

Die Bodenfrage

Text **Laura Weißmüller**
Illustrationen **Deniz Keskin**

DER BODEN
IST KEINE
WARE

HÖCHSTGEBOT

KONZEPTVERFAHREN

?

Die Stiftung trias hat seit 2002 mehr als 30 Immobilienprojekte in Deutschland unterstützt, die einen spekulationsfreien Umgang mit Grund und Boden wagen. www.stiftung-trias.de

Die Bodenpreise steigen und mit ihnen der Druck auf die Städte: Viel zu lange wurden öffentliche Grundstücke zu Höchstpreisen verkauft, um die Kassen zu füllen. Erbbaurecht, Konzeptverfahren, Bodensteuer – die Instrumente für einen sozialverträglichen Umgang mit Grund und Boden liegen längst auf dem Tisch, wurden aber als Außenseiterpositionen abgetan. Doch seit bezahlbare Wohnungen rar geworden sind, ist die Bodenfrage das Thema Nummer 1. Bürgerinitiativen und Stiftungen fordern immer lauter ein Umdenken, Fachverbände veröffentlichen Positionspapiere und Roadmaps, Kommunen üben sich in Selbstkritik. Ein Überblick über eine aufgeladene und überfällige Debatte.

Das Angebot war eigentlich unschlagbar. Für 600.000 Euro hatten die Mieter die Liegenschaft ExRotaprint im Jahr 2007 gekauft. Das ehemalige Produktionsgelände für Druckmaschinen liegt im Berliner Wedding. Als hätte ein Riese dort Schuhkartons erst übereinander gestapelt und dann diese einfach vergessen, ragt der Eckturm aus rauem Sichtbeton in die Straßenkreuzung hinein. An dem Fünfiger-Jahre-Bau klebt umstandslos ein Gründerzeitriegel. Der Architekturmix passt zu den Mietern. Auf dem 10.000 Quadratmeter großen Areal arbeiten Grafiker und Künstler neben Edelstahlbauern und Elektrikern. Es gibt Ateliers, Werkstätten für kleine Handwerksbetriebe und soziale Einrichtungen, die etwa Deutschkurse für Migranten anbieten. In der Kantine im Erdgeschoss sitzt da schon mal der Arbeiter im Blaumann neben dem jungen Künstler und der Schülerin mit Kopftuch. Es wirkt wie ein Kiez-Biotop aus dem Bilderbuch. Gerade mal zehn Jahre später will ein privater Investor dafür 3,5 Millionen Euro zahlen.

Die gemeinnützige GmbH ExRotaprint hat das Angebot ausgeschlagen. Weil es ihnen ja gerade darum ging, Profit und Eigentum auszuschließen, als sie die Immobilie gemeinsam erwarben, um langfristig zu günstigen Mieten auf diesem Areal bleiben zu können und mitzubestimmen, wie sich das Gelände entwickelt. Und weil sie es auch gar nicht dürfen. „Da haben wir die Krallen drauf“, sagt Rolf Novy-Huy. Der gelernte Bankkaufmann gehört zu den Initiatoren der **Stiftung trias**. Sie half damals dabei, dass ExRotaprint nicht an einen Investor, sondern an die Mieter verkauft wurde und dass dies dank abgeschlossenem Erbbaurechtsvertrag auch 99 Jahre lang so bleibt. „Der Verkauf ist ein NoGo“, so Novy-Huy.

ExRotaprint ist ein Beispiel dafür, wie Menschen sich für ihr Quartier engagieren können. Immer mehr wollen das und initiieren Stadtteiltreffen. Doch ihre Veranstaltungen werden zunehmend zu Krisensitzungen. Der Druck auf die Städte, der Mangel an bezahlbarem Wohn- und Arbeitsraum ist gewaltig. Egal ob in Berlin, München oder Hamburg, in Stuttgart, Frankfurt oder Regensburg – der Verdrängungskampf ist allgegenwärtig. Wenn die Not etwas Gutes hat, dann dass sie die Bedeutung des Bodens in die öffentliche Diskussion zurückgebracht hat. Die Wohnkrise ist ja tatsächlich eine Bodenkrise, denn der Umgang mit einem Grundstück entscheidet, was darauf gebaut wird, wer dort einziehen und wer bleiben darf und wie sich ein Viertel entwickelt.

