

Benjamin Davy

Bodenmarkt/Bodenpolitik

S. 267 bis 278

URN: urn:nbn:de:0156-5599252



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Bodenmarkt/Bodenpolitik

Gliederung

- 1 Bodenmarktpolitik
- 2 Grundlagen der Bodenmarktpolitik
- 3 Ziele der Bodenmarktpolitik
- 4 Instrumente der Bodenmarktpolitik
- 5 Räumliche Planung und responsive Bodenpolitik

Literatur

Bodenmärkte erzeugen und verteilen Gelegenheiten zur privaten Bodennutzung. Die Allokation von Nutzungen und die Distribution von Vor- und Nachteilen erfolgt unter Rahmenbedingungen, die durch Eigentumsregeln, räumliche Planung und öffentliche Investitionen aufgestellt werden. Responsive Bodenpolitik begleitet die Allokation und Distribution durch den Ausgleich zwischen vielfältigen Interessen.

1 Bodenmarktpolitik

Ein Verständnis von Bodenmarktpolitik setzt die Kenntnis zentraler Begriffe dieses Politikfelds voraus. Hierzu zählen die Begriffe *Bodenpolitik*, *Bodenmärkte*, *Bodenmarktpolitik* ebenso wie der Begriff der *responsiven Bodenpolitik*.

1.1 Bodenpolitik

Bodenpolitik umfasst staatliche und kommunale Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen (vgl. Seele 1994; Davy 2005a; Dieterich 2005; Davy 2012; Kötter/Friesecke 2013; Davy 2014). In Deutschland ist die städtebauliche Planung eng mit der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das „Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge)“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz (GG) verknüpft (BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 – Baurechtsgutachten). Wegen der verfassungsrechtlichen Bindung der *Bauleitplanung* an den Boden ist das Baugesetzbuch ein wichtiges Instrument der Bodenpolitik (*Bauleitplanung* \triangleright *Bodenrecht*).

Für die Bodenpolitik ist Boden keine Tatsache, sondern eine soziale Konstruktion (Davy 2012: 25 ff.). Der Umgang mit Boden hängt von unterschiedlichen Sichtweisen und vielfältigen Nutzungs- und Gestaltungsansprüchen ab. Derselbe Teil der Erdoberfläche erscheint für die Eigentümerin als „mein Grundstück“, für ein Stadtplanungsamt als zu gestaltendes „Planungsgebiet“, für eine Grundstücksgesellschaft als begehrte „Immobilie“ oder für eine Bürgerinitiative als schützenswertes „Feuchtgebiet“. Boden wird unter anderem als Grundstück, als Territorium (Herrschaftsgebiet), als Wirtschaftsgut oder als Umweltressource verstanden und politischem Handeln unterworfen. Bodenpolitische Interventionen müssen auf die Vielfalt der sozialen Konstruktion des Bodens achten. Mit dem konstruktivistischen Bodenbegriff ist die Ablehnung eines naturalistischen Bodenbegriffs (z. B. „Blut und Boden“) verbunden.

1.2 Bodenmärkte und Bodenmarktpolitik

Bodenmärkte verteilen die Gelegenheiten zur Bodennutzung durch Verkauf, durch rechtsgeschäftliche Überlassung (Miete, Pacht), durch Selbstnutzung oder durch einfaches Behalten. Wirtschaftssubjekte betrachten den Boden als Wirtschaftsgut, das einerseits zur Wertbewahrung (Vermögensbestand), andererseits zur regelmäßigen Erzielung von Erträgen (Einkommensstrom) geeignet ist. Der Wert der Grundstücke in Deutschland wird auf 10 Billionen € geschätzt, und Bodeneigentum ist der wichtigste Baustein des Vermögensreichtums (Grabka 2014: 29). Fast alle wohlhabenden Menschen verfügen über Bodeneigentum: „Unter denjenigen, die über mehr als das Doppelte des Durchschnittsvermögens verfügen, können über 90 Prozent Immobilienbesitz vorweisen“ (Bundesregierung 2013: 236).

Da kein Grundstück genau dieselben Merkmale wie ein anderes aufweist, neigen Bodenmärkte zur Monopolbildung: Jedes Grundstück bildet seinen eigenen Markt. Für bodenmarktpolitische Zwecke sind zumindest mehrere Bodenmärkte zu unterscheiden:

- Zentrale, suburbane und periphere Bodenmärkte,
- Märkte für bebaute oder unbebaute Grundstücke,

- Märkte für Agrarland und Wälder sowie Wohn- und Gewerbebauland,
- Märkte für selbstgenutzte Grundstücke oder Renditeobjekte,
- Märkte für Spezialimmobilien (Hotel, Flughafen, Seniorenheim).

