



Der bodenpolitische Fachdiskurs im politischen Prozess

Auf dem Weg zum Wohngipfel im Herbst 2018

Fabian Rohland

Bodenpolitik wird zu einem zentralen Handlungsfeld im wohnungspolitischen Diskurs

Bodenpolitik ist ein zentraler Bestandteil der Wohnungspolitik. Dies ist im Rahmen der aktuellen wohnungspolitischen Debatte wieder sehr deutlich hervorgetreten. So ist als Reaktion auf steigende Mieten, Immobilien- und Bodenpreise in den deutschen Metropolregionen und in den attraktiven Städten ein intensiver fachlicher Diskurs über bodenpolitische Maßnahmen und Instrumente entstanden, der inzwischen auch einen Widerhall in den Leitmedien findet (vgl. Aring/Coulmas/Rohland 2018, S. 114f. und Aring 2018, S. 221f.).

Der hohe Handlungsdruck auf die wohnungspolitischen Akteure hat zudem dazu geführt, dass für Herbst dieses Jahres ein Wohngipfel mit den politischen Vertretern des Bundes, der Länder und Kommunen sowie mit zentralen Akteuren aus der Wohnungs-, Immobilien- und Bauwirtschaft geplant ist. Eine zentrale Herausforderung wird es hierbei sein, den bodenpolitischen Erneuerungsbedarf entsprechend seiner Bedeutung für die Lösung der aktuellen Versorgungsengpässe im preisgünstigen Wohnsegment auf der Agenda dieses Gipfels zu platzieren.

Dabei geht es darum, den bodenpolitischen Fachdiskurs in einen politischen Diskurs zu überführen – u. a. über geeignete Narrative und eine Reflexion bodenpolitischer Konfliktlinien.

Wohnungspolitisches Handeln ist gefragt! Bereits in der vergangenen Legislaturperiode war versucht worden, mit Hilfe eines Bündnisses

für bezahlbares Wohnen und Bauen die Probleme am Wohnungsmarkt zu thematisieren und Maßnahmen gegen die hohen Kostensteigerungen bei der Wohnraumversorgung zu entwickeln. Mit der Etablierung des 19. Bundestages und dem zwischen den Bundestagsfraktionen CDU, CSU und SPD geschlossenen Koalitionsvertrages ist Wohnungspolitik noch einmal ‚höher‘ aufgehängt worden.

Deutlich wird dies u.a. in der Gründung eines eigenständigen Bauausschusses im Bundestag und der Ankündigung, eine Expertenkommission zur ‚nachhaltigen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik‘ einzuberufen. Ein weiterer weitreichender Impuls für notwendige bodenpolitische Neuerungen geht vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 aus, in dem die jetzige Einheitsbewertung bei der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt wurde (Bundesverfassungsgericht 2018). Mit der Fristsetzung für eine Neuregelung bis zum 31.12.2019 und einer entsprechenden Umsetzung (bis spätestens 31.12.2024) hat das Bundesverfassungsgericht den Druck auf den Gesetzgeber jetzt erheblich erhöht. (Aring/Coulmas/Rohland 2018, S. 114f.)

Angesichts der Entwicklungen auf den Bodenmärkten wurden in der jüngeren Vergangenheit von Initiativen, Verbänden und politisch Aktiven der bodenpolitische Erneuerungsbedarf konkretisiert und integrierte Konzepte und Strategien erarbeitet (vgl. vhw/Difu 2017, Münchner Initiative 2017 und 2018, Schwerter Erklärung 2017, Deutscher Städtetag 2017). Ein wesentliches Ziel hierbei war es, die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Bodenpolitik zum Ausdruck zu bringen und Sub-

stanz für die öffentlichen und fachlichen Diskussionen im vorpolitischen Raum zu erzeugen. Um die bodenpolitischen Forderungen zielgerichteter und wirkmächtiger in den politischen Prozess einbringen zu können, wurden im Zuge des Diskurses zunächst drei Maßnahmen diskutiert, die miteinander zu verknüpfen sind:

(a) den fachlich durchdachten Vorschlag für eine Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht im Sinne des Allgemeinwohls, über den auf fachlicher Ebene überwiegend Einigkeit herrscht,

(b) die Übersetzung der fachlichen Vorschläge und Konzepte in Gesetze, mit denen bodenpolitische Reformen politikdiskurs- und gesetzfähig gemacht werden können und

(c) die Bündelung der Kräfte zahlreicher engagierter Akteure, um den Bemühungen nach einer sozial gerechteren und den zukünftigen Herausforderungen angepassteren Stadtentwicklung ein größeres Gewicht im politischen und gesellschaftlichen Diskurs verleihen zu können.