Der Boden als Schlüsselfaktor

Deutschlandweit versuchen Initiativen, den Umgang mit dem Boden zu verändern. Weg vom Höchstgebot, nach dem die allermeisten Kommunen immer noch ihre Grundstücke verkaufen, um ihre Haushalte zu sanieren, hin zum Gemeinwohl. Die Initiativen haben unterschiedliche Hauptwerkzeuge auf ihrem Weg dorthin, mal ist es eine reine Bodensteuer, dann das Erbbaurecht, die Gründung eines Bodenfonds, das Konzeptverfahren oder die Vernetzung der Kommunen. Alle eint ein Ziel: Der Handel mit Boden, als wäre er eine Ware wie jede andere, muss aufhören. Öffentliche Grundstücke dürfen nur noch an diejenigen vergeben werden, die im Sinne der Gemeinschaft damit umgehen, sprich: die Stadtentwicklung als eine Arbeit von vielen für viele begreifen und nicht als Spielfläche für schnellen Profit.



Die Stiftung trias war eine der ersten, die in Deutschland begriffen hat, welche entscheidende Rolle der Boden beim Verdrängungskampf spielt. Als sie 2002 mit der Forderung entstand, Boden müsse als Gemeingut, als so genanntes Allmende behandelt werden, sei das noch „ein Exotenthema für einen ganz kleinen Kreis gewesen“, erinnert sich Novy-Huy. Außer Anthroposophen und Indianer-Fans hätte sich kaum jemand dafür interessiert. Das hat sich geändert. „Die Bodenpreise, die überall anziehen, haben uns Schub- und Argumentationskraft gebracht“, sagt Novy-Huy. Die Bürgerstiftung mit Sitz in Hattingen (Ruhr), die sich mit 100 Stiftern auch für Nachhaltigkeit und gemeinschaftlich organisiertes Wohnen einsetzt, hilft Initiativen wie ExRotaprint, durch ein ausgeklügeltes Finanzierungskonzept Grundstücke für ihre Projekte zu erwerben. Wichtigstes Werkzeug dabei: das Erbbaurecht. Für Novy-Huy ist es das Vehikel zu einem nachhaltigeren Umgang mit dem Boden. Vergibt eine Kommune ein Grundstück im Erbbaurecht, bleibt sie schließlich Eigentümer und kann eine bestimmte Nutzung festlegen. Bei ExRotaprint etwa schreibt der Erbbaurechtsvertrag die Mischnutzung vor.

„Oft ist ein Professor, der über Bodenpolitik schreibt, verblüfft, dass sie sich auch so umsetzen lässt“, sagt Novy-Huy. Er werde auf Veranstaltungen eingeladen, weil er nicht „wie die Blinden von der Farbe redet“. Über das Erbbaurecht kann der geschäftsführende Vorstand tatsächlich schwärmen wie über eine meisterlich vorgetragene Bachsonate. Das Problem: Die meisten Stadtverwaltungen und Kommunen teilen Novy-Huys Leidenschaft für das Erbbaurecht nicht. Die Freude am Umgang damit fehle dort völlig, mit drastischen Folgen: Entweder werde es nicht angewendet oder nur stümperhaft. „Wenn man mit zwei Fingern Klavier spielt, hört sich das auch so an.“

Das ändert sich mancherorts gerade. In Berlin werden öffentliche Grundstücke seit der rot-rot-grünen Koalition 2016 fast nur noch im Erbbaurecht vergeben. Das Problem: Nachdem die Stadt in den vergangenen Jahren einen Ausverkauf ihrer Flächen betrieben hat, besitzt sie heute kaum mehr Grundstücke. Deswegen konzentriert sich die Initiative Stadt Neudenken, die entscheidend dazu beigetragen hat, das Erbbaurecht an der Spree zu etablieren, nun auf das Konzeptverfahren, um den Umgang mit dem Boden zu verändern. „Das ist unsere aktuelle Lieblingsbaustelle“, sagt Florian Schmidt, einer der Initiatoren von **Stadt Neudenken**. Die Frage sei, nach welchen Kriterien ein Grundstück vergeben werde – und wer beim Entscheidungsprozess überhaupt einbezogen wird. „Es geht darum, Menschen, die etwas machen wollen, an dem Verfahren teilhaben zu lassen und sie nicht mit lauter Auflagen zu ersticken“, sagt Schmidt. Doch wie

