



Rainer Bohne, Jutta Kalepky, Detlef Kurth

## Bodennutzung

sozialgerecht + gemeinwohlorientiert

Als Ergebnis eines Jahrtausende währenden Entwicklungsprozesses der Grund- und Bodennutzung – um nur drei Stichworte zu nennen: ursprüngliche Landnahme, Allmendbewirtschaftung, Grund- und Bodenmarkt – sehen wir uns heute mit einer die Stadt- und Gemeindeformen zerstörenden, profitorientierten Bodenspekulation konfrontiert. Da der Grund und Boden zu Wasser und Land keine Ware wie jede andere ist, bedarf es dringend eines Umdenkens und entsprechender ordnungspolitischer Korrekturen. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.

Mit der Separation der ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen im 19. Jahrhundert und der darauf folgenden Parzellierung des Grund und Bodens wurde gerade im Umfeld der Städte der Boden zur Ware und zum Spekulationsobjekt. Durch den immensen Zuzug von Landbevölkerung in die Städte wurden Wohnungen dringend benötigt und Terrangesellschaften deckten den Bodenbedarf in spekulativer Weise. Die bereits damals sichtbar werdenden Auswüchse des liberalen Kapitalismus, die immensen Spekulationsgewinne, aber auch die entsprechenden Verluste bei Pleiten von Terrangesellschaften führten zu einer Vielzahl von Abhandlungen über die Grundrente und über die Möglichkeiten, die Bodenspekulation einzuschränken. Dabei waren die Kritiker keineswegs revolutionär eingestellt, sondern zum weit überwiegenden Teil Vertreter der politischen Ökonomie, also der Nationalökonomie.

Bodenreformbewegung, Genossenschaftsbewegung und andere mehr versuchten der Bodenspekulation Einhalt zu gebieten. Mit vergleichsweise geringem Erfolg, gilt doch heute mehr denn je der freie Warenverkehr aller Güter, auch des nicht vermehrbaren Bodens, als Sinnbild einer demokratischen Wirtschaft.

Als räumlich Planende sind wir als Berufsstand besonders von der Bodenfrage betroffen. Unser ganzes Wirken ist auf die Flächennutzung ausgerichtet und den Versuch, Gemeinwohlinteressen mit Partikularinteressen in Einklang zu bringen. Dabei macht die Frage des Eigentums am Boden und dessen Verwertung die Grundbedingungen jedes Aushandlungsprozesses deutlich. Der Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände mit dem entsprechenden Grund und Boden hat den Kommunen viel Spielraum genommen. Die Kapitalisierung des Bodens zugunsten einmaliger Einnahmen hat sich vergleichsweise schnell als völliger Fehlgriff erwiesen. Ob und wie Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden können, ist und bleibt die zentrale und ungelöste Grundsatzfrage des deutschen Bodenrechts. Alle Versuche, wenigstens eine Abschöpfung des Wertzuwachses des Bodens durch die Planung zu erreichen, sind in der Bundesrepublik klä-

lich gescheitert. Weder im BBauG noch im BauGB konnten ernsthafte Abschöpfungen verankert werden. Mit der Hoffnung auf eine Lösung der Wohnungsfrage durch ausreichenden Neubau, allgemeinen Wohlstand und gesellschaftlichen Reichtum wurden alle Ansätze einer Diskussion der Bodenfrage ad acta gelegt. Der Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung z. B. durch Wohngeld hat ein Übriges dazu getan, die Wohnungsfrage zu individualisieren und zu verschleiern. Inzwischen ist unübersehbar, dass wir insbesondere in den Ballungszentren eine Wohnungsnot und Wohnbaulandmisere haben, die auch noch durch die Bodenspekulation massiv gefördert wird.

In diesem Heft der PLANERIN wird das Schwerpunktthema des im Februar erschienenen Heftes 1/17 „Bezahlbares Wohnen“ mit dem eng damit verbundenen Thema der „Bodennutzung“ fortgeführt. Die SRL-Jahrestagung im Oktober 2017 in München hat das Thema „Stadt sozial entwickeln – Boden sozial nutzen“ und bündelt die beiden Schwerpunkte für eine zukünftige Stadtentwicklungspolitik.

In den Beiträgen dieses Heftes werden Alternativen zur rein privaten Baulandentwicklung aufgezeigt, über gemeinwohlorientierte Nutzungskonzepte bis hin zu Überlegungen zu einer sozialgerechteren und gemeinwohlorientierten Bodennutzung. Es wird deutlich, dass bezahlbarer Wohnraum nur geschaffen werden kann, wenn die Kommunen eine aktive Baulandentwicklung betreiben, einhergehend mit einer kommunalen Liegenschaftspolitik.

