

Reiß-Schmidt, Stephan

Article

Bodenkrise? Bodenwende! Flächenpolitik und Bodenpolitik gehören zusammen

Raumentwicklung – ARL-Journal für Wissenschaft und Praxis

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Reiß-Schmidt, Stephan (2024) : Bodenkrise? Bodenwende! Flächenpolitik und Bodenpolitik gehören zusammen, Raumentwicklung – ARL-Journal für Wissenschaft und Praxis, ISSN 2943-5951, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, Vol. 54, Iss. 02/03, pp. 24-27, <https://doi.org/10.60683/2pkj-ae23>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/319925>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Stephan Reiß-Schmidt

BODENKRISE? BODENWENDE!

Flächenpolitik und Bodenpolitik gehören zusammen

Boden steht dreifach unter Druck: als Flächenressource, als Wirtschaftsgut und Eigentumstitel und nicht zuletzt als ökologisches System. Die Bodenkrise genießt weit weniger öffentliche Aufmerksamkeit und politische Priorität als die Klima- oder Biodiversitätskrise – aber sie ist nicht weniger brisant (WBGU 2020; Bachmann 2024). Boden ist unvermehrbar und für Infrastruktur, Wohnraumversorgung, Produktion und Handel ebenso unverzichtbar wie für das natürliche Gleichgewicht. Für eine sozial- und klimagerechte Raumentwicklung bedarf es neben wirksameren Entscheidungsprozessen und Planungsinstrumenten vor allem einer neuen Bodenordnung, die Eigentumsfreiheit und Sozialbindung besser ausbalanciert.

Bodenkrise im 360-Grad-Panorama

Die Flächenansprüche für Bauen, Verkehr, Rohstoffgewinnung und aktuell vor allem für die Erzeugung, Weiterleitung und Speicherung erneuerbarer Energie wachsen weiter, zumeist auf Kosten landwirtschaftlicher und naturnaher Flächen (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023). Die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr liegt mit 52ha immer noch weit über den für 2030 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie angestrebten 30ha. Der in der EU-Bodenstrategie verankerte Netto-Null-Flächenverbrauch bis 2050 (EU 2021: 4) scheint angesichts der aktuellen Trends kaum erreichbar. Allein für den geplanten Ausbau von Freiflächen-PV-Anlagen bis 2030 werden, verteilt auf 8 Jahre, gut 40ha pro Tag veranschlagt (Osterburg/Ackermann/Böhm et al. 2023: 36). Ackerbau- und Veredelungsbetriebe erzielten im Durchschnitt der Jahre 2004–2019 einen Ertrag von ca. 270 Euro pro ha und Jahr, größere Photovoltaik-Freiflächenanlagen dagegen im Jahr 2022 zwischen 10.000 und 20.000 Euro, also bis zu 74-mal so viel (ebd.: 55). Eine klima- und energiepolitisch sinnvolle Regulierung ohne komplementäre Regulierung des Bodenmarktes verdrängt die landwirtschaftliche Nutzung. *Landbanking*, Konzentration des Bodeneigentums und explodierende Boden- und Pachtpreise sind die Folgen, wenn Boden zum *Asset* (im Sinne einer Kapitalanlage) für außerlandwirtschaftliche Investments

wird: Die Preise für Agrarland stiegen von 2010 bis 2021 im Bundesdurchschnitt von knapp 12.000 auf fast 30.000 Euro pro ha (agrarheute 2024).

Das Bauland in den Städten erlebte in der langen Niedrigzinsphase nach der Weltfinanzkrise einen ähnlichen Goldrausch, der den Mangel an bezahlbaren Wohnungen verschärfte. Bauland für Mehrfamilienhäuser kostete 2022 in Regionen mit hohem Bodenpreinsniveau 1.140 Euro pro m² und damit mehr als dreimal so viel wie 2009, in attraktiven Großstädten wie München sogar fast fünfmal so viel (AK OGA 2023: 185). Bei Bodenanteilen, die bis zu 80% der Herstellungskosten einer Wohnung ausmachen, sind für gering- oder durchschnittlich verdienende Haushalte bezahlbare Mietwohnungen ohne öffentliche Förderung nicht mehr realisierbar. Auch im Wohnungsbestand locken enorme Gewinne durch aufwendige Modernisierung und Umwandlung in Eigentumswohnungen. Dadurch wirkt der Boden mehr denn je als *Umverteilungsmaschine*, denn „der Löwenanteil des Immobilienvermögens (ist) bei den zehn Prozent reichsten Haushalten konzentriert“ (Löhr 2023: 113).

