

Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl

Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl

**Stefan Rettich,
Sabine Tastel (Hg.)**

jovis

Einleitung

Monika Thomas:
**Der Boden – Voraussetzung
für das Gemeinwohl**
9

Stefan Rettich:
**Der Boden –
eine soziale Konstruktion**
11

Sabine Tastel:
**Die Wohnungsfrage –
eine Chance für den Boden**
19

**Ricarda Pätzold und
Stefan Rettich im Gespräch
mit Ottmar Edenhofer**
23

Manual zur Bodenfrage

**Stefan Rettich,
Sabine Tastel:**

Klima
39

Ökonomie
57

Gemeinwohl
77

Perspektiven

Florian Hertweck:
**Die Bodenreform –
gestern und heute**
101

Dirk Löhr:
**Boden – der blinde Fleck
unseres Wirtschaftssystems**
109

Martin zur Nedden:
**Gemeinwohlorientierte
Bodenpolitik –
Kernelement nachhaltiger
Stadtentwicklung**
117

Christian Strauß:
**Logiken und Akteure
des Agrarraums**
125

Stephan Reiß-Schmidt:
**Wie Luft und Wasser –
Bodenrecht zwischen
Eigentumsgarantie und
Gemeinwohlverpflichtung**
133

Biografien
141

Einleitung

Monika Thomas:

Der Boden – Voraussetzung für das Gemeinwohl

Der Boden ist ein nicht vermehrbares Gut und zugleich Voraussetzung, um unsere Städte und Gemeinden weiterzuentwickeln. Neue Wohnungen, Büros, Straßen oder öffentliche Einrichtungen können nur entstehen, wenn dafür Flächen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig hat der Boden eine wichtige ökologische Funktion im Klima- und Umweltschutz. Das Vorhandensein von Grün- und Freiflächen, der Erhalt von Frischluftschneisen und eine hohe biologische Vielfalt sind wichtige Faktoren, um Städte und Gemeinden im Klimawandel widerstandsfähig zu machen. Es ist daher unsere gesellschaftliche Verpflichtung, mit der Ressource Boden sorgfältig umzugehen.

Die Konkurrenz um Fläche und ihre Nutzungen und insbesondere die Knappheit an Bauland, um die große Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen zu bedienen, hat den Bedarf nach einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Bodenpolitik in den letzten Jahren in das Blickfeld der Stadtentwicklung gerückt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat 2018 die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) zu strategischen Fragen der Bodenpolitik und Baulandmobilisierung eingerichtet. Vertreter der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Verbände der Wohnungs-, Immobilien-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik, der Deutsche Mieterbund und Experten aus Wissenschaft und kommunaler Praxis haben sich mit allen aktuellen Fragen der Bodenpolitik und Baulandbereitstellung befasst. Die auf Basis dieser Beratungen ausgesprochenen Handlungsempfehlungen gilt es nun in den nächsten Jahren umzusetzen. Neben einer Anpassung und Verbesserung bauplanungsrechtlicher Rahmenbedingungen wird insbesondere eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik

in Bund, Ländern und Kommunen gefordert, die auch die kommunale Bodenbevorratung und den frühzeitigen Erwerb von potenziellen Entwicklungsflächen einschließt.

Darüber hinaus unterstützt der Bund im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik den fachlichen Austausch und stößt durch Pilotprojekte immer wieder Innovationen an. 2007 als Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden ins Leben gerufen, setzt die Nationale Stadtentwicklungspolitik seitdem die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt um. Unterdessen haben sich viele Rahmenbedingungen für die Städte und Gemeinden verändert: Neben dem Klimawandel müssen auch die Herausforderungen von Digitalisierung und Migration bewältigt werden. Daher wird in diesem Jahr die Leipzig-Charta anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft nach einem intensiven Vorbereitungsprozess überarbeitet und neu beschlossen. Die Neue Leipzig-Charta als Manifest für die moderne Stadtentwicklung gibt Leitlinien für eine integrierte und gemeinwohlorientierte Entwicklung – für eine grüne, gerechte und produktive Stadt.

Im Sinne der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt tragen der fachliche Austausch und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit dazu bei, die Motivation aller an der Planung beteiligten Akteursgruppen für weiteres Engagement sowie für eine gemeinwohlorientierte und klimagerechte Stadtentwicklung zu stärken. Das Projekt *Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl* entspricht daher in besonderem Maße den Zielen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Gerade bei diesem komplexen Thema bedarf es der Information einer breiten Öffentlichkeit. Mit dem Buch und der Ausstellung ist dies auf besonders anschauliche Weise gelungen.