Angebot und Nachfrage auf den Bodenmärkten werden unter anderem durch volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen, das Bodenpreisniveau und die Grundrente, die Konversion freiräumlicher Flächen in Bauland, den Grad der Kommodifikation, die Bedingungen für Kreditfinanzierung, die Bandbreite alternativer Investitionsmöglichkeiten sowie allgemeine Lagequalitäten und die Qualität einzelner Grundstücke (vgl. die §§ 5 und 6 der Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken [ImmoWertV]) bestimmt. Zwischen deutschen Bodenmärkten und anderen nationalen und internationalen Teilmärkten bestehen wirtschaftliche Zusammenhänge. So haben ausländische Investoren in den letzten Jahren in großem Umfang und zu überhöhten Preisen Landwirtschaftsflächen erworben, vermutlich als Reaktion auf eine erwartete Lebensmittelkrise in der Volksrepublik China und Indien. Seit Beginn der Immobilien- und Finanzkrise im Jahr 2008 wurden in Deutschland Eigentumswohnungen deutlich über ihrem Sachwert gekauft, mutmaßlich eine „Flucht in Sachwerte“ als Reaktion auf Unsicherheiten auf dem Geldmarkt.

Die Bodenmarktpolitik umfasst staatliche und kommunale Maßnahmen, die das wirtschaftliche Verhalten bei Erwerb, Besitz, Nutzung und Übertragung der Rechte an Grundstücken beeinflussen. Das Verhalten auf Bodenmärkten besteht nicht nur im rechtsgeschäftlichen Verkehr mit Grundstücken (Transaktionsökonomie). Der bundesweite Flächenumsatz betrug zwischen 2007 und 2012 jährlich lediglich etwa 1 % des Bundesgebiets (GA-BRD 2014: 44). Für das Verständnis des Verhaltens auf Bodenmärkten ebenso bedeutsam sind die Nutzung (Überlassung an Mieter oder Pächter bzw. Selbstnutzung) und das Behalten des Bodens (Possessivökonomie): Jahr für Jahr werden 99 % der deutschen Grundstücksfläche nicht veräußert, sondern von ihren Eigentümern aktiv genutzt oder zumindest behalten.

1.3 Responsive Bodenpolitik

Neben der Bodenmarktpolitik sind weitere Bereiche der Bodenpolitik in Betracht zu ziehen. Die Bodenrechtspolitik besteht in der Definition und Zuordnung von Rechten und Pflichten an Grundstücken, vor allem in der Eigentumspolitik (▷ *Bodenrecht*; ▷ *Eigentumsgarantie*). Die Bodennutzungspolitik beeinflusst die Art und den Umfang der Nutzung von Grundstücken, etwa durch die ▷ *Bauleitplanung*. Die Bodenschutzpolitik dient der Bewahrung und Verbesserung des Bodens als Umweltmedium (▷ *Bodenschutz*; ▷ *Eingriffsregelung*; ▷ *Umweltpolitik*).

Die Vermischung von Natur und Institutionen zu Bodenmärkten sei, so Karl Polanyi (1957: 178), „perhaps the weirdest of all undertakings of our ancestors“ (deutsch: „das vielleicht bizarrste Unterfangen unserer Vorfahren“). Für die Bodenpolitik bestehen zwischen Natur, Institutionen und Märkten wechselseitige Abhängigkeiten. Wird diesen Abhängigkeiten nicht Rechnung getragen, bleibt Bodenpolitik erfolglos. Ein Beispiel bildet das sogenannte 30-ha-Ziel im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Reduzierung des Flächenverbrauchs bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 ha pro Tag), dessen Umsetzung am nicht aufgearbeiteten Konflikt zwischen Bodenrecht, Bodennutzung und Bodenschutz scheiterte (vgl. Davy 2010a). Im Gegensatz zu einer

solchen monorationalen Bodenpolitik sucht eine responsive Bodenpolitik den Ausgleich zwischen vielfältigen Wahrnehmungen und vermittelt zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Zur Umsetzung dieses Interessenausgleichs wird die Bereitschaft von Bodeneigentümern und anderen privaten Akteuren auf dem Bodenmarkt aktiviert, freiwillig an kooperativen Lösungen teilzunehmen (Davy 2005a: 123 f.). Das gelingt nicht immer. Responsive Bodenpolitik kombiniert daher freiwillige Mitwirkung und Selbstbindung, Anreize und Belohnungen sowie staatlichen und kommunalen Zwang: Erfolgreiche „Kooperation braucht Krallen!“ (Davy 2005b: 70 f.).

