

## Wohnen auf gemeinsamen Boden

»Ohne funktionierenden Bodenmarkt kann auch der Wohnungsmarkt die an ihn gerichteten Anforderungen nicht erfüllen« (Dieterich 2005, 374)

Seit über zehn Jahren diskutieren wir in Deutschland angesichts der Schieflage von Angebot und Nachfrage auf den lokalen Wohnungsmärkten vielschichtige »Wohnungsfragen«. Die Wissenschaft analysiert in verschiedenen Disziplinen die unausgewogene Marktlage und ihre Ursachen, neue Konzepte zum Bauen und Wohnen werden vielerorts erforscht, entwickelt und erprobt, politische Programme versprechen auf allen Politikebenen Lösungswege, damit Wohnraum wieder bezahlbar wird. Die Fachpublikationen beleuchten Grundsätzliches und Spezielles zum Thema und derweil nehmen viele Bürger:innen ihre Wohnungsversorgung mit der Realisierung neuer Bau- und Wohnformen selbst in die Hand.

Die oftmals so genannte neue Wohnungsnot in den Städten verlangt in der Analyse und Beschreibung nach Differenzierung. Von den Wohnungsempässen und teils explodierenden Mieten und Kaufpreisen sind im Wesentlichen die Metropolregionen, Großstädte und Universitätsstädte betroffen, während in vielen Teilen des Landes Städte schrumpfen, die Preise aufgrund von Angebotsüberhängen stagnieren und vermehrter Leerstand droht. Schrumpfende und wachsende

Standorte liegen oftmals nah beieinander und die Ungleichverteilung von bezahlbarem Wohnraum zeigt sich auch innerhalb der Städte zwischen den Zentren und Rändern (Spars/Voigtländer 2015).

Die regional und auch sektoral unausgewogene Wohnungsmarktsituation erzeugt Handlungserfordernisse in der Wohnungswirtschaft und auf allen politischen Ebenen von der Kommune bis zum Bund. Die Lösung der Probleme und Aufgaben liegt heute weitgehend bei den

---

**Gisela Schmitt**, geb. 1955 in Bergheim; Dipl.-Ing. Architektur und Stadtplanung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen University von 1987-2021; derzeit Lehrbeauftragte an der Fakultät für Architektur Aachen RWTH Aachen University; Mitherausgeberin des Jahrbuchs Stadterneuerung; Gründungsmitglied des Netzwerks Making of Housing an der RWTH; Neuere Veröffentlichungen: Gisela Schmitt, Hildegard Schröteler von Brandt: Stadterneuerung. Eine Einführung, überarbeitete 2. Auflage, erscheint im Sommer 2022.

ORCID: 0000-0001-7296-6646

---

DOI: [10.18156/eug-1-2022-art-2](https://doi.org/10.18156/eug-1-2022-art-2)

Städten und Gemeinden und lässt sich nicht mehr auf die *klassische* Wohnungsfrage – die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen – reduzieren, sondern erfordert Handlungsstrategien, die eine Sicherung der Innenstadt als Wohnstandort für alle und eine nachhaltige Flächenentwicklung unter Berücksichtigung der Klimaziele einbeziehen.

Für deutliche Entspannungstendenzen der Wohnungsmarktlage gibt es in den meisten Metropolregionen bislang keine eindeutigen Anzeichen – auch wenn die Mieten im Jahr 2021 nicht so dynamisch wie die Kaufpreise gestiegen sind. Prognosen – so Berechnungen der Deutschen Bank (2022) – kommen zu der Einschätzung, dass ab 2024 ein Immobilienabschwung lediglich in einigen Städten mit weniger Bevölkerungswachstum eintreten könnte und 2030 noch in 10 von 15 größeren deutschen Städten – vor allem in Berlin und Leipzig – Wohnraumangel herrschen dürfte. Eine demografisch bedingte rückläufige Wohnungsnachfrage wird für Gesamtdeutschland erst ab 2030 erwartet (Spars/Voigtländer 2015).

Die Tatsache, dass *Wohnungsnöte* in regelmäßigen Intervallen wiederkehren, legt den Schluss nahe, dass in der sozialen Marktwirtschaft bei der Wohnungsversorgung und dem Prozess der Wohnungsproduktion grundlegende Fehler im System bestehen könnten. Im Mittelpunkt kritischer Betrachtungen steht der Warencharakter von Wohnung und Boden als Verursacher der Misere. Die teils exorbitanten Preissteigerungen auf dem städtischen Wohnungsmarkt werden ursächlich auf die steigenden Bodenpreise und die konkurrierende Nachfrage nach immer knapper werdenden Flächenreserven zurückgeführt (Rettich/Tastel 2020, 11f.). So stiegen die Preise für Bauland zwischen 2010 und 2019 bundesweit um 84 Prozent und damit deutlich stärker als die Preise für Wohnimmobilien im gleichen Zeitraum: neu erstellte Wohnimmobilien verzeichneten einen Preisanstieg von rund 47% und bestehende Wohnimmobilien von rund 55% (IDW 2021). In diesen Zahlen spiegelt sich die Knappheit von Flächen für den Wohnungsbau in vielen städtisch geprägten Regionen wider.

Der folgende Beitrag stellt die lokalen Handlungsoptionen nachhaltiger städtischer Wohnungspolitik im Kontext der Bodenfrage heraus. Zum besseren Verständnis der komplexen Rahmenbedingungen werden zunächst Ursachen, Zusammenhänge, Wechselwirkungen, Positionen und Instrumente beleuchtet. Das letzte Kapitel zeigt am Beispiel des Community Land Trust in Brüssel, wie ein konsequenter, strategischer und gemeinwohlorientierter Umgang mit dem städtischen Boden – als kooperative Anstrengung von staatlichen, marktwirtschaftlichen und

vor allem zivilgesellschaftlichen Akteuren – einen nachhaltigen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen in der Stadt leisten kann.

## ⇒ 1 Ausgangslage und Hintergründe

Die aktuelle Situation auf den angespannten Wohnungsmärkten, die sich in vielen Metropolen, Großstädten und Universitätsstädten in Wohnungs- und Flächenknappheit, explodierenden Mieten und Immobilienpreisen sowie der drohenden Verdrängung von Gering- und Normalverdienern aus den Innenstädten manifestiert, ist die Folge von strukturellen Veränderungen der letzten Jahrzehnte. In der komplexen Gemengelage eines ganzen Ursachenbündels werden in Fachbeiträgen wiederholt drei zentrale Treiber der scheinbar ungebremsten Marktdynamik benannt.

### ⇒ 1.1 Reurbanisierung – Menschen wollen in die Städte

Bereits in den 1990er Jahren setzte ein Trend zur Rückkehr in die Stadt ein, der sich infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels sowie der gesellschaftlichen und demografischen Entwicklung in einer verstärkten Binnenwanderung vor allem auch der Besserverdienenden zurück in die Stadt zeigte (Schmitt 2007). Die Zuwanderung von außen, temporäre Flüchtlingsströme und eine wachsende Zahl von Asylsuchenden haben in der Folgezeit die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum auf den städtischen Wohnungsmärkten noch verstärkt.

Die Attraktivität der Städte hat viele Hintergründe: Vor allem junge Familien und ältere Menschen fragen in der Stadt die besseren Versorgungs-, Infrastruktur- und Kulturangebote nach, die Arbeitssuchenden wandern wegen der lukrativen Beschäftigungsverhältnisse dorthin und die jungen Menschen suchen das urbane Leben sowie gute Ausbildungs- und Freizeitangebote. Die (hohen) Wohnkosten werden bei der Wohnstandortwahl der Haushalte in Relation zu den Mobilitätskosten gesetzt und mit dem Zeitaufwand für Berufs- und Alltagswege abgewogen.

Die Höhe des Einkommens und die Kaufkraft der (besserverdienenden) Haushalte, die sich bewusst für die Stadt entscheiden – die Top-Verdiener auf den Arbeitsmärkten – erzeugen eine ungebrochene Nachfrage nach Wohnungseigentum oder Mietwohnungen auf den städtischen Wohnungsmärkten, die auch überbewerteten Wohnungsangeboten eine Abnahme garantiert (Spars/Voigtländer 2015; Pätzold u.a. 2020, 27). Geringverdiener und zunehmend die Bezieher mittlerer

Einkommen sind die Verlierer in dem Konkurrenzkampf um das begrenzte Wohnungsangebot.