Schließlich steht der Boden auch biophysikalisch unter Druck. Die *Planetaren Grenzen*, die einen „sicheren Handlungsraum für die Menschheit“ definieren, sind bei sechs von neun Systemen bereits überschritten, darunter auch die Veränderung der Landnutzung. Klimawandel, Biodiversität und biogeochemische Kreisläufe befinden sich bereits im Hochrisikobereich (PIK 2024). Natürlicher Klimaschutz und Maßnahmen zur Klimaanpassung stellen zusätzliche quantitative und qualitative Anforderungen an den Boden, z.B. für die Wiedervernässung von Mooren, die Erhöhung der CO₂-Speicherkapazität, die Renaturierung von Auen oder für die Wasserrückhaltung. Mehrfachnutzungen wie *Agri-Photovoltaik*, *Agroforstwirtschaft* und *Paludikultur* (land- und forstwirtschaftliche Nutzung nasser Moorstandorte) gelten bei zunehmender Nutzungskonkurrenz als unerlässliche *Mehrgewinnstrategien* (WBGU 2020: 2). Durch die monetäre Bewertung von *Ökosystemleistungen* und deren Kommodifizierung, z. B. durch Zertifikate oder Ausgleichsabgaben, steigern auch

natürliche Bodenfunktionen jenseits der landwirtschaftlichen Produktion den Bodenwert und stärken die Position des Eigentums. Knappheit, Synergien und Konflikte zwischen den Dimensionen Flächenressource, Eigentum und Bodenökologie erfordern eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik mit *360-Grad-Perspektive*, die alle Funktionen und Akteure einbezieht.

Die Bodenfrage neu stellen

„Land ist ein globales Gemeingut: Die Menschheit muss Gestaltungsverantwortung für das Land übernehmen, um Klimaschutz, Biodiversitätserhaltung und Ernährungssicherung zu ermöglichen, und diese national umsetzen sowie international durchsetzen“ (WBGU 2020: 2). So lautet die Antwort der Umweltwissenschaften auf die Bodenfrage. Für den britischen Philosophen und Ökonomen John Stuart Mill war schon vor fast 180 Jahren klar: „*No man made the land. It is the original inheritance of the whole species*“ (Mill 1848: 233).

Vor allem die Raumordnung leidet unter der systemischen Schwäche einer nur behördenverbindlichen Planung, die zwar die nachgeordneten Ebenen bis zur kommunale Bauleitplanung bindet, aber nicht die für die Bodennutzung entscheidenden Verfügungsberechtigten. Selbst der Bebauungsplan (soweit er nicht von einem städtebaulichen Vertrag oder einem Baugebot flankiert wird) bietet nur Baurecht an, ohne eine Baupflicht aufzuerlegen. Abwarten kann sich bei steigenden Bodenpreisen mehr lohnen als Bauen. Planung stößt mithin auf allen Ebenen an die Grenzen eines „passiven“ bodenpolitischen Systems mit „privatisierten Planungswertgewinnen und einer geringen Effektivität in der Baulandentwicklung“ (Siedentop 2024: 73).

