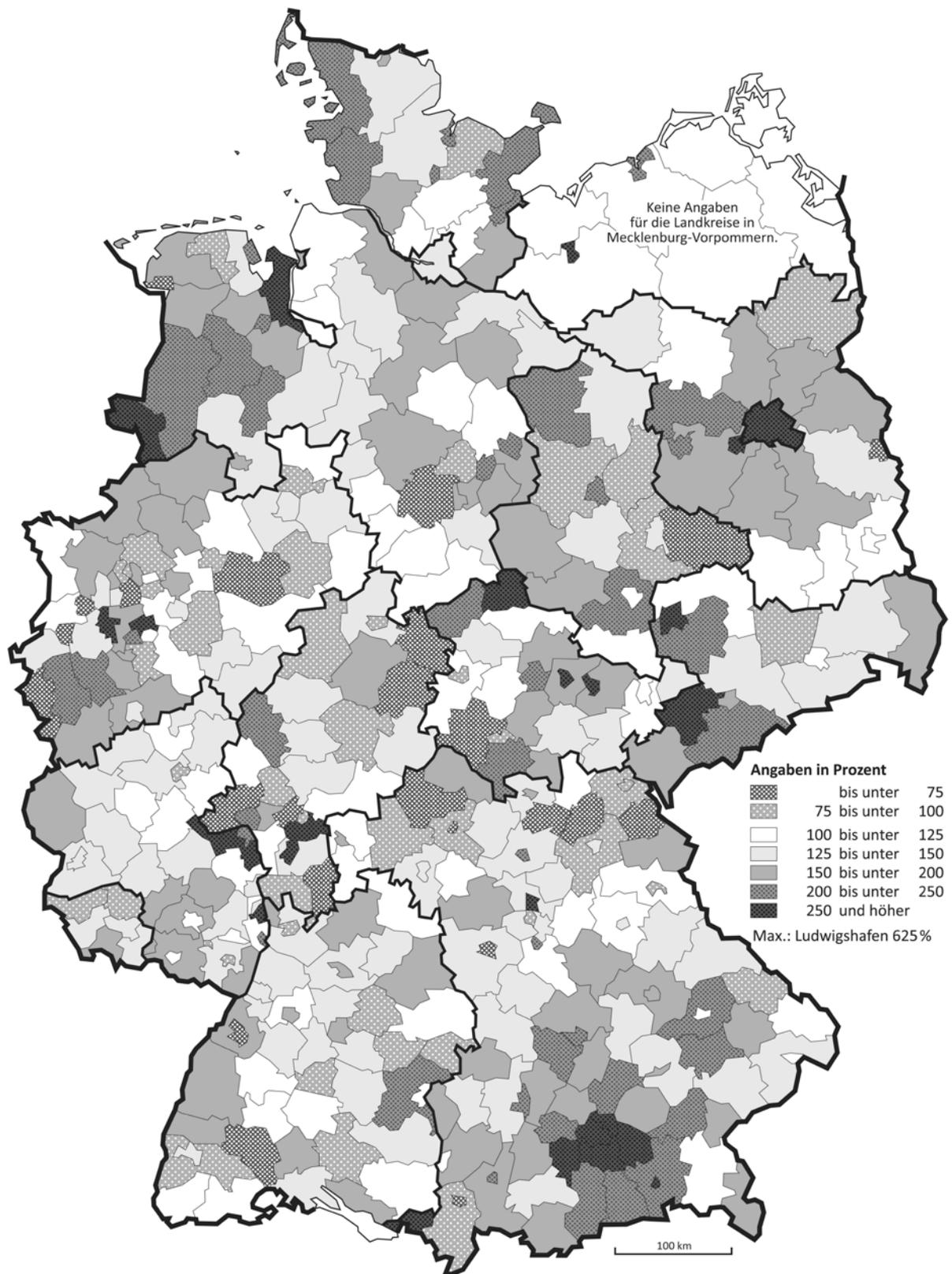
Datenquelle: siehe Abbildung 1; Karte: Dipl.-Kart. Elke Alban

Abbildung 3: Die Kaufpreise für baureifen Boden
in kreisfreien Städten und Landkreisen in 2017