2 Grundlagen der Bodenmarktpolitik

2.1 Grundrente

Bodenmärkte werden durch die Gelegenheiten zur Erzielung von Grundrenten bestimmt. Die Grundrente ist der Nutzen des Bodeneigentümers (z. B. Einkommen, Produktionsvorteil, Konsumnutzen), der allein aufgrund seiner Stellung als Eigentümer und unabhängig von Investitions- oder Arbeitsleistungen erlangt wird (Davy 2012: 39 ff.). Die Grundrente kann als (tatsächliches oder fiktives) Einkommen pro Periode (z. B. Jahresreinertrag, Mietersparnis) oder – durch die Kapitalisierung der Reinerträge – als Vermögenswert ausgedrückt werden. Intuitiv ist einsehbar, dass der finanzielle Ertrag eines Getreidefeldes in der Nähe einer Stadt mit zunehmender Bevölkerung steigt (weil mehr Weizen gebraucht wird, steigen die Weizenpreise) oder der Ertrag eines Bürohochhauses bei sinkender Nachfrage nach Büroflächen fällt (weil weniger Mieteinnahmen erzielt werden), ohne dass die Eigentümer mehr oder weniger Kapital oder Arbeitskraft eingesetzt haben. In der Nutzenbilanz der Bodeneigentümer sind somit Nutzen enthalten, die weder Zinseinnahmen aus Investitionen noch Lohneinkommen für Arbeitsleistung bilden. Die Grundrente wird auch als Differentialrente (Qualitätsunterschiede des Bodens), Lagerrente (besondere Lagegunst) oder Monopolrente (Unvermehrbarkeit von Boden in 1a-Lagen) bezeichnet. Sinngemäß könnte man auch von einer Planungsrente (bei privaten Vorteilen, die durch die planungsrechtliche Zulässigkeit einer ertragreicheren Bodennutzung erlangt werden), einer Infrastrukturrente (bei privaten Vorteilen, die durch öffentliche Investitionen erlangt werden) oder einer ökologischen Grundrente (bei besonderen Umweltqualitäten eines Standorts) sprechen.

Der Nachweis von Grundrenten als Nutzen, den Bodeneigentümer ohne eigenen Aufwand erlangen, ist schwierig. Theoretisch kann die Grundrente als allokatonsneutraler Nutzen verstanden werden. Dieser Nutzen ist unnötig, damit ein Eigentümer den Boden in seiner gegenwärtigen Verwendung hält. Wird die Bodenverwendung nicht an Änderungen des Bodenertrages angepasst, liegt ein Hinweis auf die Existenz einer (vom Aufwand des Bodeneigentümers unabhängigen) Grundrente vor.

2.2 Baulandkonversion und Bonczek'sche Treppe

Die wichtigste Änderung der Bodenverwendung ist die Baulandkonversion. Idealtypisch ist darunter die Entwicklung unbebauter Grundstücke zu baureifem Land zu verstehen. § 5 ImmoWertV nennt als Stufen der Baulandkonversion vier Entwicklungszustände:

- Flächen der Land- und Forstwirtschaft,
- Bauerwartungsland,
- Rohbauland und
- baureifes Land.

Das Modell der Bonczek'schen Treppe (vgl. Bonczek/Halstenberg 1963; Bonczek 1978) veranschaulicht den Einfluss der \triangleright *Bauleitplanung* auf die Bodenmärkte: Je intensiver die rechtlich zulässige Nutzbarkeit eines Grundstücks ist und je näher ein Grundstück an seine bauliche Nutzung heranrückt, umso wertvoller ist das Grundstück. Die Wertsteigerung fällt im Vergleich des Bodenwerts vor und nach der Planung deutlich aus. So betrug im Jahr 2013 der durchschnittliche Preis für Ackerland in Nordrhein-Westfalen rund 4 € und der durchschnittliche Preis für Wohnbauland (freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser in guter Lage im Ruhrgebiet) zwischen 230 und 400 € (OGA NRW 2014: 25, 41). Die planungsbedingte Wertsteigerung (bis einschließlich Wertstufe Rohbauland) verbleibt nach geltendem Recht zumeist bei den begünstigten Eigentümern; lediglich die umlegungs- und erschließungsbedingten Wertsteigerungen können (zum Teil) zugunsten der Öffentlichkeit abgeschöpft werden. Die Bonczek'sche Treppe erinnert daran, dass planungsbedingte Wertsteigerungen die Eigentümer zu wertsteigernden Umnutzungen motivieren („Der Boden geht zum besten Wirt!“) und dass diese Bodenmarktentwicklung planerisch gelenkt werden kann.

