



Peter Burk

Bezahlbares Wohnen

Woran die Politik scheitert –
und was wir ändern müssen



Bundeszentrale für
politische Bildung

Peter Burk
Bezahlbares Wohnen

Schriftenreihe Band 11320

Peter Burk

Bezahlbares Wohnen

Woran die Politik scheitert –
und was wir ändern müssen

Dipl.-Ing. Peter Burk gründete nach einer Tätigkeit im sozialen Wohnungsbau das Institut Bauen und Wohnen in Freiburg zur Forschung, Entwicklung und Beratung rund um die Themen Bauen und Wohnen, mit Schwerpunkten auf zukunftsfähigen Wohnraum- und Siedlungsstrategien. Er berät soziale Wohnbaugesellschaften, Kommunen, Stiftungen sowie andere Einrichtungen und Institutionen.



Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2026

Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung

Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, info@bpb.de

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel

Umschlagfoto: © Getty Images / Busà Photography

Lektorat: Dr. Diethelm Krull

Satz: ZeroSoft, Timișoara

Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck

ISBN 978-3-7425-1320-5

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort	9
1	
Immobilienmärkte verstehen und sinnvoll reglementieren	13
Kleine Zeitreise durch die Entwicklung des Wohnungsmarkts in Deutschland	13
Der Immobilienmarkt ist ein Bodenmarkt	17
Immobilienmärkte können zwar Überangebote schaffen – aber nicht halten	18
Die verfassungsrechtliche Stellung des Bodens heute	21
Welche Lösungen gibt es auf Basis des Bodenrechts des Grundgeset- zes?	23
Die kommunale Ebene: Option Bauland unter Vorbehalt – ein Bei- spiel aus der Praxis.	24
Erbbaurecht als Alternative?	34
Die Länderebene: Option Bodenpreissteigerungsbeschränkung – ein Beispiel aus der Praxis	39
Die Bundesebene: Option Bodenpreisspekulationsdämpfung – ein Beispiel aus der Praxis	45
Fazit	54
2	
Mietmärkte und Mietwohnungsbau bezahlbar gestalten	57
Die Entwicklung des Mietrechts in Deutschland.	57
Wohnungsmangel beseitigen – die Strategie der frühen Adenauer- Regierung	59
Nach dem Erfolg – das Scheitern.	60
Unsere Gegenwart: Der Wohnungsmangel wächst weiter – der Neubau bricht ein	62
Die Absurditäten des Mietmarkts und des Mieterhöhungsrechts	64
Mietwohnungsmarkt ohne Verknappungsbelohnung.	73
Mietsteigerungen kommunal begegnen	76

Verantwortung und Transparenzgebot von Gemeinderäten und Abgeordneten	89
Mietwohnungsbau neu denken	92
Wohnbaugesellschaften neu aufbauen	104
Privaten sozialen Mietraum auf neue Grundlagen stellen	108
Leerstands-, Gammel- oder Schrottimmobilien in Verantwortung holen	112
Modernisierungsrecht anders gestalten	114
Mietwohnungswandel freier stoppen können	117
Vorkaufsrechte für Mieter ausweiten	118
Vergesellschaftung als Alternative?	120
Seniorenmietrecht einführen	122
Miettauschmodelle neu denken	125
Mietkaufmodelle neu denken	125
Fazit	126

3

Förderungen wohnraumbildend fokussieren	131
Wohndichteförderung mitdenken	135
Eigentumsförderung neu denken	136
Energetische Förderung neu denken	137
Soziale Förderung neu denken	137
Wohnberechtigungsschein neu denken	139
Fazit	141

4

Immobilienbesteuerung wirkungsorientiert umsteuern	143
Grunderwerbsteuer	144
Grundsteuer	146
Besteuerung von Mieteinkünften	158
Gewinnbesteuerung im Verkaufsfall	160
Schenkungssteuer/ Erbschaftssteuer	161
Gemeinnützigkeit	164
Maklerprovision	165
Fazit	167

5

Baurecht flexibel umbauen	169
Das Bauplanungsrecht auf der Bundesebene umbauen	171

Das Bauplanungsrecht – und die Flächennutzungsblockaden	171
Das Bauplanungsrecht – und die übersehenen Chancen im Wohnungseigentumsrecht	175
Das Bauplanungsrecht – und die übersehenen Chancen der Immobilienenteilung	177
Das Bauplanungsrecht – und die Diskussion um Baustandards am Beispiel von „Gebäudetyp E“	177
Das Bauplanungsrecht – und die Diskussion um Baustandards am Beispiel des „Heizungsgesetzes“	180
Das Bauordnungsrecht auf der Länderebene umbauen	188
Das Bauordnungsrecht – und der Flaschenhals des Genehmigungsrechts	188
Das Bauordnungsrecht – und die Blockaden des Dachbaurechts	198
Das Bauordnungsrecht – und die Leichtigkeit des Abrisses	202
Das Bauordnungsrecht – und die Blockaden durch das Stellplatzrecht	204
Das Bauordnungsrecht – und die Chancen eines Garagenumbaurechts	206
Das Bauleitrecht auf der kommunalen Ebene umdenken	208
Das Bauleitrecht – und die fehlende Zukunftsfähigkeit von Bebauungsplänen	209
Das Bauleitrecht – und die Blockaden bestehender Bebauungspläne	215
Das Bauleitrecht – und der Umgang mit Gewerbeflächen	219
Das Bauleitrecht – und das Baugebot	220
Fazit	222

6	
Siedlungswesen, Städtebau und Mobilität zukunftsfähig ändern	225
Siedlungsflächenbedarf neu denken	226
Wohnflächenbeanspruchung neu denken	232
Siedlungskerne neu denken	237
Innenstädte neu denken	239
Nachverdichtung neu denken	244
Siedlungsräume besser vernetzen – Mobilität anders gestalten	248
Öffentliche Mobilität sinnvoll gestalten	248
Private Mobilität sinnvoll gestalten	271
Datenanbindung mitdenken	275
Ländliche Nahversorgung und Infrastruktur neu denken	277
Fazit	286

7

Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbauten zielgenau unterstützen 289

Medizinische Versorgung in der Fläche denken	290
Pflege und Tagespflege neu denken	297
Hospize und Kinderhospize neu denken	300
Kindertagesstätten neu denken	302
Kleine Schulstandorte neu denken	304
Wohnen für Flüchtlinge neu denken	306
Studentisches Wohnen neu denken	313
Wohnraum für Menschen mit Behinderung unterstützen	318
Frauenhäuser absichern	320
Kinder- und Jugendschutzeinrichtungen ausbauen	321
Obdachlosenunterkünfte neu denken	323
Fazit	326

8

Gebäudeerhalt, Baukultur und Denkmalschutz nicht vergessen . 329

Gebäudeerhalt	330
Baukultur	332
Denkmalschutz	339
Fazit	346

Ausblick . 347

Über den Autor . 350

Vorwort

In vielen Jahren der Bau- und Wohnberatung fiel mir immer wieder auf, wie unendlich viel schief läuft in unserem Land beim Bauen und Wohnen. Der Politik schien das Ganze immer weiter aus den Händen zu gleiten, während deren Vertreterinnen und Vertreter gleichzeitig allzu oft behaupteten, alles im Griff und die Dinge sehr bald gelöst zu haben. Auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus dem Frühjahr 2025 wird das nur fortsetzen.

Die häufigste Antwort, die ich seitens der Politik im Zusammenhang mit der Wohnungsnot zu hören bekam, war, man müsse eben „Bauen, bauen, bauen!“, dann erledige sich das Problem schon irgendwann. Abgesehen von der Tatsache, dass Politik den Baustoff- und Bauarbeitsmarkt ebenso wenig beeinflussen kann wie den Bauzinsmarkt, also ganz wesentliche Faktoren des Baumarkts, hat mir auch noch kein Politiker erklären können, woher er eigentlich den ganzen Boden nehmen will, auf dem er das alles baut, und wie Boden unter extremer Spekulation bezahlbar bleiben soll. Hinzu kommt, dass man das Gut Wohnraum – anders als andere Güter – auch nicht einfach auf Halde produzieren kann, um einen dauerhaften Überschuss zu erzeugen, der die Preise langfristig niedrig hält. Denn das wiederum ginge mit Leerstand einher, der ganz neue Probleme schaffen und mit sinnvoller Wohnökonomie schlicht überhaupt nichts zu tun haben würde.

Mittlerweile ist es selbst Angehörigen der Mittelschicht kaum noch möglich, erschwinglichen Mietraum zu finden, ganz zu schweigen von Wohneigentum. Wir sitzen in einer Art Wohnfalle, und die Antworten, die uns die Spitzen der Bundes- und Landespolitik geben, heißen – neben „Bauen, bauen, bauen!“ – im Wesentlichen (und fast schon mantraartig) Digitalisierung, Abbau von Vorschriften und serielles Bauen. Diese Dinge werden uns aber alle nicht substanziell weiterhelfen, denn überspitzt gesagt, ist es völlig egal, ob wir unsere Baupläne per CAD oder per Hand zeichnen, Bauanträge mit der Schreibmaschine oder dem Laptop ausfüllen oder aber die Bauausführung seriell oder manuell erfolgt. Im Jahr 1973 entstanden im damaligen Westdeutschland über 700.000 Wohnun-

gen, auf Reißbrettern geplant, mit Schreibmaschinen und grauen Festnetztelefonen durch die Genehmigung gebracht und mit Zugseilbaggern und selbst gezimmerten Holzgerüsten gebaut.

Ganz andere Dinge sind entscheidend: Wir müssen hinterfragen, welche Rahmenbedingungen eigentlich eine dauerhaft bezahlbare Wohnversorgung fördern und welche nicht.

Und das sind sehr viele Punkte. Wir müssen das Bodenrecht kritisch betrachten, das Mietrecht, das Förderrecht, das Steuerrecht, das Baurecht und anderes mehr. Sind wir nicht bereit, die Probleme des Bauens und Wohnens gesamtheitlich zu betrachten und zu verändern, werden wir auch keine bezahlbare und ausreichende Wohnversorgung erreichen.

Viel zu oft werden die Dinge vollkommen oberflächlich und nur isoliert gedacht, was dann nicht selten auch zu vollkommen falschen Förderanreizen führt, mit Milliardensummen, die oft absolut wirkungslos verpuffen.

Wir können die Probleme des bezahlbaren Wohnens lösen, wenn wir es wirklich wollen. Die Bevölkerung scheint mir dazu schon lange bereit. Ob die Politik dazu auch schon bereit, überhaupt willens ist, weiß ich nicht. Vor allem die Bundes- und die Landespolitik scheinen die wirklich akute Wohnungsnot immer noch nicht mit der gebotenen Dringlichkeit zu sehen.

Für die grundlegenden Lösungen müsste die Politik dabei nicht einmal viel Geld aufwenden, sie müsste einfach nur zügig und klug die richtigen Regeln setzen.