Im Ergebnis ist sich die Fachcommunity inhaltlich darüber einig, dass eine Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht unvermeidlich ist. Allerdings treffen die bodenpolitischen Bemühungen auf erhebliche Widerstände, einen Reformprozess auf politischer Ebene zu initiieren.

Ursächlich hierfür ist zunächst eine mangelnde ‚Sichtbarkeit‘ des bodenpolitischen Reformbedarfs, da sich Bodenknappheiten und steigende Bodenpreise lediglich indirekt beispielsweise auf das bezahlbare Wohnraumangebot auswirken. Wie sich herausgestellt hat, ist eine

Verankerung des Themas in einer breiteren gesellschaftlichen Debatte für eine stärkere öffentliche Wahrnehmung damit zwingend erforderlich. Vor allem (optimistische) Zukunftsgeschichten (Narrative) können hierbei helfen, da sie sowohl mobilisierend wirken können, weil sie von vielen Menschen auch ohne Expertenwissen geteilt werden, als auch die Legitimation bodenpolitischer Reformen verdeutlichen.



Abb. 1: Bodenpolitische Veranstaltung von Difu und vhw, Juni 2018, Foto: © vhw e. V.

Darüber hinaus sind von einem ‚neuen‘ Umgang mit Grund und Boden viele verschiedene Akteuren betroffen, sodass bei der Umsetzung bodenpolitischer Reformen etliche unterschiedliche Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Vor allem die Gefahr, den eigentlichen Fokus des bodenpolitischen Diskurses, die Lösung der Baulandfrage und die Stärkung der gemeinwohlorientierten Bodennutzung, im Laufe der Diskussionen aus dem Fokus zu verlieren, macht es erforderlich, sich mit den unterschiedlichen Konfliktfeldern auseinanderzusetzen.

Der folgende Beitrag wird daher im ersten Schritt ein Schlaglicht auf einige Narrative werfen, die notwendig sind, um die Vor-

schläge bodenpolitischer und bodenrechtlicher Konzepte mit der Legitimation bodenpolitischer Reformen zu verknüpfen. Im zweiten Schritt werden schließlich wesentliche Konfliktfelder skizziert, die bei der Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht auszuhandeln sind.

Zur Legitimation bodenpolitischer Erneuerungen – Drei Narrative

Das derzeitige Zeitfenster für bodenrechtliche und bodenpolitische Reformen zu nutzen heißt auch, die Bedeutung des Faktors Boden für die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen im gesellschaftlichen Diskurs zu verankern. Erforderlich ist daher, dass allgemeinere Zugänge und Zukunftsdiskurse eröffnet bzw. initiiert werden, die die gesellschaftliche Ebene jenseits der engeren Fachcommunity ansprechen. Denn die Begriffe ‚Bodenpolitik‘ und ‚Bodenrecht‘ vermögen zunächst nur einen eher abstrakten, technokratischen und alltagsfernen Eindruck auf den allgemein Interessierten in Politik und Gesellschaft vermitteln. Sie haben es daher schwer - trotz eines aufkommenden bodenpolitischen Diskurses in den öffentlichen Medien -, das Interesse und die Aufmerksamkeit im politischen und gesellschaftlichen Diskurs über die Schaffung und Sicherung bezahlbarer Wohnungen auf sich zu lenken. Im Fokus stehen vielmehr einzelne wohnungspolitische Instrumente, wie die Mietpreisbremse, der soziale Wohnungsbau, Typenhäuser oder das Baukindergeld, deren Wirkungen auf die Wohnungsmärkte unmittelbar assoziiert werden können. Wer jedoch die aktuelle Debatte über Wohnungsknappheit, Klimawandel und

