



Stephan Reiß-Schmidt

Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – wo bleibt der soziale Frieden?

Münchner Initiative zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik



Es ist kein Zufall, dass gerade München jüngst zu einem der Schwerpunkte einer wiederauflebenden bodenpolitischen Debatte in Deutschland geworden ist. Die bayerische Landeshauptstadt ist einer der Hotspots im internationalen Immobilien-Monopoly, das mehr und mehr zu einem Teil der globalen Finanzwirtschaft geworden ist. Vor allem aber verbindet sich München mit dem politischen Wirken von Hans-Jochen Vogel, Oberbürgermeister von 1960 bis 1972, der später als Bundesbau- bzw. Bundesjustizminister einen leider vergeblichen Kampf um die Einführung eines Planungswertausgleichs im Bundesbaugesetz führte. Er erinnert bis heute immer wieder daran, dass Boden kein Gut wie jedes andere, sondern unvermehrbar und unverzichtbar ist und tritt deshalb unermüdlich für ein gemeinwohlorientiertes Bodenrecht ein.

„Der entfesselte Bodenmarkt entfaltet eine zersetzende Wirkung...“

Wie auch in Berlin, Hamburg, Frankfurt oder Köln ist der Münchner Boden- und Immobilienmarkt seit Beginn der Weltfinanzkrise zum Tummelplatz nationaler und internationaler Investoren jeder Couleur geworden. Bei immer kürzeren Transaktionszyklen haben sich die Bodenpreise für den Wohnungsbau hier seit 2008 verdreifacht, so dass heute bis zu 70% der Kosten einer Eigentumswohnung auf den Bodenpreis entfallen. Eigentumswohnungen sind mit Quadratmeterpreisen von über 6.000,- Euro im Bestand und 10.000,- bis 20.000,- Euro im Neubau für die große Mehrheit der Bevölkerung unerschwinglich geworden. Ein wachsender Teil der Haushalte kann sich am freien Markt auch nicht mehr mit bezahlbaren Mietwohnungen versorgen. Das auf der Auswertung des Online-Portals Immobilienscout24 basierende Wohnungsmarktbarometer 2017 des Planungsreferates nennt für Neuvermietungen durchschnittlich 19,65 Euro je Quadratmeter, fast 4% mehr als im Vorjahr. Die Wiedervermietungsrenten stiegen um knapp 7% auf durchschnittlich 16,77 Euro.

Seit dem ersten wohnungspolitischen Handlungsprogramm 1989 sind in München zwar über 160.000 neue Wohnungen gebaut worden, der Spitzenwert aller Städte in Deutschland. Angesichts des prognostizierten Einwohnerwachstums von durchschnittlich einem Prozent pro Jahr (durch Zuwanderung überwiegend aus der EU und einen vierstelligen Geburtenüberschuss) – das bedeutet von heute 1,5 auf über 1,8 Millionen Menschen im Jahr 2035 – reicht das bei weitem nicht aus. Auch wenn 2017 mit 13.475 Wohnungen fast 40% mehr als im Vorjahr genehmigt und 8.272 fertiggestellt wurden, gibt es für den Wohnungsmarkt noch längst keine Entwarnung.

Instrumente ausgereizt, sozialorientierte Stadtentwicklung in der Sackgasse?

München gilt seit den 1990er Jahren nicht nur als schöne, lebenswerte (und teure) Stadt, sondern auch als Modell für eine integrierte Stadtentwicklung mit demokratischer Planungskultur, sozialer Boden- und Wohnungspolitik sowie konsequenter Innenentwicklung auf den in den 1990er Jahren freigegebenen ehemaligen Flughafen-, Bahn-, Kasernen- und Industrieflächen. Grundlage dafür ist eine bemerkenswerte Kontinuität der etwa alle zehn Jahre fortgeschriebenen Stadtentwicklungspläne vom räumlich-strukturellen „Jensen-Plan“ 1963 bis zum aktuellen strategischen Stadtentwicklungskonzept PERSPEKTIVE MÜNCHEN, das referatsübergreifend und fachlich integriert die langfristige Zielorientierung unter dem Leitmotiv „Stadt im Gleichgewicht“ formuliert.