Wer beim bezahlbaren Wohnen, einem existenziellen Gut für uns alle, endlich wirksame Lösungen finden will, der muss bereit sein, sich zumindest etwas tiefer in die Materie einzuarbeiten und an zahlreichen Rädern zu drehen. Der muss billige Sprachfloskeln hinter sich lassen. So einfach und oberflächlich ist es eben nicht. Diese angeblichen Lösungen erzählt uns die Bundes- und Landespolitik jetzt ja auch schon seit vielen, vielen Jahren, nur um jedes Jahr aufs Neue alle Erwartungen bei der Lösung des Problems noch tiefer schrauben zu müssen.

Wer auf diesem Feld wirklich nachhaltige und langfristige Lösungen erzielen will, der muss auch verstehen, dass er sich überparteilich mit anderen zusammenfinden muss in dieser zentralen sozialen Frage unserer Zeit. Bezahlbares Wohnen ist weder ein linkes noch ein rechtes Thema, es ist ein zentrales Thema. Es ist auch kein Thema von Randgruppen, es hat die Mitte der Gesellschaft längst breit und voll erfasst. Wer dieses Thema

dennoch weiterhin für parteitaktische Spielchen nutzt und nicht vertieft nach wirklich nachhaltigen und gemeinsam getragenen Lösungsansätzen in der politischen Mitte sucht, die dann auch langfristig wirken können, hat den Ernst der Lage leider noch immer nicht verstanden und riskiert damit große soziale Verwerfungen mit nicht absehbaren politischen Folgen für unser Land.

Wir müssen dieses Problem endlich mutig angehen – und dazu müssen wir bereit sein, das Problem auch tatsächlich zu verstehen, um es nachhaltig und wirksam lösen zu können!

Freiburg im Breisgau, im Sommer 2025

Peter Burk

Immobilienmärkte verstehen und sinnvoll reglementieren

Der Immobilienmarkt in Deutschland ist im Wesentlichen so geordnet wie die meisten anderen Märkte auch, er funktioniert über Angebot und Nachfrage. Steigt die Nachfrage, sollte im Idealfall auch das Angebot steigen. Das kann es aber nicht ohne Weiteres, weil Immobilien immer nur dort entstehen können, wo Baugrund dafür zur Verfügung steht. So ist der Immobilienmarkt ganz wesentlich auch ein Bodenmarkt. Da der zur Verfügung stehende Boden aber begrenzt ist, entsteht zwangsläufig ein Verknappungsmarkt. Verknappungsmärkte sind jedoch klassische Spekulationsmärkte. Das lassen wir im Immobilienmarkt seit Jahrzehnten so zu. Das war in Deutschland aber nicht immer so, denn schon Generationen vor uns haben das Problem erkannt – haben allerdings im Gegensatz zu uns gehandelt.

Kleine Zeitreise durch die Entwicklung des Wohnungsmarkts in Deutschland

Bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs gab es kaum Regelungen im Wohnungsmarkt. Das führte zu teils katastrophalen Wohnverhältnissen im ausgehenden 19. Jahrhundert, vor allem der Arbeiter und ihrer Familien in den stark wachsenden Industriestädten. Nach dem Ersten Weltkrieg herrschte Wohnungsnot, und es wurde eine Wohnungszwangswirtschaft eingeführt, bei der unter anderem Mieten auf das Niveau von 1914 eingefroren wurden. Die Weimarer Verfassung enthielt außerdem den Artikel 155, der das Recht auf Wohnen viel weitreichender regelte als unser heutiges Grundgesetz. Er besagte:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders

den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Forderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikomnisse (besondere Form von geschlossen zu haltendem Erbeigentum – Anm. d. Autors) sind aufzulösen.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder eine Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.“

Das heißt, eine „gesunde Wohnung“ – auch das eine Reaktion auf die teilweise förmlich krankheitsfördernden Wohnverhältnisse in der Kaiserzeit – war in der Weimarer Republik ein Staatsziel. Das ist es in der Bundesrepublik nicht, das Grundgesetz enthält keinen solchen Artikel. Die Verfassung der DDR hatte zwar einen Artikel, der ein relatives Recht auf Wohnraum enthielt, aber ebendiese Verfassung enthielt auch viele andere Versprechen, etwa zu Meinungs-, Rede- und Versammlungsfreiheit, die allesamt nie eingelöst wurden. Eine Verfassung, bei der von Anfang an klar ist, dass ihre Bestimmungen nie eingelöst werden sollen, ist vollkommen ungeeignet für die Suche nach Antworten zur Wohnungsnot. Daher wird sie hier auch nicht weiter berücksichtigt.

In der Zwischenkriegszeit zwischen den beiden Weltkriegen entstanden zahlreiche Wohnungsunternehmen, von denen viele bis heute bestehen und aktiv sind: von kommunalen Wohnbaugesellschaften über Baugenossenschaften bis hin zu betrieblichen oder kirchlichen Wohnbaugesellschaften. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden viele von ihnen im Osten verstaatlicht, im Westen blieben sie bestehen. Und: Im Westen knüpfte man an viele Überlegungen an, die es schon in der Weimarer Republik gegeben hatte. Dazu gehörte etwa die bereits genannte „Wohnungszwangswirtschaft“. Sie bestand in der frühen Adenauer-Regierungszeit aus mehreren Elementen: Mieten von Bestandswohnungen waren weiterhin gedeckelt, Kündigungen nur in engem Rahmen möglich, es

gab zudem Zwangseinweisungen von Flüchtlingen aus dem Osten, der Bund war zentral zuständig für die Errichtung von Sozialwohnungen und koordinierte dies eng mit den Ländern, ferner wurden steuerliche Anreize gesetzt, um das schon aus der Weimarer Zeit bekannte gemeinnützige Wohnungswesen wieder in Gang zu bekommen. Hinzu kam der Aufbau großer Wohnungsbestände staatlicher Unternehmen, etwa die bekannten Post- und Eisenbahnerwohnungen. Das alles dämpfte den Mietenmarkt erheblich. Aber auch bei den selbst genutzten Eigenheimen kam man voran, auch hier gab es genossenschaftliche Zusammenschlüsse wie etwa Siedlungsvereine oder Arbeiterbauvereine, die in gegenseitiger Unterstützung der Mitglieder ganze Eigenheimsiedlungen für Selbstnutzer bauten. Wer zunächst noch Mieter war, der konnte es auch mit kleinem Einkommen so durchaus ins Eigenheim schaffen.

Dieses über Jahrzehnte hinweg gut funktionierende System einer ausgewogenen Wohnungswirtschaft fand aber seine Grenzen, als zunächst in den 1960er-Jahren, noch unter Adenauer, die öffentliche Mietenregulierung zurückgenommen wurde, übrigens auch unter erheblichem Protest von großen Teilen der CDU, denn man ahnte, dass man damit einen Prozess eröffnete, der starke Mietanstiege nach sich ziehen würde. Schon in den 1970er-Jahren musste man auch prompt wieder eingreifen und gesetzliche Kündigungsschutzregelungen und Mietanstiegsbegrenzungen einführen.

1988 wurde dann durch die Regierung Kohl die Wohngemeinnützigkeit mit Wirkung zum 1. Januar 1990 abgeschafft, eines der klügsten marktwirtschaftlichen Werkzeuge, die in Deutschland je erfunden wurden, mit guten Erfahrungen bis zurück in die Zeit der Weimarer Republik.

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, ebenfalls 1990, wurde der staatliche Wohnungsbestand der DDR zu großen Teilen den Kommunen übereignet, gleichzeitig aber mit derart hohen Schulden belastet, dass eine Entschuldung für die Ostkommunen fast unmöglich war.

Der nächste große Einschnitt kam zehn Jahre später, als die Schröder-Regierung im Jahr 2000 zunächst die Steuergesetzgebung so veränderte, dass der deutsche Immobilienmarkt auch für internationale Anleger attraktiv wurde, weil bestimmte Anlagenformen erstmals auch den Immobilienmarkt erreichen konnten und gleichzeitig erhebliche steuerliche Gewinnfreistellungen für solche Anlagenformen eingeführt wurden. In der Folge wurden prompt große Wohnungsbestände auch international verkauft. In dieser Zeit entstanden aus den großen öffentlichen die großen

privaten Wohnbaugesellschaften, die wir heute als Aktiengesellschaften kennen. Eines der berühmtesten Beispiele ist die „Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellte Heimstätten“, kurz Gagfah, ursprünglich eine gemeinnützige Aktiengesellschaft, die nach dem Ersten Weltkrieg von Angestelltenverbänden gegründet wurde, um die Wohnungsnot zu lindern, von den Nationalsozialisten enteignet und schließlich in der Bundesrepublik der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte übertragen wurde. Die Gagfah mit ihren über 80.000 Wohnungen wurde 2004 an einen internationalen Investor verkauft. In dieser Zeit gingen auch erste Kommunen dazu über, komplette eigene Wohnbaugesellschaften an den Markt zu bringen, wie etwa Dresden und Berlin.

Die letzte große Umwälzung kam wieder etwa zehn Jahre später, als infolge der globalen Finanzkrise 2008 die Zinsen durch die Zentralbanken sehr stark abgesenkt wurden und die Immobilienpreise daraufhin, sozusagen im Gegenzug, in nie gekanntem Maß stiegen – und so auch die Mieten mit nach oben nahmen.

Seither ist kaum noch etwas übrig vom alten, ausgewogenen bundesrepublikanischen Wohnmodell auf Basis der sozialen Marktwirtschaft und des gemeinnützigen Wohnungsbaus, ursprünglich auch begleitet von teils strikten Mietregulierungen. Wir würden heute nicht vor den Problemen stehen, vor denen wir stehen, wenn wir den Kurs der frühen Bundesrepublik einfach konsequent weiterverfolgt hätten, mit der Betonung des Sozialen in der sozialen Marktwirtschaft, gerade auch im wichtigen Wohnungswesen. Spätestens mit dem Ende der Regierung Schröder – ausgerechnet also einer SPD-geführten rot-grünen Bundesregierung – gab es im Wohnungswesen in Deutschland aber keine wirkliche soziale Marktwirtschaft mehr, es gab weitgehend nur noch eine Marktwirtschaft, mit ebenden Folgen, vor denen wir heute stehen.

Gleichzeitig mit diesen Entwicklungen stiegen auch unsere eigenen Ansprüche an das Wohnen, sodass eine Person in Deutschland heute etwa knapp 50 Quadratmeter Wohnfläche für sich in Anspruch nimmt, während es früher ein Bruchteil davon war. Und: Wir werden alle glücklicherweise im Schnitt deutlich älter, wohnen also länger. Auch unsere Trennungsraten sind deutlich höher als früher. Bei einer Ehescheidungsrate von knapp 50 Prozent in Großstädten bedeutet allein das natürlich einen erheblichen Zusatzbedarf an Wohnraum. Schließlich kommt hinzu: Gegen alle Prognosen schrumpft die Bevölkerung in Deutschland nicht, sondern sie wächst, denn Deutschland ist de facto längst ein Einwanderungsland geworden.

