

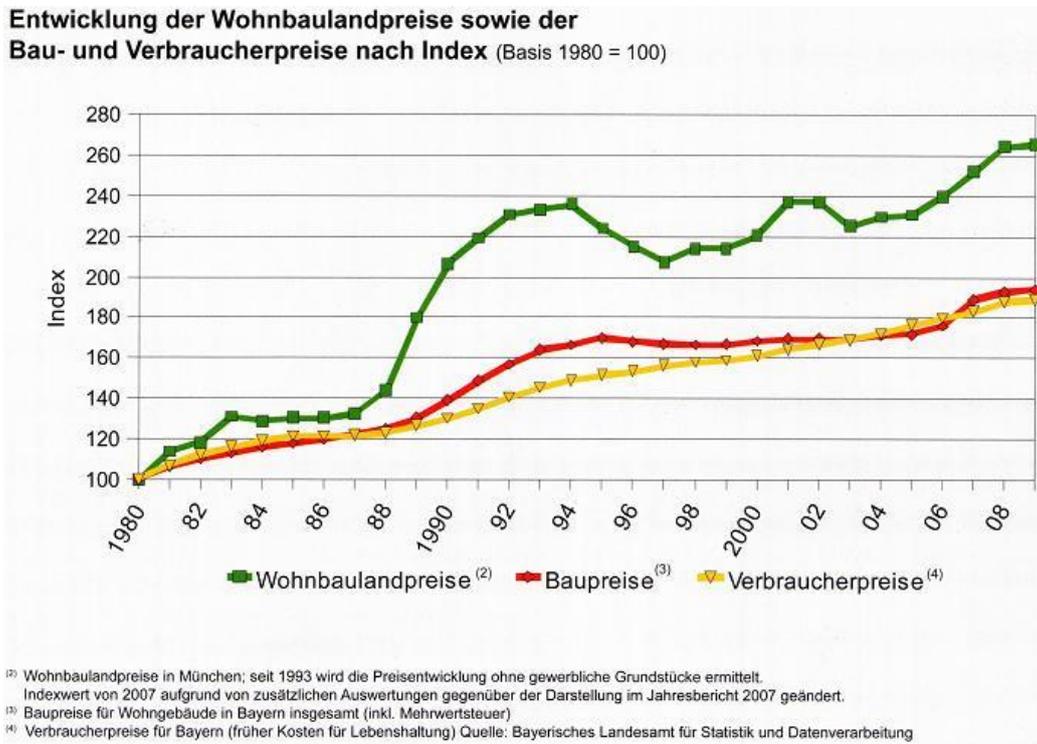
Spekulation mit Bauland: Wem gehört der Planwertgewinn?

Der globale Trend zur Urbanisierung steigert den Flächenbedarf innerhalb der Städte und in ihrem Einzugsgebiet. Deshalb wird Boden zunehmend zu einem interessanten Spekulationsobjekt. Grund- und Immobilienvermögen gilt gerade nach den Erfahrungen aus der Finanzkrise (wieder) als eine der sichersten Anlageformen, denn ein Totalverlust (wie z.B. bei Aktien) ist bei Grundstücken nahezu unmöglich oder zumindest versicherbar. Darüber hinaus versprechen Immobilieninvestments in künftig gefragten Lagen einen Wertzuwachs. Dieser fällt ganz besonders üppig aus, sobald ein Grundstück von der zuständigen Kommune als Bauland ausgewiesen wird. Während für die Kommune in diesem Moment hohe Kosten für die Erschließung anfallen, vervielfacht sich der Wert des Bodens durch eben diese Schaffung der entsprechenden Infrastruktur. Von diesem so genannten Planwertgewinn profitiert der Grundeigentümer, ohne dass er dafür eine Gegenleistung erbringen musste. Die Spekulation mit Boden verspricht für die Spekulanten in diesem Fall also besonders hohe Gewinne.