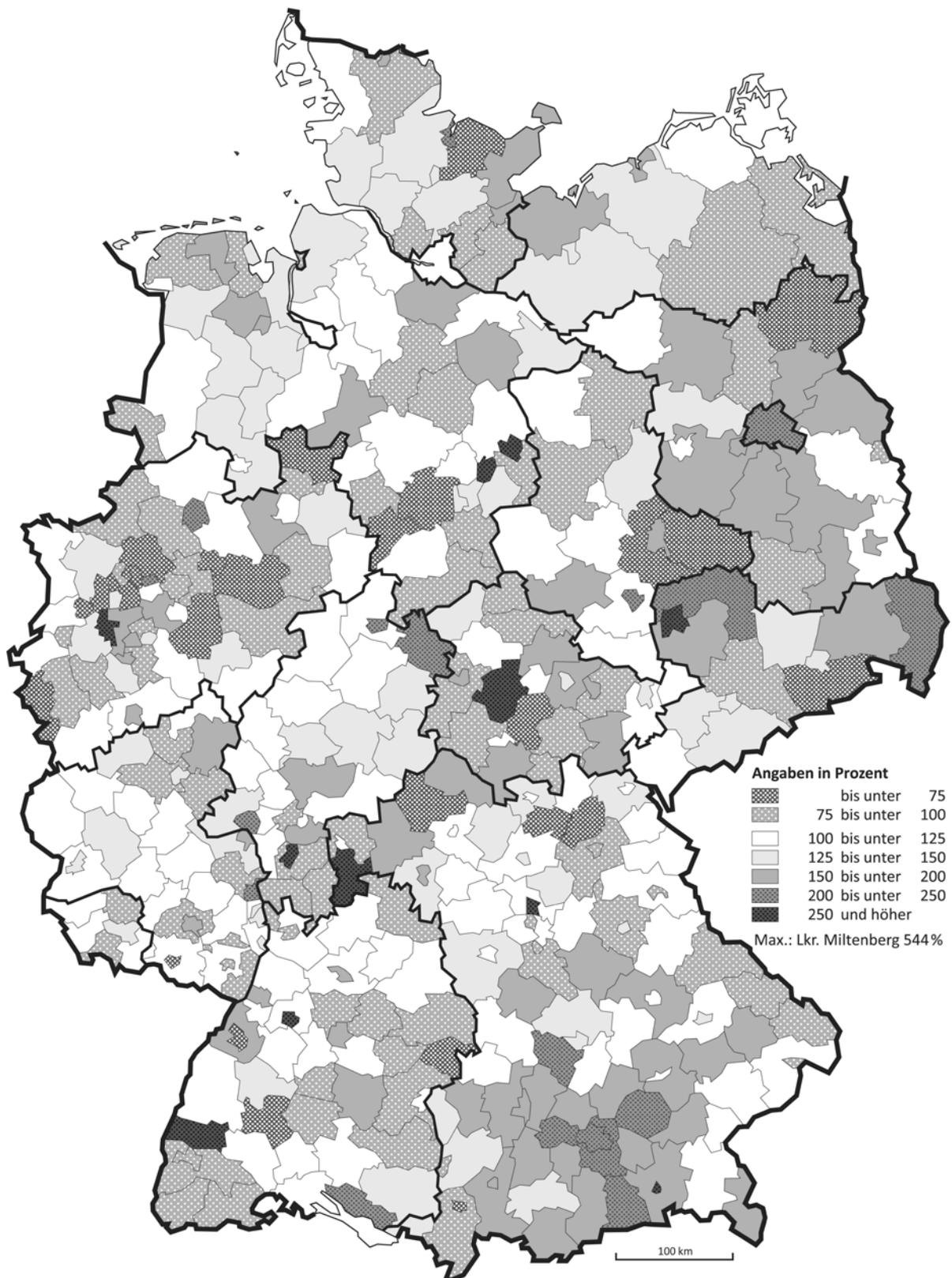
Datenquelle: siehe Abbildung 1; Karte: Dipl.-Kart. Elke Alban

Abbildung 4: Die Veränderung der Kaufpreise für Boden (insgesamt) in kreisfreien Städten und Landkreisen zwischen 2008 und 2017



Datenquelle: siehe Abbildung 1; Karte: Dipl.-Kart. Elke Alban

Abbildung 5: Die Veränderung der Kaufpreise für Boden (insgesamt)
in kreisfreien Städten und Landkreisen zwischen 2013 und 2017



Datenquelle: siehe Abbildung 1; Karte: Dipl.-Kart. Elke Alban

Die durchschnittlichen Kaufpreise für baureifes Land in Abbildung 6 sind höher als jene für Boden insgesamt (vgl. Abb. 1). Gleichwohl ergeben sich in der Rangfolge der 30 Landkreise und kreisfreien Städte mit dem teuersten Boden nur geringfügige Veränderungen (der Rang, den sie in Abbildung 1 belegen, ist in Klammern angegeben).