Die Probleme sind mittlerweile gigantisch, man schätzt, dass uns zwischen 700.000 und einer Million Wohnungen fehlen. Das entspricht nach anderen Schätzungen dem gesamten Wohnungsbestand des Saarlands und Bremens zusammen. Umgekehrt stehen viele Wohnungen leer, insbesondere im ländlichen Raum und im Osten Deutschlands.

Da eine Immobilie aber eben nicht mobil ist, kann man sie natürlich nicht an den Ort bringen, an dem man sie braucht, sondern man muss dort bauen, wo Mangel herrscht. Aber auch damit kommt man längst an Grenzen, denn wer sagt: „Bauen, bauen, bauen!“, der muss eben auch sagen, woher er den ganzen Boden dafür nimmt und wie er ihn bezahlt. Nicht nur gerät die Landwirtschaft durch das Bauen immer weiter in Bedrängnis – und damit unsere eigene Ernährungssicherung –, auch wichtige Naturräume verschwinden dabei fortlaufend unwiederbringlich, mit Folgen für uns alle, die noch gar nicht absehbar sind.

Wir werden unsere gigantischen Wohnprobleme, die wir aufgetürmt haben, daher auch nicht einfach nur mit Neubau lösen können, wie das in der Politik weithin noch geglaubt und behauptet wird. Wir werden in bedeutendem Maß auch neue Überlegungen in den Wohnraumbestand einfließen lassen müssen, wenn wir die Probleme wirklich lösen wollen.

Der Immobilienmarkt ist ein Bodenmarkt

Neubau benötigt als Voraussetzung das Vorhandensein von Boden. Boden ist – im wahrsten Sinn des Wortes – die Grundlage von Bauen. Der Handel und die Wertschöpfung mit und aus Immobilien fußen daher auch weit weniger auf den Gebäudewerten als den Bodenwerten. Die Gebäude werden – folgt man den gesetzlichen Verordnungen dazu – im Lauf ihres Bestehens rein rechnerisch sogar mit immer geringeren Werten angesetzt. Nach den gesetzlichen Verordnungen zur Wertermittlung von Gebäuden sind kleine Häuser schon nach 80 Jahren mit null Euro anzusetzen. Der Bodenpreis, auf dem ein solches Haus steht, hingegen steigt in vielen Regionen. Und da Boden begrenzt ist, steigt sein Wert natürlich immer weiter, vor allem dort, wo er am dringendsten benötigt wird. Sowohl selbst nutzende Eigentümer als auch Mieter zahlen einen erheblichen Teil ihrer Darlehen und Mieten daher auch nicht für ein Gebäude oder dessen Nutzung, sondern für den Boden und dessen Preis. Alle Fragen zum bezahlbaren, selbst genutzten Eigentum oder zum bezahlbaren Mieten sind deswegen zuallererst Fragen zum bezahl-

baren Boden. Wer das ausblendet, hat keine Chance, wirklich nachhaltige Lösungen zum bezahlbaren Wohnen zu finden, einerlei ob in Eigentum oder in Miete. Er wird scheitern, genau so, wie das ja bereits seit vielen Jahren der Fall ist.

Das ist auch der Grund, warum das erste Kapitel dieses Buchs den Immobilienmarkt betrifft, dessen Grundlage der Bodenmarkt ist. Gleich am Anfang steht damit die zentrale und ganz grundlegende Frage, ob unser Umgang mit Grund und Boden überhaupt geeignet ist, um einen nachhaltig funktionierenden und bezahlbaren Immobilienmarkt langfristig zu ermöglichen. Und das führt uns zu der Frage: Wie eigentlich gehen wir mit unserem Boden um? Vor allem dann, wenn wir aus Boden Bauland machen. Denn genau hierbei passiert das, was uns dann am Ende – beim bezahlbaren Wohnen – oft große Probleme bereitet: ein unvorstellbarer, gleichzeitig aber vollkommen leistungsloser und innovationsloser Preissprung des Bodens.

Wir werden etwas später in diesem Kapitel noch eine Stadt kennenlernen, in der man genau das schon vor langer Zeit erkannt und in den Fokus der Bodenpolitik gestellt hat. Zunächst wollen wir aber noch der Frage nachgehen, was denn eigentlich die zweite große Besonderheit des Immobilienmarkts ist, neben der Beschränkung durch den zur Verfügung stehenden Boden und dessen Verknappung.

Immobilienmärkte können zwar Überangebote schaffen – aber nicht halten

Der Immobilienmarkt ist kein Gütermarkt wie jeder andere. Er ist ein ganz eigener Markt, und er hat zwei wesentliche Besonderheiten: Die eine kennen Sie bereits, die Besonderheit der Begrenzung des Bodens, der uns für diesen Markt überhaupt zur Verfügung steht. Der Immobilienmarkt ist schon damit eben nicht irgendein beliebiger Markt, bei dem ein Gut in unendlicher Vielzahl produziert werden kann. Und die andere Besonderheit liegt in der gar nicht ohne Weiteres möglichen Überproduktion des Guts. Denn selbst wenn wir unendlich viel Boden zur Verfügung hätten, könnten wir trotzdem nicht beliebige Überschüsse an Wohnraum produzieren, um darüber die Preise zum Sinken zu bringen. Denn um in klassischen Märkten das Sinken des Preises eines Guts zu erreichen, benötigt man genau das: mehr Güterangebot als Nachfrage. Das ist der Grund, warum viele Politiker auch einfach „Bauen, bauen, bauen!“ fordern, weil

sie glauben, dann trete genau das ein: Das Angebot wird größer, übersteigt im Idealfall die Nachfrage, und damit sinken die Preise.

Was die Politik dabei weithin nicht versteht, ist das Prinzip, dass dieser Effekt erst ab einem gewissen Güterüberschuss in einer Marktwirtschaft überhaupt eintritt. Mietraum oder auch Wohneigentum wird nicht einfach günstiger in dem Moment, in dem exakt die letzte Person mit einer Wohnung versorgt ist. Sondern erst dann, wenn es einen deutlichen Überschuss an Wohnungen gibt. Ist ein Markt nur exakt mit der Anzahl an Gütern versorgt, die er braucht, um alle Konsumenten zu versorgen, gehen Preise noch lange nicht zurück. Im günstigsten Fall bleiben die Preise gerade so dort stehen, wo sie sind – oder sie steigen weiter. Erst wenn in einem Markt ein Überangebot allgemein sichtbar wird, fallen Preise.

Ein sichtbares und spürbares Überangebot an Wohnungen zu schaffen und zu halten, um Preise zu senken, ist aber ökonomisch (und natürlich auch ökologisch) nicht nur ein Wahnsinn, sondern eine geradezu gefährliche Illusion. Der Nachweis dieser Illusion ist sogar in einem der größten Realexperimente seiner Art längst gemacht worden. Dazu müssen wir keine ökonomischen Theorien bemühen, sondern können direkt in die Praxis schauen: Als die DDR 1990 der Bundesrepublik beitrug und viele Menschen aus dem Osten in den Westen zogen, kam es in vielen Regionen des Ostens von einem gerade noch bestehenden großen Wohnungsmangel zu einem kurz darauf herrschenden großen Wohnungsüberschuss. Dieses Überangebot an Wohnraum wurde erkaufte mit hohen Leerständen. Diese Leerstände konnte man aber nicht einfach dauerhaft erhalten, um auf diese Weise einen Marktüberschuss an Wohnungen beizubehalten, der groß genug gewesen wäre, um langfristig die Preise am Wohnungsmarkt zu dämpfen. Sondern am Ende musste man diese Wohnungen abreißen, weil das deutlich wirtschaftlicher war als ihre Erhaltung.

Eine Überschusshaltung kann in einem Wohnungsmarkt wirtschaftlich nicht funktionieren. Das ist eine leider weithin ebenfalls noch nicht verstandene Grundregel jedes Wohnungsmarkts. Und das heißt auch: Bauen wird eben nicht zu sinkenden Preisen von Wohnraum führen, sondern bestenfalls zu einer besseren Versorgung mit Wohnraum – aber zu höheren Preisen. Dieses Unverständnis der Grundlagen des Wohnungsmarkts führt seit vielen, vielen Jahren zu schwerwiegenden Fehlannahmen in der Politik. Wohnungen sind eben kein Gut, das man bei Überangebot mal eben ins Lagerhaus legt und darüber Marktpreise steuern kann. Wenn wir einen deutlichen Überschuss an Wohnraum aufbauen wollen, damit die Preise sinken, werden wir in genau dieses Dilemma kommen,

das wir spätestens seit den Vorgängen nach der Wiedervereinigung nicht nur aus der Theorie, sondern auch aus der ganz konkreten Praxis sehr genau kennen: Das, was man an Wohnraum zu viel hat und was nicht vermietet werden kann, ist in genau diesem Moment schon kein Beitrag mehr zu einer wirtschaftlichen Lösung des einen Problems, sondern bereits der Beginn eines neuen wirtschaftlichen Problems.

Wer uns also erzählen will, man müsse nur „Bauen, bauen, bauen!“, um damit letztlich einen Überschuss an Wohnraum zu schaffen und so die Preise abzusenken, der ist sich gar nicht im Klaren darüber, welche gigantischen neuen Probleme er damit schaffen würde. Eine spürbare Überproduktion von Wohnungen zur Beruhigung eines Markts ist weder ökonomisch noch ökologisch auch nur im Ansatz sinnvoll oder gar verantwortlich. Und zudem hat er auch nicht verstanden, dass nur allein der Aufwuchs des Wohnungsbestands, hin zu einer Deckung des Bedarfs, ebenfalls keine sinkenden Preise erzeugt. Schon gemäß Gesetz ist jeder Neubau, der nach dem 1. Oktober 2014 errichtet wurde, von der Mietpreisbremse ausgenommen. Genau diese Neuvermietungen gehen aber in den Mietspiegel ein und erhöhen damit die Mieterhöhungsgrundlagen für alle Wohnungen. Das heißt, wir haben uns Gesetze geschaffen, die selbst die Bestandswohnungen – durch den Mietspiegel – sogar noch teurer machen, gerade auch dann, wenn wir neue Wohnungen hinzubauen. Zu diesen ganzen Absurditäten kommen wir ausführlicher noch in Kapitel 2.

Was wir tatsächlich benötigen, ist eine langfristig insgesamt möglichst exakte Anzahl des Guts Wohnraum, sodass es einerseits für alle Wohnraum gibt und andererseits die vermietenden Eigentümer dieses Wohnraums nicht mit Leerstand kämpfen müssen. Und den ausreichenden Wohnraum, den wir dann im Idealfall haben, müssen wir auch noch bezahlbar halten. Das ist im Kern eine hochkomplexe Herausforderung, die andere Märkte, die vollkommen problemlos auch mit einem Güterüberschuss arbeiten können, gar nicht kennen.