2.3 Grundstückswertermittlung

Zur Ermittlung von Grundstückswerten werden selbstständige, unabhängige Gutachterausschüsse gebildet (§ 192 Baugesetzbuch [BauGB]). Zu den Aufgaben der Gutachterausschüsse zählen die Erstattung von Verkehrswertgutachten, die Führung der Kaufpreissammlung, die Ermittlung von Bodenrichtwerten sowie die Veröffentlichung von Informationen über die örtlichen Bodenmärkte (z. B. Liegenschaftszinssätze) und Grundstücksmarktberichten (§§ 193-199 BauGB; ImmoWertV). Die Grundstückswertermittlung bildet einen wichtigen Baustein der deutschen Bodenmarktpolitik (vgl. Kleiber 2010; Kleiber 2012). Die Ermittlung von Bodenrichtwerten und Verkehrswerten war ursprünglich für die Ausführung des Baugesetzbuchs gedacht (Bodenordnung, Enteignungsentschädigung), bildet heute aber eine wichtige Dienstleistung für die Akteure auf den Bodenmärkten sowie für die Finanzverwaltung. Für die Ermittlung des Verkehrswerts eines Grundstücks (§ 149 BauGB; §§ 15-23 ImmoWertV) kommen, je nach Zustand und Art seiner Nutzung, unterschiedliche Verfahren in Betracht (Vergleichswert-, Ertragswert-, Sachwertverfahren).

3 Ziele der Bodenmarktpolitik

Zu den grundlegenden Zielen der Bodenmarktpolitik zählen die effiziente Allokation des Bodens für die jeweils bestmögliche Nutzung sowie die gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung.

3.1 Bestmögliche Nutzung des Bodens

Die Allokation des Bodens besteht in seinen Nutzungen für unterschiedliche Zwecke, etwa als Anbau- oder Abbauboden, als Betriebsstandort, als Wohnbauland, als Verkehrsfläche (Davy 2005a: 117 f.). Nach der Flächenerhebung 2012 (Destatis 2013a: 22) beansprucht die Siedlungs- und Verkehrsfläche rund 13,5 % des deutschen Bundesgebiets (rund 357.000 km²; täglicher Anstieg um 74 ha); die Waldfläche beträgt rund 30,2 %, die Landwirtschaftsfläche rund 52,2 %.

Maßstab für den Allokationserfolg ist die Effizienz der Bodennutzung. Die Bodennutzung ist effizient, wenn nichts vergeudet wird. Denkbare Effizienzmaßstäbe weichen voneinander ab, je nachdem ob es um die für den Eigentümer nützlichste Verwendung des Bodens (betriebswirtschaftliche Effizienz), den größtmöglichen volkswirtschaftlichen Gesamtnutzen (gesamtwirtschaftliche Effizienz) oder die Maximierung der Umweltgüte der Bodennutzung (ökologische Effizienz) geht. Ein verteilungsneutraler Effizienzmaßstab prüft, ob eine gegebene Allokation zum Vorteil zumindest eines Wirtschaftssubjekts geändert werden kann, ohne zugleich die Lage eines anderen Wirtschaftssubjekts zu verschlechtern (Pareto-Effizienz).

Das Allokationsziel der Bodenpolitik ist die angestrebte, politisch gewollte Bodennutzung. Gleich welchen Effizienzmaßstab man anlegt, stets ist die bessere – und letztendlich die bestmögliche – Nutzung des Bodens das Ziel effizienter Allokation. Bereits die (ältere) Policywissenschaft stellte als das Allokationsziel die Forderung auf, dass „der Boden des Landes auf die bestmögliche Weise genutzt werde“ (von Justi 1760: 120). Die städtebaulichen Leitbilder (§ 1 Abs. 5 BauGB) konkretisieren das Allokationsziel der bestmöglichen Bodennutzung. Vor allem sollen die Bauleitpläne eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung“ gewährleisten. Ungeachtet der Vieldeutigkeit der *Nachhaltigkeit* als Leitbild können vor allem aus dem Konzept einer *Green Economy* wichtige Vorgaben für die Bodenmarktpolitik abgeleitet werden, insbesondere die Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung, Umweltschutz und Armutsbekämpfung (UN 2012: 10 ff.). Die bodenpolitischen Allokationsziele werden durch die *Bauleitplanung* konkretisiert und – wenn dies ihren Präferenzen und ihrer Wirtschaftskraft entspricht – von den Akteuren auf den Bodenmärkten umgesetzt (z. B. durch Entwicklung eines geplanten Wohngebiets; *Immobilienwirtschaft*).