Abb. 6: Die durchschnittlichen Kaufpreise für baureifes Land in den 30 teuersten kreisfreien Städten und Landkreisen in 2017; grau unterlegt sind die «Big Seven». Die Zahl in Klammern gibt an, auf welchem Rang die Stadt/der Landkreis in der Rangliste der teuersten Kaufpreise für Boden insgesamt in Abbildung 1 steht.

		€/m ² 2017
1	München (1)	2737,76
2	Düsseldorf (2)	1871,99
3	Lkr. München (3)	1405,43
4	Stuttgart (5)	1301,42
5	Lkr. Starnberg (6)	1168,65
6	Darmstadt (4)	1000,5
7	Lkr. Dachau (23)	977,41
8	Berlin (8)	901,91
9	Regensburg (30)	892,21
10	Lkr. Miesbach (12)	864,81
11	Mainz (15)	844,1
12	Nürnberg (33)	839,19
13	Lkr. Ebersberg (13)	826,12
14	Frankfurt am Main (26)	819,41
15	Wiesbaden (16)	809,96
16	Rosenheim (10)	749,43
17	Lkr. Fürstenfeldbruck (9)	743,63
18	Erlangen (7)	732,16
19	Lkr. Bad Tölz-Wolfratshausen (19)	701,61
20	Hamburg (11)	698,48
21	Augsburg (14)	681,38
22	Main-Taunus-Kreis (28)	634,35
23	Offenbach (18)	553,34
24	Landshut (27)	550,38
25	Ingolstadt (17)	539,97
26	Lkr. Freising (43)	535,23
27	Hochtaunuskreis (32)	523,09
28	Lkr. Böblingen (34)	522,37
29	Köln (22)	516,09
30	Lkr. Offenbach (24)	482,31

Datenquelle: siehe Abbildung 1

Die Entwicklung der Kaufpreise für Boden (insgesamt) in den «Big Seven» zwischen 1995 und 2017 ist in Abbildung 7 dargestellt (wobei Daten für Hamburg erst ab 2003 vorliegen; die Werte für Düsseldorf 2000, 2001, 2003 und 2004 sowie für Köln 1998, 2000 und 2003 liegen ebenfalls nicht vor und wurden extrapoliert). Während einerseits die Preise überall ansteigen, ist dieser Anstieg andererseits unterschiedlich stark ausgeprägt und hat zudem in den einzelnen Städten unterschiedliche Konjunkturen. Auffällig ist etwa, dass in Frankfurt am Main die Preise 1996 und erneut zu Beginn der 2000er Jahre schon einmal deutlich höher waren, als sie es heute sind. Diese Entwicklung interpretiert Schipper im Sinne Krätkes (vgl. 1.1.2), wonach im Prozess von Frankfurts Global-City-Formierung der Umfang der Bodenspekulation und damit die Volatilität der Bodenpreise zunimmt.³¹¹