Neben den natürlichen Bedingungen des Bodens – also seiner Endlichkeit – und den ökonomischen Bedingungen, dass ein Immobilienmarkt nie ein Überschussmarkt werden kann, weil er sonst sofort ein Krisenmarkt mit Leerstand wird, kommen auch noch grundlegende politische Bedingungen hinzu. Die beiden bestimmenden Grundlagen unseres Bodenrechts sind einmal das Eigentumsrecht aus Artikel 14 des Grundgesetzes und zum anderen die soziale Marktwirtschaft, ebenfalls im Grundgesetz festgelegt, wenn auch nur indirekt über die Formulierung

des sozialen Bundesstaats in Artikel 20. Wenn wir diese beiden Grundlagen als gesetzt ansehen und beibehalten wollen, dann müssen wir uns näher damit beschäftigen, was genau eigentlich die verfassungsrechtliche Stellung des Bodens ist.

Die verfassungsrechtliche Stellung des Bodens heute

Die Besonderheit des Guts Boden ist verfassungsrechtlich, wie bereits aufgezeigt, schon in der Weimarer Republik erkannt worden. Die Verfassung formulierte in dem schon benannten Artikel 155:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet (...)“

Zwei Landesverfassungen der zunächst elf westdeutschen Bundesländer, die zeitlich ja alle vor der Bundesrepublik gegründet wurden, haben den besonderen Status des Bodens ebenfalls gesehen, vermutlich auch schöpfend aus Vorläuferregelungen nicht nur der Weimarer Republik, sondern sogar der Gesetzgebung des Deutschen Reichs, die wir noch kennenlernen werden. Auch die entsprechenden Artikel der beiden Landesverfassungen zu dieser Frage werden wir später in diesem Kapitel noch betrachten. In beiden dieser Landesverfassungen geht es dabei allerdings um Fragen des Umgangs mit Bodenwertsteigerungen, nicht um grundsätzliche Fragen etwa von Bodenwertbeschränkungen oder Bodenanteilsbeschränkungen für Marktteilnehmer. Obwohl die Landesverfassungen früher existierten als das Grundgesetz, tangieren sie mit ihren Regelungen nicht die späteren Regelungen des Grundgesetzes zu Eigentum und Sozialstaatlichkeit, sondern ergänzen diese.

Das Grundgesetz selbst hat keine expliziten Regelungen zur Bodenfrage, wie es die Weimarer Verfassung noch hatte. Allerdings enthalten die Artikel 14 und 15 des Grundgesetzes Regelungen zu Eigentum und Boden, die es so und ähnlich auch schon in der Weimarer Verfassung gab:

„Artikel 14

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Artikel 15

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

Das heißt, das Grundgesetz sichert einerseits die Eigentumsmöglichkeit an Grund und Boden ab, hält durch Artikel 15 andererseits aber auch eine Tür sehr weit offen, die sogar eine Vergesellschaftung von Grund und Boden zulässt. Das ist einer der ganz relevanten Artikel, der unsere Republik zu einem sozialen Bundesstaat macht.

Neben den Regelungen im Grundgesetz hat sich auch eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Boden herausgebildet. Bis heute prägend ist ein Urteil aus den 1960er-Jahren zu einer Grundlagenfrage des Guts Boden, nämlich ganz konkret zu der Frage, wie das Gut Boden eigentlich zu bewerten ist. Handelt es sich um ein Gut wie jedes andere auch, oder ist es doch in besonderer Weise zu behandeln? Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil klargestellt, dass es Boden eben nicht als irgendein beliebiges Vermögensgut ansieht. In dem Beschluss des Gerichts vom 12. Januar 1967 heißt es unter dem Aktenzeichen 1 BVR 169/63 in einem Fall, in dem es um Fragen der Berechtigung von Bodenkauf ging, wörtlich:

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten

ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden. Aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 3 GG kann daher nicht eine Verpflichtung des Gesetzgebers hergeleitet werden, alle geldwerten Vermögensgüter den gleichen rechtlichen Grundsätzen zu unterwerfen.

(..)

Das Grundgesetz selbst hat dem Gesetzgeber für die Bestimmung des Eigentumsinhalts in Art. 14 Abs. 2 GG einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsbereich eingeräumt. Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern „sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“. Dass der Verfassungsgeber hierbei vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben eindeutig die Materialien (ParlRat, 8. Sitzung des Grundsatzausschusses, Sten.Prot. S. 62 ff.). Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat.“

Das sind sehr deutliche Worte des höchsten deutschen Gerichts, die bei den Überlegungen, wie wir mit Boden umgehen, einen ganz zentralen Platz einnehmen.

Wer es sich zu einfach macht und den Immobilienmarkt – und damit den Bodenmarkt – als einen Gütermarkt wie jeden anderen ansieht und einen entsprechenden Umgang damit fordert, der hat im Zweifel unsere Verfassung nicht sorgfältig gelesen und auch nicht mitbekommen oder nicht verstanden, wie das Bundesverfassungsgericht schon in den 1960er-Jahren den Bodenmarkt in Deutschland verfassungsrechtlich einordnete.

Welche Lösungen gibt es auf Basis des Bodenrechts des Grundgesetzes?

Man kann vereinfacht sagen, dass der Bund und die Länder wesentliche steuer-, flächen- und baurechtliche Fragen zum Boden regeln und die Kommunen es sind, die über die Baulandausweisungen entscheiden, also darüber, ob es neues Bauland gibt oder nicht. So haben alle drei staatli-

chen Ebenen erhebliche Einflussmöglichkeiten darauf, wie wir mit unserem Boden umgehen – und sie haben weit mehr Gestaltungsspielraum, als sie ihn bislang nutzen, wie wir noch sehen werden.

Beim bereits bebauten Boden hingegen haben vor allem der Bund und die Länder Einfluss durch Eingriffe etwa im Steuer- oder Bodenrecht. Wir werden im Verlauf des Buchs die ganze Bandbreite noch kennenlernen. Beginnen werden wir aber mit der untersten Ebene, den Kommunen und ihren Möglichkeiten, Einfluss auf den Bodenmarkt auszuüben. Von dort arbeiten wir uns dann über die Länderebene auf die Bundesebene nach oben, um das ganze Spektrum der Bodenfragen und der jeweiligen Handlungsmöglichkeiten der Akteure kennenzulernen.

Die kommunale Ebene: Option Bauland unter Vorbehalt – ein Beispiel aus der Praxis

Die kommunale Ebene versucht seit vielen Jahren verzweifelt, immer neues Bauland auszuweisen, um der Wohnungsnot in vielen Regionen Herr zu werden. Leider betreibt sie das bis heute wenig innovativ und nachhaltig. Das führt zu vielen Folgeproblemen, die Sie in Kapitel 6 dieses Buchs kennenlernen werden.

Der in der Diskussion zum bezahlbaren Wohnen politisch fast ausschließlich betrachtete Markt ist der Neubaumarkt. Er ist aber natürlich nur ein Teilmarkt des Immobilienmarkts. Fast alle Lösungen zum bezahlbaren Wohnen sollen nach der überwiegenden Anzahl der politischen Vorstellungen trotzdem allein aus diesem Markt heraus erfolgen. Dass das so einfach nicht funktionieren kann und auch nicht wird, werden wir noch sehen. Der Neubaumarkt ist nur ein Teil der Lösung, vorrangig für die Gewinnung weiteren Wohnraums. Soll er auch bezahlbaren Wohnraum hervorbringen, wird uns das nur gelingen, wenn wir ihn wirklich sinnvoll gestalten, was wir bislang kaum tun.

Es hilft bei der Betrachtung dieses Markts, wenn wir uns zunächst einmal klarmachen, was eigentlich dessen wesentliche Parameter sind und welche davon wir überhaupt beeinflussen können. Im Wesentlichen geht es um vier Parameter, die den Neubaumarkt prägen:

Die Verfügbarkeit von Grundstücken

Der Preis von Grundstücken

Die Bauzinsen

Die Baukosten

Sehen wir uns diese vier Parameter näher an, stellen wir fest, dass wir von diesen nur zwei überhaupt beeinflussen können: die Verfügbarkeit von Grundstücken und den Preis von Grundstücken. Denn die Bauzinsen hängen wesentlich an den unabhängigen Zinsvorgaben der Europäischen Zentralbank und die Baukosten an internationalen Baustoffmärkten und an Arbeitskosten, die Gewerkschaften und Unternehmen unabhängig aushandeln. Bei den Bauzinsen kann es zwar durchaus einen gewissen politischen Einfluss geben, etwa durch den Markt der Bundesanleihen, wie es zu sehen war, als die Merz-Regierung – noch nicht einmal im Amt – im März 2025 Bundesanleihen im Wert von sagenhaften 500 Milliarden Euro ankündigte. Diese gigantische Summe – und die damit notwendige Suche nach sehr vielen Anlegern – trieb die Renditeerwartungen von Bundesanleihen nach oben und damit auch die Bauzinsen, von zu diesem Zeitpunkt etwa 3,4 auf immerhin etwa 3,7 Prozent. Obwohl die Bundesanleihen also noch nicht einmal auf dem Markt waren, sahen Banken darin bereits interessante Anlagemöglichkeiten, und ihre Baufinanzierungskredite sollten solchen alternativen Anlagemöglichkeiten nachvollziehbarerweise nicht nachstehen. Ergo stiegen die Bauzinsen. Die großen Zinslinien gibt aber – trotz solcher Einflüsse – die Europäische Zentralbank vor. Das war von Juli 2022 bis September 2023 lehrbuchhaft zu beobachten, als die Zentralbank die Zinsen in zehn schnell aufeinanderfolgenden Schritten stark anhub und die Bauzinsen unmittelbar folgten. Ferner gilt, dass die Politik selbst in einem solchen Fall natürlich nie etwa den Bundesanleihenmarkt verknappen würde, nur um gegenzusteuern und den Bauzinsmarkt zu beeinflussen. Insofern ist der Bauzinsmarkt auch nicht unter politischer Kontrolle.

Bei der Ausweisung von neuem Bauland allerdings sehen die Dinge ganz anders aus: Hier hat der Staat sogar ein Monopol. Besser gesagt, die Gemeinden vor Ort haben dies. Ob neues Bauland ausgewiesen wird oder nicht, hängt ausschließlich von Gemeinderatsbeschlüssen ab, wird also demokratisch vor Ort entscheiden. Man kann jedoch feststellen, dass die Gemeinden dabei sehr unterschiedlich vorgehen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle läuft es so ab, dass eine Gemeinde den Beschluss fasst, ein Neubaugebiet auszuweisen, und die Fläche, die bislang vielleicht nur Bauerwartungsland oder gar Agrarboden oder Grünland war, erfährt dann über Nacht einen gigantischen Preissprung, den der oder die Eigentümer der betreffenden Grundstücke beim Verkauf dann einstreichen können.