Hans-Jochen Vogel, damals Münchens Oberbürgermeister, illustrierte schon 1971 in seinem Artikel „Bodenloses Bodenrecht“ Probleme, die aus einer Bodenspekulation resultieren können. Darin rechnete er vor, dass Geldvermögen durch Inflation gemindert werde, während das Horten von Grund und Boden in München bei Preisanstiegen um schon damals nicht selten 2.036 Prozent in 20 Jahren traumhafte Renditen beim Wiederverkauf versprachen. Vogel kritisierte, dass der Verkäufer zu dieser Rendite allerdings kaum etwas beigetragen habe, denn die Wertsteigerungen „kamen im Wesentlichen deshalb zustande, weil die Gemeinschaft Ackerland als Bauland auswies und neue Straßen, Kanäle, Schulen und andere Gemeinschaftseinrichtungen gebaut hat.“¹ Obendrein würde die Entwicklung dieser „leistungslosen Gewinne“ durch das Steuerrecht noch begünstigt, weil derjenige, der sein Geld in Grundstücken anlege, weit weniger Steuern zahlen müsse als jemand, der sich für den gleichen Betrag Aktien kaufe. Nach Ablauf einer Spekulationsfrist – damals betrug sie zwei, heute zehn Jahre – seien die Gewinne obendrein noch steuerfrei. Die Profite der Grundstückspekulanten gingen folglich nicht nur zulasten der Käufer, sondern auch zulasten der Allgemeinheit: Zum einen, weil die Städte „einen immer größeren Teil ihres Steueraufkommens für den Grunderwerb ausgeben“ müssen und sich andererseits im Konfliktfall diejenige Bodennutzung durchsetze, die den höheren Profit abwerfe: „So schlägt das Warenhaus das Kulturzentrum, die Bank das alteingesessene Café und das Bürohaus den Biergarten aus dem Felde.“ Vogel führte die dargestellte Problematik auf einen grundsätzlichen Fehler im deutschen Bodenrecht zurück, welches den Boden als eine beliebige Ware behandle, obgleich „niemand auch nur eine Minute leben könnte, ohne ein Stück Boden zu benutzen“ und obwohl der Boden sich nicht wie eine andere beliebige Ware produzieren lasse. Das ebenso lebenswichtige Gut Wasser unterliege hingegen einer strengen Gesetzesbindung, welche die Gewinnung des Wassers ebenso detailliert regle wie seine Verteilung. Im Gegensatz zum Bodenpreis werde der Wasserpreis aber von öffentlichen Körperschaften entschieden, nicht durch Angebot und Nachfrage. Betrachtet man die heutige Situation, so stellt man fest, dass sich an der damals beklagten Problematik im Grunde nichts geändert hat.

¹ Vogel, Hans-Jochen: Bodenloses Bodenrecht, in: STERN Nr. 23, 1971, S. 15

Der Preisanstieg bei Bauland fällt dabei deutlich höher aus als die Preisentwicklung der Verbraucher- oder der reinen Baupreise. Der leichte Rückgang der Baulandpreise in der Mitte der neunziger Jahre erklärt sich übrigens dadurch, dass nach Ende des Kalten Krieges in München etliche große Kasernenareale frei wurden und von der Stadt München übernommen und überplant werden konnten. Da dies aber mittlerweile fast abgeschlossen ist, wird Münchens Bedarf an Wohnbauland



Quelle: Immobilienmarktbericht 2009 des Gutachterausschusses der Landeshauptstadt München, S. 17

in naher Zukunft an Grenzen stoßen, sofern der Zuzug unvermindert fortschreitet, wovon derzeit auszugehen ist. Der heutige Flächenmangel ist schon erstaunlich, wenn man sich etwa anhand von alten Bau- und Flächennutzungsplänen vergegenwärtigt, dass vor nur 70 Jahren zum Beispiel Pasing und Obermenzing noch weit von der Münchner Innenstadt entfernt liegende eigenständige Ortschaften waren, die Flächen dazwischen heute aber eng besiedelt sind.

Geht man von einer durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate in Höhe von 3 Prozent aus, konnte der Käufer eines im Jahr 1960 erworbenen Wohnbaugrundstücks bei einem Verkauf im Jahre 1998 einen Verkaufserlös erzielen, der inflationsbereinigt gut 14 mal höher war als der Kaufpreis. Die Preisbildung auf dem Bodenmarkt wird dabei vorrangig durch die Lage eines Grundstücks bestimmt. Die Wertentwicklung von Grundbesitz ist in der Regel also nicht abhängig von Leistung und Einsatz des Eigentümers, sondern davon, ob die Gemeinde eine attraktive Umgebung mit einer guten Infrastruktur schafft. Gelingt dies, steigt die Nachfrage und damit auch der Preis bzw. der Wert. Hätte der Eigentümer also damals Ackerland erworben und wäre das Grundstück erst im Laufe der Jahrzehnte in Bauland umgewandelt und erschlossen worden, hätte sich der Gewinn nochmals vervielfacht. Die Baulandpreise sind z.B. im ehemaligen Kasernenareal Ackermannbogen allein im Jahr 2010 um 40 Prozent gestiegen. Diese Preisexplosion machte bereits stehen-

