

# ZfSÖ

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

**O N L I N E**

## Wohnungsmärkte, kommunale Verschuldung und die notwendige Abschöpfung der Bodenrente

Daniel Mühlleitner

ONLINE 03.03.2022

### **59. Jahrgang 2022**

Herausgeber + Copyright: Stiftung für Reform der Geld- und Bodenordnung

Kontakt: Beate Bockting, Greven bei Münster — verantwortlich —

E-Mail: [bockting@sozialoekonomie.info](mailto:bockting@sozialoekonomie.info)

Dipl. Ökonom Werner Onken, Oldenburg

E-Mail: [onken@sozialoekonomie.info](mailto:onken@sozialoekonomie.info)

Text/Bildbearbeitung: Vlado Plaga

## Die Entwicklung der Stadt

Hillebrecht beschreibt die Stadt als komplexes Gebilde, das „den Bedürfnissen und Wünschen materieller und immaterieller Art einer vielschichtigen Bürgerschaft Erfüllung bietet; das den sozialen und wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verhältnissen der jeweiligen Generation Entsprechung gibt; das aufgrund der lokalen Bedingungen von Standort und Klima seine Eigenart besitzt; das mit den technischen Mitteln der Zeit geschaffen wird.“ (...) „In ihrer sich wandelnden Erscheinungsform ist die Stadt ein Abbild ihrer jeweiligen Gesellschaft“ (Hillebrecht 1975, 157 f.).

Die Anforderungen, die die Bürgerinnen und Bürger einer Stadt an ihr Lebensumfeld und damit an die Funktionserfüllung ihrer Stadt stellen, verändern sich laufend. Um eine Stadt den jeweiligen Erfordernissen<sup>1</sup>, Vorstellungen und Möglichkeiten entsprechend anzupassen oder weiterzuentwickeln, ist es Ziel der Stadtplanung, sachlich richtige, inhaltlich ausgewogene und organisatorisch aufeinander abgestimmte Maßnahmen vorzubereiten (Braam 1999, 1). Diese Aufgabe beschränkt sich nicht auf den ersten Aufbau, denn eine Stadt entwickelt sich im Zeitverlauf, sie wächst oder schrumpft, sie verändert sich und ihr Wesen<sup>2</sup>. Und sie ist dabei mehr als nur die Summe ihrer Bauwerke, denn während diese verfallen, ersetzt oder neu gebaut werden, zeichnet sich eine Stadt gerade durch ihre Dauerhaftigkeit aus. So bilden sich z.B. kulturell wertvolle Gebiete innerhalb einer Stadt erst nach und nach heraus und sind nicht schon als solche etabliert, wenn sich die Stadt noch in der Gründungsphase befindet. Auch für den Wandel ganzer Stadtteile, z.B. vom Arbeiterviertel zum Künstlerviertel und in der Folge aufgrund dessen Attraktivität zum Spielfeld der Gentrifizierung gibt es zahllose Beispiele.

In Boom-Regionen verhindert Grundstücksspekulation häufig eine zielgerichtete Stadtentwicklung, andernorts bleiben Leerstände und Brachflächen lange ungenutzt<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Heute beispielsweise auch veränderte politische Rahmenbedingungen, andere demografische Entwicklungstendenzen oder Leitbilder wie das der Nachhaltigkeit und der Klimaresilienz.

<sup>2</sup>Auch die Planung hat sich seit den 70er Jahren weiterentwickelt, tendenziell von einer hoheitlichen zu einer kommunikativen oder diskursiven Planung bzw. zu einem weiterreichenden Regionalmanagement. Vgl. Fürst, Dietrich, Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung, in: DISP, 163. 4/2005, S. 16-27

<sup>3</sup>Bestandsaufnahmen aus der ersten Hälfte der 2010er Jahre schätzen den gesamten Bestand an bundesweit ungenutzten Flächen innerhalb des Siedlungsbestands auf mehr als 150.000 Hektar (Umweltbundesamt 2017).