3.2 Gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile

Die Distribution der Vor- und Nachteile der Bodennutzung beschreibt, wem die Vorteile der Bodennutzung zufließen und wer mit den Nachteilen der Bodennutzung belastet wird (Davy 2005a: 118 f.). Um die Distribution der Nutzen und Lasten der Bodennutzung geht es etwa bei der Bodenbesteuerung, wenn vermögens- oder einkommensbezogene Abgaben vom Grundstückseigentum und der Bodennutzung erhoben oder nicht erhoben werden (die rund 10 Billionen € deutschen Bodenvermögens werden seit 1997 keiner Vermögenssteuer unterworfen). Distributionsrelevant ist auch die Entscheidung, ob der *Planungsmehrwert* bei den Eigentümern verbleibt oder zugunsten der Öffentlichkeit abgeschöpft wird. Die bodenpolitische Distribution umfasst vor allem die Verteilung von Verfügungs- und Nutzungsrechten am Boden. Bundesweit werden lediglich rund 46 % aller Wohneinheiten von ihren Eigentümern bewohnt (Destatis 2013b: 149). Die Eigentümerquote ist am höchsten im Saarland (64 %), in Rheinland-Pfalz (58 %) und Niedersachsen (55 %) und am niedrigsten in Hamburg (23 %) und Berlin (15 %). Negative Wirkungen

der bundesweit niedrigen Eigentümerquote werden durch das Mietrecht begrenzt, das Mietern – etwa durch Kündigungsschutz – eine eigentumsähnliche Stellung verschafft (BVerfG, Beschluss vom 26.05.1993, Az. 1 BvR 208/93, BVerfGE 89, 1 – Besitzrecht des Mieters). Bedeutsam für die Distribution, wenngleich schwer zu messen, sind faktische, mittelbare und nicht monetäre Vor- und Nachteile. Die Nachteile der Nachbarn eines verwaarlosten Grundstücks oder die Vorteile der Nachbarn eines ökologisch aufgewerteten Grundstücks werden auch ohne Änderung des formalrechtlichen Grundstückseigentums verteilungswirksam.

Die Bodenfrage ist eine Frage der Gerechtigkeit (vgl. Dieterich/Dieterich 1997). Für die deutsche Bodenmarktpolitik legt § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB „eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung“ als Maßstab fest. Dieser Maßstab kombiniert Elemente der utilitaristischen Gerechtigkeit („Wohl der Allgemeinheit“) und der sozialen Gerechtigkeit („sozialgerechte Bodennutzung“). Die Umsetzung dieses Distributionsziels wird durch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte sowie durch die \triangleright *Eigentumsgarantie* begrenzt. Eine besondere Bedeutung für die Sicherung des „räumlichen Existenzminimums“ (vgl. Davy 2010b) haben räumliche \triangleright *Gemeinschaftsgüter* sowie die Zugänglichkeit des öffentlichen Raums (\triangleright *Öffentlicher Raum*) für Menschen ohne oder mit geringem Einkommen.

4 Instrumente der Bodenmarktpolitik

Im Rahmen der Bodenmarktpolitik kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz. Die sogenannte Kommodifikation sowie die planungsrechtliche Steuerung zählen dabei zu den anerkannten bodenmarktpolitischen Instrumenten, während das kostenorientierte Bodenmanagement oder auch die Durchsetzung einer Bodenreform einen innovativen Charakter aufweisen, der eine geringere Akzeptanz genießt.

4.1 Kommodifikation

Damit ein Bodenmarkt überhaupt erst entstehen kann, muss „der Boden“ für den Wirtschaftsverkehr vorbereitet werden. Die Kommodifikation umfasst alle Maßnahmen, durch die Boden zum nutzbaren Wirtschaftsgut und zur handelbaren Ware wird (vgl. Renner 1965). Wichtige Bestandteile der Kommodifikation sind das zivilrechtliche Sachenrecht, die Landesvermessung sowie die Führung des Liegenschaftskatasters und des Grundbuchs. Im Liegenschaftskataster ist zu sehen, welche Grundstücke existieren, und aus dem Grundbuch ist ersichtlich, wem diese Grundstücke gehören. Zudem bestimmen öffentlich-rechtliche Vorschriften (z. B. Straßenrecht, Festsetzung als öffentlicher Park), welche Grundstücke einer ausschließenden Nutzung entzogen und dem Gemeingebrauch gewidmet werden. Solche Bestimmungen werden als Dekommodifikation bezeichnet.