Hinzu kommt, dass sich die Wohnansprüche der unterschiedlichen Haushaltstypen im Laufe der Jahrzehnte stark ausdifferenziert haben und die Anforderungen im Hinblick auf Wohnkomfort, Ausstattung und Technik quer über alle Nachfragetypen hinweg deutlich gestiegen sind. Der sehr hohe Flächenverbrauch pro Einwohner, der mittlerweile rund 47 qm (Rettich/Tastel 2020, 46) beträgt und sich im Vergleich zu der Zeit des Wiederaufbaus mehr als verdreifacht hat, erzeugt einen Wohnflächenbedarf, der auch von der erhöhten Neubauproduktion in den vergangenen Jahren nicht aufgewogen wird.

## ⇒ 1.2 Immobilienhype – Finanzialisierung der Wohnungsmärkte

Mit der weltweiten Geld- und Finanzmarktkrise 2008 kam neue Dynamik in den bundesdeutschen Immobilienmarkt. Die Suche nach alternativen Geldanlagen in stabilen Märkten – die *Investition in Betongold* einte global agierende Finanzinvestoren und regionale Kleinanleger.

Der Prozess der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Globalisierung hat seit Jahrzehnten gravierende Auswirkungen auf die Entwicklung der Städte. Das Verständnis von der Stadt als Wachstumsmotor prägte in Deutschland die Aufwertungsstrategien der Stadtentwicklung bereits seit den 1990er Jahren und fand damals in zahlreichen Großprojekten in prominenten Innenstadtlagen einen sichtbaren Ausdruck. Die Idee von Public-Private-Partnership-Projekten beispielsweise auf brachgefallenen Flächen versprach einen gelungenen Deal: Die Städte erhielten Entwicklungsimpulse und die privaten Akteure hohe Profite. Diese Verwertungslogik bekam mit der Finanzkrise 2008 noch einmal eine neue Richtung – seither fließt zunehmend internationales Anlagekapital in bis dahin oft unterbewertete städtische Immobilien und Flächen (Hesse 2020, 133f.). Der langanhaltende Run auf städtischen Boden und Immobilien ist eine unmittelbare Folge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank.

Angebot und Nachfrage auf den städtischen Immobilienmärkten orientieren sich zunehmend an den diversen Anlagestrategien der Finanzmärkte – verloren geht der Bezug zum Standort sowie das Interesse an der Produktion von Wohnraum und dem Erhalt der Immobilien als Sachwerte. Dem Geschäftsmodell einer reinen spekulativen Gewinnmaximierung und der Finanzialisierung der Immobilien kann das klassische Steuerungsrepertoire der staatlichen Wohnungs- und Boden-

politik mit Förderanreizen sowie bau- und planungsrechtlichen Restriktionen und mietrechtlichen Regelungen wenig entgegensetzen.

### ⇒ 1.3 Deregulierung und Re-Regulierung – Zickzackkurs in der Wohnungspolitik

Die Entwicklung der bundesdeutschen Wohnungspolitik lässt sich als ein Weg der zunehmenden Deregulierung und des kontinuierlichen Rückzugs des Staates aus der Wohnungsbauförderung beschreiben, geprägt von wiederkehrenden Auseinandersetzungen um die Rollenverteilung von Staat oder Markt in der Wohnraumversorgung. Meilensteine der Deregulierung, deren Wirkungen bis heute Folgen zeigen, waren Ende der 1980er Jahre die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und zu Beginn der 2000er Jahre ein neues Wohnraumförderungsgesetz, das nicht mehr *breite Schichten der Bevölkerung* als Zielgruppe der Förderung benannte, sondern sozial selektiv eine Ausrichtung auf Härtefälle vornahm. Die Föderalismusreform 2006 übertrug die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz über die soziale Wohnraumförderung den Ländern (Senatsverwaltung Berlin 2012).

Das allgemein positiv besetzte Privatisierungsklima jener Zeit traf auf einen weitgehend entspannten Wohnungsmarkt mit stabilen Mieten und auf eine demografische Entwicklung, die – als *weniger, älter, bunter* titulierte – nach damaligen Prognosen langfristig auf eine rückläufige Bevölkerungs- und Nachfrageentwicklung zusteuerte. Der Markt schien die Wohnungsversorgung sicherzustellen; bzw. produzierte in einigen vornehmlich ostdeutschen Regionen Wohnungsüberhänge; leerstehende Wohngebäude wurden im großen Stil zurückgebaut. In dieser Gesamtlage veräußerten Bund, Länder und Kommunen und ihre Unternehmen allein zwischen 1999 und 2011 zwei Millionen Mietwohnungen an private Unternehmen und Finanzinvestoren – vornehmlich um die Gewinne zur Sanierung der öffentlichen Kassen einzusetzen (DASL 2019, 9; Eichstädt-Bohlig 2020, 117ff.).

Als nach der Finanzkrise 2008 der einsetzende Immobilienhype und der anhaltende bildungs- und berufsbedingte Zuzug in die großen Städte der Wachstumsregionen für eine neue Wohnungsknappheit sorgten, waren zunächst die Städte und Gemeinden gefordert. Es entstanden in großer Bandbreite lokalspezifisch geprägte Wohnungspolitiken, die in manchen Städten, wie beispielsweise München, die Fortführung von eingespielten Handlungsrouinen darstellten – in den meisten anderen Großstädten aber erst wieder neu erfunden wurden (Senatsverwaltung Berlin 2012; Schmitt 2018, 82f.).

Spätestens mit der verstärkten Flüchtlingszuwanderung 2015 ist die Wohnungsfrage auch wieder auf die bundespolitische Agenda zurückgekehrt. Die gegenwärtige Regierungskoalition – wie auch die Vorgänger in den letzten beiden Legislaturperioden – setzt wieder verstärkt auf *Neubauoffensive* und *Baulandmobilisierung*. Der Preisentwicklung auf den Wohnungsmärkten soll mit einer Verschärfung des sozialen Mietrechts (Stichwort: Mietendeckel und Mietpreisbremse) entgegen gewirkt werden. Seit im April 2019 ein neuer Artikel 104 d in das Grundgesetz eingefügt wurde, kann der Bund den Ländern und Gemeinden wieder Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren (Deutscher Bundestag 2021, Drucksache 19/27484). Mit kooperativen Politikansätzen – wie dem *Bündnis für bezahlbaren Wohnraum* oder den *Wohnungsbau Gipfeln* – wird der Schulterschluss mit der Wohnungswirtschaft, Eigentümerverbänden, Mieterinitiativen, Expertenkreisen und weiteren Akteuren gesucht.

Kritiker:innen reichen diese Ansätze auf der bundespolitischen Ebene nicht aus, um langfristig eine soziale Wohnraumversorgung sicherzustellen – vermisst wird vor allem eine grundlegende Reform der Wohnungsbauförderung und der Bodenordnung, die über die Nachbesserung und das Recycling alter Ideen und Instrumente hinausgeht (u.a. Difu/vhw 2017; Schmitt 2018; Reiß-Schmidt 2022). Protestbewegungen allerorten, wie der Bürgerentscheid zur Enteignung der *Deutschen Wohnen* in Berlin, machen deutlich, dass sich auch die Zivilgesellschaft – zumeist aus unmittelbarer Betroffenheit – immer häufiger in Wohnungs- und Bodenfragen engagiert und die politischen Maßnahmen als nicht ausreichend ansieht, um ein *Recht auf Wohnen* zu gewährleisten (u.a. Eichstätt-Bohlig 2020, 125f.)

## ⇒ 2 Die Interdependenz von Wohnungs- und Bodenpolitik

Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sind nur in ihrer engen Verflechtung mit den vorgelagerten Märkten zu verstehen. Die Preise auf den Boden-, Bau- und Finanzmärkten bestimmen die Preise für die Nutzungen am Wohnungsmarkt und andererseits beeinflusst die Wohnungsmarktlage die Preise auf diesen Märkten. Die Komplexität dieser Interdependenzen ist hoch und kann oftmals nur in der Theorie in abstrakten Modellen und Theorien nachvollzogen werden (Kühne-Bühning 2005, 18ff.)