Auch wenn Sanierungen sinnvoll oder notwendig erscheinen, behaupten sich allzu oft die „altersschwachen, ausgewohnten, von Schmutz und Rauch geschwärzten Häuser (...), sie bleiben im Feld, sie weichen nicht, frech wie die Kröte auf dem Krönungsmantel“ wie Hans Bernoulli (1949, 20) es formulierte. Die Kröten heißen heute eben auch Leerstand, Baulücke und Spekulationsgrundstück, denn die ungenutzte Hortung oder das Warten auf künftige Entwicklungsoptionen und Wertsteigerungen sind heute meist nicht mit wirtschaftlich nachteiligen Konsequenzen für die Eigentümer verbunden. Die möglicherweise zu berücksichtigenden Opportunitätskosten der Nicht-Nutzung werden überkompensiert durch die Knappheitsgewinne in Form von Bodenrente und erzielbaren Wertzuwächsen und stellen daher keinen Anreiz für eine effiziente Nutzung dar. So haben sich beispielsweise die Kaufwerte für Bauland zwischen 2000 und 2020 in Deutschland fast verdreifacht (Statista 2022a) und in zahlreichen deutschen Städten allein in den letzten fünf Jahren die Kaufpreise für Eigentumswohnungen verdoppelt (Statista 2022b). Mittlerweile müssen viele Menschen aufgrund des knappen Wohnungsangebots und der steigenden Mieten die Großstädte verlassen (Henger/Oberst 2019). Den marktwirtschaftlichen Ansprüchen effizienter Allokation der Produktionsfaktoren wird die heutige Bodenpolitik kaum gerecht. Im Gegenteil hat sich aus der beschriebenen Situation vielmehr ein einträgliches Geschäftsmodell für Immobilienunternehmen, Versicherungen und andere institutionelle Anleger entwickelt.

In diesem Beitrag werden nach einem beispielhaften Blick in Deutschlands Hauptstadt zunächst die ökonomischen Besonderheiten des Boden- und Wohnungsmarkts herausgearbeitet und mit der Abschöpfung der Bodenrenten der Ausweg aus der Misere diskutiert.

## Ein kurzer Blick nach Berlin

Berlin ist eine Mieterstadt: von den 1,9 Millionen Wohnungen in der ganzen Stadt sind 1,5 Millionen Mietwohnungen, was einem Anteil von 81,5 Prozent entspricht. Von diesen Mietwohnungen gehören 60 Prozent professionell wirtschaftenden Eigentümern und ein Fünftel gehört mittlerweile Unternehmen, die Immobilien zu ihrem

Hauptgeschäft gemacht haben und von denen wiederum drei Viertel börsennotiert sind (Awan et al. 2019).

Abbildung 1 zeigt beispielhaft die Kaufpreisentwicklung nach Preissegmenten in Berlin seit 2007. Ausgewertet wurden hierfür die tatsächlich gezahlten Kaufpreise auf verschiedenen Immobilienportalen. Auf der linken Leiste ist die Anzahl der untersuchten Kaufvorgänge abgebildet, die rechte Leiste zeigt den Preis in €/m<sup>2</sup>. Neben dem deutlichen durchschnittlichen Preisanstieg, der sich an der Median-Linie ablesen lässt, zeigt sich vor allem eine klare Abnahme der Käufe in den günstigen Preissegmenten. Immobilien mit Kaufpreisen unterhalb von 2.500 €/m<sup>2</sup> sind praktisch vom Markt verschwunden, während solche mit Preisen oberhalb von 5.000€/m<sup>2</sup> bzw. sogar 7.500€/m<sup>2</sup> vor 2010 keine Rolle gespielt haben und mittlerweile einen großen Teil der Geschäfte ausmachen.