Die SRL veranstaltet ihre Jahrestagung 2017 in der Landeshauptstadt München. Hier wird seit Jahrzehnten kontinuierlich eine soziale Bodenordnung in Verbindung mit der Stadtentwicklungsplanung betrieben. Im Interview mit **Elisabeth Merk**, Baustadträtin von München, wird deutlich, wie das entsprechende Instrumentarium über einen langen Zeitraum aufgebaut und detailliert wurde. Bei jedem großen Bauvorhaben werden Wertsteigerungen indirekt für Infrastruktur abgeschöpft, außerdem wird eine Mindestquote für bezahlbaren Wohnraum durchgesetzt. Angesichts des großen Wohnungsmangels werden die Anstrengungen in der Innenverdichtung und im Wohnungsneubau nochmals deutlich gesteigert.

**Egbert Dransfeld** erläutert wie trotz eines Mangels an einschlägigen Gesetzen und Instrumenten Städte und Gemeinden quasi mit einer „Bodenreform von unten“ Baulandstrategien an ihre lokalen Situationen anpassen müssen und können. Mit Baulandbeschlüssen lassen sich Strategien zur Wohnbaulandschaffung umsetzen, wie eine aktuelle Studie des Autors zeigt.

**Fabian Thiel** hat an der TU München einen grundsätzlichen Vortrag zur „Nachhaltigen Bodennutzung“ gehalten und daraus für die PLANERIN eine kondensierte Fassung

erstellt. Er geht insbesondere auf die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ein und auf die Genese des Art. 14 Abs. 2 GG mit der Streichung des wichtigen Satzes „Wer sein Eigentum missbraucht, kann sich auf den Schutz dieser Bestimmung nicht berufen“. So wurde der Ausweitung des Privateigentumsschutzes in der Nachkriegszeit mehr Raum gegeben als der Sozialverpflichtung des Eigentums.

Anhand des Aufrufs der „Schwerter Erklärung – Eigentum verpflichtet, mehr Boden für das Gemeinwohl“ verdeutlicht **David Matthée** von der Stiftung trias, wie wichtig es ist, den Boden dem Markt und damit der Spekulation zu entziehen. Grund und Boden dürfen nicht länger der Sanierung leerer öffentlicher Kassen dienen, sondern es müssen Bodenfonds für gemeinwohlorientierte Nutzungen eingerichtet werden. Und diese sind nicht nur an städtische Grundstücke gebunden, sondern können genauso gut als landwirtschaftliche Bodenfonds eingerichtet werden.

**Dieter Hoffmann-Axthelm** geht in seinem Text „Flächenbezogene Stadtsteuer“ auf die grundlegende Problematik ein, die Städte und Gemeinden im Korsett der fiskalischen Abrechnungen gefangen hält. Er fordert eine gebrauchsbabhängige Flächenabgabe, denn die individuelle Flächennutzung ist das Bindeglied von der Stadt und ihren Nutzern. Er sieht darin auch die Chance zur Stärkung eines demokratischen Handelns, da Steuereinnahmen und deren Ausgabe für kommunale Maßnahmen für den Steuerzahler wieder nachvollziehbar und dadurch verantwortungsvolle Beteiligungsprozesse gestützt werden.

Die SRL wirkt seit Jahren (eigentlich sogar Jahrzehnten) an der Grundsteuerreform mit und unterstützt die Kampagne „Grundsteuer: Zeitgemäß!“. **Michael Lukas** richtet in seinem Beitrag das Augenmerk auf die unterschiedlichen Ansätze zur Grundsteuerreform und die von der Politik behaupteten angeblich nicht vorhandenen Alternativen. **Ulrich Kriese** und **Henry Wilke** erläutern die Bodenwertsteuer und ihre Vorteile in der Vernetzung mit anderen kommunalen Instrumenten. Gerade die reine Bodenwertsteuer ist geeignet, die vom Bundesverfassungsgericht bereits angemahnten Veränderungen zu mehr Gerechtigkeit schnell und unbürokratisch umzusetzen und dazu noch bodenpolitisch sinnvoll lenkend einzugreifen.

**Rainer Bohne** regt eine Fondsbildung aus den Bodensteuern Grund- und Grunderwerbssteuer an und fordert diese Steuereinnahmen nicht in den allgemeinen Haushalt zu geben, sondern zweckgebunden für die Wohnbauentwicklung einzusetzen und so eine wichtige kommunale Steuerungsmöglichkeit in den Händen zu behalten.