München war zum anderen seit den 1960er Jahren immer wieder Initiator und Experimentierfeld für die Weiterentwicklung von Strategien und Instrumenten einer sozialen Stadtentwicklung: Sicherung des innerstädtischen Wohnens durch Besondere Wohngebiete (WB) und Erhaltungssatzungen, erfolgreiche Konversion von Kasernen- und Bahnflächen unter dem Schutz der Einleitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen sowie nicht zuletzt ab 1994 die systematische Nutzung städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB), um private Eigentümer bei der Neuschaffung von Baurecht durch Bebauungspläne mit bis zu zwei Dritteln der Bodenwertsteigerungen zur Übernahme von Kosten und Lasten für soziale Infrastruktur, öffentliche Grünflächen und 30% gefördertem Wohnungsbau zu verpflichten (Verfahrensgrundsätze der Sozialgerechten Bodennutzung – SoBoN).



Angesichts des hohen Bevölkerungswachstums, eines immer mehr finanzmarktgetriebenen Immobilienmarktes und einer zusammenschmelzenden Flächenreserve stoßen jedoch auch innovative boden- und wohnungspolitische Strategien zunehmend an ihre Grenzen, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

■ Schutz der sozialen Quartiersstruktur durch Erhaltungssatzungen und Umwandlungsverbot lückenhaft

Derzeit gibt es in München 21 Erhaltungssatzungen (sog. Milieuschutzsatzung gem. § 172 Abs.1 Nr. 2 BauGB) mit rund 136.000 Wohnungen, das sind rund 18% des Wohnungsbestandes. Erhaltungssatzungen sind nicht auf individuellen Mieterschutz ausgerichtet und kein absoluter Schutz vor Verdrängung. Sie wirken aber in Verbindung mit dem Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung in Eigentumswohnungen und bei konsequenter Vollzugspraxis (Vorkaufsrecht bzw. Abwendungsverträge) zumindest dämpfend. Mit fortschreitender baulicher Aufwertung der Wohnungsbestände wird allerdings der rechtssichere Nachweis der Aufwertungs- und Verdrängungsgefahr immer schwieriger. Das kommunale Vorkaufsrecht wird häufig durch „Share Deals“ (Verkauf von Gesellschaftsanteilen statt der Immobilie) ausgebremst. Abwendungsverträge sind auf die Geltungsdauer der Satzung befristet und auch zulässige Modernisierungen mit mittlerem Standard können durch die Umlage von 11% der Kosten pro Jahr zu Mietsteigerungen um 50 oder mehr Prozent und damit zur Verdrängung alteingesessener Bewohner führen. Quartiers-typisches Gewerbe bzw. Nutzungsmischungen können gar nicht gesichert werden.

■ Keine wirksame Gemeinwohlbindung im unbeplanten Innenbereich

Die Bilanz der SoBoN von 1994 bis 2016 ist beeindruckend: 150 rechtsverbindliche Bebauungspläne, 46.250 Wohnungen, davon 11.990 gefördert, 486 Hektar unentgeltliche Abtretung von Grundstücken für öffentliche Grün- und Ausgleichsflächen, Erschließung und Gemeinbedarfseinrichtungen sowie Kostenübernahmen für die o.g. Zwecke in Höhe von ca. 628 Mio. Euro. Rund die Hälfte aller neuen Wohnungen in München (und auch in anderen Großstädten) werden allerdings im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB gebaut, z.B. in Baulücken oder im Rahmen der Nachverdichtung. Hier besteht ein Rechtsanspruch auf eine Baugenehmigung und damit kein Raum für einen städtebaulichen Vertrag zur Sicherung von Gemeinwohlbelangen. Erhebliche Bodenwertsteigerungen durch die Ausschöpfung latenter Baurechte werden also in den „34er-Gebieten“ zu 100% privatisiert, obwohl die Vorhaben ebenso wie in Bebauungsplanbereichen einen zusätzlichen Bedarf an öffentlichen Grünflächen, sozialer Infrastruktur und geförderten bzw. preisgedämpften Mietwohnungen auslösen.