4.2 Planungsrechtliche Steuerung

Die Darstellung und Festsetzung erlaubter oder anzustrebender Bodennutzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen konkretisieren bodenpolitische Ziele (\triangleright *Flächennutzungsplan*; \triangleright *Bebauungsplan*). Zudem enthält das BauGB eine Vielzahl von Instrumenten, die der Umsetzung

planerischer Festsetzungen dienen (Bodenmanagement). Dazu gehören die Veränderungssperre (§§ 14 ff. BauGB), das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde (§§ 24 ff. BauGB), das Planungsschadensrecht (§§ 39 ff. BauGB), die Bodenordnung (§§ 45 ff. BauGB), die städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB), die Erschließung (§§ 123 ff. BauGB) sowie Maßnahmen für den Naturschutz (§§ 135a ff. BauGB). Weitere Steuerungsmöglichkeiten bietet das besondere Städtebaurecht (z. B. städtebauliche Sanierungsmaßnahmen). Daneben bestehen zahlreiche sondergesetzliche bodenpolitische Steuerungsmöglichkeiten (z. B. Eisenbahn-, Straßen-, Bergwirtschafts-, Umweltrecht).

4.3 Kostenorientiertes Bodenmanagement

Kein einheitliches Instrument der Bodenmarktpolitik, sondern ein Bündel lose zusammenhängender Maßnahmen bildet das kostenorientierte Bodenmanagement. Wirtschaftliches Verhalten wird nicht nur durch die erwarteten Erträge, sondern auch durch die aufzubringenden Kosten bestimmt. Private oder betriebliche Kosten der Grundstückseigentümer umfassen Aufwendungen für den Erwerb, fortgesetzten Besitz und die Nutzung eines Grundstücks (z. B. Kaufpreis, Bau- und Instandhaltungskosten, Bewirtschaftungskosten). Opportunitätskosten sind der Nutzen der besten Alternative der Grundstücksverwendung, auf den der Grundstückseigentümer infolge der gegenwärtigen Nutzung verzichtet. Soziale Kosten sind nachteilige Folgen der Grundstücksnutzung, die nicht der Grundstückseigentümer, sondern die Allgemeinheit (Kommune, Anwohner, Passanten) zu tragen hat (z. B. nicht internalisierte Umweltbeeinträchtigungen). Transaktionskosten sind Aufwendungen des Grundstückseigentümers, die eine Änderung oder Neugestaltung der Rechte und Pflichten des Grundstückseigentümers betreffen (z. B. Verhandlungsaufwand, Gebühren für notarielle Beurkundung eines Grundstückskaufs). Bodenmarktpolitisch angestrebte Ziele können durch eine zielgerichtete Beeinflussung dieser Kosten gefördert werden, insbesondere in einer Possessivökonomie mit niedrigen Ertragserwartungen (Davy 2006: 110 ff.).

4.4 Bodenreform

Durch die Werttheorien der klassischen Volkswirtschaftslehre (Smith, Ricardo, Marx), die sich eingehend mit der Grundrente beschäftigten, wurden zahlreiche Bodenreformer inspiriert. Sie waren davon überzeugt, dass Grundrenten ungerechtfertigtes Einkommen der Bodeneigentümer bilden. So zogen George (1892) und Damaschke (1922) daraus den Schluss, die Grundrente müsse den Eigentümern durch eine Bodenwertsteuer („single land tax“) entzogen werden. Howard (1898) wiederum entwickelte das Konzept einer Gartenstadt, deren Gebiet von einem Trust-Kollegium zu erwerben wäre und an deren Grundstücken nur vorübergehende Nutzungsrechte eingeräumt werden dürften, wobei die Grundrente zur Bezahlung der Infrastruktur verwendet werden solle. Bernoulli (1946) plädierte schließlich für eine aktive kommunale Bodenpolitik: Die Gemeinde solle den Stadtboden von den Privaten zurückkaufen, ihnen Baurechte einräumen und die Kaufsumme aus der Grundrente finanzieren.