**Dirk Löhr** beschäftigt sich mit dem Problem, dass Erbbaurechte zu wenig angewendet und vergeben werden und weist darauf hin, dass dies an nicht marktgerecht erhobenen Erbbauszinsen liegt. Bei entsprechend gewichteter Risiko-Rendite-Position könnten für beide Seiten erheblich günstigere Erbbaurechte vergeben werden, und damit könnte die Benachteiligung der Erbbaurechtsnehmer gegenüber den Grundeigentümern gemindert werden.

**Axel Fricke** stellt die Schwerpunkte des „Stuttgarter Innenentwicklungsmodells“ (SIM) vor. Dessen baulandpolitische Grundsätze für ein urbanes und sozial integratives Wohnen enthalten ein Maßnahmenbündel zur Erhöhung

des Anteils des sozialen Wohnungsbaus vor allem bei Nachverdichtungsmaßnahmen. Nach anfänglichen Protesten aus der Immobilienwirtschaft ist das Modell inzwischen akzeptiert und Grundlage für jedes größere Neubauvorhaben.

Die Stadt Ludwigsburg betreibt seit ca. 20 Jahren ein kommunales Liegenschaftsmanagement und eine indirekte Bodenwertabschöpfung. **Albert Geiger** legt dar, wie auf Grundlage von Entwicklungsmaßnahmen und Vorkaufrechtssatzungen nach BauGB eine städtische Bodenpolitik entstand, bei der Wohnraum nur noch auf städtischen Flächen neu entwickelt werden darf. Bei Investorenauswahlverfahren wird ein Mindestanteil für bezahlbaren Wohnraum sowie städtebauliche Qualität gefordert.

**Michael von der Mühlen** zeigt, welche Zwischenergebnisse der Stadt-Umland-Wettbewerb in NRW gebracht hat. Die stärkere Kooperation der Großstädte mit ihrem Umland in Baulandentwicklung, Verkehr und Infrastruktur wird als zentraler Ansatz für die Lösung der Wohnungsnot angesehen. Freiwillige regionale Kooperationen werden vom Land modellhaft gefördert, um kommunales Kirchturmdenken in der Wohnungspolitik zu überwinden.

**Sebastian Anderka, Johanna Franke** und **Erik Wolfram** erläutern das Potsdamer Baulandmodell, das sowohl Planungswertsteigerungen abschöpft und Abgaben zur Infrastrukturschaffung beinhaltet als auch eine Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau enthält. Problematisch ist eine zu geringe Wertsteigerung des Bodens durch die Planung, da dann die Grenze der Angemessenheit der Abschöpfung schnell erreicht wird und damit nur Teile der beabsichtigten Ziele zu verwirklichen sind.

Nach den Erfahrungen mit Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Anfang der 90er-Jahre in Berlin wird dieses Instrument im Zuge der drängenden Wohnungsprobleme wiederentdeckt. **Annalie Schoen, Joachim Sichter, Christian Strauß** und **Bernhard Weyrauch** zeigen die heutigen Einsatzmöglichkeiten in der wachsenden Stadt Berlin, die nun auch wieder größere Flächen entwickeln muss, um nennenswerte Baufertigstellungen zu erreichen.

**Heidi Sinning** zeigt am Zürcher Beispiel, wie Baugenossenschaften Impulse für bezahlbares, sozial durchmischtes und nachhaltiges Wohnen setzen. Die Projekte im „Hunziker Areal“ und in der „Kalkbreite“ verfolgen einen integrierten Ansatz aus sozialen, ökologischen und ökonomischen Zielen, eingebettet in eine partizipative Prozessgestaltung.

**Bernd Hunger** beschäftigt sich mit dem Problem, dass in großen Städten einzelne Bestandsverdichtungen nicht ausreichen werden und deshalb auch der Siedlungsbau wieder betrieben werden muss. Hierzu hat der BBU Verband Berlin mit seinem Kompetenzzentrum Großsiedlungen Prinzipien für den Bau neuer Wohnsiedlungen aufgestellt, die städtebauliche, wohnungspolitische und Planungsprinzipien umfassen.

**Iris Behr** und **Klaus Habermann-Nieße** stellen zum Abschluss des Schwerpunkts Instrumente vor, die geeignet sind, den Zusammenhalt in der Stadt durch kommunale Wohnungspolitik zu stärken. Die Instrumente sind vorhanden – es gilt sie zu nutzen!