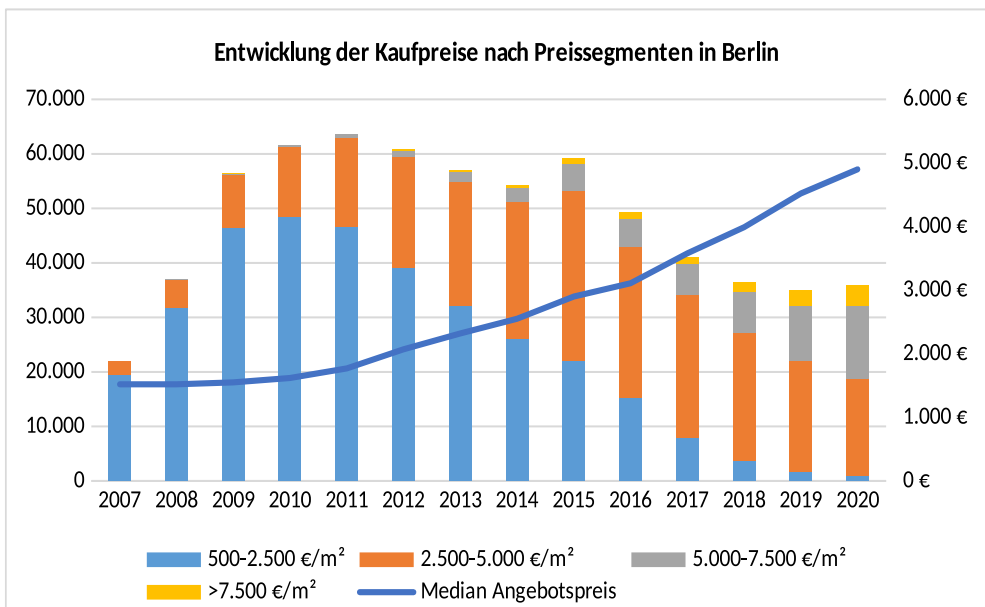


Abbildung 1: **Entwicklung der Kaufpreise nach Preissegmenten in Berlin seit 2007** (Quelle: angelehnt an Guthmann Estate, Marktreport Berlin Immobilien 2021)

Berlin ist als Stadt mit wenig Leerstand und wenig Neubau ein typisches Beispiel für den anhaltenden Trend, dass vor allem in „Schwarmstädten“ Immobilien aufgekauft

werden, wo Wohnungen knapp sind und der Zuzug z.B. auch wegen neuer Arbeitsplätze anhält. Zudem hat Berlin immer noch ein erhebliches Modernisierungspotential, das begünstigt durch die niedrigen Kapitalmarktzinsen derzeit vielerorts auch ausgeschöpft wird. Viele Mietwohnungen werden in Eigentumswohnungen umgewandelt und der Neubau von Eigentumswohnungen findet vorwiegend im Luxussegment statt.

## Der Markt für Wohnraum

Gemäß der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie bilden sich auf den Gütermärkten bei freien Angebots- und Nachfrageverhältnissen Preise, die iterativ zu Preis-Mengen-Kombinationen führen, bei denen es keine Überschüsse auf einer der beiden Seiten gibt (Woll 2000, 103). Beim Boden gilt das offenkundig nicht: steigende Bodenpreise führen aufgrund der natürlichen Unvermehrbarkeit des Bodens z.B. keineswegs zu einem steigenden Angebot, sondern vielmehr zu verstärkten Hortungstendenzen und zunehmender Spekulation, was seinerseits wiederum angebotsverknappend und somit preissteigernd wirkt. Ein Ausgleich durch den Markt kommt beim Boden häufig nicht zustande.

Das Bundesverfassungsgericht stellte daher bereits 1967 fest, dass das Grundeigentum im Hinblick auf seine funktionsgerechte Nutzung gemäß Art. 14 Abs. 2 GG besonderen Bindungen unterworfen ist. Und weiter:

„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 Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit hier 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.“<sup>4</sup>

Der Wohnungsmarkt – als ein dem Bodenmarkt nachgelagerter Markt – weist einige

<sup>4</sup>BVerfG, Urt. vom 12.1.1967, 1 BvR 169/63.

ökonomische Besonderheiten auf, die ihn vom Markt für andere Güter unterscheiden. Den Wohnungsmarkt gibt es ohnehin nicht, da die sehr unterschiedlichen Angebots- und Nachfragestrukturen je nach Region bzw. Teilmarkt erhebliche Preisdifferenzen zur Folge haben (Maier 2007, 68). Beim Wohnraum handelt es sich zunächst um ein Gut, das ein Existenzbedürfnis befriedigt und das nicht substituiert werden kann – zudem liegen nur sehr begrenzt regionale Ausweichmöglichkeiten vor. Wer in München Familie, Freunde und Arbeit hat, wird lediglich für die Perspektive auf eine geringere Miete nicht in eine ostdeutsche Kleinstadt ziehen. Man kann vor diesem Hintergrund von einer geringen Preiselastizität der Nachfrage und einer steil verlaufenden Nachfragekurve ausgehen. Der Prohibitivpreis, ab dem sich für eine Wohnung kein Mieter mehr findet und die Nachfrage gegen Null geht, liegt in Boom-Regionen entsprechend hoch.

Die Angebotskurve dürfte bei Wohnraum nur so lange den bei anderen Gütern üblicherweise angenommenen steigenden Verlauf nehmen wie freie Bestandswohnungen zur Verfügung stehen und Möglichkeiten für Neubauten existieren. Ist dieser Punkt überschritten, nimmt die Angebotskurve einen steilen, irgendwann sogar senkrechten Verlauf, der die Unvermehrbarkeit des Bodens illustriert.