In der Praxis stellen die Wechselbeziehungen der Märkte Rahmenbedingungen dar, die das marktgerechte Verhalten auf dem Wohnungsmarkt entscheidend bestimmen und von dem regulierenden Eingreifen der Wohnungspolitik auf allen politischen Ebenen oftmals nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Abhängigkeit vom Kapitalmarkt bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln, die Verfügbarkeit von bebaubaren Bodenflächen (zu angemessenen Preisen) und die Baupreise und Kapazitäten der Bauwirtschaft bestimmen die Spielregeln der Wohnungsproduktion – wie auch der Immobilienbestand und der Boden als Gebrauchsgüter und Finanzprodukte gleichzeitig auf verschiedenen Märkten gehandelt werden.

## ⇒ 2.1 Ein unvollkommener Wohnungsmarkt und knapper städtischer Boden

Die Wohnung erfüllt nicht nur ökonomische Funktionen als *Wirtschaftsgut*, sondern ist gleichzeitig ein *Gebrauchsgut*, dessen Nutzung über eine Miete oder Pacht abgegolten wird, und zum Dritten auch noch ein *Kulturgut*, das mit der baulichen Gestaltung die Siedlungsstruktur im Raum prägt. Diese Mehrfachkodierung des Wohnens erzeugt hohe Regelungsbedarfe.

*Immobilität* und *Heterogenität* kennzeichnen die Wohnung als ein besonderes Wirtschaftsgut. Aus der Standortgebundenheit der Wohnung resultiert eine Abhängigkeit von öffentlichen Planungen, der Infrastrukturpolitik und den Standortentscheidungen weiterer Wirtschaftsbereiche. Über die Qualität der eigentlichen Wohnung hinaus bestimmen Nutzungs- und Freiraumangebote im Umfeld, die Mischung städtischer Funktionen und die Einbindung in Landschafts- und Siedlungsstrukturen über die Nachfrage und das Wanderungsverhalten der Bevölkerung. So entstehen regionale und sektorale Teilmärkte mit unterschiedlicher Preisgestaltung, die in ihrer Diversität zu einer fehlenden Markttransparenz und -durchlässigkeit führen. Ungleichgewichte wie Angebots- oder Nachfrageüberhänge sind wegen der fehlenden Marktübersicht und langen Produktionszeiten im Wohnungssektor kaum kurzfristig zu korrigieren.

Für die Wohnungsproduktion ist der Boden ein unabdingbares komplementäres Gut. Engpässe und Probleme auf dem Bodenmarkt beeinflussen die Wohnungsbautätigkeit sowie die Preisbildung bei den Erstellungskosten und infolge dessen die späteren Miet- oder Kaufpreise (Kühne-Büning 2005, 9f.). Wie die Wohnung so ist auch der Boden ein immobiles Gut, was heißt, dass Flächen, da wo sie vorhanden sind,

nicht unbedingt gebraucht werden und umgekehrt. Aber vor allem ist der Boden ein knappes und mit wenigen Ausnahmen – wie der Landgewinnung in den Niederlanden – nicht reproduzierbares Gut. Eine hohe Nachfrage und Nutzungskonkurrenzen machen ihn daher aus ökonomischer Perspektive vielerorts zu einer profitablen Ware: Wer den Boden besitzt, profitiert davon. Die Gewinne aus den Nutzungen des Bodens (Bodenrenten) fließen heute ganz überwiegend privaten Eigentümern zu – die städtische Bodenrente ist ein so genanntes leistungsloses Einkommen (Kriese 2019, 402).

Derzeit wird an nachgefragten Standorten der Zugang zu Grund und Boden immer schwieriger (Rettich/Tastel). In den Städten findet die Konkurrenz um die Fläche zwischen dem Bedarf nach Bauland für das Wohnen und andere städtische Nutzungen sowie den Flächenbedarfen für den ökologischen Ausgleich und die Anpassung an den Klimawandel statt (Rettich/Tastel 2020). Hier ist die Bodenpolitik gefordert – der größte Handlungsdruck lastet auf den Akteuren vor Ort, aber aufgrund der rechtlichen Rahmensetzungen sind auch die weiteren Ebenen (Bund und Länder) gleichermaßen gefordert.

## ⇒ 2.2 Handlungsspielräume der lokalen Ebene

Städte stehen vor der komplexen strategischen Aufgabe, mit einer langfristigen Siedlungspolitik sowohl den nachhaltigen Umgang mit dem Boden als auch die Mobilisierung von Bauland zu bewerkstelligen sowie dämpfend auf die Bodenpreisentwicklung einzuwirken, private Planungsgewinne zu begrenzen und gleichzeitig Anreize für neue Investitionen zu schaffen. Trotz schwieriger Ausgangsbedingungen versuchen zahlreiche Städte, mit kommunalen Handlungsprogrammen in der Kombination von bodenpolitischen, wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen, sozialplanerischen und planungsrechtlichen Maßnahmen neue Strategien zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums und eines langfristigen Flächenmanagements zu entwickeln (Senatsverwaltung Berlin 2012).

Dazu müssen zunächst keine neuen Instrumente, Verfahren oder Maßnahmen erfunden werden, sondern oftmals muss nur Vorhandenes neu entdeckt und Eingespieltes modifiziert oder passgenauer kombiniert werden. Das wohnungs- und bodenpolitische Instrumentarium ist in den Grundzügen vorhanden wenn die Anwendung ausbleibt, fehlen zumeist der politische Wille, das notwendige Know-how oder die Ressourcen. Die Nutzung und das Bündeln der instrumentellen Möglichkeiten setzt vielfältige Kenntnisse und Erfahrungen sowie eine

interdisziplinäre über Dezernats- und Ämtergrenzen hinausgehende Zusammenarbeit und Kooperation voraus (DASL 2019, 7). Trotz beschränkter Ressourcen eröffnen ein strategisches Vorgehen und integrierte Handlungskonzepte den Kommunen auch in Krisenzeiten noch Handlungsspielräume.

Städte, in denen die Wohnungsversorgung und die Bodenfrage in langer Tradition einen durchgehend hohen Stellenwert haben, sind auch in angespannten Marktlagen handlungsfähiger – siehe Amsterdam, München oder Wien. Sie verfügen über ein austariertes System von erprobten Instrumenten, sichern öffentliche Verfügungsrechte über Grund und Boden, erhalten preiswerte Bestände, die dem Markt (dauerhaft) entzogen sind und kooperieren mit gemeinwohlorientierten Partner:innen. Hier zeigt sich: erfolgreiche Wohnungs- und Bodenpolitik bedarf der Kontinuität und der Konsequenz im Handeln. Doch auch die Städte, die in ihren kommunalen Programmen das (klassische) Repertoire ausschöpfen, stoßen an die Grenzen der Wirksamkeit: die Preise steigen weiter, Gentrification führt in den innerstädtischen Wohn- und Mischgebieten zur Verdrängung, neue Flächenpotenziale sind kaum noch innerstädtisch zu erschließen und zeitgleich werden die städtischen Ressourcen zusehends knapper.

Die lokale Wohnungs- und Bodenpolitik ist nach wie vor auf den Bund und die Länder angewiesen – auf eine rahmensetzende Förderpolitik mit langfristig verlässlichen Leitplanken und ein praktikables rechtliches Instrumentarium, das vor allem einen anderen Umgang mit dem Boden einschließt (Ginski/Schmitt 2013). Städte brauchen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und zur Bewältigung der neuen Wohnungsnot erweiterte Verfügungsrechte über Grund und Boden und/oder ein nennenswertes Vermögen an Grundstücken und Gebäuden (DASL 2019, 5).

### ⇒ 3 Bodenreform? Positionen und Instrumente

Heute geht es bei der Bodenfrage darum, wie es gelingen kann die knappe Ressource Boden effizient, am Gemeinwohlinteresse und an ökologischen Belangen orientiert zu nutzen und die Preisbildung nicht allein dem Markt zu überlassen. Der Weg, wie das gelingen kann, liegt in den aktuellen Debatten zumeist nicht mehr zwischen den politisch und ideologisch geprägten Polen *Sozialisierung* oder *Privatisierung*; vielmehr verlaufen die Diskussionslinien zwischen den beiden Grundpositionen *kleinteilige Reparatur* am Vorhandenen oder *durchgreifende Reform*.