Nicht zufällig ist *Eigentum* im Fachdiskurs und in der Politik häufig der *Elefant im Raum*: Eigentumsgarantie wird mit Freiheit konnotiert und so zum Tabu. Mit Boden wie mit einer beliebigen Ware umzugehen wird als selbstverständliches, marktwirtschaftliches Handeln betrachtet. Das Grundgesetz (GG) bietet zwei Optionen: Erstens die *Sozialpflichtigkeit* des Eigentums, dessen Inhalt und Grenzen gesetzlich reguliert werden und damit zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen sollen (Art. 14 Abs. 2). Es fehlt allerdings eine bodenspezifische Regelung, wie sie in der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946 (Art. 161 Abs. 2) zu finden ist und ähnlich bereits in der Weimarer Verfassung von 1919 (Art. 155) enthalten war: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ Zweitens eröffnet Artikel 15 GG die Option einer Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln, für die freilich eine politische Mehrheit nicht in Sicht ist. Umso bedeutsamer ist eine gesetzliche Inhaltsbestimmung des Eigentums, die dem Gemeinwohl ein größeres Gewicht verleiht, insbesondere durch:

- > Regulierung des Bodenmarktes zur Erschwerung von Spekulation, Geldwäsche und zur Limitierung von Bodenpreisen, z.B. durch ein öffentliches Grundbuch, ein wirksames Transparenzregister oder durch eine Kopplung der Bodenpreise an die allgemeinen Lebenshaltungskosten.
- > Dämpfung von Spekulation und Geldwäsche durch eine gerechtere Besteuerung von Immobiliengewinnen (Bach/Eichfelde 2021), Reaktivierung der Vermögensteuer sowie eine weitgehende Abschöpfung planungs- und infrastrukturbedingter Bodenwertsteigerungen (*Planungswertausgleich*).
- > Öffentliches bzw. gemeinwohlverpflichtetes Bodeneigentum in kommunalen oder regionalen (revolvierenden) Bodenfonds, bei gemeinnützigen Unternehmen oder Stiftungen. In revolvierende Fonds zahlen Kommunen alle Erlöse und Gewinne aus Grundstücksverkäufen und/oder Erbbaurechten ein. Er wird als Sondervermögen ausschließlich dafür genutzt, neuen Boden zu erwerben und durch Auflassungsvormerkung (Bodenbevorratung) oder Heimfall (Erbbaurechte) entstehende Kosten zu decken. Neben dem freihändigen Ankauf (Erwerb der öffentlichen Hand mit den Mitteln der Privatrechtsordnung unter Verzicht auf hoheitliche Maßnahmen) sind vor allem die Instrumente des Baugesetzbuchs (BauGB) zu nutzen – vom Vorkaufsrecht über die Umlegung und die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) bis zur Enteignung. Nachhaltig ist diese Strategie nur, wenn der Boden dauerhaft dem Markt entzogen bleibt und nicht an Private verkauft, sondern ihnen befristet im Erbbaurecht zur Nutzung überlassen wird.

Der langjährige Münchner Oberbürgermeister und spätere Bundesbau- und Bundesjustizminister *Hans-Jochen Vogel* hat 1972 eine Neudefinition des Bodeneigentums durch Aufteilung in ein öffentliches *Verfügungs-* und ein privates *Nutzungseigentum* als zweiten Schritt einer Bodenrechtsreform vorgeschlagen (Vogel 1972: 1546). Ähnliche Wirkungen hätte auch eine konfiskatorische Bodenwertsteuer, die die privaten Eigentumsrechte formell belässt, aber den Boden *entkapitalisiert* (Löhr 2023: 128).

Bodenwende in Sicht?

Das 2020 im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 gegründete bundesweite *Bündnis Bodenwende* (<https://dasl.de/ausschuss-bodenpolitik/>) hatte angesichts der gesellschaftspolitischen Brisanz und Komplexität des Themas als ersten Schritt „die Einrichtung einer Enquete-Kommission zur gemeinwohlorientierten Bodenpolitik in der nächsten Legislaturperiode unter Einbeziehung von Expert*innen aus Wissenschaft, kommunaler Praxis und Zivilgesellschaft, begleitet von einer breit zugänglichen, öffentlichen Debatte“ gefordert (Bündnis Bodenwende 2021: 1). Leider fand diese Forderung keinen Eingang in den Koalitionsvertrag

und kurz vor dem Ende der Legislaturperiode sind nicht einmal Spurenelemente einer Bodenwende auszumachen. Zumindest die beiden größeren Koalitionsparteien, SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten sich noch 2021 in ihren Wahlprogrammen direkt oder indirekt zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik bekannt und angekündigt, die Bodenspekulation einzudämmen, das Vorkaufsrecht zu erweitern sowie den schon seit langem diskutierten Planungswertausgleich einzuführen oder mindestens zu prüfen.