Die meisten Stadtverwaltungen und Kommunen teilen Novy-Huys Leidenschaft für das Erbbaurecht nicht. Entweder werde es gar nicht angewendet oder nur stümperhaft: „Wenn man mit zwei Fingern Klavier spielt, hört sich das auch so an.“

soll das konkret aussehen? Die Gefahr besteht, dass aus einem Konzeptverfahren ein standardisierter Punktekatalog wird, nach dem doch wieder der den Zuschlag fürs Grundstück erhält, der sich mit viel Geld eine solche Projektphase leisten kann. „Wir sind noch in einer Experimentierphase“, sagt Schmidt, der seit Ende 2016 auch Bezirksstadtrat für Bauen, Planen und Facility Management in Friedrichshain-Kreuzberg ist. Das Kunst- und Kreativquartier am ehemaligen Blumengroßmarkt, bei dem Grundstücke nach Konzeptverfahren vergeben wurden, zeige die „maximale Lösung, wie man ein Konzept dialogisch mit Bürgern aufstellen kann“. Um daraus zu lernen, wird im Augenblick eine Dokumentation zu dem Projekt erarbeitet.

Konzeptverfahren als Ausnahme

Doch eine Grundstücksvergabe wie am Blumengroßmarkt ist bislang die Ausnahme, nicht nur an der Spree, sondern in ganz Deutschland. Deswegen plant die Initiative Stadt Neudenken gerade eine Expertenwerkstatt zum Konzeptverfahren. Die Vielfalt, die eine Metropole wie Berlin auszeichnet, soll im Vergabeverfahren Ausdruck finden. Tatsächlich war die Teilhabe von möglichst unterschiedlichen Akteuren an der Stadtgestaltung von Anfang an eine der zentralen Forderungen der Initiative. Vermutlich auch,

weil sie von Künstlern und Kreativen mitbegründet wurde. „Entscheidungen über die Stadt werden weder von Parteien noch von der Wirtschaft allein getroffen, sondern sie entwickeln sich durch Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungen vom Kiez über das Quartier zum Bezirk – sie kommen vom Kiez zur Stadt und nicht vom Senat zum Bürger“, hieß es schon 2011 im Gründungsmanifest, in dem Stadt Neudenken die Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik forderte. Statt öffentliche Grundstücke zu versilbern, sollten diese gezielt zur Stadtentwicklung eingesetzt werden. „Wir sind auf einem guten Weg“, sagt Schmidt sieben Jahre später. „Auch wenn es noch viel zu tun gibt.“ Die seit Anfang an geforderte transparente Übersicht zu den Berliner Liegenschaften gibt es zum Beispiel immer noch nicht.

Die Kommunen beginnen, sich zu vernetzen

Erbbaurecht, Konzeptverfahren, wie solche Instrumente sinnvoll anzuwenden sind, das müssen die Kommunen und ihre Wohnbaugesellschaften erst noch lernen. Deswegen hat sich die **Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht** vor allem ein Ziel gesetzt: Sie will die Städte zusammenbringen, die am meisten unter der Wohnungsnot, den hohen Bodenpreisen und der Flächenknappheit leiden. Der Ort, wo die Initiative 2017 entstand, ist das beste Beispiel dafür. Die Münchner Lokalzeitungen füllen fast täglich ihre Titelseite mit Geschichten über den Verdrängungskampf an der Isar, mal ist es die siebenköpfige Familie, die aus ihrer Mietwohnung fliegt, dann der Rentner, dem nur noch ein Zimmer geblieben ist oder die Alleinerziehende, die mit drei Kindern auf 30 Quadratmetern lebt. Die rasant steigenden Mieten treffen vor allem die Armen, wie der Armutsbericht der Stadt 2017 gezeigt hat. 60 Prozent der armen Haushalte müssen 40 Prozent ihres Einkommens oder sogar noch mehr für ihre Miete aus. Bei den reichen Haushalten sind es gerade mal 3,5 Prozent, die so viel für ihre Miete aufbringen müssen. „Die Frage ist, wer hier eigentlich was leistet und wer sich was leisten kann“, sagt Christian Stupka, einer der Initiatoren, der es zutiefst ungerecht findet, dass die hohen Grundstückspreise einzelnen wenigen Eigentümern zugute kommen, während doch die Allgemeinheit dafür sorgt, dass ein Quartier attraktiv wird. Zu den Unterstützern der Münchner Initiative gehören neben dem Bündnis Bezahlbares Wohnen, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, der Hans Sauer Stiftung oder der Evangelischen Stadtakademie München auch der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt Christian Ude. Er schaffte es beim ersten öffentlichen Auftritt der Initiative im vergangenen Herbst, sich als Ankläger und Angeklagter zugleich zu präsentieren. Als Ankläger, weil er „seit 50 Jahren mit großem Groll“ die steigenden Bodenpreise in München verfolge. Als Angeklagter, weil er sich selbst auf die Frage, was er als OB dagegen bewirkt habe, antworten musste: „Gar nichts.“