Das ist das berühmte Beispiel, bei dem manche Bauern als arme Menschen zu Bett gingen und als Millionäre aufwachten. Das heißt, den Startpunkt eines nicht mehr funktionierenden Markts setzen die meisten Gemeinden sehr früh selbst, indem sie Boden praktisch über Nacht in eine freie Spekulation schicken. Und das ist der erste schwere Fehler, wenn unser Ziel ist, am Ende bezahlbares Wohnen zu erreichen, ob in Miete oder selbst genutztem Eigentum. Wenn wir Boden von Ackerfläche zu Bauland wandeln, dann müssen wir bereits diese Spekulationssprünge viel besser in den Griff bekommen. Denn die Folge ist sonst, dass die Bodeneigentümer diesen Wertsprung des Bodens natürlich finanziell maximal ausnutzen wollen. Das ist zwar zunächst einmal verständlich, macht aber unser Bauen sehr viel teurer und schadet am Ende uns allen. Das heißt, wir müssen aus den Bodenpreisspiralen bereits am Anfang wirkungsvoll aussteigen. Aber wie kann man das machen? Geht das überhaupt, ist das nicht Wunschdenken, völlig an der Realität einer Marktwirtschaft vorbei? Nein, das geht, und es geht sogar relativ einfach, und es wird in einer Stadt in Deutschland sogar schon seit über 100 Jahren in der Praxis erprobt.

Schon im Jahr 1900 wurde diese deutsche Stadt auf der Pariser Weltausstellung gewürdigt, weil sie einen völlig neuen Umgang mit dem Gut Boden fand. In Deutschland wurde das erstaunlicherweise aber weithin nie beachtet. Ein schwerer Fehler, denn das Bodenmodell ist mehr als beachtenswert, weil es ganz grundsätzliche und richtige Fragen an unseren Umgang mit Boden stellt und zumindest eine Praxislösung für die Frage gefunden hat, wie wir bei Neuausweisungen von Boden den Preis dämpfen können.

Die Verantwortlichen der Stadt Ulm, um die es hier geht, im Süden Deutschlands an der Donau gelegen, direkt an der Landesgrenze von Baden-Württemberg zu Bayern, haben vor über 120 Jahren tiefgreifende Entscheidungen getroffen. In Deutschland ist sie die wahrscheinlich erste und bis heute auch eine der ganz wenigen Städte, die bei ihren Bodenausweisungen, also der Wandlung von bisher nicht baulich genutztem Boden zu Bauland, einen ganz anderen Weg geht als die meisten anderen Städte. Erst in jüngerer Zeit haben auch andere Städte Bodenmodelle aufgesetzt, davon war 1994 eine der ersten München und – rund 20 Jahre später – beispielsweise auch Münster in Westfalen, aber alle bei Weitem nicht so konsequent wie Ulm. Etwa um die gleiche Zeit, als Ulm mit seinem Modell begann, also bereits 1900, fanden jedoch viele andere Städte in Deutschland ebenfalls innovative Lösungen, die dann sogar zu einer

Lösung auf Ebene des gesamten damaligen Deutschen Reichs noch in der Kaiserzeit führten. Dazu kommen wir später in diesem Kapitel noch.

Was macht Ulm anders? Grundlage der Ulmer Bodenpolitik ist eine klare und vor allem parteiübergreifende feste Haltung im Gemeinderat: Flächen, die die Stadt neu als Bauland ausweisen will, werden nur zu Neubauflächen, wenn alle Grundeigentümer diese Fläche zuvor an die Stadt Ulm verkauft haben. Sind die Eigentümer dazu nicht bereit, gibt es auch keine Umwandlung der Flächen. Dieses denkbar einfache Modell ist verfassungsrechtlich so unbedenklich, dass es sage und schreibe schon unter drei deutschen Verfassungen rechtskonform war, von der Reichsverfassung von 1871 über die Weimarer Verfassung von 1919 bis hin zum Grundgesetz der Bundesrepublik von 1949. Durch die zudem bereits sehr lange und parteiübergreifende Haltung ist diese Ansage des Ulmer Gemeinderats sehr glaubwürdig, und auch politische Mehrheitswechsel ändern daran nichts.

Kommt es zur Entwicklung eines Neubaugebiets in Ulm, hat die Stadt also immer vorher alle Grundstücke in der Hand. Den spekulativen Preissprung bei der Umwandlung von Boden in Bauland fängt sie damit sehr wirkungsvoll ab. Dieser Preissprung wird normalerweise von den privaten Grundstückseigentümern abgeschöpft, die von der Bodenwandlung profitieren. Nicht so in Ulm.

Diese Abschöpfung ansonsten leistungsloser privater Gewinne ist für manche Politiker allerdings schon der Beginn der Aushebelung der Marktwirtschaft. Aber ist sie das wirklich, und zerstört Ulm damit den eigenen Markt?

Die Antwort ist sehr klar: Nein. Die Stadt Ulm zerstört damit keinen Markt, sondern sie schafft mit diesem Vorgehen nur einfach einen anderen Markt. Und das geht so: Erst wenn die Stadt Ulm alle Grundstücke in der Hand hat, entwickelt sie daraus Bauland und verkauft die Grundstücke zu fairen Preisen an Interessenten weiter, macht aber Auflagen. Werden die Grundstücke etwa nicht binnen einer festgelegten Frist bebaut, kann das Grundstück nicht spekulativ weiterverkauft werden, sondern geht zurück an die Stadt Ulm. Dazu sichert sich Ulm entsprechende Rückkaufsrechte. Weiterverkauft werden kann zudem auch erst, wenn das Grundstück bebaut und mindestens zehn Jahre selbst genutzt wurde. Bodenspekulationen sollen auf diese Weise unterbunden werden. Damit setzt Ulm für Grund und Boden ganz andere Startvoraussetzungen als fast alle anderen Gemeinden und Städte in Deutschland. Hätte Ulm das nicht getan, wären auch dort die Bodenpreise zurückliegend förmlich

explodiert, denn Ulm ist als Universitäts- und Wissenschaftsstadt, direkt gelegen zwischen Stuttgart und München, ein sehr attraktiver Standort in Deutschland.

Zusätzlich zu diesem Bodenmodell betreibt die Stadt fortlaufend auch eine sehr aktive Bodenpolitik, kauft immer wieder, auch mit langer Perspektive, Boden auf und steuert dessen Abgabe sorgfältig. Sie kontrolliert damit etwa 40 Prozent der Flächen. Das dürfte ein Spitzenwert in Deutschland und auch in Europa sein. Und das heißt in der Praxis sehr konkret: An der Stadt als Bodeneigentümerin und ihren Vorgaben des Umgangs mit ebendiesem Boden kommt ein Investor in Ulm kaum vorbei. Die Stadt Ulm ist so nicht ohnmächtig in Bezug auf den Boden ihrer Gemarkung wie viele andere Städte, sondern sie ist mächtig, weil sie sich das in weit über 100 Jahren vorausschauend, parteiübergreifend und durch gleich drei Staatsstrukturen hindurch erarbeitet hat.

Ulm denkt also die beiden Punkte Verfügbarkeit von Grundstücken und Preise von Grundstücken zusammen. Genau die beiden Punkte, über die überhaupt nur eine Steuerung des Neubaumarkts möglich ist, macht sich die Stadt Ulm zunutze, wenn sie neues Bauland ausweist. Ulm stoppt so den Marktmechanismus, dass eine Verknappung des Bodens zwangsläufig zu dessen Preisanstieg führt, zumindest bei der Neuausweisung von Bauland.

Trotzdem ist es so, dass auch das Ulmer Modell erhebliche Bodenpreisanstiege nicht verhindern kann. Denn auch Ulm hat mit seinem Modell die Grundstücke nur im Rahmen des Erstverkaufs in der Hand. Und auch in Ulm gibt es natürlich einen Folgemarkt und eine Verknappung auf dem Immobilienmarkt.

Die Herausforderung wäre also, nicht nur beim Erstverkauf der Grundstücke, sondern auch bei allen Folgeverkäufen preisdämpfend eingreifen zu können. Aber wie soll das gehen?

Wollte die Stadt Ulm auch Kontrolle erreichen über die Preisbildung bei Folgeverkäufen, müsste sie zwei weitere Dinge tun: Erstens müsste die Stadt in ihren Grundstücksverkaufsverträgen deutlich weiter gehen als bislang und bereits im Verkaufsvertrag ein generelles Rückkaufsrecht und dessen Bedingungen vereinbaren für den Fall, dass Käufer oder deren Erben eines Tages wieder verkaufen wollen. Und zwar nicht nur in Verkaufsverträgen mit privaten Bauherren zur Selbstnutzung, sondern auch bei Verträgen mit gewerblichen Investoren, die Mietwohnungen errichten wollen. Dadurch würde die Stadt Ulm bei den von ihr erstverkauften Grundstücken auch langfristig steuernd im Boot bleiben.

Und zweitens müsste die Stadt Ulm auch Einfluss auf den gesamten Grundstücksbestandsmarkt auf der Gemarkung der Stadt nehmen können, zu dem sie bislang keinen Zugang hat. Den Grundstücksbestandsmarkt kann die Stadt Ulm aber nicht so steuern wie den Grundstücksneumarkt, den sie selbst durch Baulandausweisung ja erst schafft. Hier gibt es einfach kommunalrechtliche Grenzen, die die Stadt Ulm nicht überwinden kann. Bei der Besteuerung des Bestandsmarkts wäre Ulm daher auf den Bundesgesetzgeber angewiesen. Das heißt, auch Ulm steht vor dem Problem, dass die frei gehandelten Grundstücke, außerhalb der städtischen Kontrolle, sehr teuer werden können. Ulm kann diesen Teil des Grundstücksmarkts nicht beeinflussen. Dazu bräuchte es neue Rechtswerkzeuge. Zu diesen kommen wir später in diesem Kapitel noch.