Die Forderungen nach einer gerechteren Bodenordnung sind nicht neu, sondern werden in Intervallen – so auch schon zu Beginn der 1970er und 1990er Jahre – intensiv diskutiert (Vogel 2019). Einzelne Instrumente wie das Erbbaurecht oder die Bodensteuer sind in europäischen Nachbarländern oder Großstädten dieser Welt bereits erprobte Praxis. In Deutschland bietet neben den Steuergesetzen vor allem das vorhandene Bau- und Planungsrecht umfangreiche Instrumente und Handlungsoptionen zur Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik (Hertweck 2020, 32).

Im Wesentlichen beinhaltet der aktuelle Diskurs zur Bodenfrage die folgenden Forderungen:

- Bodenspekulation eindämmen
- private leistungslose Gewinne reduzieren
- Bodenvorrat in öffentlicher Verfügung sichern
- Bauland mobilisieren

Der Kanon der genannten Postulate wird bereits seit einigen Jahren von zahlreichen Experten, Initiativen und Organisationen aufgegriffen, die sich sehr umfassend mit den Fragen der Bodenpolitik auseinandersetzen, das vorhandene Instrumentarium auf den Prüfstand stellen, Empfehlungen zur Weiterentwicklung geben oder Ansätze für eine Reform der Bodenordnung formulieren (u.a. Difu/vhw 2017; DASL 2019; Bündnis Bodenwende 2021). Ebenso hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der vergangenen 19. Legislaturperiode eine Expertenkommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« eingerichtet und erste Änderungen auf den Weg gebracht; im Juni 2021 ist das Baulandmobilisierungsgesetz in Kraft getreten. Diese Novelle des BauGB und der BauNVO soll insbesondere den Handlungsspielraum der Kommunen für die Baulandmobilisierung stärken (Hengstermann/Hartmann 2021).

Das »Bündnis Bodenwende«, ein überparteilicher Zusammenschluss von Akademien, Kammern, Verbänden und Stiftungen aus den Bereichen Architektur und Raumplanung, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales und gesellschaftliche Teilhabe, konstituierte sich im Jahr 2020 auf Anregung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL e.V. und bündelt die Forderungen der verschiedenen bodenpolitischen Agenden. Es setzt sich dafür ein, dass eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik in der aktuellen Legislatur-

periode des Deutschen Bundestages weiterverfolgt wird (Bündnis Bodenwende 2021).

### ⇒ 3.1 Regulierung des Bodenmarktes

Den Ausgangspunkt der meisten bodenpolitischen Erörterungen stellt das Grundgesetz dar, das mit dem Art. 14 GG die Privatnützigkeit des Eigentums auch für den Boden festhält und sich auf das Verhältnis von Eigentümer und Staat bezieht: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« – so lautet dann auch der Abs. 2 (Art. 14 GG; Dieterich 2005, 380). Diese Formulierung ist als Auftrag an den Staat zu verstehen, die Bodenordnung durch Bestimmungen, die der Durchsetzung der Sozialpflichtigkeit dienen, so zu gestalten, dass der privatnützige Gebrauch von Boden zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dient (ebd.).

Die deutsche Bodenordnung sieht eine ganze Reihe von Instrumenten der staatlichen Intervention auf dem Bodenmarkt vor, neben dem Steuerrecht sind vor allem die Raumordnung und das Bau- und Planungsrecht von Bedeutung, da sie die Nutzungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven von Grund und Boden gestalten und damit den Bodenwert beeinflussen.

Bei der *Bauleitplanung*, die in die Planungshoheit der Gemeinden fällt und deren Aufgabe darin besteht, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches (§§ 1-10 BauGB) vorzubereiten und zu leiten, trifft öffentliche Regulierung unmittelbar auf die marktwirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer. Dies verläuft nicht immer konfliktfrei, bietet jedoch zum Beispiel in den Großstädten die Chance, die Strategie einer sozialgerechten Bodennutzung zu verfolgen. Der sogenannte Münchner Weg der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) wurde bereits vor fast 30 Jahren in München eingeführt und ermöglicht in der Kombination von Bebauungsplanung und *städtebaulichem Vertrag* (§ 11 BauGB), städtebauliche Ziele zu steuern – so zum Beispiel Grundstücksanteile insbesondere für den geförderten Wohnungsbau zu reservieren – und planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen (Merk/Thalgott 2020).

Ebenso bewährt haben sich die städtebaulichen Regelungen nach dem besonderen Städtebaurecht des 2. Kapitels des BauGB (§§136 ff.), die im Jahr 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz eingeführt wurden, um gebietsbezogen ganzheitliche Planungen umzusetzen. Daher galt es, stärker in Eigentumsrechte einzugreifen und planungsbedingte Wert-

steigerungen – in Sanierungsgebieten die so genannten Ausgleichsbeträge oder in Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen die Entwicklungsgewinne – im Gemeinwohlinteresse abzuschöpfen (Dieterich 2005, 402f.; DASL 2019, 8). Weitergehende bodenpolitische Forderungen richten sich derzeit auf die Einführung eines allgemeinen Planwertausgleichs, der generell von Baurecht geschaffene Wertsteigerungen eines Grundstücks abschöpft (ebd. 6; Vogel 2019). Die gebietsbezogenen Ansätze des besonderen Städtebaurechts sollen – so ein zusätzlicher Vorschlag aus den Reformdebatten – um eine Innenentwicklungsmaßnahme ergänzt werden, in deren Satzungsgebiet eine Bauverpflichtung mit Fristsetzung ermöglicht wird (Difu/vdw 2017).

*Städtebauliche Gebote* – unter anderem Bau-, Modernisierungs-, Instandsetzungs-, Rückbaugebote (§§ 175ff. BauGB) – sind eine wichtige Flankierung zur Umsetzung bodenpolitischer Ziele, um im Einzelfall öffentlichen Interessen Nachdruck zu verleihen. Auch *Erhaltungsbereiche* (§ 172 BauGB) sind ein nützlicher Baustein des wohnungspolitischen Instrumentariums, der zur Sicherung erschwinglichen Mietwohnraums sowie zum Schutz gewachsener Bevölkerungsstrukturen in den Vierteln beiträgt.

Als letztes Mittel zur Mobilisierung des Bodens im öffentlichen Interesse gilt die *Enteignung* (Art.14 Abs.3 GG), sie ist ebenfalls im Städtebaurecht (§§ 85ff. BauGB) geregelt und kann nur angewendet werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit es erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann – entschädigt wird der Eigentümer nach dem Verkehrswert. Als wohnungs- oder bodenpolitisches Instrument hat die Enteignung in den letzten Jahrzehnten in Deutschland kaum eine Rolle gespielt. Erst in jüngster Zeit hat ein Volksentscheid in Berlin, angestoßen von der Initiative *Deutsche Wohnen & Co enteignen*, die Vergesellschaftung und Überführung in Gemeineigentum von etwa 240 000 Wohnungen nach dem Artikel 15 des Grundgesetzes gefordert – die politische und juristische Entscheidung steht noch aus.

Viele bodenpolitische Forderungen richten sich auf die konsequente Nutzung der vorhandenen Instrumente und auf die Verbesserung ihrer rechtssicheren und praxistauglichen Anwendung (DASL 2019, 6). Die meisten Reformbestrebungen sehen diese planungsrechtlichen Instrumente in der Kombination mit einem Boden- und Flächenmanagement, das die kommunalen Bodenvorräte aufstockt und zusätzliches Bauland mobilisiert. *Kommunale Bodenvorratspolitik* mit der Weiterentwicklung des *Vorkaufsrechts* (§§ 24-28 BauGB), Baulandkataster und Maßnahmen zur Verbesserung der *Bodenmarkttransparenz* sowie die *Konzept-*

*vergabe* öffentlicher Liegenschaften nach sozialen und ökologischen Kriterien über Erbbaurechte vervollständigen das Handwerkszeug kommunaler Bodenpolitik.