Auch eine nachhaltige strategische Bodenvorratspolitik durch freihändigen Erwerb von Grundstücken wird durch die Bodenpreisspirale und ein knappes Angebot im engen Münchner Stadtgebiet (310 km², fast 5.000 EW/km²) immer schwieriger und für ein regionales Flächenmanagement fehlen noch Instrumente und organisatorische Strukturen. Vorkaufsrecht und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als hoheitliche Mittel der Baulandbeschaffung stellen hohe Anforderungen an die Gemeinwohlerrechtferung, gehen mit rechtlichen und politische Risiken einher und erfordern einen erheblichen Verfahrensaufwand. Derzeit verfügt die Stadt in ihren Grenzen über ein ungebundenes Vorratsvermögen von rund 22,5 Millionen Quadratmetern, das sind etwas mehr als 7% des Stadtgebietes – viel zu wenig für eine von privaten Investoren unabhängige Wohnungsbaupolitik. Die geringe Manövriermasse ist ein Grund dafür, dass seit 2017 städtische Grundstücke grundsätzlich nicht mehr verkauft, sondern auf der Basis von Konzeptausschreibungen im Erbbaurecht vergeben werden.

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht

„Der entfesselte Bodenmarkt entfaltet eine zersetzende Wirkung auf den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaft. Ganze Stadtteile (und zunehmend auch Umlandgemeinden) unterliegen der ‚Aufwertung‘, die Verdrängungsprozesse der angestammten Wohnbevölkerung und des kleinteiligen Gewerbes zur Folge haben. Die sozialen Folgekosten werden auf die Allgemeinheit abgewälzt. [...] Angesichts des Wachstums der Städte mit all seinen Facetten und Herausforderungen wird die Bodenpolitik zum Dreh- und Angelpunkt einer sozial gerechten und nachhaltigen Stadtentwicklung.“ So beschreibt die 2017 von zahlreichen Institutionen und prominenten Einzelpersonen gegründete „Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht“ (www.initiative-bodenrecht.de) die Notwendigkeit einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik.

Im Mai 2017 hatten sich bei der Fachveranstaltung „Ein neues Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum“ rund 150 Engagierte und Interessierte aus Kommunalpolitik, Bürgerinitiativen, Stadtentwicklung und Wohnungsbau zusammengefunden, um über neue steuer- und planungsrechtliche Instrumente zu diskutieren. Danach wurde im rasch wachsenden Kreis von Aktiven der „Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik: Ein soziales Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte“ erarbeitet und im November 2017 in einer Veranstaltung mit dem ehemaligen Oberbürgermeister Christian Ude bei der Münchner Volkshochschule erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Frühsommer 2018 veranstaltet die Initiative den „Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik“, um sich in einer kommunalen Werkstatt mit eingeladenen Vertreterinnen und Vertretern aus mehr als einem Dutzend bodenpolitisch aktiver Großstädte, mit Verbänden, Stiftungen



und Forschungsinstituten sowie mit zahlreichen Bundes- und Landtagsabgeordneten über fachliche und politische Prioritäten auszutauschen und ihre Forderungen in einem kommunalen Impuls zu einer sozialen und nachhaltigen Bodenpolitik zu bündeln.

Mit Blick auf die sozialen Herausforderungen in wachsenden Großstädten geht es der Initiative vor allem um fünf wesentliche Ziele:

- Eindämmung von finanzmarktgetriebener Bodenspekulation und überhitzter Bodenpreisentwicklung; keine (vollständige) Privatisierung leistungsloser Bodenwertgewinne;
- möglichst konjunkturunabhängige Sicherung der Finanzierung kommunaler Leistungen für geförderten/bezahlbaren Mietwohnungsbau und die zugehörige Infrastruktur;
- gemeinwohlorientierter Umgang von Bund und Ländern sowie deren Unternehmen mit ihrem Boden- und Immobilieneigentum, keine Privatisierung gegen Höchstgebot;
- Verbesserung der kommunalen Handlungsspielräume für eine nachhaltige Bodenvorratspolitik, für die Mobilisierung von Bauland sowie für die Sicherung bezahlbarer Wohnungsbestände und lebendiger Quartiere;
- mehr Gerechtigkeit in der Vermögensverteilung und beim Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum.