Viele Städte und Gemeinden haben dagegen in den letzten Jahren unter dem Druck von steigenden Bodenpreisen und dem Mangel an bezahlbaren Wohnungen immerhin eine kommunale Bodenwende eingeleitet. Eine repräsentative Kommunalumfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) hat ergeben, dass über zwei Drittel der Städte und Gemeinden aktive Bodenpolitik als Instrument der Stadtentwicklung nutzen und eine aktive Ankaufspolitik betreiben, überwiegend als Zwischenerwerb. Eine bodenpolitische Strategie (*Baulandbeschluss*) haben 43,5%, ein Drittel nutzt ein *kooperatives Baulandmodell* (Verknüpfung der Baurechtschaffung mit der Kostenübernahme bzw. Grundstücksbereitstellung für Infrastruktur und geförderten Wohnungsbau durch die Begünstigten). Die Vergabe städtischer Grundstücke erfolgt bei fast 80% zumindest gelegentlich nach dem besten Nutzungskonzept und nicht nach dem höchsten Preis. Und immerhin 41% nutzen (überwiegend im Einzelfall) das Erbbaurecht, um langfristig über den kommunalen Grundbesitz verfügen zu können (Pätzold/Frölich von Bodelschwingh/Bunzel 2023: 31 ff.).

Das laufende Gesetzgebungsverfahren zu einer großen BauGB-Novelle sollte dazu genutzt werden, Städten und Gemeinden mehr bodenpolitischen Handlungsspielraum zu geben. Von besonderer Bedeutung ist eine Ausweitung des Vorkaufsrechts auf die Bodenvorratspolitik sowie auf Verkaufsfälle, die den Verkehrswert deutlich überschreiten (Löhr 2023: 126). Für Gemeinwohlnutzungen müsste dabei eine Preislimitierung auf einen „sozial tragfähigen Bodenwert“ (ebd.: 126) anstelle des Verkehrswertes ermöglicht werden. Da in vielen Städten über die Hälfte des Wohnungsneubaus im *unbeplanten Innenbereich* (§ 34 BauGB) und damit ohne die Möglichkeit von Gemeinwohlnutzungen erfolgt, ist außerdem die Ergänzung der Genehmigungsvoraussetzungen um Anforderungen an eine soziale Wohnraumversorgung angezeigt, z. B. durch eine Quote geförderter Wohnungen und abgesichert durch einen städtebaulichen Vertrag. Nicht zuletzt sollte durch die Verdichtung des Baurechts zu einer Baupflicht das große Potenzial der Innenentwicklung besser genutzt und damit ein Netto-Null-Flächenverbrauch erreicht werden. Die grundsätzliche Befristung neu geschaffenen Baurechts und seine entschädigungslose Rücknahme bei Nichtnutzung könnten dazu ebenso beitragen wie ein verbessertes Baugebot und das neue Instrument der *Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)* mit Baupflicht und kommunalem Ankaufsrecht.

Wie weiter?

Um die in völkerrechtlich verbindlichen Verträgen vereinbarten Ziele für Klimaschutz und Biodiversität einzuhalten, muss die Raumplanung auf einen Transformationspfad einschwenken. Statt Naturbeherrschung und Wachstum steht das Management von Knappheiten nach den Prinzipien der Suffizienz und der räumlichen, intergenerationellen und sozialen Gerechtigkeit auf der Agenda (DASL 2022: 5). Die für eine konsequente Flächenkreislaufwirtschaft seit mehr als einem Vierteljahrhundert diskutierten Instrumente wie verbindliche *Flächenbudgets* oder *Rote Linien* in Regionalplänen, *Flächenausweisungszertifikate* oder eine *Zubau-Rückbau-Regel* (ARL 2024: 10 ff.) können ohne eine andere Bodenordnung keine nachhaltige Wirkung entfalten. Für die Verknüpfung einer transformativen *Flächenwende* mit einer gemeinwohlorientierten *Bodenwende* bedarf es neuer Bündnisse in Zivilgesellschaft und Politik (Bachmann 2024: 8). Nur gemeinsam mit Akteuren städtischer und ländlicher Entwicklung und in der Auseinandersetzung mit ihren sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Interessen kann die Raumplanung mit klugen Strategien, lebendigen Szenarien und anschaulichen Raumbildern Antworten auf die entscheidende Frage finden: *Wie wenig ist genug?*