Dazu gehören ebenfalls fiskalische Regelungen wie die Grunderwerbsteuer und die Grundsteuer. Die jüngst beschlossene Grundsteuerreform tritt im Jahr 2025 in Kraft – der bislang für die Berechnung genutzte Einheitswert wurde aufgrund großer regionaler Unterschiede im Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt. Neben der Neubemessung der Grundsteuer soll die Neueinführung einer *Grundsteuer C* für unbebaute Grundstücke die Eigentümer baureifer Grundstücke zur zügigen Bebauung animieren (Vogel 2019, 74). Die *Grunderwerbssteuer* ist eine Landessteuer, die bei dem Erwerb eines Grundstücks als Nebenkosten anfällt. Die einzelnen Bundesländer legen die Hebesätze unter anderem nach strategischen wohnungspolitischen Überlegungen fest; so sollen niedrige Hebesätze den jungen Familien die Eigentumsbildung erleichtern. Bei der Grunderwerbssteuer entsteht zusätzlicher Nachbesserungsbedarf, weil Unternehmen diese Steuer mit so genannten *Share Deals* umgehen können, indem sie die Wohnungen gebündelt als Unternehmensanteile verkaufen und nicht als Immobilien (Rettich/Tastel 2020, 96f.).

### ⇒ 3.2 Bodenwertsteuer und Spielräume

Die unterschiedlichen Positionen in den einzelnen Reformdebatten machen sich vor allem an der Haltung zur Besteuerung der *reinen Bodenwerte* fest. Kritiker sehen darin eine Vorstufe zur Vermögenssteuer und eine einseitige Belastung des Grundstückseigentümers, wenn die Nutzung des Grundstücks und die Umlagefähigkeit der Steuern außen vor bleiben. Für die Befürworter einer Bodenwertsteuer ist sie das Kernelement einer sozialgerechten Bodenordnung, die, ohne das Eigentumsrecht anzutasten, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums einlöst (Pätzold u.a., 33). Im Unterschied zur jetzt gültigen Grundsteuer, die Grund und Boden sowie die darauf errichteten Gebäude berücksichtigt, bezieht sich die Bodenwertsteuer nur auf das Grundstück (Vogel 2019, 73). Eine »unverbundene Grundsteuer« könnte auf der Grundlage flächendeckend zur Verfügung stehender Bodenrichtwerte und der Katasterdaten zur Grundstücksgröße praktikabel erhoben werden (Difu/vhw 2017 21f.). Da das reine »Halten« des Bodens mit Kosten belegt wird, kann eine Bodensteuer eine Mobilisierung von Grundstücken bewirken, das Angebot an Bauland erhöhen und letztlich eine dämpfende Wirkung auf die Bodenpreise ausüben. Die Anhänger der reinen

Bodenwertsteuer sehen eine reale Chance, dass eine Bodenwertsteuer nicht nur eine preisdämpfende Wirkung auf Spekulation ausübt, sondern den Kommunen auch die notwendigen Finanzmittel für eine nachhaltige Bodenvorratspolitik verschafft und so zum Beispiel die Einrichtung von revolvierenden Bodenfonds ermöglicht (Reiß-Schmidt 2020, 137).

Das Bundesmodell der Grundsteuerreform hat 2019 keine Bodensteuer vorgesehen und von den Ländern hat nur das Land Baden-Württemberg die Entscheidungsfreiheit genutzt, ein eigenes Steuermodell mit einer Bodenwertsteuer zu entwickeln (Büttner/Zimmermann 2020). Auch ohne eine durchgreifende Bodenreform und die generelle Einführung einer Bodenwertsteuer, die auch in der gegenwärtigen 20. Legislaturperiode nicht zu erwarten ist, gibt es einen durch das Grundgesetz definierten Handlungsrahmen und ein Instrumentarium, die einen gemeinwohlorientierten Umgang mit dem Boden ermöglichen. Dabei kann jedes einzelne Instrument die Handlungsfähigkeit der Kommunen erhöhen, ohne jedoch ein »Zauberschwert« zur Lösung aller vorhandenen Wohnungs- und Bodenfragen zu sein. Um gezielt Wohnungsfragen zu bearbeiten, benötigen die Städte und Gemeinden eine aktive Bodenpolitik als nachhaltige Strategie, die ihnen dauerhaft – besonders bei zyklisch auftretenden Wohnungsnot – Lenkungsmöglichkeiten erhält. Wichtige Hebel sind eine Bodenvorratspolitik orientiert an einer langfristigen Siedlungsentwicklung, kommunale Bodenfonds zum Ankauf und zur Entwicklung von Grundstücken sowie die Grundstücksvergabe nach sozialen und ökologischen Kriterien in Erbpacht und/oder an gemeinwohlorientierte Träger.

#### ⇒ 4 Bezahlbar Wohnen auf gemeinsamen Grund und Boden

Eine gemeinwohlorientierte Wohnungs- und Bodenpolitik ist möglich und die Kommunen können in der Allianz mit der Zivilgesellschaft, Politik, Planung und Marktakteuren wichtige Träger dieser Politik sein – soweit die Quintessenz der bisherigen Ausführungen in aller Kürze. Der letzte Teil des Beitrags geht auf diese Handlungsoptionen ein und zeigt an einem Referenzprojekt – Community Land Trust in Brüssel (CLTB) –, dass die Kombination von drei Kernelementen:

- Vergabe von Grundstücken nach dem Erbbaurecht
- Einrichtung von Bodenfonds
- Co-Produktion von bezahlbarem Wohnraum

geeignet erscheint, auf der lokalen Ebene Gestaltungsspielräume zu erweitern und gemeinwohlorientierte Ziele der Wohnungsversorgung langfristig abzusichern.

#### ⇒ 4.1 Die Trennung von Grundstück und Bebauung – Erbbaurecht

Das Bürgerliche Gesetzbuch (§ 94 BGB) setzt fest, dass Gebäude zum Grundstück gehören. Reformbestrebungen, so auch ein von Hans-Jochen Vogel (SPD, damals Münchner Oberbürgermeister) zu Beginn der 1970er initiiertes Reformansatz, sehen den Weg in eine gerechte, rechtssichere und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik darin, das Grundeigentum vom Recht auf dessen Nutzung zu trennen (Rettich/Tastel 2020, 11, 85). Eine Möglichkeit, die durch die Anwendung des Erbbaurechts gegeben ist, das die doppelte Zielsetzung verfolgt, den Wohnungsbau für einkommensschwache Bevölkerungsschichten zu fördern und gleichzeitig Bodenspekulation zu verhindern, da der Erbbauberechtigte vertraglich zur Bebauung des Grundstücks verpflichtet wird. In Deutschland wird das Erbbaurecht in dem Erbbaurechtsgesetz (ErbbauRG) geregelt, das in seinen Grundzügen auf eine Fassung von 1919 zurückgeht. Die Blütezeit der Erbbaurechtsverträge lag jeweils in den Phasen nach den beiden Weltkriegen, als wenig Kapital zum Erwerb von Grundstücken vorhanden war und gleichzeitig ein großer Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt herrschte. Erbbaurechte wurden oftmals von Kommunen, Kirchen und Stiftungen vergeben, aber vom Grundsatz her kann jeder Grundstückseigentümer Erbbaurechte vergeben.

Das Grundprinzip des Erbbaurechts besteht darin, dass es dem Grundstückseigentümer für die Dauer des Erbbaurechts (zum Beispiel 99 Jahre) die Nutzungsbefugnis an seinem Eigentum entzieht, und der Erbbaurechtsnehmer gegen Zahlung eines regelmäßigen Erbbauzinses nicht nur ein Nutzungsrecht, sondern zusätzlich das Eigentum am Bauwerk erhält (Novy-Huy 2016, 82f.; Lohr 2020, 139ff.). Aus Sicht des Grundstücksnutzers ist das Erbbaurecht vor allem in Hochzinsphasen interessant, wenn die Kapitalmarktzinsen deutlich über dem Erbbauzins liegen. In der augenblicklichen Marktsituation könnten ökonomisch rational handelnde Bauwillige den günstigen Bankzinsen und dem Grundstückserwerb den Vorrang vor einem »Eigentum zweiter Klasse« geben. Allerdings wird angesichts der teils exorbitanten Bodenpreise in einigen Regionen durch den Wegfall der Finanzierungskosten für das Grundstück für Bauwillige das Bauen oft erst wieder möglich.