Konzentrieren wir uns zunächst aber auf die von Ulm selbst neu ausgewiesenen Grundstücke. Genauso, wie Ulm Grundstücke, die noch kein Bauland sind, zunächst einmal durch Kauf einsammelt, bevor es daraus Bauland macht und dieses dann wieder unter Bedingungen verkauft, könnte Ulm natürlich auch – wie schon angedeutet – diese irgendwann bebauten Grundstücke vor einem Folgeverkauf immer wieder durch Kauf erst einmal einsammeln und dann selbst wieder verkaufen. Durch diese Zwischenhandelsposition wäre die Stadt in der Lage, bei allen diesen Liegenschaften auch langfristig preisdämpfend einzuwirken. Was bei den reinen Grundstücken am Anfang noch relativ einfach machbar ist, ist bei bebauten Grundstücken aber natürlich deutlich komplexer. Denn selbst wenn die Stadt Ulm über ein Rückkaufsrecht auch eine Preisfestschreibung für ein Grundstück hätte, zu dem sie es wieder erwerben könnte, falls der Eigentümer oder dessen Erben es verkaufen wollten, würde sich ja zusätzlich die Frage stellen: Was ist dann aber mit einem auf dem Grundstück errichteten Gebäude und dessen Wert? Zu welchem Preis müsste also die Stadt Ulm das Gebäude übernehmen? Grundsätzlich wären die Vertragsparteien diesbezüglich frei. Man könnte beispielsweise einfach den Zeitwert vereinbaren. Das hätte jedoch für die Grundstücks- und Gebäudeverkäufer einen gravierenden Nachteil: In Deutschland ist die Wertermittlung von Gebäudewerten über Verordnungen so angesetzt, dass die Werte der Gebäude mit fortlaufender Bestandszeit absinken. Bei kleineren Gebäuden wird der Wert meist über den Sachwert bestimmt, also letztlich dem Bau- und Materialgegenwert, bei größeren (etwa Mehrfamilienhäusern) über den Ertragswert innerhalb eines bestimmten Zeitraums, also über den Betrag, der in diesem Zeitraum an Mieteinnahmen

zu erwarten ist. Diese Bewertungen sind natürlich sehr unterschiedlich: Der Sachwert sinkt kontinuierlich, während der Ertragswert marktbedingt sogar steigen kann. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber beim Sachwert kleinerer Gebäude von nicht mehr als 80 Jahren Lebensdauer ausgeht, wie Sie schon erfahren haben. Das heißt, beim Sachwert wird – grob gesagt – pro Jahr etwas mehr als ein Prozent des Gebäudewerts abgezogen.

Ein kleines 80 Jahre altes Gebäude ist also in den Augen des Gesetzgebers nichts mehr wert. An diese Wertermittlungsvorgaben halten sich viele Sachverständige für die Immobilienwertermittlung. Wertsteigerungen von solchen Immobilien kommen bei den Wertermittlungen daher praktisch ausschließlich über die Steigerung des Bodenwerts zustande, nicht über jene des Gebäudewerts. Das Problem bei einem fixierten Bodenwert und einem gleichzeitig sinkenden Gebäudewert wäre daher also: Es käme beim Gesamtpaket aus fixiertem Bodenwert plus fortlaufender Minderung des Gebäudewerts zwangsläufig zu Verlusten. Daher müsste man – wenn man wertstabiles Eigentum erreichen will – von vornherein auch für das Gebäude eine wertstabile Regelung finden, zu der es, in unserem Beispiel von Ulm, zurückgekauft werden würde. Mindestens also die Baukosten plus Inflationsausgleich plus investierte Instandhaltungs- und Modernisierungskosten müssten beim Rückkauf einmal neu errichteter Gebäude den Verkäufern gewährt werden. Das mag sich zunächst nach einem schlechten Geschäft für den Käufer, in unserem Beispiel also die Stadt Ulm, anhören. Das ist es aber nicht. Denn der Bodenpreis des Grundstücks würde von Ulm natürlich nur zu dem Wert zurückgekauft, den die Stadt selbst dafür einmal erhielt. Hier gäbe es also überhaupt keine Steigerung, und dadurch würde die Immobilie insgesamt im Kaufpreis günstig bleiben.

Der Sonderfall von Eigentumswohnungen, die ja nur ein Miteigentum an Grund und Boden haben, kein Alleineigentum, müsste bei dem Modell mitbedacht werden, indem die Entwickler solcher Objekte mit dem Grundstückskauf verpflichtet werden müssten, Rückkaufsbedingungen durch die Kommune auch an ihre Wohnungskäufer durchzureichen, also auch im Kaufvertrag mit ihren Wohnungskäufern zu regeln, dass es ein kommunales Rückkaufsrecht zu festgelegten Bedingungen gibt. Das ist nicht ganz so einfach machbar wie bei Einfamilienhäusern im sogenannten Alleineigentum, aber ebenfalls möglich.

Dabei taucht natürlich sofort die Frage auf: Dürfte die Stadt Ulm das überhaupt? Nach § 462 des BGB ist ein sogenannter Wiederkauf von Grundstücken möglich, allerdings befristet auf 30 Jahre ab dem Verkauf.

Diese Frist kann jedoch auch abweichend vereinbart werden. Für das oben dargelegte Modell wäre eine wichtige gesetzliche Regelung notwendig: Ein unbefristetes Wiederkaufrecht, aber nur auslösbar durch den jeweils aktuellen Eigentümer. Das heißt, der Käufer oder seine Erben entscheiden, wann sie zu den festgelegten Bedingungen an die Stadt zurück verkaufen, und diese entscheidet, ob sie kaufen möchte. Täte sie es dann nicht, ist der Käufer frei, ohne Bedingungen an Dritte zu verkaufen. Ulm hat schon im 19. Jahrhundert mit Wiederkaufverträgen gearbeitet, Laufzeit: 100 Jahre. Hamburg tat es in den 1920er Jahren auch.

Die nächste Frage, die ebenso rasch auftaucht: Könnte sich Ulm das überhaupt leisten? Denn es würden ja fortwährend hohe Beträge zum Ankauf von Immobilien gezahlt werden müssen. Richtig, aber erstens ginge es bei dem Modell ja nur um diejenigen Immobilien, die in Neubaugebieten von heute aus zukünftig entstehen, und zweitens würde Ulm die Liegenschaften ja allesamt zeitnah auch wieder verkaufen.

Das führt direkt zu der Frage, ob darin nicht auch ein erhebliches Verlustrisiko für die Stadt Ulm läge. Das Risiko wäre überschaubar, denn es ginge bei diesem Modell ja, wie erwähnt, nur um einen sehr kleinen Teil der Immobilien auf der Gemarkungsfläche, nämlich nur um die zukünftig auf Neubauflächen entstehenden, die die Stadt Ulm selbst ausweist. Sieht man sich an, wie wenige Immobilien, insbesondere Ein- oder Mehrfamilienhäuser, in solchen Kommunen pro Jahr den Eigentümer wechseln, ist das absolut überschaubar und damit auch beherrschbar.

Das wiederum heißt aber natürlich auch: Der Einfluss auf den Gesamtmarkt aller Immobilienverkäufe in Ulm würde trotzdem überschaubar bleiben. Das ist so – und genau deswegen benötigt Ulm die Hilfe des Bundesgesetzgebers, um ganz andere preisdämpfende Hebelwirkungen erreichen zu können.

Selbst wenn das aber so ist, muss Ulm ja nicht nichts tun – und hat schon in der Vergangenheit ja auch nicht nichts getan. Dadurch hat die Stadt heute schon einiges erreicht, wenn man die Situation mit anderen Städten vergleicht. Und mindestens bei neu ausgewiesenem Bauland könnte sich Ulm mit den dargelegten Maßnahmen auch langfristig gegen Bodenspekulation absichern. Rechtlich und technisch wäre das alles tatsächlich möglich.

Darauf folgt die nächste Frage: Würde sich Ulm damit aber nicht selbst schaden und den eigenen Standort förmlich entwerten?

Nein, alles, was passieren würde, ist das, was heute schon passiert: Ulm ist für Immobilieninvestoren nicht der attraktivste Standort in Deutsch-

land, obwohl Ulm gleichzeitig wirtschaftlich ein hochattraktiver Standort ist. Das Interessante daran ist – und genau das zeigt Ulm –, dass die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt eben nicht an Immobilieninvestoren hängt, wie uns immer noch viel zu viele Politiker, auch Kommunalpolitiker, glauben machen wollen, sondern an der immobilienunabhängigen wirtschaftlichen Entwicklung einer Gemeinde oder Stadt. Immobilieninvestoren sind keine Pionierinvestoren, sondern Folgeinvestoren, sie kommen meist erst dann, wenn sich abzeichnet, dass es mit einer Stadt insgesamt aufwärtsgeht. Genau diese Zwangsläufigkeit von dann ja auch steigenden Bodenpreisen will Ulm aber nicht und versucht, diesen Prozess zu durchbrechen, und zwar in dem Bewusstsein, dass das Schicksal der Stadt eben nicht am Immobilienmarkt hängt, sondern an seiner Wissenschafts- und Wirtschaftsstärke. Ulm ist keine alte Universitätsstadt, sondern die Universität ist noch relativ jung, sie wurde erst 1967 gegründet, und erst in den 1980er-Jahren wurde Ulm vom Land Baden-Württemberg zu einer Wissenschaftsstadt erklärt und gezielt gefördert. Zahlreiche Unternehmen siedelten daraufhin außeruniversitäre Forschungsstandorte an. Dieses Zusammenspiel, gepaart mit der sehr guten Lage und auch traditionellen industriellen Unternehmen vor Ort, ist die wirtschaftliche Grundlage der Stadt – und nicht die Tatsache, ob nun Immobilieninvestoren kommen oder nicht.

Das heißt, die Stadt Ulm hat auch ohne spekulationsgetriebene Immobilieninvestoren jede Möglichkeit, einen funktionierenden, aber preisgedämpften Immobilienmarkt zu entwickeln. Und das bedeutet: Es bleibt dann Luft vor allem für diejenigen Wohnungsunternehmen, die einen langfristig stabilen Mietwohnungsmarkt aufbauen wollen und können – ob als öffentliche oder private Investoren –, und es gibt keinen schnellen und hochpreisigen Markt, der dann vorrangig ein Eigentumsmarkt ist. Außerdem bleibt so auch Luft für Interessenten, die zwar Wohneigentum errichten wollen, aber nicht mit gewerblichen Investoren und Bauträgern, sondern lieber mit privaten oder genossenschaftlichen Baugruppen. Die können das genauso gut und oft preiswerter, weil sie keinen Profitaufschlag kalkulieren, sie können nur eben oft gar nicht erst entstehen in Kommunen mit spekulativen, hochpreisigen Bodenmärkten, weil sie diese Bodenpreise nicht bezahlen können.

Natürlich ist die bewusste Schaffung eines auch langfristig preisgedämpften Bodenmarkts eine Herausforderung. Aber wenn sich eine Stadt wie Ulm entscheiden würde, sich diesen Herausforderungen auch deutlich weiter gehend als heute schon zu stellen, dann würde sie am Ende

nicht keinen Immobilienmarkt haben oder einen nicht funktionierenden Immobilienmarkt, sondern sie würde nur einfach einen anderen Immobilienmarkt haben, nämlich einen, der sozialer und bezahlbarer ist, dabei trotzdem maßvoll wirtschaftlich, aber eben nicht spekulativ.