Genau das soll durch die Vernetzung der Kommunen anders werden. Stupka, Gründungsmitglied der Münchner Wohnungsbaugenossenschaft Wogeno, der heute für Stadtbau München Konzepte für zukunfts-

Die Initiative Stadt Neudenken hat 2011 den „Runden Tisch zur Neuausrichtung der Berliner Liegenschaftspolitik“ gegründet. stadt-neudenken.tumblr.com

Die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht widmet sich seit 2017 der Bodenfrage www.initiative-bodenrecht.de



An vielen Stellschrauben für einen neuen Umgang mit dem Boden kann nur der Bund drehen, etwa bei der Grundsteuer.

fähige Wohn- und Siedlungsprojekte entwickelt, bereitet gerade einen „Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik“ vor. Im Juni will die Initiative Akteure aus großen Städten mit Experten, zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie Landtags- und Bundestagsabgeordneten zusammenbringen. Ziel sei „eine möglichst konkrete Agenda, in der aus kommunaler Perspektive Strategien konkretisiert, Forderungen priorisiert und ein Fahrplan für die Initiierung einer breiten gesellschaftspolitischen Debatte des Themas verabredet wird“, heißt es in der Ankündigung. „Die Chance, in Berlin etwas zu bewirken, ist einfacher größer, wenn wir uns zusammenschließen“, sagt Stupka. An vielen Stellschrauben für einen neuen Umgang mit dem Boden kann nur der Bund drehen, etwa bei der Grundsteuer.

Mehr als nur technische Lösungen

Diese zu verändern, das hat sich der bundesweite Aufruf **„Grundsteuer: Zeitgemäß!“** zum Ziel gesetzt. Er fordert eine neue Grundsteuer, die der Bedeutung des Bodens gerecht wird. Die heutige Grundsteuer B besteuert sowohl Grund und Boden als auch das aufstehende Gebäude. Die Unterzeichner des Aufrufs finden das ungerecht, verwaltungsaufwendig und katastrophal für die Umwelt und fordern deswegen eine Gleichbehandlung von unbebauten und bebauten Grundstücken. Die Grundsteuer soll eine reine Bodensteuer werden (siehe Seite 22). Der Bund für Umwelt und Naturschutz gehört genauso zu den Unterstützern wie das Institut der Deutschen Wirtschaft oder der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Außerdem viele Bürgermeister: Eine solche Steuer gäbe den Kommunen wieder die Möglichkeit, gezielt Bodenpolitik zu betreiben.

Für das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) starke Kommunen entscheidend bei der Bewältigung der Wohnungsnot. Das difu hat eine **„Bodenpolitische Agenda 2020–2030“** verfasst und darin einen 9-Punkte-Plan erarbeitet, den man ausgedruckt und gerahmt jeder Kommune in ihre Baubehörde hängen möchte – und dazu noch einen in ihre Finanzab-

teilung. Tatsächlich bündelt der Plan alle Ideen der unterschiedlichen Initiativen. „Es geht nicht darum, ein einzelnes Instrument zu entwickeln, das die Welt rettet. Es muss an allen Ecken etwas getan werden“, sagt Ricarda Pätzold vom difu. Die Roadmap, die ihr Institut entwickelt hat, ist deutlich konkreter als das **Positionspapier des Deutschen Städtetags**, das ebenfalls eine „Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“ fordert: „Der Umgang der öffentlichen Hände mit ihren Grundstücks- und Wohnungseigentum muss sich grundlegend ändern.“ Grundstücke dürften nicht mehr zu Höchstpreisen vergeben werden, stattdessen müsse die Bodenpolitik sich nach dem Gemeinwohl richten.