Attraktiv für die Städte erscheint die Chance, langfristig Grundstücksreserven aufzubauen und über vertragliche Festsetzungen im Erbbaurecht Nutzungsbindungen und Qualitäten langfristig zu sichern. Immer mehr deutsche Städte – wie auch München oder Berlin – nutzen daher zunehmend die Vergabe der Grundstücke im Erbbaurecht, damit die Verfügungsgewalt über die Flächen langfristig erhalten bleibt (Felsch 2020, 389). In einigen europäischen Städten wie beispielsweise Amsterdam, wo Grund und Boden traditionell ein knappes Gut darstellt, hat das Erbbaurecht schon eine lange Tradition. Umso erstaunlicher erscheint es, dass sich die Anwendung des Erbbaurechts in Deutschland in den vergangenen 100 Jahren nicht richtig durchgesetzt hat – weder bei den Städten und Gemeinden als Erbbaurechtsgeber noch bei den Bauwilligen als potentielle Erbbaurechtsnehmer. Das mag an der verwaltungsaufwendigen Vertragsgestaltung liegen, an den Finanzierungsvorbehalten der Banken in den vergangenen Jahren oder den städtischen Haushaltskommissionen, die kurzfristige Gewinne aus Grundstücksveräußerungen der Bildung von langfristigen stillen Grundstücksreserven vorziehen (Löhr 2020, 141f.). Experten und Bodeninitiativen in Deutschland halten gegenwärtig das Erbbaurecht, eingebettet in eine langfristige Strategie der Wohnungs- und Bodenpolitik, mehrheitlich für ein brauchbares Steuerungsinstrument.

#### ⇒ 4.2 Gemeinwohlorientierte städtische Bodenfonds

Bodenfonds können ihre Träger zu einem nicht spekulativen Umgang mit Grund und Boden verpflichten sowie eine Nutzung entwickeln und sichern, die an soziale, ökologische und gemeinwohlorientierte Ziele gebunden ist (Mattée 2019, 394). Dazu können Bodenfonds zu unterschiedlichen Zwecken – wie einer gezielten Wohnraumförderung – eingesetzt werden und revolving Elemente enthalten. Bodenfonds können beispielsweise auf der kommunalen Ebene auf den strategischen Grunderwerb in innerstädtischen Bereichen ausgerichtet werden. Die Leistungen des Fonds können von der Baulandbevorratung über Baureifmachung und Erschließung bis zum Errichten von Infrastrukturen für neue Wohngebiete reichen. Zum Aufbau der Fonds können Kommunen, aber auch Bund und Länder oder auch private Akteure (beispielsweise Bauträger oder Wohnungsunternehmen) Grundstücke einbringen (Difu/vhw 2021, 13). Zum Aufbau eines Vermögensstocks ist zumeist eine längere Anlaufphase notwendig – Aufbereitungskosten und Bodenwert müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen –, daher sind zumeist Bund und Länder gefordert, Anschubfinanzierungen und unrentierliche Kosten zu übernehmen. Revolvinge Boden-

fonds, die Überschüsse und Einnahmen aus Baulandentwicklung und Erbbauzinsen oder auch aus einzelnen Verkäufen wieder ausschließlich für Grunderwerb und Flächenentwicklung einsetzen, sind in einigen Bundesländern aus haushalterischen Gründen für die Städte noch schwierig umsetzbar (DASL 2019, 5).

Vorbild für städtische Bodenfonds könnte der »wohnfonds\_wien« sein, der in der Verknüpfung von Liegenschaftsmanagement, Projektentwicklung und Qualitätssicherung für den sozialen Wohnungsbau die Strategie einer gezielten Wohnbauförderung betreibt ([www.wohnfonds.wien.at](http://www.wohnfonds.wien.at)). Stiftungen sind in Deutschland schon seit längerem als Bodenträger erfolgreich unterwegs und vor allem engagiert, den Wissenstransfer deutschlandweit zu organisieren – beispielsweise die »Stiftung trias« ([www.stiftung-trias.de](http://www.stiftung-trias.de)). Der Ansatz der Community Land Trusts, orientiert an Vorbildern aus den USA, wird vor allem in Großbritannien und Belgien erfolgreich umgesetzt und aktuell in Berlin in der Stadtbodenstiftung ([www.stadtbodenstiftung.de](http://www.stadtbodenstiftung.de)) erprobt. Städtische Bodenfonds können zugleich Garanten für nachhaltiges Liegenschaftsmanagement, qualitätsvolle gemeinwohlorientierte Projektentwicklung und dauerhaft bezahlbares Wohnen sein.

#### ⇒ 4.3 Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft

Das Wohnungswesen in Deutschland war von jeher ein komplexes System, das sich vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten noch stärker ausdifferenziert hat und nur im Zusammenspiel verschiedener Akteure funktioniert (Senatsverwaltung 2012). Letztlich war die Wohnungsfrage zu keiner Zeit abgearbeitet und dennoch hat die Co-Produktion von Wohnraum zwischen Markt und Staat – und einem gemeinwohlorientierten Dritten Sektor – immer wieder über weite Strecken gut funktioniert und zu einem hohen Wohnstandard, im europäischen Vergleich noch moderaten Miet- und Immobilienpreisen und ausgewogener sozialräumlicher Verteilung geführt.

Die Umbrüche auf dem Wohnungsmarkt sind einhergegangen mit einem gewandelten Staatsverständnis. Die veränderte Sicht auf das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, in der nicht der Staat allein für die Lösung der gesellschaftlichen Probleme zuständig ist, sondern diese »wo immer möglich, an die Zivil- oder Bürgergesellschaft zurückgegeben werden« (Schuppert 2008, 190), wird in politikwissenschaftlichen Diskursen mit den Begriffen »Gewährleistungsstaat« oder Governance umschrieben. Ein Ansatz, der auch eine neue Sicht auf die Aufgabenteilung in der Wohnungsversorgung erlaubt und

es ermöglicht, das Handeln aller beteiligten Akteure sowie die vorhandenen Regelungsstrukturen und Interdependenzen analytisch zu erfassen und neu zu bewerten (vgl. Mayntz 2004; Schuppert 2008). Diese Perspektive setzt bei der Lösung der zahlreichen Wohnungsfragen nicht mehr ausschließlich auf staatliche Intervention und das Recycling einzelner, vermeintlich starker Instrumente wie den Sozialen Wohnungsbau oder eine (neue) Wohnungsgemeinnützigkeit, sondern versteht eine gemeinwohlorientierte Wohnungsversorgung als Aushandlungsprozess und kooperative Leistung von staatlichen, marktwirtschaftlichen und vor allem zivilgesellschaftlichen Akteuren (Schmitt 2017).

Zu den Bündnispartnern, die die Städte und Gemeinden bei der Daseinsvorsorge unterstützen, zählen seit geraumer Zeit Genossenschaften, Stiftungen, kommunalverbundene Wohnungsunternehmen, aber auch private an wertorientierter Bewirtschaftung oder sozialorientierter Innovation interessierte Wohnungsunternehmen und vor allem zivilgesellschaftliche Mieter- und Bodeninitiativen sowie Bau- und Wohnprojektgruppen, die seit Jahren gemeinwohlorientierte Konzepte und Instrumente erproben und weiterentwickeln. Diese Ansätze zu stärken und für neue Wege der Bodenpolitik und Wohnungsversorgung nutzbar zu machen, gelingt vielfach schon auf der lokalen Ebene – die »große Politik« von Land und Bund hat sie häufig noch nicht auf der Agenda (DASL 2019, 11).