Klimaanpassung oder Nachhaltigkeit und ressourcenschonender Umgang in der Stadtentwicklung verfolgt, dem wird kaum entgehen, dass insbesondere den Handlungsfeldern ‚Bodenpolitik‘ und ‚Bodenrecht‘ eine entscheidende Schlüsselrolle zufällt. Denn die Verfügbarkeit von ‚Boden‘ ist die entscheidende Grundlage jedweder stadtentwicklungspolitischer Maßnahme. Dabei sind es vor allem bodenpolitische bzw. bodenrechtliche Instrumente und Konzepte, die den Umgang (Akкумуляtion, Verteilung und Nutzung) mit der knappen und nicht substituierbaren Ressource ‚Boden‘ vorgeben.

Im Rahmen des aktuellen bodenpolitischen Diskurses lassen sich daher drei wesentliche Stoßrichtungen einer politischen und gesellschaftlichen Debatte identifizieren, die die Legitimation bodenpolitischer Erneuerungen begründen und die politische Relevanz dieses Themas hervorheben. Diese sind:

Narrativ 1: Boden-/Wohnungspolitik als zentrale soziale Frage begreifen

Die hohe Dynamik der Bodenpreise auf breiter Front führt zu Segregationseffekte in den Städten: Die Grundstückskosten machen damit einen stetig steigenden Anteil der Gesteungskosten einer Wohnung aus; und das mit den entsprechenden preistreibenden Auswirkungen auf Mieten und Preise. Steigende Mieten und Preise induzieren wiederum steigende Wohnkosten, die trotz langanhaltendem wirtschaftlichen Wachstums und nahezu Vollbeschäftigung von großen Teilen der Bevölkerung in den prosperierenden Großstadtreionen nicht oder nur schwer kompensiert werden können. Es kommt zur Verdrängung jener

Haushalte, die in den nachgefragten Wohnlagen die Miet- und Preisspirale nicht mitgehen können. Räumliche Segregation und ein Gefühl des Abgehängtseins bzw. Ausgegrenztwerdens, das bis in die Mittelschicht hineinrecht, sind die Folge. Die sozial durchmischte Stadt als stadtplanerisches und gesellschaftliches Leitbild geht damit zunehmend verloren. Zu negativen Auswirkungen steigender Mieten und Preise kommt es jedoch nicht erst durch Wegzug in preisgünstigere Wohnlagen. Eine Kompensation steigender Wohnkosten erfolgt bereits früher, beispielsweise durch Verzicht bzw. Einschränkung in anderen Lebensbereichen oder gesellschaftlicher Teilhabe.

Darüber hinaus beeinflussen die Entwicklungen der Bodenpreise den finanziellen Handlungsspielraum eines Haushalts, so dass Eigentum von Grund und Boden zunehmend zu einem wesentlichen Faktor bei der Gestaltung von individuellen Zukunftschancen werden kann.¹ Dabei beruhen Wert- und Preissteigerungen von Grundstücken, wie immer wieder betont wird, in der Regel nicht auf Leistungen der Eigentümer, sondern sind das Ergebnis von Planungen und Investitionen der öffentlichen Hand und damit der Allgemeinheit. Grund und Boden sind unvermehrbar und unverzichtbar. Vor allem in den Großstadtreionen wird Bauland daher zu einer attraktiven Anlagealternative, was die knappheitsbedingten Preissteigerungen weiter befördert. Hanno Rauterberg schreibt in einem Beitrag in der Wochenzeitung DIE ZEIT: „Und so sind es nicht

bloß teure Handwerkerrechnungen oder aufwendige Dämmstoffe, nicht allein Arbeit und Material und der deutsche Vorschriftenwahn, die eine Wohnung zum Luxusgut machen. Es ist vor allem der Boden. Er lässt die Baupreise so weit steigen, dass bei einem neuen Haus bis zu 70 Prozent des Budgets allein für das Grundstück draufgehen. [...] Damit erweist sich die Wohnkrise als großer Motor der Ungerechtigkeit. Wäre die Gesellschaft nicht gespalten in Grundbesitzer und Grundlose, würde die Kluft zwischen Reich und Arm nicht so weit aufspringen, wie sie es gerade tut.“ (Rauterberg 2018). Es sind damit die Grundlosen, die zunehmend von Verdrängung oder Einschränkungen in ihrer Lebensführung betroffen sind, während Grundbesitzer von den derzeitigen Entwicklungen auf den Boden- und Wohnungsmärkten profitieren.