GELDUMSATZ BEI TRANSAKTIONEN

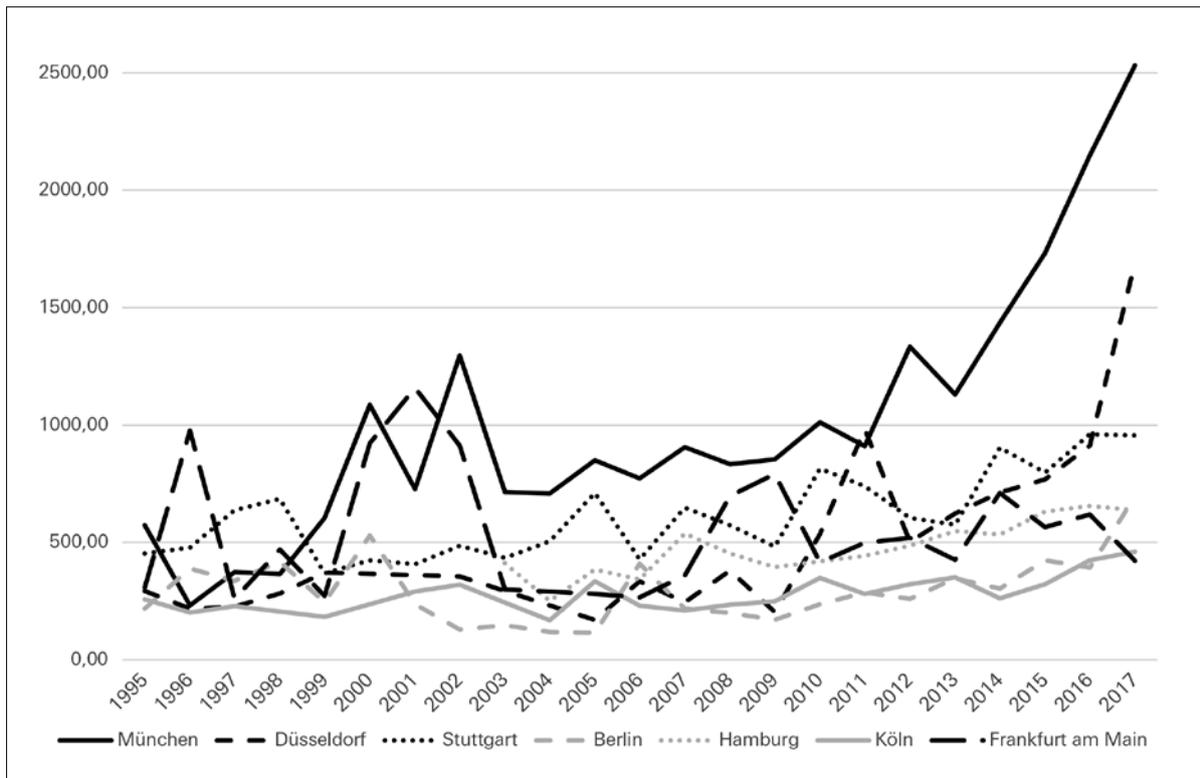
Die Geldsumme, die bei Transaktionen mit Bauplätzen in Deutschland insgesamt umgesetzt wurde, stieg zwischen 2009 und 2016 stetig an. Dies zeigt Abbildung 8. Allerdings ist der Anstieg kein gleichmäßiger: Infolge der Krise stagnierte der Umsatz zwischen 2011 und 2014 weitgehend, während in den beiden folgenden Jahren Steigerungen um 14 respektive 7 Prozent zu verzeichnen waren. Dies werten wir als deutlichen Hinweis darauf, dass Investitionen in Grund und Boden in Deutschland eine Folge der letzten Wirtschaftskrise und Teil eines sekundären Kapitalkreislaufes sind.³¹²

Von den 22,6 Milliarden Euro, die in 2016 mit Bauplätzen umgesetzt wurden, entfiel der mit 57 Prozent größte Anteil auf Bauplätze für Eigenheime sowie in Misch- und Kerngebieten (MI-/MK-Gebieten), gefolgt von 18 Prozent für Bauplätze für Mehrfamilienhäuser.³¹³ In beiden Kategorien haben die Umsätze seit 2009 deutlich zugenommen, wie Abbildung 9 zeigt.

Auch dieser Prozess stellt sich räumlich höchst ungleich dar. In Abbildung 10 sind die Geldumsätze bei Transaktionen 2016 für Bauplätze für Eigenheime und in MI- und MK-Gebieten (linke Säule) sowie für Bauplätze für Mehrfamilienhäuser (rechte Säule) nach Raumtypen dargestellt. Die unterschiedenen Raumtypen sind: «Metropolen» (Großstädte mit mehr als 600.000 Einwohnern), «Großstädte» (100.000 bis unter 600.000 Einwohner), «kreisfreie Mittelstädte» (20.000 bis unter 100.000 Einwohner), «kreisangehörige Mittelstädte und städtische Kreise» sowie ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen («ländliche Kreise I») und dünn besiedelte ländliche Kreise («ländliche Kreise II»).