#### ⇒ 4.4 Community Land Trusts in der Praxis – das Beispiel Brüssel

Das Konzept *Community Land Trust (CLT)* kommt aus den USA, die Ursprünge gehen bis in die 1970er Jahre zurück. Mit der Zeit entstand eine regelrechte CLT-Bewegung, die nach der amerikanischen Immobilienkrise noch einmal einen Schub erhielt. Mit dem Fokus auf städtischen Wohnraum wurden zahlreiche neue CLTs von Basisbewegungen und öffentlichen Akteuren gegründet. In Europa sind Community Land Trusts ein vergleichsweise junges Modell, das sich in den vergangenen zehn Jahren zunächst in Großbritannien und danach in einzelnen Städten in Belgien und Frankreich verbreitet hat (Meacock/Hertweck 2020, 255ff.). In Berlin wurde 2021 inspiriert von dem Community Land Trust-Modell die Stadtbodenstiftung gegründet, die das Konzept erstmals in den deutschsprachigen Kontext überträgt (LaFond u.a. 2020). Von 2017-2020 förderte die EU das Community Land Trust-Modell im Rahmen ihres transnational angelegten Interreg-Programms mit dem Projekt *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities*

(SHICC), um die Grundlage für ein europäisches CLT-Netzwerk zu legen (ebd.).

Community Land Trusts sind nicht-gewinnorientierte, selbstverwaltete Gesellschaften, die treuhänderisch Grund und Boden halten, um diesen für sozial orientierten Wohnraum, aber auch andere Zwecke bereitzustellen und dauerhaft zu sichern (Horlitz 105f.). CLTs sind durch das kollektive Eigentum an Grund und Boden gekennzeichnet, das mittels eines Erbpachtvertrags an die Nutzer verpachtet wird (ebd.). Nutzer werden Eigentümer der errichteten Gebäude und zahlen Pacht. CLTs übernehmen auch in der Nutzungsphase eine dauerhafte Verantwortung für ihre Projekte.

CLTs sind lokal verankerte (community based) Organisationen, das heißt sie werden gemeinschaftlich verwaltet, neben den eigentlichen Nutzerinnen können auch Bewohnerinnen der Nachbarschaft (einem geografisch definierten Gebiet) stimmberechtigte Mitglieder des Trusts werden. Der Vorstand ist paritätisch zu jeweils einem Drittel mit Nutzerinnen, »Nachbarn« und öffentlichen Akteuren besetzt. Die offene Mitgliedschaft und die Zusammensetzung des Vorstands begrenzen – im Unterschied zu Genossenschaften oder vielen selbstverwalteten gemeinschaftlichen Wohnprojekten – den Einfluss der Bewohner:innen und betonen den nachbarschaftlichen und gesellschaftlichen Anspruch des CLT-Modells, das zugleich auf Expansion und Gemeinwohlorientierung in der Boden- und Wohnungspolitik ausgerichtet ist.

Mitte der 2000er Jahre waren in Brüssel hohe Mietpreise und der Mangel an bezahlbaren (großen) Sozialwohnungen für Familien der Ausgangspunkt, um nach neuen Wohnmodellen zu suchen. Angesichts der relativ günstigen Hypothekenkredite erschien gerade für ärmere Haushalte die Eigentumsbildung sinnvoller als das Mieten. So entstand ausgehend von einem Nachbarschaftszentrum im Stadtteil Molenbeek-Saint Jean unterstützt von weiteren Organisationen und der Gemeinde Molenbeek in der kreativen Kombination von unterschiedlichen Förderinstrumenten ein gemeinschaftliches Wohnprojekt (L'Espoir) mit selbstgenutzten Eigentumswohnungen, in das im Jahr 2011 vierzehn Migrantenfamilien aus elf Nationen einzogen (Pauw/Hermesse 2012).

Mit den Erfahrungen aus diesem Projekt und der Überzeugung, dass Wohneigentum Familien mit niedrigem Einkommen emanzipiert und ihnen Sicherheit und Unabhängigkeit bietet, machten sich die Initiatoren des Projektes auf die Suche nach Modellen und Programmen, die »bezahlbares Wohneigentum« dauerhaft sichern konnten. Das CLT-Konzept überzeugte sie und gemeinsam mit anderen Initiativen und

Organisationen in Brüssel entwickelten sie das Modell weiter und gründeten im Jahr 2008 eine Brüsseler Plattform für Trusts. Zwei Jahre später gab die Brüsseler Stadtregierung eine Machbarkeitsstudie in Auftrag, die eine Übertragung des amerikanischen CLT-Modells auf belgische Rahmenbedingungen prüfen sollte und 2012 gründete sich der CLT Brüssel (CLTB).

Der CLTB schafft bezahlbares Wohneigentum für einkommensschwache Familien mitten in der Stadt Brüssel – die CLT-Wohngebäude sind bis zu 40% kostengünstiger als vergleichbare Objekte auf dem Immobilienmarkt. Die Familien erwerben die Häuser zu unterschiedlichen Preisen, die jeweils von ihrem Einkommen abhängen – ein Drittel des gesamten Haushaltseinkommens gilt als maximale Belastung (Demeulemester 2015). Die Grundstücke bleiben im Besitz des CLTB. Wer ein Haus kauft, kann es später weiterveräußern, aber der Erbbaupvertrag regelt die Aufteilung der Wertsteigerungsgewinne – beispielsweise können 75 Prozent zurück in den Trust fließen. Der CLTB behält sich eine Option für den Rückkauf der Gebäude auf seinem Land vor (Pauw 2015).

CLTB erhält Unterstützung von der EU und der Region Brüssel Hauptstadt und die Wohnprojekte werden von öffentlicher Seite bezuschusst – ein breites Netzwerk von institutionellen Partnern unterstützt die Entwicklung und Umsetzung der Projekte. CLT wird in Belgien inzwischen als eine Form des sozialen Wohnungsbaus anerkannt (Demeulemester 2015). Derzeit verfügt der CLTB über zehn Projekte, fünf davon sind noch in der Entwicklung und weitere Wohnprojekte werden vorbereitet.

### ⇒ 5 Fazit

Der Community Land Trust Brüssel hat es in erstaunlich kurzer Zeit geschafft, zu einem relevanten, gut vernetzten Akteur der Boden- und Wohnungspolitik in Brüssel zu werden. Hier hat sich gezeigt, dass Wohnexperimente nicht vereinzelt Nischenprojekte bleiben müssen, sondern gut vernetzt als *geförderte Prototypen* in Serie gehen können. Damit leisten diese Projekte nachhaltig wertvolle Beiträge zur lokalen Wohnungsversorgung.

Was lässt sich für den boden- und wohnungspolitischen Diskurs in Deutschland mitnehmen?

- Gemeinwohlorientierte Wohnexperimente können zum Normalfall werden, wenn sie von Politik und Verwaltung als konstitutiver Teil

städtischer Wohnungspolitik gesehen und ihre Chancen auf Verbreitung und Anschlussfähigkeit gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren kreativ weiterentwickelt werden.

- Neben den Städten und Gemeinden sind auch Bund und Länder gefordert, eine gemeinwohlorientierte und auf kooperativ organisierte Leistungen ausgerichtete Wohnungspolitik zu verfolgen. Zur Lösung der Wohnungsfragen gehört die Bodenfrage. In der Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entstehen – bottom-up – neue institutionellen Arrangements, die Eingang in die nationale (Förder-)Politik finden sollten.

- Regulative Vorgaben werden damit nicht überflüssig – sie dienen als notwendige Leitplanken der Orientierung. Die inhaltliche Ausrichtung der Boden- und Wohnungspolitik sollte jedoch nicht in Legislaturperioden denkenden politischen Mehrheiten überlassen bleiben. Die Definition von Gemeinwohl ist nicht statisch, sie entsteht als Ergebnis von permanenten Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren.

## ⇒ Literaturverzeichnis

Bündnis Bodenwende (Hg.) (2021): Sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land. Bundespolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021. Berlin. [https://www.bda-bund.de/wp-content/uploads/2021/04/Buendnis-Bodenwende\\_Wahlpruefsteine-2021.pdf](https://www.bda-bund.de/wp-content/uploads/2021/04/Buendnis-Bodenwende_Wahlpruefsteine-2021.pdf) (Zugriff 28. Mai 2021).

Büttner, Thiess; Zimmermann, Horst (2020): Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer?, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 100 (5), 380–383.

DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (2019): Den Boden der europäischen Stadt. Positionspapier. Debattenpapier des Ausschusses Bodenpolitik der DASL. Februar 2019.

Demeulemester, Thijs (2015): Zukunftsmodell Visionäres Wohnen. Bezahlbarer Wohnraum. Goethe-Institut Brüssel. <https://www.goethe.de/ins/be/de/kul/mag/20576082.html> (Zugriff 28.05. 2022).