Festzuhalten ist also, dass große Teile der Bevölkerung von Preisentwicklungen auf den Bodenmärkten entweder in positiver oder negativer Art und Weise betroffen. Zudem lässt der demografische Wandel vermuten, dass die Nachfrage nach bezahlbaren innerstädtischen Wohnungen perspektivisch weiter zunehmen wird, wenn Erwerbstätige in den Ruhestand gehen und das verfügbare Einkommen zurückgeht. Der Personenkreis, der von Wohnraumversorgungsproblemen betroffen ist, wird auch damit perspektivisch weiter steigen. Angesichts dieser Entwicklungen stellen die aktuellen bodenpolitischen und bodenrechtlichen Handlungsbedarfe nicht nur ein Thema für die ‚Fachwelt‘ dar, sondern auch für den breiten Mainstream. ‚Wohnen‘ und damit

¹ Zweidrittel des Privatvermögens sind in Immobilien (Gebäude und Boden) gebunden (Statistisches Bundesamt 2014, S. 16). Immobilienpreisentwicklungen üben daher

einen großen Einfluss auf die Vermögensbildung und Vermögensverteilung in Deutschland aus.

auch ‚Boden‘ werden wieder zur *sozialen Frage* zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Narrativ 2: Handlungsfähige Kommunen zu einer aktiven Bodenpolitik befähigen

Kommunen sind wesentliche Akteure bei der Gestaltung lokaler Lebensräume. Allerdings sind sie im Umgang mit stadtentwicklungspolitischen Aufgaben, die an die Verfügbarkeit von Grund und Boden anknüpfen, in die Defensive geraten. Die Bodenpolitische Agenda 2020-2030, die im Jahr 2017 von vhw und Difu gemeinsam mit einem Expertenkreis verfasst wurde, verfolgt daher als zentrales Anliegen, verlorene Steuerungskraft der Städte und Gemeinden im Umgang mit kommunalen Boden in Stadtentwicklungsprozessen zurückzugewinnen. In der Agenda steht dazu geschrieben: „Die Wiedergewinnung der bodenpolitischen Handlungsfähigkeit der Kommunen ist der zentrale Schlüssel zur Bewältigung der neuen Wohnungsnot. Ohne an dieser Stelle substanzielle Verbesserungen zu erzielen, ist eine Belebung des Wohnungsbaus kaum denkbar. [...] Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass die Mobilisierung und Verteilung des Bodens nach dem Ende eines flächenhaften Stadtwachstums die Schlüsselstelle für eine sozial und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung ist.“ (vhw/Difu 2017, S. 8)

Verantwortlich für die verlorene Handlungsfähigkeit ist die finanzwirtschaftliche Konsolidierungspolitik der Kommunen der letzten drei Jahrzehnte, in denen die Position der Kommunen geschwächt und mehr Spielräume für marktliche Akteure geschaffen wurden. Zum Ausdruck kam diese neoliberal geprägte kommunale Praxis u.a. darin, dass öffentliche Liegenschaften im großen Umfang veräußert,

Verwaltungsapparate verschlankt und damit Interventionsmöglichkeiten auf die lokalen Wohnungsmärkte aus der Hand gegeben wurden.

Darüber hinaus ist zwar im Rahmen der wohnungspolitischen Erneuerung seit Ende der 1990er Jahre mehr Verantwortung auf die Kommunen übertragen worden (ebenda, S. 10). Im Gegenzug wurde es jedoch versäumt, Kommunen mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten bzw. das städtebauliche Instrumentarium dahingehend weiterzuentwickeln, dass den Kommunen eine aktive Liegenschaftspolitik ermöglicht wird.

Angesichts der sich wandelnden Rahmenbedingungen stellt sich nun die Frage, wie die Handlungsfähigkeit der Kommunen als Gemeinwohlakteure gestärkt werden kann.