de Finanzierungspläne mehrerer Baugemeinschaften zunichte.²

Versuche zur Installation eines Planwertausgleichs

In den 1970er Jahren stieß Hans-Jochen Vogel eine politische Diskussion an, um die Möglichkeiten zur Abschöpfung des Planwertgewinnes zugunsten der Allgemeinheit auszuloten. Wie viele vorherige Bodenreformbestrebungen blieb die Diskussion jedoch in einem theoretischen Stadium stecken. Für eine Verwirklichung hätte es großer politischer Anstrengungen und Änderungen bedurft, welche mit marktliberalen Vorstellungen offensichtlich unvereinbar waren. So verschwanden die Reformideen zur Abschöpfung von Planwertgewinnen in den frühen 1970er Jahren ziemlich schnell wieder von der politischen Agenda ; sie ereilte damit das Schicksal aller vorangegangenen bodenpolitischen Diskussionen und Vorhaben . In Deutschland fanden bodenpolitische Diskussionen bis heute zumeist nur aus ökonomischen Zwängen heraus statt. Hier ist an die Bodenreformbewegung um Adolf Damaschke und die Freilandbewegung um Silvio Gesell zur Zeit der Weimarer Republik zu erinnern, vor allem aber an die Nachkriegsjahre der beiden Weltkriege (in Folge umfangreicher Zerstörung von Wohnungsbeständen und aufgrund von Gebietsverlusten und Vertriebenenströmen), in denen ein starker Mangel an Wohnraum herrschte: „Allein 1950 fehlten etwa 4,5 Millionen Wohnungen [...]. Eine gewaltige Lücke, die durch den sozialen Wohnungsbau geschlossen werden sollte. Die Auswirkungen dieser staatlich gesteuerten Marktentwicklung sind bis heute zu beobachten. Sie verstärkten sich noch dadurch, dass der Mietmarkt in Deutschland schon früh liberalisiert wurde – im Gegensatz zu anderen Ländern.“³

Mehrfach wurden auch politische Versuche unternommen, eine rechtliche Grundlage für einen „Planwertausgleich“ zu schaffen, der die willkürliche Begünstigung von Grundeigentümern infolge wertsteigernder Bauleitplanung ausgleichen sollte. Der erste Versuch zog sich von 1950 bis 1960 hin. Die so genannte „Lex Dittus“ sollte es den Kommunen ermöglichen, eine Planungswertausgleichsabgabe zu erheben. Im Entwurf des Bundesbaugesetzes (BBauG), der am 26.10.1955 in den Bundestag eingebracht wurde, war deshalb vorgesehen, dass begünstigte Grundeigentümer 80 Prozent der Steigerung des Bodenwertes an die Kommunen zur Verwendung für städtebauliche Aufgaben abführen sollten. „Im 1960 verabschiedeten Bundesbaugesetz fand die Planungswertausgleichsabgabe jedoch keine Berücksichtigung. Es sah dagegen die Erhebung einer erhöhten Grundsteuer (sog. Baulandsteuer) für unbebaute baureife Grundstücke vor.“⁴

Die SPD unternahm Anfang bis Mitte der 1970er Jahre unter Hans-Jochen Vogel und Karl Ravens, Vogels Nachfolger als Bundesbauminister, den bereits erwähnten Versuch einer umfangreichen Bodenrechtsreform. Hauptziel war auch hier, eine Möglichkeit für die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen zu schaffen. Diese sollte ursprünglich mit einer entsprechenden Steuerreform einhergehen, „die den Zuwachs des privaten Konsums zugunsten der Gemeinschaftsinvestitionen bremst“⁵. Weil die Ausweisung zu Bauland den Verkehrswert eines Grundstücks auf dem Bodenmarkt deutlich erhöht, bezeichnete Vogel dies in seinem STERN-Artikel als „Monopolprofite und gemeinschaftsschädliche Sondervorteile“ für die Grundstückseigentümer, die zu einer „Fehlakkumulation“ führen und zulasten der Allgemeinheit gingen, da der Anteil des