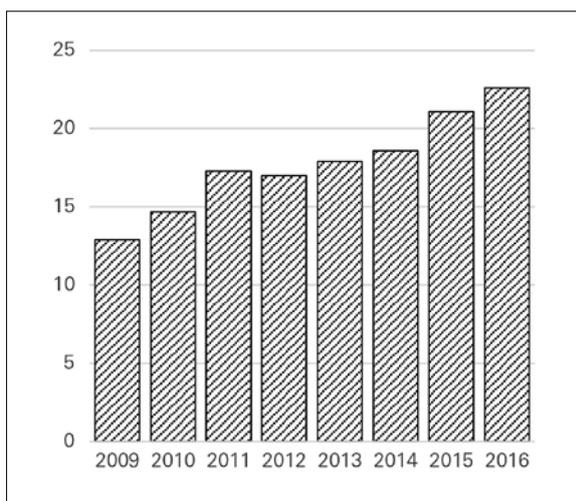
³¹¹ Schipper, Sebastian: Global-City-Formierung, Gentrifizierung und Grundrentenbildung in Frankfurt am Main, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 57(4), 2013, S. 185–200. ³¹² Vgl. Abschnitt 2 sowie ausführlich: Belina, Bernd: Wenn Geldkapital eine sichere Bank sucht. Theorie und die politökonomischen Grundlagen der aktuellen Wohnungsfrage in Deutschland, in: Prokla 48(2), 2018, S. 187–203. ³¹³ AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland, S. 145. Auch wenn es sich bei Bauplätzen in MI-/MK-Gebieten auch um solche für Wirtschaftsimmobilien handeln kann, ist «davon auszugehen, dass es sich bei dem größten Anteil dieser Verkäufe um Bauplätze für den Eigenheimbau handelt» (ebd., S. 148).

Abbildung 7: Die Entwicklung der Kaufpreise für baureifes Land in den «Big Seven», 1995–2007



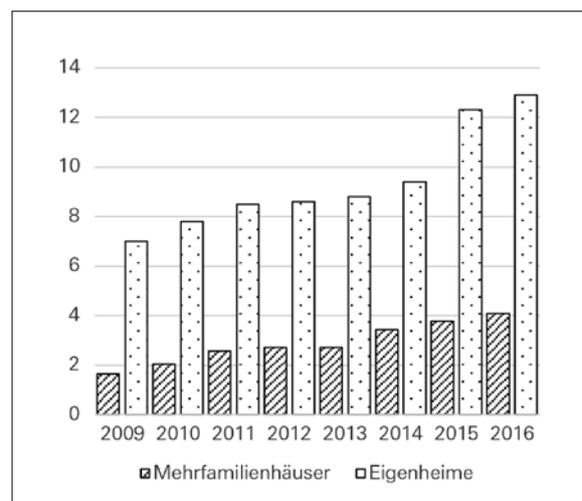
Datenquelle: siehe Abbildung 1

Abbildung 8: Geldumsatz bei Transaktionen mit Bauplätzen (2009–2016) in Mrd. Euro



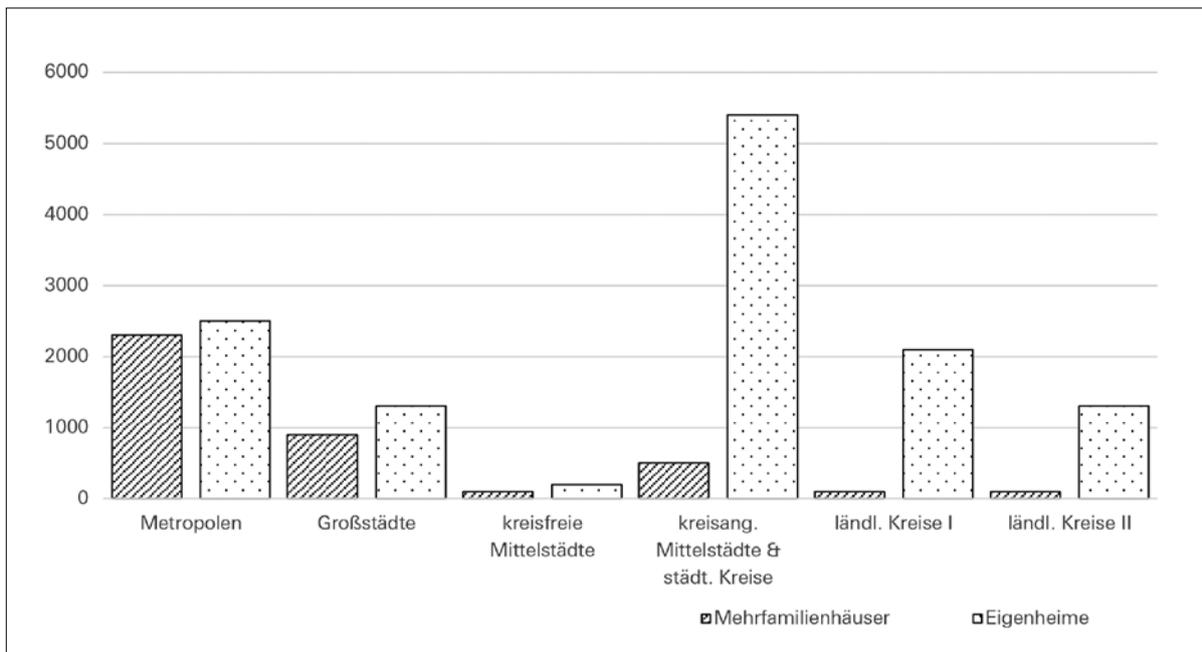
Datenquelle: AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland, S. 144