Narrativ 3: Stadtentwicklung unter den Bedingungen des Klimawandels wirkungsvoll gestalten

Die Nachhaltigkeit urbanen Lebens ist eng mit einem ressourcenschonenden Umgang mit Grund und Boden verknüpft. Vor allem in den wachsenden Städten, in denen freie (Bau-)Flächenpotenziale zunehmend knapp werden, wird der Verbrauch von Boden die Lebensqualität städtischen Lebens entscheidend mitprägen. Allerdings verknappt die Privatisierung öffentlicher Flächen die erforderlichen Flächenressourcen, die nicht nur für Infrastrukturmaßnahmen erforderlich sind, sondern - aus ökologischer Perspektive - auch eine Voraussetzung für eine resiliente Stadt in Zeiten des Klimawandels sind. Denn ohne freie Flächen lassen sich weder gegen Überhitzung

noch gegen Überschwemmungen lokale Strategien um Umgang mit dem Klimawandel entwickeln.

Eine ressourcenschonende Bodennutzung ist damit eine zwingende Voraussetzung für nahezu jedwede Ziele der (integrierten) Stadtentwicklung. Im bodenpolitischen Diskurs geht es damit nicht nur um die Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau, sondern auch um den notwendigen Erhalt von Grün- und Freiflächen, der für eine zukunftsfähige, lebenswerte und nachhaltige Stadt erforderlich ist. Wie lebenswert Städte in Zukunft sein werden, hängt demzufolge maßgeblich davon ab, inwieweit die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auch einen effizienten Umgang mit Fläche zulassen und fördern.

Vier Konfliktfelder im bodenpolitischen Diskurs

Im aktuellen bodenpolitischen Diskurs wird vor allem eines deutlich: unter den engagierten Akteuren herrscht ein großer Konsens über eine notwendige Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht. Auch ist man sich darüber einig, dass derzeit kein Erkenntnisdefizit besteht. So zeigen eine Vielzahl von Konzepten und Ideen die Richtung, in die Bodenpolitik und Bodenrecht im Sinne des Gemeinwohls weiterentwickelt werden könnten (vgl. vhw/Difu 2017, Münchner Initiative 2017/2018, Schwerter Erklärung 2017). Es besteht vielmehr ein Umsetzungsdefizit und das trotz hoher Betroffenheit großer Bevölkerungskreise in den Städten.

(Boden-)Politik wird nicht ausschließlich von (Wohnungsmarkt-)Experten gestaltet, sie findet vielmehr in einer Gemengelage von unterschiedlichen Interessen statt. Sobald das

Thema aus dem fachlichen Diskurs in den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsraum verlagert wird, formieren sich massive Widerstände. Die Gründe hierfür sind unterschiedliche Interessenslagen, beispielsweise in den Kommunalverwaltungen, bei Mietern und Wohneigentümern, in prosperierenden und strukturschwachen Regionen oder mit Blick auf die Finanzmärkte, die die Umsetzung bodenpolitischer und bodenrechtlicher Reformen erschweren. Trotz zahlreicher Konfliktfelder ist eine Auflösung der bodenpolitischen Blockade jedoch unerlässlich.

Im Folgenden werden nun vier Konfliktfelder kursorisch dargelegt, die sich im Zuge des bodenpolitischen Diskurses herausgebildet haben und deren Überwindung als zentral für den Erfolg aktueller bodenpolitischer Bemühungen angesehen werden kann:

Konfliktfeld 1: Kommunalpolitische Interessenskonflikte

Öffentliche Liegenschaften können aus der Perspektive der Kommunalverwaltung mehrere Zwecke erfüllen. Zum einen können sie als Vermögensposition angesehen werden, wobei mit ihrem Verkauf u.a. der kommunale Finanzhaushalt, wie z.B. auch eine qualitativ hochwertige Stadtentwicklung, finanziert werden kann. Insbesondere Ende der 1990er Jahre bis Anfang der 2000er Jahre haben öffentliche Liegenschaften diese Aufgabe erfüllt, indem, wie bereits erwähnt, Kommunen sich mit Transaktionen umfangreich von öffentlichen Wohnungsportfolios getrennt und ihre Haushalte (zumindest kurz- bis mittelfristig) entlastet haben. Charakteristisch für diesen Verwendungszweck ist z. B. die Anwendung des Höchstpreisverfahrens bei der Vergabe von