Einen anderen Weg als Ulm geht München. Dort gibt es seit 1994 ein spezielles Bodenmodell, die sogenannte sozial gerechte Bodennutzung. Ihr liegt die Idee zugrunde, die Wohnungsentwickler deutlich stärker an der Baulandschaffung zu beteiligen, wenn damit größere Bodenwertsteigerungen einhergehen. Diese Idee ist allerdings schon deutlich älter und nennt sich Planwertausgleich. Schon die Adenauer-Regierung plante, einen solchen Planwertausgleich über das Baugesetzbuch bundesweit einzuführen, konnte es am Ende aber politisch nicht durchsetzen. Anders als beim Ulmer Modell ist das Münchner Modell auch anwendbar, wenn der Stadt der Grund und Boden, der zu Bauland gewandelt werden soll, nicht gehört, dieser aber dringend gebraucht wird.

Beim Münchner Modell werden Investoren über den Bebauungsplan strenge Vorgaben gemacht, was auf einem bestimmten Grundstück an preisgebundenen Mietwohnungen, an frei finanzierten Mietwohnungen und an frei finanzierten Eigentumswohnungen in welchem Verhältnis errichtet werden darf. Das Modell wird ständig weiterentwickelt und angepasst, ist aber natürlich eher nur für innere Bezirke von Großstädten geeignet, bei denen es vorrangig um mehrgeschossigen Wohnungsbau und nicht um Einfamilienhausbau oder kleinen Mehrfamilienhausbau geht. Und: Nur für die Dauer der festgelegten Preisbindung bleiben diese so errichteten Wohnungen auch bezahlbar. Irgendwann rutschen die Wohnungen auch hier wieder aus der Preisbindung. Die langfristige Entwicklung der Preise ist dadurch letztlich ebenso wenig gelöst wie in Ulm. Hat das Modell aber nicht trotzdem Vorteile gegenüber dem Ulmer Modell, weil die Stadt München nicht immer erst mühsam den ganzen Grund und Boden aufkaufen muss, bevor sie darauf Bauland entwickeln kann? Nein, denn in München kann es ja sein, dass ein Bodeneigentümer zwar von der Bodenwertsteigerung bei der Wandlung zu Bauland profitiert, er aber den Boden gar nicht selbst bebaut, weil er die Bodenwertsteigerung einfach nur mitnimmt und unmittelbar danach den Boden verkauft. Dann greift das Münchner Modell ins Leere. Denn dann kann es sein, dass ein Investor den Boden vom bisherigen Eigentümer teuer gekauft hat und zusätzlich noch die Auflagen der Stadt einhalten muss. Das kann die gesamte Investition unattraktiv machen. Beim Ulmer Modell kann

das nie passieren. Die Bodenwertsteigerung passiert in Ulm grundsätzlich und immer erst dann, wenn der Boden in der Hand der Stadt ist. Es ist damit nicht nur das älteste Bodenmodell seiner Art in Deutschland, sondern auch das konsequenteste – und damit bis heute dasjenige, das auch keine Schlupflöcher zulässt, über die doch noch Profite aus Bodenwertsteigerungen gehoben werden können.

Die Frage bleibt aber, ob das nicht alles wesentlich unkomplizierter ginge, etwa ganz einfach über ein erbaurechtliches Modell der Kommune, bei der die Kommune von vornherein einfach alle Grundstücke behält und gar keine mehr verkauft. Auch das wird längst versucht, und es gibt sogar Städte, deren Gemeinderäte einen vollständigen Verkaufsstopp kommunaler Grundstücke beschlossen haben. Führt uns das zu Lösungen? Das sehen wir uns nachfolgend näher an.

Erbbaurecht als Alternative?

Immer stärker wird in letzter Zeit von politischer Seite das Modell des Erbbaurechts als eine Lösung gegen den Bodenpreisanstieg propagiert. Man kauft dabei das Grundstück nicht, sondern pachtet es nur noch vom Eigentümer. Deswegen spricht der Volksmund auch von Erbpacht. Man zahlt dann einen sogenannten Erbbauzins an den Eigentümer, der jährlich etwa zwei bis vier Prozent des Grundstückswerts beträgt. Das heißt also, in 50 oder gar schon 25 Jahren hat man einmal die Summe an den Eigentümer gezahlt, die das Grundstück wert ist. Dann stoppt aber die Erbpachtzahlung natürlich nicht, sondern sie läuft so lange weiter, bis der Erbbaurechtsvertrag ausläuft. Früher wurden diese Verträge oft auf eine lange Laufzeit von 99 Jahren geschlossen, heute sind es eher kürzere Zeiträume. Danach kann der Vertrag entweder verlängert werden, wenn beide Seiten das wünschen, oder der Erbpächter muss das Grundstück verlassen, und das von ihm darauf errichtete Gebäude fällt gegen eine festgelegte Entschädigung, meist den Zeitwert, an den Erbbaurechtsgeber, also den Grundstückseigentümer.

Politisch ist das Erbbaurecht stark in Mode gekommen, denn es bietet einen vermeintlich einfachen Ausweg aus den hohen Bodenpreisen. Immer mehr Kommunen begeben sich auf diesen Weg. Für die Kommunaleinnahmen, auch die langfristigen Kommunaleinnahmen, ist das auch interessant, weil die Stadt oder Gemeinde zwar nicht auf einen Schlag einen

Verkaufspreis erhält, langfristig aber Einnahmen hat, die deutlich höher liegen als der einmalige Verkaufspreis. Und genau das ist der Grund, warum dieses Modell für das bezahlbare Wohnen umgekehrt verheerend wirkt. Warum das so ist, sehen wir uns wieder an einem konkreten Praxisbeispiel an, diesmal am Beispiel der Stadt Freiburg im Breisgau.

Freiburg, etwas größer als Ulm, auch im Südwesten Deutschlands gelegen und ähnlich prosperierend, hat sich über viele Jahrzehnte hinweg – ganz anders als Ulm – wenig mit seinem Boden- und Immobilienmarkt beschäftigt. Im Gegenteil: Selbst die städtische Wohnbaugesellschaft wurde irgendwann nicht mehr über den sozialen Ansatz, sondern vorrangig über den gewinnwirtschaftlichen Ansatz definiert. Sie bekam Vorgaben vom Gemeinderat zu Renditen, die sie erwirtschaften sollte, um den städtischen Haushalt nicht zu belasten, sondern sogar zu entlasten. Noch eine Stufe weiter ging es, als Freiburg in den 2000er-Jahren zunehmend in Schulden versank und ein Eingreifen des Regierungspräsidiums drohte. Da ersann man im Rathaus den vermeintlichen Rettungsplan, einfach die gesamte städtische Wohnbaugesellschaft zu verkaufen, mitsamt allen ihren Wohnungen. Es war die schon angesprochene Zeit, als einige Kommunen solche Überlegungen tätigten. Vorreiter war Dresden, wo das einige Jahre zuvor tatsächlich so umgesetzt worden war. Im Freiburger Gemeinderat wurde der Verkauf schließlich auch mehrheitlich beschlossen, mit bürgerlichen und grünen Stimmen. Daraufhin bildete sich in Freiburg allerdings eine große Bürgerinitiative, die den Verkauf über ein Bürgerbegehren stoppen wollte. Dieses Bürgerbegehren wurde schließlich auch durchgeführt und war am Ende tatsächlich erfolgreich, indem es über das bindende Abstimmungsergebnis den Verkauf zunächst stoppte. Interessant an der Abstimmung war, dass es in keinem einzigen Stadtteil von Freiburg eine Mehrheit für den Verkauf gab, also auch nicht in den wohlhabenden Stadtteilen mit hohem Eigentumsanteil an Immobilien.

Die Sozialbindungsvereinbarungen, die die Stadt Freiburg in den Verkaufsvertrag nehmen wollte, wären in etwa so wirksam gewesen wie die in Dresden – und wohin das in Dresden geführt hat, kann sich dort heute jeder ansehen: Ein langfristig wirklich wirksamer sozialer Mieterschutz war auch dort nicht gegeben, auch nicht, was die Mietanstiege angeht. Es war am Ende eben leider alles überhaupt nicht durchdacht und wäre alles zum massiven Nachteil vor allem der Mieterinnen und Mieter gewesen, wie es in Dresden dann ja auch kam.

Neben dem völligen politischen Unverständnis für die zentrale Bedeutung von Steuerungswerkzeugen im Bestandsimmobilienmarkt kam es in

Freiburg aber auch beim Neubau über viele Jahre zu wenig hilfreichen Handlungen. Das Mantra war auch hier „Bauen, bauen, bauen!“. Auch darin liegt ein ganz zentraler Unterschied zu Ulm, das seit Jahrzehnten konstant definiert: „Bauen ja, aber nicht unter allen Bedingungen!“ Das sah man in Freiburg ganz anders. Man verkaufte seine Grundstücke viele Jahre lang meistbietend an Bauträger, die darauf dann hochpreisigen Wohnungsbau umsetzten. Die sozialen Wohnungsbauträger in Freiburg konnten schon bei den Grundstückspreisen meist nicht mithalten. Freiburg hat mit seinem Vorgehen also den eigenen Preismarkt weiter befeuert, während Ulm ihn fortlaufend gedämpft hat. So entstanden in Freiburg auch nicht die Wohnungen, die gebraucht wurden, sondern vorrangig teure Bauträgerimmobilien, die dann teuer verkauft und anschließend von den Käufern ebenso teuer vermietet wurden, soweit diese nicht selbst einzogen. Der Preismarkt beruhigte sich durch solchen Wohnungszuwachs natürlich auch nicht, sondern stieg weiter und weiter an.

Daraufhin folgte die nächste Fehlentscheidung des Gemeinderats, als – diesmal über andere politische Mehrheiten – alle privaten Investoren gezwungen wurden, entweder mindestens 50 Prozent ihrer Projekte als preisgebundenen Wohnungsbau zu realisieren oder, falls sie das nicht erfüllen könnten, dann einen Teil ihrer Grundfläche, nämlich 20 Prozent, kostenfrei an die Stadt abzutreten. In einem profitgetriebenen Markt passierte dann das, was passieren musste: 50 Prozent preisgebundener Wohnungsbau waren rein wirtschaftlich kaum erfüllbar, und die 20 Prozent an Grundstücksfläche, die dann kostenfrei an die Stadt abzutreten waren, mussten eben über die verbleibenden 80 Prozent Grundstücksfläche finanziell abgedeckt werden, was auf diesen verbleibenden 80 Prozent zu oft noch einmal teureren Neubauvorhaben führte. Die Mittelschicht blieb bei diesem ganzen Herangehen völlig außer Acht und fiel entsprechend auch genau in die Lücke zwischen den 20 Prozent der Flächen für geförderten Wohnraum und den 80 Prozent der Flächen für nicht mehr bezahlbaren, hochpreisigen Wohnraum in Form von Eigentum oder Miete. Abgeschaut hatte man sich das ganze Vorgehen in München. Aber: Das Münchner Modell funktioniert eben doch anders – differenzierter und flexibler. Ferner stellt sich natürlich auch die generelle Frage, ob das Münchner Modell tatsächlich als Vorbild taugt, denn auch das Münchner Modell hat die weiter oben beschriebenen Probleme und kann sozialen Wohnraum, den es schafft, irgendwann auch wieder verlieren.

