

Peter Burk

# Bezahlbares Wohnen

Woran die Politik scheitert –  
und was wir ändern müssen





Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025  
Hermann-Herder-Str. 4, 79104 Freiburg  
Alle Rechte vorbehalten  
[www.herder.de](http://www.herder.de)

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an  
[produktsicherheit@herder.de](mailto:produktsicherheit@herder.de)

Lektorat: Dr. Diethelm Krull  
Umschlaggestaltung: Pittner-Design, Haiming  
Umschlagmotiv: © shutterstock/Pittner-Design  
Satz: ZeroSoft, Timișoara  
Herstellung: GGP Media, Pößneck  
Printed in Germany

ISBN (Print): 978-3-451-07493-6  
ISBN (EPUB): 978-3-451-83823-1  
ISBN (PDF): 978-3-451-83824-8

# Inhalt

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

Verantwortung und Transparenzgebot von Gemeinderäten und Abgeordneten .....	89
Mietwohnungsbau neu denken .....	92
Wohnbaugesellschaften neu aufbauen .....	104
Privaten sozialen Mietraum auf neue Grundlagen stellen .....	108
Leerstands-, Gammel- oder Schrottimmobilien in Verantwortung holen .....	112
Modernisierungsrecht anders gestalten .....	114
Mietwohnungswandel freier stoppen können .....	117
Vorkaufsrechte für Mieter ausweiten .....	118
Vergesellschaftung als Alternative? .....	120
Seniorenmietrecht einführen .....	122
Miettauschmodelle neu denken .....	125
Mietkaufmodelle neu denken .....	125
Fazit .....	126
<b>3</b>	
<b>Förderungen wohnraumbildend fokussieren .....</b>	<b>131</b>
Wohndichteförderung mitdenken .....	135
Eigentumsförderung neu denken .....	136
Energetische Förderung neu denken .....	137
Soziale Förderung neu denken .....	137
Wohnberechtigungsschein neu denken .....	139
Fazit .....	141
<b>4</b>	
<b>Immobilienbesteuerung wirkungsorientiert umsteuern .....</b>	<b>143</b>
Grunderwerbsteuer .....	144
Grundsteuer .....	146
Besteuerung von Mieteinkünften .....	158
Gewinnbesteuerung im Verkaufsfall .....	160
Schenkungssteuer/ Erbschaftssteuer .....	161
Gemeinnützigkeit .....	164
Maklerprovision .....	165
Fazit .....	167
<b>5</b>	
<b>Baurecht flexibel umbauen .....</b>	<b>169</b>
Das Bauplanungsrecht auf der Bundesebene umbauen .....	171

Das Bauplanungsrecht – und die Flächennutzungsblockaden .....	171
Das Bauplanungsrecht – und die übersehenden Chancen im Wohnungseigentumsrecht .....	175
Das Bauplanungsrecht – und die übersehenden Chancen der Immobilienteilung.....	177
Das Bauplanungsrecht – und die Diskussion um Baustandards am Beispiel von „Gebäudetyp E“.....	177
Das Bauplanungsrecht – und die Diskussion um Baustandards am Beispiel des „Heizungsgesetzes“ .....	180
Das Bauordnungsrecht auf der Länderebene umbauen .....	188
Das Bauordnungsrecht – und der Flaschenhals des Genehmigungsrechts.....	188
Das Bauordnungsrecht – und die Blockaden des Dachbaurechts.....	198
Das Bauordnungsrecht – und die Leichtigkeit des Abrisses .....	202
Das Bauordnungsrecht – und die Blockaden durch das Stellplatzrecht	204
Das Bauordnungsrecht – und die Chancen eines Garagenumbaurechts	206
Das Bauleitrecht auf der kommunalen Ebene umdenken .....	208
Das Bauleitrecht – und die fehlende Zukunftsfähigkeit von Bebauungsplänen .....	209
Das Bauleitrecht – und die Blockaden bestehender Bebauungspläne..	215
Das Bauleitrecht – und der Umgang mit Gewerbeflächen .....	219
Das Bauleitrecht – und das Baugebot .....	220
Fazit .....	222
<b>6</b>	
<b>Siedlungswesen, Städtebau und Mobilität zukunftsfähig ändern</b>	<b>225</b>
Siedlungsflächenbedarf neu denken.....	226
Wohnflächenbeanspruchung neu denken .....	232
Siedlungskerne neu denken.....	237
Innenstädte neu denken .....	239
Nachverdichtung neu denken .....	244
Siedlungsräume besser vernetzen – Mobilität anders gestalten .....	248
Öffentliche Mobilität sinnvoll gestalten.....	248
Private Mobilität sinnvoll gestalten .....	271
Datenanbindung mithdenken .....	275
Ländliche Nahversorgung und Infrastruktur neu denken.....	277
Fazit .....	286

<b>7</b>	
<b>Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbauten zielgenau unterstützen</b>	<b>289</b>
Medizinische Versorgung in der Fläche denken . . . . .	290
Pflege und Tagespflege neu denken . . . . .	297
Hospize und Kinderhospize neu denken . . . . .	300
Kindertagesstätten neu denken . . . . .	302
Kleine Schulstandorte neu denken . . . . .	304
Wohnen für Flüchtlinge neu denken . . . . .	306
Studentisches Wohnen neu denken . . . . .	313
Wohnraum für Menschen mit Behinderung unterstützen . . . . .	318
Frauenhäuser absichern . . . . .	320
Kinder- und Jugendschutzeinrichtungen ausbauen . . . . .	321
Obdachlosenunterkünfte neu denken . . . . .	323
Fazit . . . . .	326
<b>8</b>	
<b>Gebäudeerhalt, Baukultur und Denkmalschutz nicht vergessen .</b>	<b>329</b>
Gebäudeerhalt . . . . .	330
Baukultur . . . . .	332
Denkmalschutz . . . . .	339
Fazit . . . . .	346
<b>Ausblick . . . . .</b>	<b>347</b>
<b>Über den Autor . . . . .</b>	<b>350</b>

# Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Freiburg im Breisgau, im Sommer 2025

Peter Burk



# 1

## Immobilienmärkte verstehen und sinnvoll reglementieren

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

### Kleine Zeitreise durch die Entwicklung des Wohnungsmarkts in Deutschland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Der Immobilienmarkt ist ein Bodenmarkt

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

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

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

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

## Immobilienmärkte können zwar Überangebote schaffen – aber nicht halten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Die verfassungsrechtliche Stellung des Bodens heute

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

*„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verbüttet (...)"*

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

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

*„Artikel 14"*

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

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

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

### *Artikel 15*

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

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

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

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

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

(..)

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

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

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

## Welche Lösungen gibt es auf Basis des Bodenrechts des Grundgesetzes?

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

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

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

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

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

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

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

Die Verfügbarkeit von Grundstücken

Der Preis von Grundstücken

Die Bauzinsen