Deutsche Bank 2022: Wohnimmobilien-Boom: Ende in Sicht? In: Perspektiven 5. <https://www.deutsche-bank.de/pk/sparen-und-anlegen/finanzmarktexpertise/PERSPEKTIVEN.html> (Zugriff am 10.05.2022).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. [https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/download/2017-10-16\\_difu-vhw-roadmap-bodenpolitik.pdf](https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/download/2017-10-16_difu-vhw-roadmap-bodenpolitik.pdf) (Zugriff 28. Mai 2022).

Dieterich, Hartmut (2005): Bodenmarkt und Bodenpolitik, in: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt am Main, Fritz Knapp Verlag, 374–421.

Eichstädt-Bohlig, Franziska (2020): Gemeinnütziges Wohnen als Finanzmarktroulette, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publishers, 114–129.

Ginski, Sarah; Schmitt, Gisela (2013): Wohnungsknappheit in Großstädten – was tun?, in: Raumplanung 4, 33–38.

Hengstermann, Andreas; Hartmann, Thomas (2021): Grund zum Wohnen. Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspek-

tive, in: Förster, Agnes, Schmitt, Gisela (Hg.): Große Quartiere. PND 1, 30–41. <https://www.planung-neu-denken.de/editions/> (Zugriff 28.Mai 2022).

Hertweck, Florian (2020): Die Bodenfrage reloaded, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publishers, 8–36.

Hesse, Markus (2020): »Property States« und die Finanzialisierung der Stadtentwicklung, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publishers, 131–143.

Horlitz, Sabine (2019): Community Land Trusts – Nachbarschaftliche Selbstverwaltung gegen Bodenspekulation und Verdrängung, in: Gerber, Brigitta; Kriese, Ulrich (Hg.): Boden behalten – Stadt gestalten, Zürich: rüffer & rub, 105–115.

IDW – Informationsdienst Wissenschaft (2021): Deutsche Wohnungs- und Immobilienmärkte zwischen Wachstum und Schrumpfung, <https://idw-online.news/2021/02/23/deutsche-wohnungs-und-immobilienmaerkte-zwischen-wachstum-und-schrumpfung/> (Zugriff am 12.05.2022).

Kriese, Ulrich (2019). Die Bodenrenten den Gemeinden – Aufruf »Grundsteuer: Zeitgemäß«, in: Gerber, Brigitta; Kriese, Ulrich (Hg.): Boden behalten – Stadt gestalten, Zürich: rüffer & rub, 401–415.

Kühne-Büning, Lidwina (2005): Wohnungsmarkt im System der Marktwirtschaft, in: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 18–87.

Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hg.) (2005): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.

LaFond, Michael; Knorr-Siedow; Thomas; Behm, Alexander; Sacharow, André (2020): Community Land Trust: Die Idee einer Sozialen Bodenplattform, in: polis-magazin 1. <https://polis-magazin.com/2020/01/community-land-trust-die-idee-einer-sozialen-bodenplattform/> (Zugriff:28.05.2022).

Löhr, Dirk (2019): Der Boden ist endlich – Landvergabe im (Erb-)Baurecht, in: Gerber, Brigitta; Kriese, Ulrich (Hg.): Boden behalten – Stadt gestalten, Zürich: rüffer & rub, 139–146.

Mayntz, Renate (2004): Governance theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 1. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/36439> (Zugriff: 28.05.2022).

Meacock, Anthony Engi; Hertweck, Florian (2020): »Kein Ersatz für Sozialen Wohnungsbau,« in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publishers, 255–260.

Merk, Elisabeth; Thalgott, Christiane (2020): Elisabeth Merk (Stadtbau-rätin München) und ihre Amtsvorgängerin Christiane Thalgott zum dortigen Modell der sozialgerechten Bodennutzung, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publishers, 194–207.

Novy-Huy, Rolf (2016): Das (Erb-)Baurecht als modernes Instrument der Stadt- und Bodenpolitik, in: ÖGFA – Österreichische Gesellschaft für Architektur (Hg.): Umbau\_28. Das Geschäft mit der Stadt, Basel: Birkhäuser, 82–87.

Pätzold, Ricarda; Rettich, Stefan; Edenhofer Ottmar (2020): Über die Nutzung des Bodens entscheiden sich Klimawandel und sozialer Zusammenhalt (Gesprächstranskript), in: Rettich, Stefan; Tastel, Sabine (Hg.): Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl, Berlin: Jovis Verlag, 23–35.

Pauw, Geert de; Hermesse, Donatiene (2012): L'Espoir. Ökologisches Bauen und bezahlbares Wohnen, in: id22: Institut für kreative Nachhaltigkeit (Hg.): Co-Housing Cultures. Handbuch für selbstorganisiertes, gemeinschaftliches und nachhaltiges Wohnen. Berlin: Jovis Verlag, 84–99.

Pauw, Geert de (2015). Die Stadt von morgen steht auf Gemeinschaftsland, in: Helfrich, Silke (Hg.): Commons, Bielefeld: transcript Verlag, 288-291. <https://doi.org/10.14361/9783839428351-042>.

Rettich, Stefan (2020): Der Boden – eine soziale Konstruktion, in: Rettich, Stefan; Tastel, Sabine (Hg.): Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl, Berlin: Jovis Verlag, 11–18.

Rettich, Stefan; Tastel, Sabine (Hg.) (2020): Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl, Berlin: Jovis Verlag. 133–138.

Reiß-Schmidt, Stefan (2020): Wie Luft und Wasser – Bodenrecht zwischen Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung, in: Rettich, Stefan; Tastel, Sabine (Hg.): Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl, Berlin: Jovis Verlag.

Reiß-Schmidt, Stefan (2022): Darf's ein wenig mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife, in: DBZ Deutsche Bauzeitschrift 1, 20–22.

Schmitt, Gisela (2008): Die Stadt für alle – Bestands- und Wohnungspolitik unter neuen Vorzeichen, in: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, 237–256.

Schmitt, Gisela (2017): New Deals: Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe; in: Schader Stiftung (Hg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Tagungsreader. Darmstadt, 110–116.

Schmitt, Gisela (2018): Die Wohnungsfrage in der Stadterneuerung. Daueraufgaben einer integrierten Stadtentwicklung, in: Altröck, Uwe, Kurth, Detlef, Kunze, Ronald; Schmidt, Holger; Schmitt, Gisela (Hg.): Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke. Jahrbuch 2017, Wiesbaden: Springer VS, 75–100.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, in: vhwFW 4, 189–193.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin (2012): Wohnungsbau und öffentliche Förderung, Sondierungspapier. [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/studien/IBA-Studie\\_Wohnungsbau.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/studien/IBA-Studie_Wohnungsbau.pdf) (Zugriff 28.05.2022).

Spars, Guido; Voigtländer, Michael (2015): Divergierende Wohnungsmärkte in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst I 3, 208–212.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg/Basel/Wien: Herder.

---

**Zitationsvorschlag:**

Schmitt, Gisela (2022): Wohnen auf gemeinsamen Boden. (Ethik und Gesellschaft 1/2022: Wohnvermögen). Download unter: <https://dx.doi.org/10.18156/eug-1-2022-art-2> (Zugriff am [Datum]).

---



**ethikundgesellschaft**  
**ökumenische zeitschrift für sozialetik**

**1/2022: Wohnvermögen**

Uwe Höger: Wohn-Vermögen. Zur wohnungswirtschaftlichen, politischen und biographischen Bedeutung des Einfamilienhauses in Deutschland

Gisela Schmitt: Wohnen auf gemeinsamen Boden

Corinna Hölzl: Potenziale und Grenzen von Housing Commons zur Reduzierung der Ungleichverteilung von urbanem Wohnvermögen – Das Beispiel des Mietshäuser Syndikats

Vanessa Lange, Jan Üblacker: Ländliche Gentrifizierung und soziale Konflikte. Das Beispiel Gerswalde bei Berlin

Julian Degan: Die Entwicklung der Wohnraumpreise. Wie die Wohnungsfrage wieder zu einer sozialen Frage wurde

Torsten Meireis, Lukas Johrendt, Clemens Wustmans: Die Stadt als Garten. Zum Recht auf urbanes Wohnen im Nachhaltigkeitskontext