Stefan Rettich:

Der Boden – eine soziale Konstruktion

Das Recht auf Eigentum gehört in Deutschland zu den Grundrechten.¹ Es wurde im Zuge der bürgerlichen Revolutionen im 18. und 19. Jahrhundert erstritten. Dem Recht auf Bodeneigentum wird dabei bis heute eine besondere Bedeutung zugemessen: als Grundvoraussetzung für freies Wirtschaften in unserer westlich geprägten Marktwirtschaft. Da der Zugang zu Grund und Boden durch übersteuerten Bodenpreise immer schwieriger wird, wird auch das Wirtschaften darauf immer schwieriger. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Wohnungswirtschaft und den rasant angestiegenen Mieten der zurückliegenden Jahre. Denn diese sind ursächlich auf steigende Bodenpreise zurückzuführen, da Immobilien nach unserem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) fester Bestandteil eines Grundstücks sind.² Im Umkehrschluss bedeutet dies, wer eine Immobilie für einen bestimmten Zweck errichten möchte, muss zunächst ein Grundstück erwerben. In diesem gesetzlich erzwungenen Akt der Privatisierung des Bodens steckt ein Kernproblem der Bodenfrage, eine bis heute virulente Unstimmigkeit. Denn für das Wirtschaften selbst wird eigentlich kein Zugang zu Bodeneigentum benötigt, sondern lediglich zu dessen Nutzung.

In den 1970er-Jahren, als sich die Städte wie heute in einer Wachstumsphase befanden und sich die Preise von Grundstücken ähnlich dynamisch entwickelt haben, gab es einen von Hans-Jochen Vogel initiierten Reformansatz.³ Der sah vor, dass, anders als im BGB festgeschrieben, das Grundeigentum vom Recht auf dessen Nutzung getrennt werden sollte, ähnlich wie dies auch bei der Vergabe nach dem Erbbaurecht möglich ist. Das bringt zwei Vorteile mit sich: Wo kein Handel mit Grundeigentum betrieben wird, gibt es auch keinen Markt, der die Preise treibt – zum

ersten. Zum zweiten verbleiben die Bodenrenten, also der Gewinn der durch die Verpachtung entsteht, bei der öffentlichen Hand, die damit zum Wohle der Allgemeinheit die Kosten für Infrastruktur und Gemeinbedarf decken kann.

Mit der Privatisierung des Bodens tritt zudem ein weiteres wesentliches Problem zutage: Der Bodenpreis wird zwar über den Handel als Marktpreis gebildet, seine eigentliche Wertsteigerung erfährt ein Grundstück aber über Planung und Investitionen der öffentlichen Hand. Ein Grundstück steigt also zum einen im Wert, wenn die Kommune Baurecht schafft, zum anderen, wenn es gut erschlossen ist, wenn in seiner Nähe durch die öffentliche Hand Parkanlagen, Schulen, Kulturbauten oder andere Einrichtungen des Gemeinbedarfs errichtet werden – ohne dass der Grundbesitzer etwas dafür leisten muss. Mehr noch: Leistungslose Gewinne machen die Kapitalanlage Boden besonders attraktiv, weil sie im Vergleich mit anderen Anlageoptionen nicht besteuert wird. Die volkswirtschaftliche Sichtweise, dass solche leistungslosen Gewinne nicht gerechtfertigt sind, setzt sich daher immer mehr durch.

Dass der Boden ein privates Gut ist, dass Immobilien Bestandteil eines Grundstücks und leistungslose Gewinne steuerfrei sind, ist nicht in Stein gemeißelt. Diese sowie weitere Teilaspekte der Bodenfrage werden in Gesetzen geregelt, und Gesetze sind soziale Konstruktionen: Sie werden von Menschen gemacht und von ihnen ausgelegt. Das macht den Boden selbst zu einer sozialen Konstruktion. Wenn Rahmenbedingungen sich so grundlegend ändern – wie die Entwicklung der Bodenpreise – und sich dies so sehr zum Nachteil von Umwelt und Gesellschaft auswirkt, wie dies seit einigen Jahren der Fall ist, dann steht diese soziale Konstruktion infrage. Und wenn mitunter 80 Prozent einer Investition in den Bodenpreis fließen und für die eigentliche Architektur nur noch 20 Prozent verbleiben, liegt es auf der Hand, dass wir auch auf eine hochproblematische Phase der Stadtgestaltung zusteuern – auf eine „Neue Unwirtlichkeit der Städte“⁴.