Abbildung 9: Geldumsatz bei Transaktionen von Bauplätzen für Eigenheime und in MI- und MK-Gebieten (rechte Säule) und Bauplätzen für Mehrfamilienhäuser (linke Säule), 2009–2016



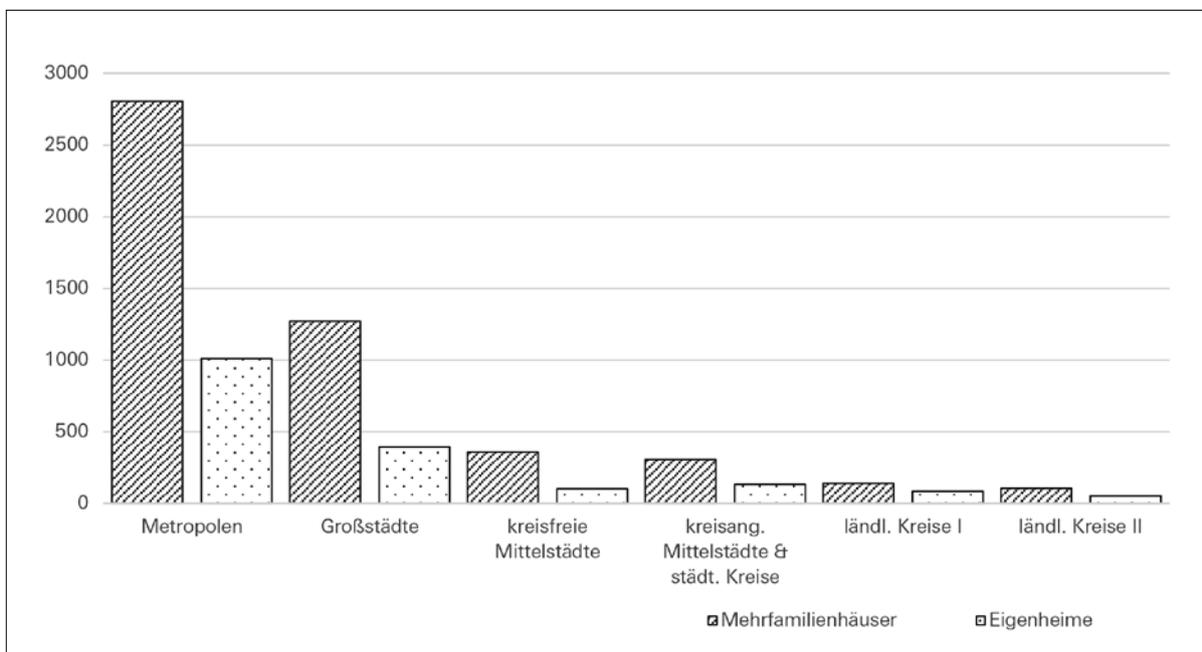
Datenquelle: AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland, S. 149 u. 162.

Abbildung 10: Geldumsatz in Millionen Euro bei Transaktionen von Bauplätzen für Eigenheime und in MI- und MK-Gebieten (rechte Säule) und Bauplätzen für Mehrfamilienhäuser (linke Säule) nach Raumtypen, 2016