öffentlichen Grundstücken. Hierbei wird ausschließlich der Preis als Vergabekriterium herangezogen, weitere Merkmale, mit denen andere Ziele einer integrierten Stadtentwicklung abgedeckt werden könnten, bleiben außen vor. Darüber hinaus können die Handhabung, die Vergabe bzw. die Nutzung öffentliche Liegenschaften als zielführendes Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik eingesetzt werden. Exemplarisch hierfür steht die Vergabe von öffentlichen Grundstücken unter Anwendung der Konzeptvergabe, bei der je nach Standort und Rahmenbedingungen unterschiedliche sozialpolitische, städtebauliche, ökonomische und ökologische Zielsetzungen in das Vergabeverfahren integriert werden können. Interessensdivergenzen innerhalb der Stadtverwaltung führen demzufolge dazu, dass öffentlicher Grund und Boden sowohl als Vermögensposition als auch als wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklungs- sowie sozialen Wohnungspolitik verstanden wird.

Im Sinne einer gemeinwohlorientierten Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht sind damit auf kommunaler, Landes- und Bundesebene die (gesetzlichen) Voraussetzungen zu schaffen, damit ein Paradigmenwechsel vollzogen werden kann. Der Paradigmenwechsel impliziert dabei einen Übergang vom Verkauf- zum Vermögensschutz, wobei Boden nicht mehr als Haushaltskonsolidierungsinstrument, sondern vielmehr als Vermögensentwicklungsinstrument angesehen wird. Dazu ist es erforderlich, dass zum einen die kommunalen Finanzhaushalte verbessert werden und zum anderen eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit auch für Haushaltssicherungskommunen eine aktive

Liegenschaftspolitik und eine Bodennutzung im Sinnen des Gemeinwohls erleichtert wird.

Konfliktfeld 2: Sozialpflichtigkeit vs. Privatnützigkeit von Eigentum

Steigende Mieten und Preise gehen bei Mietern mit höheren Wohnkosten einher bzw. erschweren den Einstieg ins Wohneigentum. Andererseits mehren steigende Mieten und Preise das Vermögen von Vermietern und Wohneigentümern. Die Interessen von Mietern und Eigentümern sind damit vom Grunde her gegensätzlich. Vor diesem Hintergrund wird im bodenpolitischen Diskurs auch eine neue Balance zwischen Sozialpflichtigkeit und Privatnützigkeit von (Grund-)Eigentum diskutiert, wie sie in Artikel 14 Grundgesetz (GG) aufgezeigt wird.

Wenn im Zuge der bodenpolitischen Debatte über die Verschärfung planungsrechtliche Instrumente diskutiert wird, wird nicht selten umgehend ein ‚Enteignungsdiskurs‘ eröffnet, der einer Debatte über die Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht nicht gerecht wird. Denn hierbei geht es vielmehr darum, im Zusammenhang mit Artikel 14 GG, in Wohnraummangelgebieten der Sozialpflichtigkeit eine höhere Priorität einzuräumen, um Flächen im Sinne des Allgemeinwohls effizienter nutzen zu können. Dabei kann von Enteignung wahrlich keine Rede sein, wenn den beiden ersten Absätzen von Artikel 14 GG gleichermaßen Rechnung getragen wird. In der bodenpolitischen Agenda 2020-2030 steht dazu: „Die in Artikel 14 GG angelegte Balance zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums muss angesichts dieser Herausforderungen der Stadtentwicklung neu ausge-

lotet werden, damit die Städte und Gemeinden im Ringen um eine gemeinwohlorientierte Entwicklung der Bodennutzung eine aktive und steuernde Rolle übernehmen können.“ (vhw/Difu 2017, S. 7)