Einen weiteren verheerenden Fehler beging der Gemeinderat der Stadt Freiburg schließlich, als er festlegte, dass die Stadt eigene Grundstücke

überhaupt nur noch im Erbbaurecht vergibt, die Grundstücke also im Eigentum der Stadt verbleiben und nur noch verpachtet werden. Die Erbpacht bedeutet aber, dass auch soziale Wohnungsunternehmen dauerhaft Pacht für ein Grundstück entrichten müssen. Im Kern macht das Mieten dauerhaft teurer, als wenn das Grundstück dem sozialen Wohnungsunternehmen gehört. Zwar kann eine Erbpacht nicht einfach auf die Miete umgelegt werden, aber die höheren laufenden Kosten für das pachtende Wohnungsunternehmen führen zu einem von vornherein natürlich auch höheren Mietansatz. Und auch Familien, die versuchen, über Erbpacht an Wohneigentum zur Selbstnutzung zu kommen, haben damit langfristig viel höhere Kosten, als wenn sie ein Grundstück zu einem fairen Preis kaufen können, wie das nach dem Ulmer Bodenmodell möglich und der Fall ist. Das interessierte die Stadt Freiburg aber alles nicht, sondern mit ihrem Erbbaumodell ging sie sogar an einen komplett neuen Stadtteil und dessen Planung heran. Die Voraussetzung, dieses Vorhaben auf der ganzen Fläche im Erbbaurecht umsetzen zu können, war aber natürlich, dass der Stadt zuvor auch alle Grundstücke gehörten. Die privaten Grundstücke konnte sie selbst aufgrund gesetzlicher Regelungen jedoch nicht zu einem Preis aufkaufen, der die Eigentümer zufriedenstellte. Da die Stadt aber unbedingt in den Besitz der Grundstücke kommen wollte, musste sie einen Weg suchen, das zu erreichen, wenn sie nicht über Enteignung gehen wollte. Sie hatte sich also selbst unter hohen Zugzwang gesetzt.

So vereinbarte die Stadt mit der örtlichen Sparkasse, dass diese eine Entwicklungsgesellschaft gründete, die den Ankauf aller Grundstücke von den Eigentümern übernahm. Diese Entwicklungsgesellschaft konnte die Grundstücke deutlich teurer einkaufen, weil sie nicht den Rechtsbeschränkungen der Stadt unterlag – und kam so auch nach und nach in den Besitz sämtlicher Grundstücke. Diese Gesellschaft sollte in der Folge alle Entwicklungsmaßnahmen durchführen und schließlich auch die dann baureifen Grundstücke vermarkten. Allerdings erhielt sie dabei die bereits dargelegte Maßgabe, alle Grundstücke im Erbbaurecht zu vergeben. Das war für die Sparkasse am Ende offensichtlich ein so hohes Risiko, dass sie die gesamte Gesellschaft schließlich an die Stadt Freiburg verkaufte, und zwar mit Auflagen, die sie dann umgekehrt der Stadt machte. Dieser sollte es unter anderem nicht mehr gestattet sein, alle Grundstücke im Erbbaurecht zu vermarkten.

In Freiburg würde nun Folgendes passieren: Anders als in Ulm würden nur wenige Menschen in dem neuen Stadtteil Boden kaufen können. Sie würden ihn zumindest in vielen Fällen pachten müssen. Schon nach

einigen Jahrzehnten hätten sie diesen Grund und Boden über Pachten abbezahlt, würden ihn aber nicht besitzen. Sie würden ihn weiter und weiter bezahlen, ihr Wohnen würde dadurch dauerhaft teuer, und mit dem Auslaufen der Erbbaurechtsverträge müssten die Erbbaurechtsnehmer die Gebäude sehr wahrscheinlich zum Zeitwert abgeben. Die wenigen Grundstücke, die nicht im Erbbaurecht abgegeben würden, dürften zudem noch teurer werden, denn sie wären ein noch selteneres Gut.

Das ist keine Wohnungspolitik mit dem Fokus auf bezahlbarem Wohnen, das ist das exakte Gegenteil. Denn bei diesem Modell wird es zwangsläufig zu einer breiten Vermögensminderung der dabei beteiligten Stadtbevölkerung zugunsten der Stadtkasse kommen. Irgendwann müssen diese Zusammenhänge auch der Stadt Freiburg klargeworden sein, denn nun will sie den neuen Stadtteil über drei unterschiedliche Grundstücksmodelle vermarkten: Kaufverträge, Erbbaurechtsverträge und Wiederkaufverträge. Aber auch darin liegt wieder ein Problem. Denn wenn es verhandelbar ist, welchen Vertrag man wählt, um ein Grundstück zu erhalten, wird man – aus Käufersicht – immer einen klassischen Kaufvertrag vorziehen. Einen Erbbaurechtsvertrag wird man nur unter Zwang wählen, denn bei diesem ist ein hoher Wertverlust vorprogrammiert. Die dritte Alternative wäre der Wiederkaufvertrag. Bei dem kommt es dann aber sehr darauf an, welche Wiederkaufbedingungen die Stadt fordert. Gehen damit absehbar größere Wertverluste einher, etwa für das zu errichtende Gebäude, wird auch das für Käufer schnell uninteressant. Und dann kann es passieren, dass die Wahlfreiheit der Vertragsart und die Unattraktivität von Wiederkaufverträgen vorrangig zur Wahl des klassischen Kaufvertrags führt – und der Stadtteil damit doch wieder in einen ganz klassischen Bodenmarkt fällt, mit ebenso klassischer Spekulation. Das könnte Freiburg nur verhindern, wenn alle Grundstücke Wiederkaufgrundstücke wären und ein werterhaltender Rückkauf angeboten würde – aber eben keine Spekulation. Aktuell scheint das jedoch nicht geplant.

Festzuhalten bleibt: Erbbaurecht ist nicht geeignet, bezahlbares Wohnen zu fördern, es sei denn, der Erbbauzins liegt bei null oder ist extrem gering. Erbbaurecht heißt im Kern, dass ein Grundstück durch den Pächter im Lauf der Jahre gleich mehrfach bezahlt werden muss und am Ende durch den Pächter auch ein auf dem Grundstück errichtetes Gebäude abgegeben wird, oft zu einem relativ niedrigen Zeitwert. Es liegt in der Natur der Sache, dass das keine Grundlage auf dem Weg zu bezahlbarem Wohnen oder wertstabilem Eigentum ist, wie uns das viel zu viele Poli-

ker auf allen Ebenen, von den Kommunen über die Länder bis hin zum Bund, immer noch und leider immer wieder neu erzählen wollen.

Das Beispiel aus Ulm zeigt uns, dass die kommunale Ebene durchaus Handlungsspielräume hat, um gerade bei dem Schritt der Baulandausweisung ganz anders vorzugehen, als es die meisten Kommunen machen, um früh Voraussetzungen auch für bezahlbares Wohnen zu schaffen. Aber die Kommunen können das Problem natürlich nicht allein lösen. Die nächste Ebene ist die Landesebene. Hier gibt es schon ganz andere Eingriffsmöglichkeiten. Auch diese sind bereits heute jedem Bundesland möglich. Wir sehen uns nachfolgend ein Beispiel aus der Praxis an, bei dem eines der Länder sogar aktiv in die Preisbildung des regionalen Bodenmarkts eingriff.

Die Länderebene: Option Bodenpreissteigerungsbeschränkung – ein Beispiel aus der Praxis

Man fragt sich ja, ob man es den Kommunen tatsächlich so schwer machen muss, Bodenpreise aus der ungezügelten Spekulation zu nehmen. Könnten nicht ganz einfach die Bundesländer einschreiten und generell deutlich stärkere Vorgaben zu Bodenpreisen machen?

Das ist eine mehr als berechtigte Frage, zumal, wie schon erwähnt, zumindest zwei Bundesländer sogar in ihren Landesverfassungen Wertabschöpfungen von Bodenwertsteigerungen vorsehen. Dazu kommen wir noch. Solche Maßnahmen nehmen die Länder weitgehend aber nicht wahr, zumindest was den Bereich der Wohnbaunutzung von neuem Bauland angeht. Bei einer anderen Bodennutzungsart hingegen greift eine Reihe von Ländern mittlerweile aber aktiv ein: beim Agrarboden. Allerdings nicht mit steuerlichen Abschöpfungen, sondern eher mit Preis- oder Flächenzuwachsbeschränkungen. Auch bei diesem Ansatz müssen wir uns nicht in der Theorie aufhalten und uns erzählen lassen, das gehe alles gar nicht, weil damit Märkte gestört würden. Selbstverständlich geht das, und entsprechend ist es auch schon verfassungsfest in der Praxis umgesetzt worden.

Sehen wir dazu nach Baden-Württemberg. Das Bundesland wählte schon vor längerer Zeit ein Modell – auf Grundlage eines Bundesgesetzes –, mit dem es den Agrarbodenpreisanstieg dämpft. Hintergrund war die besondere geografische Lage dieses Bundeslandes: Bauern aus der di-

Bezahlbares Wohnen

Wohnen ist ein Menschenrecht und zugleich eine drängende soziale Herausforderung. Aber lässt sich der Bedarf an Wohnraum durch immer neue Bauten decken? Bauland ist knapp und teuer, und die begehrte Ressource Boden ist nicht vermehrbar. Welche Stellschrauben sind denkbar, um erschwinglichen Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu schaffen und zu erhalten? Peter Burk, beratend in Fragen zukunftsfähiger Wohnstrategien tätig, erläutert Auswirkungen einer Rechtslage und Steuergesetzgebung, die, so sein Befund, eher diejenigen belohne, die als Investoren, Kapitalgeber oder Vermieter von der Knappheit auf dem Wohnungsmarkt profitieren. Anhand einer Vielzahl von Praxisbeispielen erläutert er, wie etwa Anreize für genossenschaftlichen Wohnungsbau geschaffen oder dem Wegfall der Sozialbindung von Wohnungen begegnet werden könne. Burk hinterfragt Gesetzensvorgaben des Bundes und der Länder im Wohnungsbau, die teils im Widerspruch zu kommunalen Interessen stünden, Fehlanreize darstellten und manche lokale Lösung behinderten. Das Baurecht müsse reformiert werden, um starren Nutzungsvorgaben zu begegnen, die Um- und Folgenutzung von Gebäuden zu fördern und bestehenden Wohnraum zu erhalten. Burks kritische Sicht auf die Wohnungspolitik hierzulande zeigt, wie komplex und herausfordernd die Frage nach bezahlbarem Wohnraum ist und welche Akteure und Anliegen es in Lösungsansätze einzubinden gilt.