Was das genau heißt, das erfährt man besten im 9-Punkte-Plan des difu. Der fängt mit einer am Gemeinwohl orientierten Vergabe von öffentlichen Grundstücken an, die nicht nach dem Höchstgebot, sondern in einem Konzeptverfahren und im Erbbaurecht erfolgen soll. Dann wird der Aufbau von Bodenfonds gefordert, wie ihn auch Frauke Burgdorff, Jochen Lang und Stefan Rettich in Form einer **Bodenstiftung des Bundes** vorschlagen (siehe Bauwelt-Gespräch Seite 68), sowie eine Bodenvorratspolitik der Kommunen, damit diese wieder über eigene Grundstücke verfügen können. Zudem plädiert das difu dafür, das kommunale Vorkaufsrecht zu stärken und Gemeinwohlziele beim Bauen nach Paragraf 34 – also in der Baulücke – zu berücksichtigen. Außerdem solle die „Innenentwicklungsmaßnahme“, womit Kommunen eine Bauverpflichtung für unbebaute oder stark mindergenutzte Grundstücke aussprechen können, zeitnah eingeführt werden, genauso wie eine Bodenwert- und Bodenflächensteuer. Und schließlich müsse die Grunderwerbssteuer gesenkt und die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen gestärkt werden. Das difu macht in der Agenda klar, dass es bei der Bodenpolitik um mehr geht, als um technische Lösungen: „Es wird deutlich, dass eine funktionale, an den Wirkungen auf die Stadtplanung oder dem Wohnungsmarkt orientierte ‚technische‘ Debatte dem Gegenstand nicht gerecht wird. Zu führen ist vielmehr eine Werte-Debatte, denn es geht um Gerechtigkeit, Solidarität, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – Werte, die das Fundament einer demokratischen, offenen und zum rationalen Interessensausgleich fähigen Gesellschaft bilden.“

Von der GroKo ist nicht viel zu erwarten

Klare neun Punkte, dazu eindeutige Worte, warum ein sozialverträglicher Umgang mit dem Boden Grundvoraussetzung für eine demokratische und offene Gesellschaft ist – eigentlich die perfekte Handlungsanweisung für den nötigen Richtungswechsel, doch offenbar haben das viele immer noch

Der Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ wurde 2012 von Bürgermeistern, Verbänden und Privatleuten gestartet (siehe Seite 22)

Die „Bodenpolitische Agenda 2020–2030“ des difu bündelt aktuell diskutierte Instrumente: www.difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html

Die Empfehlungen des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung sind nachzulesen unter: www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Positionspapiere/Positionen%202014/02_DV_Empfehlungen_19.Legislatur_Bund.pdf

nicht erkannt. Der **Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung** empfiehlt der kommenden Regierung zwar, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, doch wie, dazu fällt ihnen wenig Zielführendes ein. Die Pläne der Großen Koalition sind noch ernüchternder. Die zwei Milliarden Euro, mit denen der Soziale Wohnungsbau angeschoben werden soll, sind viel zu wenig, als dass sie in den umkämpften Städten tatsächlich viel bewirken dürften. Und die Förderung der privaten Bauwirtschaft folgt der Logik, dass es der Markt schon richten wird, wenn er nur gestärkt wird. Dass er das nicht tut, haben die vergangenen Jahre gezeigt. Auch die Unterstützer von „Grundsteuer: zeitgemäß“ sind enttäuscht. Hatte die ehemalige Bundesbauministerin Barbara Hendricks noch im Januar in ihrem Spiegel-Interview eine Reform der Grundsteuer angemahnt, die künftig „die Gebäude aus der Berechnung heraushalten und ausschließlich den Wert des Grundstücks betrachten“ solle, also genau dem Ziel der Initiative einer reinen Bodensteuer entsprochen, schlage die Große Koalition mit ihren Plänen für eine neue Grundsteuer C eine „bloße Scheinlösung vor, die mehr Schaden bringt als Nutzen“.

Rolf Novy-Huy wird böse bei dem Spruch, der Markt wird es richten. „Der Markt ist ein Raubtier. Er frisst so viel, wie er bekommen kann.“ Am liebsten würde er die großen Wohnungsbestände, die viele Kommunen und Bundesländer – darunter auch Bayern – in den vergangenen Jahren verkauft haben, um ihren Haushalt zu sanieren, enteignen und zurückkaufen. „Wir müssen uns trauen, so etwas zu sagen, sonst bleiben uns immer nur die Brocken im Sandkasten, mit denen sie uns spielen lassen.“ Das klingt radikal. Aber wer das Grundgesetz aufschlägt, liest im Artikel 14, Absatz 2: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen (...)“ und weiter: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig.“ Beim Kampf der Bewohner um das Recht auf ihre Stadt ist das Grundgesetz auf ihrer Seite.

Die Förderung der privaten Bauwirtschaft folgt der Logik: Der Markt wird es schon richten. Dass er das nicht tut, haben die vergangenen Jahre gezeigt.