In Deutschland ist das Instrument der Bodenreform nur als historische Erinnerung (z. B. Art. 155 der Weimarer Reichsverfassung 1919) bedeutsam, was vermutlich am beschämenden Umgang mit dem Vermächtnis der „demokratischen Bodenreform“ in der Sowjetischen Besatzungszone liegt (vgl. Modrow/Watzek 2005; Paffrath 2004). Die Bundesrepublik musste zwar die Bodenreformgrundstücke entsprechend den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

für Menschenrechte nicht an die Alteigentümer zurückgeben (EGMR Große Kammer 02.03.2005, 71916/01 u. a. – von Maltzan et al. v. Deutschland), durfte sie aber von den Neubauern enteignen und für sich behalten (EGMR Große Kammer 30.06.2005, 46720/99 u. a. – Jahn et al. v. Deutschland). Bodenreform ist seither in Deutschland mit dem Eindruck eines Taschenspielertricks behaftet. Dessen ungeachtet ließen sich drängende Themen für eine aktuelle Bodenreformdebatte unschwer benennen: ineffiziente Eigentumsstrukturen als Folge des demografischen Wandels, die Eigentumsbildung als Instrument der Sozialpolitik, der Vorteilsausgleich zwischen den Eigentümern baulich nutzbarer Grundstücke und den Grundstückseigentümern im Außenbereich.

5 Räumliche Planung und responsive Bodenpolitik

Responsive Bodenpolitik antwortet auf die unterschiedlichen Sichtweisen und pluralen Rationalitäten der sozialen Konstruktion „des Bodens“ (Davy 2005a). Dies betrifft insbesondere die situationsbezogene Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Grundstückseigentümer durch den Bundes- oder die Landesgesetzgeber (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981, Az. 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300/335-336 – Naßauskiesung). Die Nutzungsrechte an einer Bundesstraße müssen anders als die Nutzungsrechte an einem Baugrundstück ausgestaltet werden, die Nutzung eines Gewerbegebiets muss anderen Regeln als die Nutzung eines Gemeinschaftsgartens oder eines Landschaftsschutzgebietes folgen (vgl. Davy 2012). Die Kommodifikation des Bodens darf nicht jedes Grundstück wie ein Grundstück für Einfamilienhausbau behandeln (vgl. Davy 2014). Erfolgreiche Bodenmarktpolitik verbindet daher ausschließende (private) Bodennutzungen mit gemeinschaftlichen Bodennutzungen (▷ *Gemeinschaftsgüter*). Ein Baugrundstück im privaten Eigentum kann nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn es mit räumlichen Gemeinschaftsgütern (z. B. einer Straße) verbunden ist. Während für das Baugrundstück auf dem entsprechenden Bodenmarkt ein individuell zu vereinbarenden Preis zu bezahlen ist, soll die Straßennutzung zum Gemeingebrauch ohne individuelles Entgelt zur Verfügung stehen. Umgekehrt sind auch viele räumliche Gemeinschaftsgüter nur dann sinnvoll, wenn sie mit privaten Bodennutzungen verbunden sind. So wäre es höchst unwirtschaftlich, Straßen zu bauen, die keinerlei Erschließungsfunktion entfalten.

Responsive Bodenpolitik weist vielfältigen Bodennutzungen unterschiedliche Eigentumsregeln – soll heißen: Nutzungsrechte – zu. Zumindest folgende Bodennutzungen sind zu unterscheiden (vgl. Davy 2012; Davy 2014):

- ausschließende (private) Bodennutzungen:
 - Inselnutzungen (z. B. Einfamilienhaus);
 - Verwandtschaftsnutzungen (z. B. Geschäftslokale in einer Einkaufsstraße);
 - Unternehmensnutzungen (z. B. Vertriebsstellen eines Großunternehmens);
 - Behälternutzungen (z. B. einzelnes Geschäftslokal in einem Einkaufszentrum).
- gemeinschaftliche Bodennutzungen:
 - opportunistische Nutzungen (z. B. Befahren einer Straße im Gemeingebrauch);
 - Allmendenutzungen (z. B. Teilhabe am urbanen Gemeinschaftsgarten);

Bodenmarkt/Bodenpolitik

- infrastrukturelle Nutzungen (z. B. Wasserver- und Abwasserentsorgung);
- Umweltnutzungen (z. B. Atmen).

Die Unterscheidung zwischen ausschließenden und gemeinschaftlichen Bodennutzungen eröffnet, da vielfältige Kombinationen möglich sind, einen weiten Gestaltungsspielraum für räumliche Planung. Daher können durch die Bauleitplanung die Voraussetzungen für eine polyrationale Mischung von privaten und gemeinschaftlichen Bodennutzungen geschaffen werden (vgl. Davy 2012; Davy 2014). Dies erfordert in manchen Fällen, den Bodenmärkten die Steuerung der Bodennutzung zu entziehen, somit eine Dekommodifikation vorzunehmen (vgl. Kolocek 2013). In jedem Fall müssen die Eigentumsregeln der verschiedenen Bodennutzungen so ausgestaltet werden, dass sie die angestrebten Allokations- und Distributionswirkungen entfalten. Der normative Maßstab dieser Ausgestaltung ist in Deutschland in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB zu finden, der „eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung“ vorschreibt.