Literatur

- agrarheute** (2024): Bodenpreise weiter auf Rekordjagd – Bauern verlieren Ackerland. <https://www.agrarheute.com/management/finanzen/bodenpreise-rekordjagd-bauern-verlieren-ackerland-610530> (28.07.2024).
- AK OGA – Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland** (Hrsg.) (2023): Immobilienmarktbericht Deutschland 2023. Oldenburg.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft** (Hrsg.) (2024): Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 149. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01492> (29.07.2024).
- Bach, S.; Eichfelde, S.** (2021): Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen. Berlin. = DIW Wochenbericht 27/2021. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.821121.de/21-27-3.pdf (07.08.2024).
- Bachmann, G.** (2024): Wie weiter mit Flächenpolitik und Nachhaltigkeit? Keynote zum Dresdner Flächennutzungssymposium 2024 am 11.06.2024.
- Bündnis Bodenwende** (2021): Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021. Berlin. https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/Bodenwende-jetzt_Forderungen.pdf (29.07.2024).
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung** (2022): Unsere Städte und Regionen: Was sich ändern muss – wie wir uns ändern müssen. Berliner Erklärung der DASL. Berlin.
- EU – Europäische Kommission** (2021): EU-Bodenstrategie für 2030. Brüssel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699> (31.07.2024).
- Löhr, D.** (2023): Bezahlbares Wohnen: Der Boden ist der Schlüssel. In: Nerdinger, W.; Bayerische Akademie der Schönen Künste (Hrsg.) (2023): Recht auf Wohnen? Göttingen, 101-135.

Mill, J. S. (1848): Principles of Political Economy: With Some of Their Applications to Social Philosophy. Book II, Chapter 2, §6. Zit. nach Ashley, W. J. (Ed.) (1923): Nachdruck. London.

Osterburg, B.; Ackermann, A.; Böhm, J.; Dauber, J.; de Witte, T.; Elsasser, P.; Erasmí, S.; Gocht, A.; Hansen, H.; Heidecke, C.; Klimek, S.; Krämer, C.; Kuhnert, H.; Moldovan, A.; Nieberg, H.; Pahmeyer, C.; Plaas, E.; Rock, J.; Röder, N.; Söder, M.; Tetteh, G. O.; Tiemeyer, B.; Tietz, A.; Wegmann, J.; Zinnbauer, M. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig. = Thünen Working Paper 224.

Pätzold, R.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Bunzel, A. (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Berlin. = Difu Impulse 3/2023.

https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-3

PIK – Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2024): Planetare Grenzen – Ein sicherer Handlungsraum für die Menschheit. <https://www.pik-potsdam.de/de/produkte/infothek/planetare-grenzen>. (15.08.2024).

Siedentop, S. (2024): Innenentwicklung – Planungs doktrin ohne Wirkungsmacht. Vortrag auf dem Wissenschaftlichen Kolloquium der DASL in Dortmund am 10.03.2023. In: Tvrtkovic, M.; DASL (Hrsg.) (2024): Stadt denken 8. Berlin, 69-75.

Vogel, H. J. (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung. In: Neue Juristische Wochenschrift 1972 (35), 1544-1547.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Berlin.



DIPL.-ING. STEPHAN REISS-SCHMIDT, STADTDIREKTOR A. D.

ist freier Berater und Autor für Stadt- und Regionalentwicklung. Er ist u.a. Ko-Vorsitzender des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung sowie Mitinitiator der Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht und des bundesweiten Bündnisses Bodenwende.

boden@dasl.de