Abb. 1: Das Ziel: urbane Quartiere zu bezahlbaren Preisen (Foto: Jost)

Ausblick: Ist eine bodenpolitische Wende schon in Sicht?

Auch wenn der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD noch eher von der unterschätzten Bedeutung des Bodens als von einer bodenpolitischen Wende kündigt, gewinnt auf kommunaler Ebene, in der Zivilgesellschaft und in Fachkreisen das Thema immer mehr an Fahrt und medialer Aufmerksamkeit – vielleicht erste Anzeichen eines überfälligen bodenpolitischen Aufbruchs? Nur wenn noch in dieser Legislaturperiode über die im Koalitionsvertrag vereinbarte Enquête-Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hin-

aus erste Schritte einer bodenpolitischen Wende eingeleitet werden, kann es gelingen, in München und in anderen unter Wachstumsdruck stehenden Großstädten die auf sozialer und räumlicher Chancengerechtigkeit basierende Europäische Stadt gegen eine marktgetriebene und sozial spaltende Dynamik zu verteidigen. Aus der Vielzahl der aktuell in Fachkreisen diskutierten Vorschläge und Forderungen erscheinen folgende Punkte für eine erste Stufe besonders wichtig:

- **Boden gerecht und nach aktuellen Werten besteuern:** Das eine Neuregelung der Grundsteuer bis 2019 fordernde Urteil des Bundesverfassungsgerichts eröffnet die Chance eines Systemwechsels zu einer spekulationsdämpfenden und Bauland mobilisierenden reinen Bodenwert- und Bodenflächensteuer auf Basis der Bodenrichtwerte; eine Umlegung auf die Mieter ist auszuschließen. Außerdem sollte der Ersterwerb einer selbstgenutzten Wohnimmobilie von der Grunderwerbssteuer befreit und die (Steuerfreiheit von Immobilienerlösen garantierende) zehnjährige Spekulationsfrist im Einkommenssteuerrecht aufgehoben werden.
- **Verantwortlicher Umgang mit staatlichen Grundstücken und Immobilien:** Vordringlich ist eine Ergänzung des BImA-Gesetzes um soziale und strukturpolitische Ziele mit einer erweiterten kommunalen Erstzugriffsoption und einer wirksamen Verbilligung zugunsten von gefördertem/bezahlbarem Mietwohnungsbau und Gemeinbedarf.
- **Mehr Spielraum für kommunale strategische Bodenvorratspolitik:** Die Einrichtung kommunaler/regionaler revolvierender Bauland- und Infrastrukturfonds ist kommunal- und haushaltsrechtlich zu erleichtern. Die Gemeinwohlfertigung für ein preislimitiertes Vorkaufsrecht muss auf bezahlbaren/geförderten Mietwohnungsbau, Bodenvorratspolitik und Mobilisierung von spekulativ zurückgehaltenem Bauland erweitert werden; Umgehungsmöglichkeit bei Share Deals sind zu beseitigen (§§ 24, 25 BauGB).
- **Geförderten Wohnungsbau und soziale Infrastruktur auch im unbeplanten Innenbereich aus Bodenwertsteigerung mitfinanzieren:** Eine Quote für gefördertem/preisgedämpften/genossenschaftlichen Wohnungsbau und Leistungen für soziale Infrastruktur sind als zusätzliche Genehmigungsvoraussetzungen bei § 34 BauGB einzuführen. Die Rechtssicherheit städtebaulicher Verträge sollte durch eine gesetzliche Belastungsgrenze (z.B. 75% der Bodenwertsteigerung) und die explizite Einbeziehung teilursächlicher Infrastrukturmaßnahmen erhöht werden.
- **Urbane Quartiere und bezahlbare Mietwohnungen sichern:** Ein Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen muss in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt flächendeckend und unabhängig von Erhaltungssatzungen gelten. Der Schutz vor Verdrängung durch Luxusmodernisierung muss auf Handwerk und Kleingewerbe erweitert werden. Die Mo-



dernisierungsumlage ist auf maximal 8% bei maximal drei Euro Mietsteigerung in sechs Jahren zu reduzieren und ggf. zu befristen.