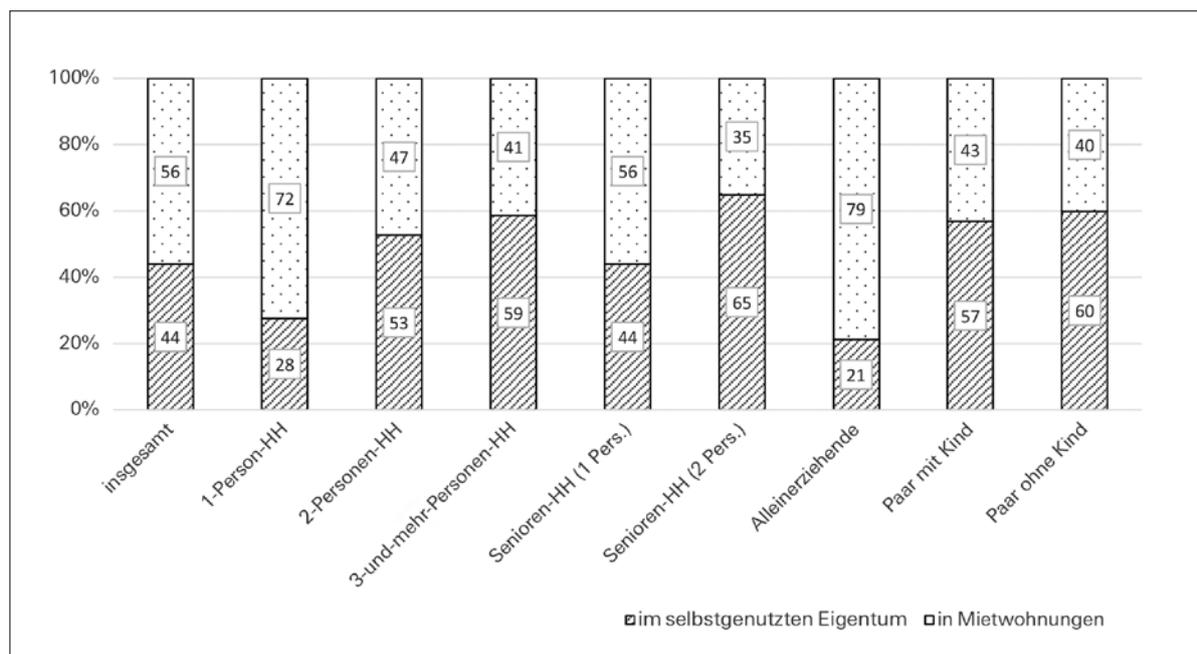
Datenquelle: AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland, S. 153 u. 166

Abbildung 11: Geldumsatz in Tausend Euro pro Transaktion von Bauplätzen für Eigenheime und in MI- und MK-Gebieten (linke Säule) und Bauplätzen für Mehrfamilienhäuser (rechte Säule) nach Raumtypen, 2016



Datenquelle: AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland, S. 153 u. 166

Abbildung 12: Haushalte im selbstgenutzten Eigentum und in Mietwohnungen nach Haushaltstyp in Deutschland 2014



Datenquelle: Destatis: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/TabellenHaushaltsstruktur.html.

Auffällig ist, dass nach wie vor gewaltige Summen in Baugrund für Eigenheime im Raumtypus «kreisangehörige Mittelstädte und städtische Kreise» fließen, zu dem auch die «Speckgürtel» der Metropolen zählen, von denen einige in den Abbildungen 1 bis 3 bereits prominent aufgetaucht sind. Worin das aktuelle Bodenproblem aber auch besteht, wird deutlich, wenn in Abbildung 11 angezeigt ist, wie viel Geld (in Tausend Euro) durchschnittlich pro Transaktion die Besitzer wechseln: Hier zeigt sich, dass die einzelnen Transaktionen von Bauland für Mehrfamilienhäuser in Metropolen und Großstädten besonders kostspielig sind. Hier wurden in den «Big Seven» pro Transaktion im Schnitt 2,8 Millionen Euro umgesetzt.