Konfliktfeld 3: Unterschiedliche Herausforderungen in Stadt und Land

(Groß-)Städte und ländlich geprägte Räume sind in der Regel mit gänzlich unterschiedlichen stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen konfrontiert. So sind (Groß-)Städte zumeist durch eine hohe (bauliche) Dichte, einen höheren Mieteranteil, höhere Mieten und Preise sowie allgemein durch eine ausgelastete (Verkehrs-)Infrastruktur geprägt. Auch stehen zumeist nur geringe Flächenentwicklungspotenziale zur Verfügung, die zudem im Widerstreit privatwirtschaftlicher und öffentlicher Interessen stehen. Ländliche Räume zeichnen sich hingegen eher durch eine höhere Wohneigentumsquote, mehr Freiräume, großzügigere Grundstücke und mehr (Frei-)Flächenpotenziale aus. Darüber hinaus werden urbanen Strukturen überwiegend von Dynamiken überlagert, die mit Blick auf Zuwanderung, Miet- und Preissteigerungen, Flächennutzungskonflikte oder Grundstücksspekulationen in den ländlichen Regionen üblicherweise weniger stark ausgebildet sind. Vor diesem Hintergrund werden bodenpolitischen Herausforderungen, die im Zusammenhang mit einer Sicherung und Schaffung bezahlbarer Wohnungen stehen, vorwiegend vor einer (groß-)städtischen Kulisse diskutiert. Bei der Entwicklung wohnungs- und bodenpolitischer Ansätze ist daher zu beachten, dass die Maßnahmen und Instrumente, mit denen vorwiegend die Probleme in den (Groß-)Städten gelöst werden sollen, nicht den stadtentwicklungspolitischen

Perspektiven ländlicher Regionen entgegenstehen. Bodenpolitische Reformen müssen demzufolge nicht nur an den Herausforderungen der (Groß-)Städte ansetzen, d. h. bestehende Baurechte mobilisieren, neue Baurechte schaffen, Bodenspekulationen eindämmen, sondern auch den ländlich geprägten Regionen zugutekommen.

Konfliktfeld 4: Boden als Bestandteil der Finanzmärkte

Boden ist insbesondere in den deutschen Wachstumsstädten zunehmend zu einer Anlagekategorie auf den (internationalen) Finanzmärkten geworden. Grund hierfür ist – neben der expansiven Geldpolitik der Notenbanken und hoher Nachfrageüberschüsse nach Bauland – eine Reihe von spezifischen Merkmalen, die es als Anlageklasse attraktiv macht. So ist Boden ein knappes Gut und nicht substituierbar sowie reproduzierbar. Zudem unterliegt es im internationalen Vergleich einer eher geringen steuerlichen Belastung (vgl. Bach 2018, S. 2) und seine Eigentumsrechte sind grundgesetzlich verankert (Artikel 14 GG). Auch bietet es nach Auffassung von Finanzmarktexperten einen Schutz vor inflationsbedingten Werteverlusten und seine Wertentwicklung weist (üblicherweise) nur eine geringe Korrelation mit der Wertentwicklung anderweitiger Anlageklassen auf. Aufgrund dieser Eigenschaften wird ‚Boden‘ mehr und mehr zu einer lukrativen und sicheren Anlagealternative für (internationale) Investoren und zum Bestandteil der Weltfinanzmärkte.

Einem gemeinwohlorientierten Umgang mit Grund und Boden steht zudem entgegen, dass sich in der jüngeren Vergangenheit in den

Hochpreisregionen, wie z. B. Berlin oder München, ein neuer Anlegertypus auf dem Bodenmarkt etabliert hat. Dieser verfolgt zumeist nicht das Ziel, den Bau einer Immobilie gewinnbringend zu verkaufen oder zu vermieten, um damit implizit das Wohnraumangebot quantitative zu erweitern. Im Fokus des Anlageinteresses steht vielmehr eine rasche Realisierung von knappheitsbedingten Wertsteigerungen von Bauland ohne vorherige Investitionen in den Wohnungsbau. Die Spekulationen mit Bauland zeigen, dass steigende Grundstückspreise nicht zwangsläufig zu einem höheren Angebot an Grundstücken führen, sondern im Gegenteil einen Rückgang des Angebots induzieren können. (vgl. vhw/Difu 2017, S. 8).