2 Vgl. Draxel, E.: Preisexplosion zerstört Traum vom Eigentum, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.12.2010, S. R 9

3 Rottwilm, Ch.: Ein Volk von Mietern, in: Spiegel online vom 04. Juli 2009, download unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,633636,00.html>

4 Junker, T.: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen durch Gemeinden, S. 31

5 Vogel, H.-J.: Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift Heft 35, 1972, S. 1544

Bodenpreises an den Gesamtkosten von Gemeinschaftseinrichtungen einen immer größeren Anteil verschlinge. Der jeweilige Grundeigentümer erziele hier einen leistungslosen Gewinn, während die Ausweisung und Planung der Einrichtung für die Gemeinde mit erheblichen Kosten verbunden sei, die nur zum Teil durch das Erschließungsbeitragsrecht abgedeckt würden. Zu nennen wären hier unter anderem Baulandentwicklung, Kosten für die Beauftragung eines Planungsbüros oder Erstellung von Gutachten sowie die Einrichtung und Erweiterung weiterer gemeindlicher Einrichtungen wie zum Beispiel, Straßen, Erholungsflächen und Gemeinschaftseinrichtungen. Im STERN forderte Vogel entsprechende Bundesgesetze, die solche Ziele verwirklichen sollten wie „Beseitigung des Spekulationsprivilegs, Versteuerung des Wertzuwachses, Abführung der Planungsgewinne an die Gemeinschaft [...], erweiterte An- und Vorkaufsrechte der Gemeinde“. Er verwies auf das Vorbild Stockholms, „weil dort ein sehr großer Teil des gesamten städtischen Territoriums in der Verfügungsgewalt der Stadt steht und Private an Grund und Boden nur ein befristetes Nutzungseigentum erlangen können.“ Das Bodeneigentum müsse der Privilegien entkleidet werden, die die Geldanlage in Grundstücken und die Spekulation begünstigen und besonders verlockend erscheinen ließen (Vogel 1972, S. 1545). Explizit sprach sich Vogel aber gegen Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens aus, da dies mit der Entfaltung der Eigentumssphäre nicht vereinbar sei, dem Privatkapital jeden Anreiz nehmen würde, in Neubauten zu investieren, und unaufbringbare Entschädigungssummen zur Folge hätte.

1972 veröffentlichte die Bodenrechtskommission der SPD einen Vorschlag, der die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer und eines Planungswertausgleichs vorsah: „Die Bodenwertzuwachssteuer sollte auf alle Bodenwertsteigerungen erhoben werden und zwar unabhängig davon, ob der Eigentümer die Wertsteigerungen durch Veräußerung realisiert hat oder nicht. Der Steuersatz sollte zwischen 20 % und 40 % des Wertzuwachses betragen.“⁶

Gegen diesen Vorschlag wurden allerdings verfassungsrechtliche Bedenken erhoben: Da es sich um die „Besteuerung nicht realisierter Gewinne“ handle, könnte dies zur Folge haben, dass ein Grundstückseigner gezwungen wäre, seinen Grund zu verkaufen, um die Steuern zu bezahlen. Dies wäre mit der Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG unvereinbar. Vor allem hätten Befürchtungen eine Rolle gespielt, dass man durch eine Abschöpfung von Planwertgewinnen Investitionen in relevanter Weise erschwere. Immerhin gelang es der SPD aber, Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB) zu verankern, die den Kommunen seither mehr bodenpolitischen Einfluss einräumen und als Grundlage für Erhaltungs- und Zweckentfremdungssatzungen oder Vorkaufsrechte dienen.