Weitergehende Reformschritte wie die Einführung eines generellen Planungswertausgleichs oder die Abkehr vom gesetzlichen Bauanspruch als Ausfluss des Eigentums in § 34 BauGB sowie eine generelle Befristung von Baurechten gehören auf die Agenda der im Koalitionsvertrag vereinbarten Enquête-Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“. Maßstab für das politische Handeln sollte dabei Artikel 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung sein: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ Langfristig wird eine konsequente Umsetzung der besonderen Gemeinwohlbindung des Bodeneigentums eine noch weiter gehende Neuordnung erfordern, wie sie Hans-Jochen Vogel bereits 1972 in seinem wegweisenden Aufsatz „Bodenrecht und Stadtentwicklung“ in der Neuen Juristischen Wochenschrift mit der Aufspaltung in ein Verfügungseigentum der Allgemeinheit und ein befristetes privates Nutzungseigentum (z.B. als Erbbaurecht) skizziert hat.

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing., DASL ISOCARP SRL
Freier Berater und Autor in der Stadt- und Regionalentwicklung und u.a. aktives Mitglied der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht; bis 2017 Leiter der Münchner Stadtentwicklungsplanung

Informationen und Veröffentlichungen des Referates für Stadtplanung und Bauordnung der LH München finden sich unter:
www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung.html

Quellen:

Bernoulli, Hans (1946): Die Stadt und ihr Boden. Neuauflage mit dem Stichwort „Bodenreform“ von Klaus Novy 1991. Basel/Berlin/Boston.

Christlich Demokratische Union Deutschlands, Christlich-Soziale Union in Bayern, Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.) (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.

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

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

Harlander, Tilman/Kuhn, Gerd/Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Stuttgart.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2009): Einblicke. Rückblicke. Ausblicke. Ein Magazin anlässlich 30 Jahre Referat für Stadtplanung und Bauordnung. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2013): Von der Kaserne zum Stadtquartier. Zur Konversion von Militärfächern in München. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2015): München: Zukunft mit Perspektive. Strategien. Leitlinien, Projekte. Magazin zur Fortschreibung der Perspektive München. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2017): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017–2021. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2016): Bericht zur Wohnungssituation in München 2014–2015. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2017): Erhaltungssatzungen in München. 30 Jahre Milieuschutz (1987–2017). München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2017): Mehr Menschen, mehr Stadt. Langfristige Siedlungsentwicklung. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2017): Werkbericht 17/18. Projekte, Planungen und Perspektiven. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.) (2018): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. München (im Erscheinen).

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (2017): Ein soziales Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte. Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik. München. (www.initiative-bodenrecht.de)

Prantl, Heribert (2005): Kein schöner Land: Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit. München.

Reiß-Schmidt, Stephan (2012): München „kompakt, urban, grün“. Strategien nachhaltiger Raumentwicklung in einer wachsenden Stadtregion. In Scholl, Bernd (Hrsg.): Grenzen der Innenentwicklung? ETH Zürich, Professur für Raumentwicklung. Zürich: S. 8–33.

Reiß-Schmidt, Stephan (2017): Reflexive Planungskultur: Stadtentwicklung in München. In: Forum Stadt 1/2017. Stuttgart: S. 9–24.

Reiß-Schmidt, Stephan (2017): Stadtentwicklung im Umbruch – was tun? In: Vorbereitender Bericht zur DASL-Jahrestagung. Berlin: S. 119–120.

Reiß-Schmidt, Stephan (2018): Stichwort „Innenentwicklung“. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung, Hannover (im Erscheinen).

Reiß-Schmidt, Stephan (2018): München. Viel geleistet, teuer geblieben. In: Stadtbauwelt 217 (= Bauwelt Heft 6). Berlin: S. 35–46.

Vogel, Hans-Jochen (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung. In: NJW Heft 35. München: S. 1544–1547.

Vogel, Hans-Jochen (2017): Die verdrängte Herausforderung. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 259. München: R2.

Stracke, Ferdinand (2011): WohnOrt München. Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert. München.