Angesichts dieser Entwicklungen geht es im Umgang mit Immobilien sowie Grund und Boden nicht mehr um das Bereitstellen von Gebäuden für bestimmte Zwecke, sondern auch um das Schaffen von Anlagemöglichkeiten für anlagewilliges globales Kapital. Wenn Boden zum einen als Anlageklasse gesehen wird, verbunden mit bestimmten Renditeerwartungen, und zum anderen als Grundlage einer Stadtentwicklung im Sinne des Gemeinwohls sind demzufolge Interessenkonflikte unvermeidlich.

Ausblick – Weitere Perspektiven für den Wohngipfel 2018

Die Tatsache, dass ‚Boden‘ kein Gut wie jedes andere ist, prägt den Diskurs über eine Neuausrichtung von Bodenpolitik und Bodenrecht. Vor allem geht es hierbei um weit mehr als ‚nur‘ um die Frage nach den richtigen Instrumenten, mit denen die kommunale Hand-

lungsfähigkeit gestärkt und die bodenpolitischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung auf eine nachhaltige, gemeinwohlorientierte Basis gestellt werden sollen (vhw/Difu 2017, S. 8). Sowohl die drei aufgezeigten Stoßrichtung einer politischen und gesellschaftlichen Debatte, als auch die dargelegten Konfliktfelder zwischen den unterschiedlichsten Interessensgruppen verdeutlichen, dass „ohne eine fundamentale Änderung des gesellschaftlichen Diskursklimas zum Thema Boden und Bodenpolitik negative Folgen – nicht nur auf der kommunalen Ebene – drohen. Zu ihnen zählen eine Vertiefung der Legitimationskrise der repräsentativen Demokratie, eine weiter abnehmende Akzeptanz von Veränderungen der städtischen Umwelt – und sei es durch dringend benötigten Wohnungsneubau – sowie eine zunehmende Attraktivität populistischer und „einfacher“ Lösungsvorschläge für komplexe Probleme.“ (ebenda, S. 7) Im bodenpolitischen Diskurs geht es damit insbesondere auch um Gerechtigkeit, Solidarität, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit - Werte, die das Fundament einer demokratischen, offenen und zum rationalen Interessenausgleich fähigen Gesellschaft bilden (ebenda, S. 33). Auch dies sind Perspektiven, die auf dem geplanten Wohngipfel im Herbst 2018 diskutiert werden sollten und im Zuge der Diskussionen über eine neue Wohnungs- und Bodenpolitik nicht vernachlässigt werden dürfen.



Quellenverzeichnis

Aring, J. (2018): „Nichts zu tun, wäre sozial und ökologisch verantwortungslos“ – Ein Interview zu den bodenpolitischen Herausforderungen mit Prof. Dr. Jürgen Aring, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung Nr. 4/2018, S. 221f.

Aring, J./Coulmas, D./Rohland, F. (2018): Heute, morgen, übermorgen – Boden- und Wohnungspolitik im Aufbruch!? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung Nr. 3/2018, S. 114-118.

Bach, S. (2018): Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, DIW aktuell Nr. 9, Berlin.

Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, Karlsruhe.

Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin.

Münchner Initiative (2017): Ein soziales Bodenrecht. Für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte. Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik, München.

Münchner Initiative (2018): Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik - Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern! München.

Rauterberg, H. (2018): Der letzte Grund, in: DIE ZEIT (2018), Nr. 3.

Schwerter Erklärung (2017): Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl.

Statistisches Bundesamt (2014): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Geld- und Immobilienvermögen sowie Schulden privater Haushalte 2013, Fachserie 15, Heft 2, Wiesbaden.

vhw/Difu (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/06_forschung/Wohnungspolitik_und_Wohnungsmarkt/PDF/Roadmap_Bodenpolitik_10_2017.pdf (Letzter Zugriff: 23.07.2018).

Impressum

vhw werkSTADT

ISSN 2367-0819

Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Fritschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

E-Mail: werkstadt@vhw

www.vhw.de

Titelbildquelle: ©hykoe.fotolia

Textbildquellen: © vhw e. V., ©bluedesign.fotolia

Autor

Fabian Rohland,

Wissenschaftler, vhw e. V.

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter: <http://www.vhw.de/publikationen/> kostenfrei herunter zu laden.