Das Dilemma der Nutzungskonkurrenzen

Es klingt schon fast wie eine Binsenweisheit, aber der Boden ist – wie Luft und Wasser – ein nicht reproduzierbares, also knappes Gut, das wir für sämtliche Lebensbereiche benötigen, nicht zuletzt zum Wohnen. Wir benötigen den Boden zudem für den Bau von Straßen, von sozialen Einrichtungen wie Kindergärten oder Schulen und auch für wirtschaftliche Zwecke. In den letzten Jahren wurde zudem deutlich, dass wir den Boden brauchen, um dem Klimawandel zu begegnen; um die Luft zu kühlen, für Wälder und Wiesen, die Treibhausgase binden, und für die Produktion von erneuerbaren Energien. Und natürlich benötigen wir Agrarland, um Lebensmittel anzubauen.

Tagtäglich dehnen sich die Siedlungs- und Verkehrsflächen mit zuletzt 56 Hektar weiter aus,⁵ und jeder Hektar, den wir der Natur entziehen, beschleunigt den Klimawandel: Allein für Anbau und Import von Futtermitteln für unsere Fleischproduktion beanspruchen wir im Ausland 2,6 Millionen Hektar Agrarland,⁶ in der Hauptsache in Brasilien. Jeden Hektar Agrarfläche, den wir bei uns neu bebauen, entziehen wir nicht nur unserer Natur, sondern wir beanspruchen dabei auch einen zusätzlichen Hektar Agrarland im Ausland, der meist erst durch Rodung wertvoller Waldbestände gewonnen werden muss. Dies ist nur ein Beispiel, das verdeutlicht, weshalb wir unsere Städte zwingend nach innen entwickeln müssen, auch weil wir dort weniger Grundstücksfläche pro Kopf verbrauchen als in ländlich geprägten Räumen.

Dieses Dilemma aus den konkurrierenden Ansprüchen an unsere Böden aus Ökonomie, Gemeinwohl und Klima aufzulösen, ist ein wesentlicher Aspekt unserer heutigen Bodenfrage. Denn die konkurrierende Nachfrage treibt den Preis unaufhörlich an, auch in der Landwirtschaft. Und mit der Innenentwicklung wächst der Druck auf die innerstädtischen Grundstücke noch weiter. Wenn sich aber auf den Flächen immer nur diejenige Nutzung durchsetzt, die

die höchste Rendite erzielt – oder schlimmer noch: gar keine Nutzung stattfindet, weil auf reinen Wertzuwachs spekuliert wird –, dann wird sich in absehbarer Zeit ein so starkes Ungleichgewicht einstellen, das sich nicht mehr regulieren lässt. Die Gentrifizierung der Stadtquartiere, die wir seit einigen Dekaden erleben, ist auch eine Folge dieser Umverteilung über Bodenpreise.

Der blinde Fleck

Die Privatisierung des Bodens offenbart auch einen blinden Fleck in unserem Wirtschaftssystem. Der Boden als knappes Gut – wie Luft und Wasser – ist gleichgestellt mit anderen, reproduzierbaren Gütern, deren Verknappung durch Wettbewerb und Marktgeschehen begegnet werden kann. Von staatlicher Seite wird der Boden also wie ein gewöhnliches Wirtschaftsgut behandelt, zudem privilegiert besteuert. Die Kombination mit überhöhter Nachfrage durch Nutzungskonkurrenzen macht ihn zur idealen Ware unserer Gegenwart.

Der blinde Fleck zeigt aber noch weitere Facetten: In unserer Sozialen Marktwirtschaft schafft der Staat einen Rahmen für die Marktakteure. Er greift nur ein, wenn sich erhebliche Ungleichheiten – etwa Monopole – abzeichnen. Als wichtiges Kontrollorgan beobachtet das Bundeskartellamt das Marktgeschehen und setzt Grenzen, wo sie erforderlich sind. Die Entwicklung der Bodenpreise und der Bodenmarktakteure ist aber bislang nicht Gegenstand dieser Kontrollen, obwohl der Boden als knappes Gut an sich schon zur Monopolbildung neigt. Und da jeder Euro nur einmal investiert werden kann, erweisen sich Investments in Bodenmärkte aus volkswirtschaftlicher Perspektive auch als „totes Kapital“, denn sie erzeugen keine Wertschöpfung. Dem Markt wird auf diese Weise Kapital entzogen, das dringend an anderer Stelle für Innovationen benötigt wird, zum Beispiel für einen Green New Deal. Bodeninvestments wirken sich also negativ aus – auf Wachstum, Arbeitsmarkt und gesellschaftlichen Wohlstand.