Auch das 1994 in München eingeführte kommunale Planungsinstrument „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) geht auf diese Reform des BauGB zurück und gilt heute als bundesweit einmalige „Planwertabschöpfung light“.⁷ Dieses Instrument kommt einer Abschöpfung von Planwertgewinnen noch am nächsten, bei dem sich Grundeigentümer in einem städtebaulichen Vertrag mit der Landeshauptstadt verpflichten, sich an der Finanzierung der Infrastruktur zu beteiligen, wenn sie von neu geschaffenem Baurecht profitieren. Um das Eigentumsrecht zu gewährleisten und den Investitionsanreiz nicht zu beeinträchtigen, werden jedoch nur solche Kosten berücksichtigt, die unmittelbar durch das Bauvorhaben bedingt sind. Zudem wird eine Kostenbeteiligungsobergrenze bei einem Maximum von zwei Dritteln des planungsbedingten Grundwertzuwachses garantiert. Dank der SoBoN konnte die Stadt seit 1994 aber immerhin 487 Mio. Euro sparen, die sie sonst selbst in die Umgebungsinfrastruktur hätte investieren müssen. Mit dieser Summe konnten Kinder-

6 Junker, T.: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen durch Gemeinden, S. 31

7 Nähere Informationen zu SoBoN:

<http://www.muenchen.de/Rathaus/kom/04sozgbodnutzg/37627/index.html>

tageseinrichtungen und Grundschulen gebaut und somit fast 10.000 Kinderbetreuungsplätze geschaffen werden.

1974 unternahm die damalige sozial-liberale Bundesregierung einen neuen Anlauf. Sie legte einen Gesetzentwurf zur Fortschreibung des Bundesbaugesetzes vor, der eine Ausgleichsabgabe von 50 Prozent für planungsbedingte Bodenwertsteigerungen vorsah. Der abzuschöpfende Wertzuwachs sollte sich aus der Wertdifferenz vom Verkehrswert, den das Grundstück *vor* der Aufstellung eines Bebauungsplans hatte, und dem Verkehrswert, den das Grundstück *nach* Abschluss der Planungsmaßnahmen hatte, ergeben:

„Unter dem Einfluss der Opposition rief der Bundesrat nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag den Vermittlungsausschuss an. Der Bundesrat kritisierte daraufhin, dass die Vorschrift zur Einführung eines Planungswertausgleichs rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht genüge, da es an einer einwandfreien Bemessungsgrundlage für die Erfassung planungsbedingter Bodenwertzuwächse fehle. Eine Einigung kam im Vermittlungsausschuss nicht zustande, sodass der Planungswertausgleich insgesamt aus dem Gesetz gestrichen wurde.“ (Junker 2010, S. 31) Die damals eigentlich angestrebte Neuregelung des Bodenrechts, „die die Gemeinschaft unmittelbar und umfassend an Bodenwertzuwachs und Bodenrente beteiligt“ (Vogel 1972, S. 1545), war somit erneut gescheitert.

1997 unternahm SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN schließlich noch einen Vorstoß zur rechtlichen Verankerung eines Planungswertausgleichs. Danach sollte von den planungsbegünstigten Grundstückseigentümern eine Abgabe in Höhe von 70 Prozent der planungsbedingten Bodenwerterhöhung erhoben werden; die Abschöpfung der „leistungslosen Gewinne“ sollte steigenden Bodenpreisen entgegenwirken und öffentlichen Zwecken zufließen.⁸ „Der federführende Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau lehnte den Vorstoß [...] mehrheitlich ab.“ (Junker 2010, S. 33) Zur Begründung der Ablehnung wurde angeführt, ein städtebaulicher Vertrag sei als kooperatives Instrument wesentlich effektiver als die Erhebung einer öffentlich-rechtlichen Abgabe, die wahrscheinlich eher preistreibend als preisdämpfend wirke, weil die betroffenen Grundstückseigentümer versuchen würden, den Planungswertausgleich auf den Grundstückspreis und damit auf potentielle Erwerber der Grundstücke abzuwälzen.⁹ Im Übrigen wurden die bereits 1972 angeführten Bedenken bezüglich der Eigentumsfreiheit wiederholt. Der Änderungs-Gesetzentwurf zum BauGB wurde folglich 1997 ohne Berücksichtigung eines Planungswertausgleichs vom Bundestag beschlossen.