Literatur

- Bernoulli, H. (1946): Die Stadt und ihr Boden. Erlenbach-Zürich.
- Bonczek, W. (1978): Stadt und Boden. Boden-Nutzungs-Reform im Städtebau. Hamburg.
- Bonczek, W.; Halstenberg, F. (1963): Bau – Boden. Bauleitplanung und Bodenpolitik. Hamburg.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland – Vierter Armuts- und Reichtumsbericht. Bonn.
- Damaschke, A. (1922): Die Bodenreform. 19. Auflage. Jena.
- Davy, B. (2005a): Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 117-125.
- Davy, B. (2005b): Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik. In: vhw Forum Wohneigentum 2005/2, 67-72.
- Davy, B. (2006): Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Dortmund.
- Davy, B. (2010a): Freiraumsicherung durch Bodenpolitik – Was passieren müßte, wenn wir das Ziel-30-ha ernst nähmen. In: Klemme, M.; Selle, K. (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, 258-271.
- Davy, B. (2010b): Räumliches Existenzminimum. Zu Bodenpolitik und Menschenwürde im Sozialstaat. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 72 (4), 145-152.
- Davy, B. (2012): Land policy. Planning and the spatial consequences of property. Farnham/Burlington.
- Davy, B. (2014): Polyrationale property: rules for the many uses of land. In: International Journal of the Commons 8 (2), 472-492.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013a): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2012. Wiesbaden. = Fachserie 3, Reihe 5.1.

- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013b): Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2013. Wiesbaden.
- Dieterich, H. (2005): Bodenmarkt und Bodenpolitik. In: Kühne-Büning, L.; Nordalm, V.; Steveling, L. (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt am Main, 374-421.
- Dieterich, B.; Dieterich, H. (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Braunschweig/Wiesbaden.
- GA-BRD – Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2014): Immobilienmarktbericht Deutschland 2013. Bonn.
- George, H. (1892): Fortschritt und Armut. Berlin.
- Grabka, M. M. (2014): Verteilung und Struktur des Reichtums in Deutschland. In: Lauterbach, W. (Hrsg.): Reichtum, Philanthropie und Zivilgesellschaft. Wiesbaden, 21-45.
- Howard, E. (1898): To-morrow: A peaceful path to real reform. London.
- Kleiber, W. (2010): Verkehrswertermittlung von Grundstücken. Köln.
- Kleiber, W. (2012): Marktwertermittlung nach ImmoWertV. Köln.
- Kötter, T.; Friesecke, F. (2013): Modelle und Strategien kommunaler Bodenpolitik. In: Kummer, K.; Frankenberger, J.; Kötter, T. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Berlin, 373-419.
- Kolocek, M. (2013): The human right to housing in the 27 member states of the European Union. In: European Journal of Homelessness 7 (1), 135-154.
- Modrow, H.; Watzek, H. (Hrsg.) (2005): Junkerland in Bauernhand. Die deutsche Bodenreform und ihre Folgen. Berlin.
- OGA NRW – Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2014): Grundstücksmarktbericht 2014. Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Paffrath, C. (2004): Macht und Eigentum. Die Enteignungen 1945–1949 im Prozeß der deutschen Wiedervereinigung. Köln/Weimar/Wien.
- Polanyi, K. (1957): The great transformation. The political and economic origins of our time. Boston.
- Renner, K. (1965): Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion. Stuttgart.
- Seele, W. (1994): Elemente und Probleme der städtischen Bodenpolitik. In: Borchard, K.; Weiß, E. (Hrsg.): Bodenpolitik in Vergangenheit und Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Walter Seele. Bonn, 3-12. = Beiträge zum Städtebau, Heft 14.
- UN – United Nations (ed.) (2012): Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. New York, NY. = UN-Dokument A/CONF.216/XX.
- von Justi, J. H. G. (1760, reprografischer Nachdruck 1965): Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten I. Aalen.

Weiterführende Literatur

Davy, B. (2014): Was ist und wem nützt Bodenpolitik? In: Flächenmanagement und Bodenordnung 76 (5), 193-200.

Hartmann, T. (2011): Clumsy floodplains. Responsive land policy for extreme floods. Farnham/Burlington.

Ingram, G. K.; Hong, Y.-H. (eds.) (2009): Property rights and land policies. Cambridge.

Needham, B. (2006): Planning, law and economics. The rules we make for using land. Abingdon/Oxon.

Webster, C.; Lai, L. (2003): Property rights, planning and markets. Managing spontaneous cities. Cheltenham.

Bearbeitungsstand: 12/2016