EIGENTÜMERSTRUKTUR

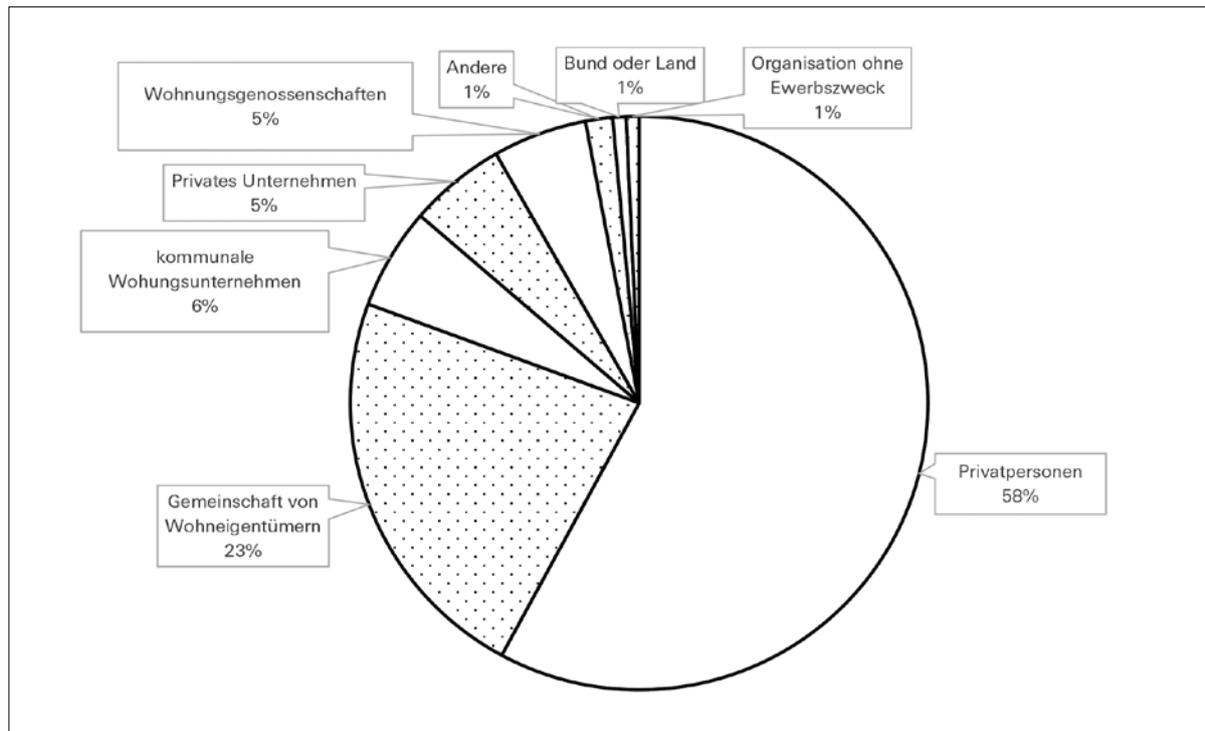
Eine weitgehend offene Frage ist, wem der Boden in Deutschland eigentlich gehört. Hierzu liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Für Hamburg hat das Recherchekollektiv CORRECTIV zusammen mit dem *Hamburger Abendblatt* für 15.000 Wohnungen Informationen von Mieter*innen gesammelt und aufbereitet.³¹⁴ Trotz dieses betriebenen Aufwandes können auch auf Basis dieser Daten keine belastbaren quantitativen Aussagen getroffen werden.

Hinweise darauf, dass ein guter Teil des Bodens, auf dem gewohnt wird, Kleinbesitzern gehört, liefern die Abbildungen 12 und 13. Abbildung 12 zeigt den Anteil der Haushalte, der im eigenen Eigentum bzw. zur Miete wohnt. Die Säule links bezieht sich auf alle Haushaltstypen. Die weiteren Säulen auf die jeweils genannten Haushaltstypen. Von den 44 Prozent der Haushalte, die im eigenen Eigentum wohnen, ist anzunehmen, dass ihnen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch der Grund und Boden gehört. Frappierend sind die Unterschiede, die selbst so oberflächliche soziodemografische Differenzierungen liefern, wie sie Abbildung 12 beinhaltet. So wird deutlich, dass Alleinerziehende (mit mindestens einem minderjährigen Kind) weit seltener im eigenen Eigentum wohnen als Paare mit oder ohne Kind.

Abbildung 13 zeigt, wem die knapp 40 Millionen Mietwohnungen in Deutschland gehören, differenziert nach Eigentümertypen und basierend auf dem Mikrozensus 2011. Aus ihr geht hervor, dass 81 Prozent der Mietwohnungen Privatpersonen oder Gemeinschaften von Wohneigentümern gehören. Daraus wird allerdings nicht ersichtlich, wie viele Wohnungen einzelne Eigentümer besitzen.

³¹⁴ «Wem gehört Hamburg?», unter: <https://correctiv.org/top-stories/2018/11/23/wem-gehört-hamburg>.

Abbildung 13: Eigentümer von Mietwohnungen in Deutschland



Datenquelle: Destatis, zit. nach: Oberhuber, Nadine: Miethaie gesucht, in: Die Zeit Online, 22.5.2016, unter: www.zeit.de/wirtschaft/2016-05/immobilien-geschaft-mietpreise-mietpreisbremse-vermieter-profit.



WWW.ROSALUX.DE