Fazit zur den genannten Reformvorhaben

Vermutlich hätte zuvorderst die in Art. 14 Abs. 2 GG verankerte Sozialpflichtigkeit des Eigentums konkretisiert werden müssen, um überhaupt ein bodenpolitisches Vorhaben wie den Planwertausgleich zu realisieren. Die Abwägung zwischen Sozialpflichtigkeit und individueller Verfügungsfreiheit in Bezug auf Boden ist offensichtlich bislang ein schwieriges Unterfangen für Rechtsetzung und Exekutive geblieben, das in der Regel pro Privateigentümer entschieden wird, obwohl das Recht hier – nicht nur in allgemeinen Gesetzen wie im BauGB, sondern sogar in der Verfassung – Regelungen zu-

Artikel 15 Grundgesetz:

„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinschaft überführt werden. Für Entschädigung gilt Artikel 13 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

⁸ BT-Drucks. 13/7886, S. 5 ff. sowie BT-Drucks. 13/6384, S. 18

⁹ Vgl. BT-Drucks. 13/6392 i.V.m. BT-Drucks. 13/7589, S. 20 ff

gunsten des Gemeinwohls vorsieht. Der Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und die zugehörige Enteignungsmöglichkeit „zum Wohle der Allgemeinheit“ gegen Entschädigung (Art. 14 Abs. 3 GG) ist relativ bekannt. Der Artikel 15 GG, der eine Sozialisierung von Grund und Boden ermöglichen würde, wurde dagegen bisher nicht angewendet und hat deshalb lediglich theoretische Bedeutung. Lediglich in juristischen Kommentaren wird die Intention der Verfassungsgeber und des Artikels 15 GG diskutiert.¹⁰ Vielleicht scheiterte die Verwirklichung bodenrechtlicher Reformen aber auch an ganz praktischen Gründen. Der ebenfalls mit dem Thema befasste SPD-Politiker Peter Conradi erklärte gegenüber der Verfasserin dieses Beitrags in einem Telefonat am 25. August 2010, er habe die Vermutung, dass ein Bodenreformvorhaben niemals Erfolg haben werde, solange die Mehrzahl der beschließenden Abgeordneten selbst von Bodeneigentum profitiere.

Weil es hierzulande kaum möglich ist, die Grundbücher einzusehen, ist die Verteilung des Immobilienvermögens intransparent. Es gibt jedoch Indizien, dass Immobilienvermögen genauso ungleich verteilt ist wie Geldvermögen und dass diese Ungleichverteilung stetig zunimmt. Das geltende deutsche Bodenrecht hat daran mit hoher Wahrscheinlichkeit einen maßgeblichen Anteil. Zudem wird die Relevanz von Problemen, wie Gentrifizierung, Flächenversiegelung, Umweltfragen usw., im hiesigen Bodenrecht wie in der diesbezüglichen Rechtsprechung nahezu komplett ignoriert. Deshalb muss erneut diskutiert werden, wie Gewinne aus Baulandverkäufen und Immobilienspekulation begrenzt oder der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden können.

BERNADETTE-JULIA FELSCH

Bernadette-Julia Felsch ist Politologin und arbeitet im Büro des dritten Bürgermeisters der Landeshauptstadt München. Ihre 2010 verfasste Diplomarbeit trägt den Titel „Wege zu einer gerechten Bodenordnung“.

Literatur:

Becker, F., in Becker/Stern (Hrsg.) Grundrechte Kommentar, Art. 15, Köln 2010

Bundestags-Drucksache 13/7589: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung

Bundestags-Drucksache 13/7886: Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung

Bundestags-Drucksache 13/6384: Antrag - Für ein soziales und ökologisches Städtebau- und Raumordnungsrecht

Bundestags-Drucksache 13/6392: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung

Draxel, E.: Preisexplosion zerstört Traum vom Eigentum, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.12.2010, S. R 9

Durner, W., in Maunz-Dürig, Grundgesetzkommentar, Art. 15, München 2008

Junker, Tobias: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen durch Gemeinden, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln 2010

Rottwilm, Ch.: Ein Volk von Mietern, in: Spiegel online vom 04. Juli 2009, Download unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,633636,00.html>

Nähere Informationen zu SoBoN: <http://www.muenchen.de/Rathaus/kom/04sozgbodnutzg/37627/index.html>

Vogel, Hans-Jochen: Bodenloses Bodenrecht, in: STERN Nr. 23, 1971, S. 15

Vogel, Hans-Jochen: Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift Heft 35, 1972, S. 1544

Aus: Standpunkte 1.2014, S. 2-6

¹⁰ Vgl. Becker, F., in Becker/Stern (Hrsg.) Grundrechte Kommentar, Art. 15, Köln 2010 und vgl. Durner, W., in Maunz-Dürig, Grundgesetzkommentar, Art. 15, München 2008