Üblicherweise nimmt man für die kurzfristige Preisuntergrenze im Direct Costing an, dass diese dort liegt, wo der Preis den Grenzkosten entspricht und sich so ein Deckungsbeitrag von Null ergibt (z.B. Macha 2007, 178). Hier gilt das Prinzip „wenig Geld ist besser als keines“. Dies dürfte auf dem Wohnungsmarkt jedoch nicht zutreffen. Verfügt ein Vermieter über unvermietete Wohnflächen, sind mit der Vermietung – außer der rein abnutzungsbedingten Wertminderung – kaum Grenzkosten verbunden. Die Fixkosten in Form von Zinszahlungen, Abschreibungen etc. fallen hingegen üblicherweise deutlich höher aus. Aufgrund des gesetzlichen Kündigungsschutzes würde eine Vermietung zu niedrigen, grenzkostendeckenden Mieten dazu führen, dass eine spätere Vermietung zu Vollkostenpreisen oder in einer renditesichernden Höhe ausgeschlossen wäre. Es kann also davon ausgegangen werden, dass sich der Vermieter bei der Festlegung der Preisuntergrenze eher an den Voll- als an den Grenzkosten orientiert (Bontrup/Marquardt 2021, 236).

In Abbildung 2 nimmt ab der kostendeckenden Minimalmiete der vermietete Wohnraum gemäß den individuellen Kostenstrukturen zunächst zu, bis er – dargestellt

durch die zunächst steiler werdende, dann senkrecht verlaufende Angebotskurve A – an seine vorläufige Kapazitätsgrenze stößt. Auf einem mäßig angespannten Wohnungsmarkt mit einigen freien Bestandswohnungen und möglicherweise noch bestehenden Neubaupotentialen ergibt sich so ein Mietpreis  $M_1$  bei angebotenem Wohnraum  $x_1$ .

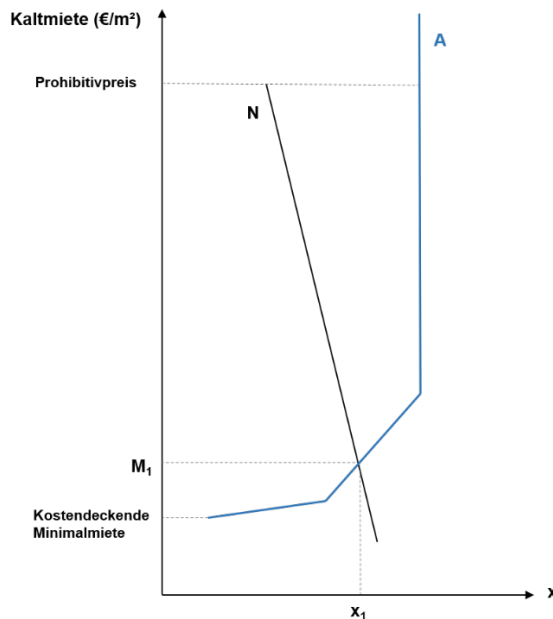


Abbildung 2: **Angebot und Nachfrage nach Wohnraum**  
(Quelle: Eigene Darstellung)

Steigt nun die örtliche Nachfrage nach Wohnraum, beispielsweise durch die Anbindung einer Ortschaft mit einer S-Bahn an eine nahegelegene Großstadt oder durch den Bau einer neuen Hochschule, verschiebt sich die Nachfragekurve nach rechts zu  $N'$  (Abbildung 3). Der angebotene Wohnraum ist dann vollständig vermietet, das neue Gleichgewicht liegt bei einem Mietpreis  $M_2$  und dem vermieteten Wohnraum auf der Kapazitätsgrenze  $x_2$ . Befinden wir uns in einer hippen Großstadt wie Berlin, in der zwischen 2011 und 2020 die Einwohnerzahl um 338.000 zugenommen hat (Statistisches Bundesamt 2021), verschiebt sich die Nachfragekurve womöglich weiter nach rechts auf  $N''$ . Da die Kapazitätsgrenze aber schon erreicht ist, findet – zumindest

kurzfristig – keine Anpassung des Angebots statt und die Mieten steigen (erheblich) an auf  $M_3$ . Diesem Anstieg stehen keine erhöhten (Opportunitäts-) Kosten gegenüber, sodass die glücklichen Vermieter sich über satte ökonomische Renten freuen dürfen.

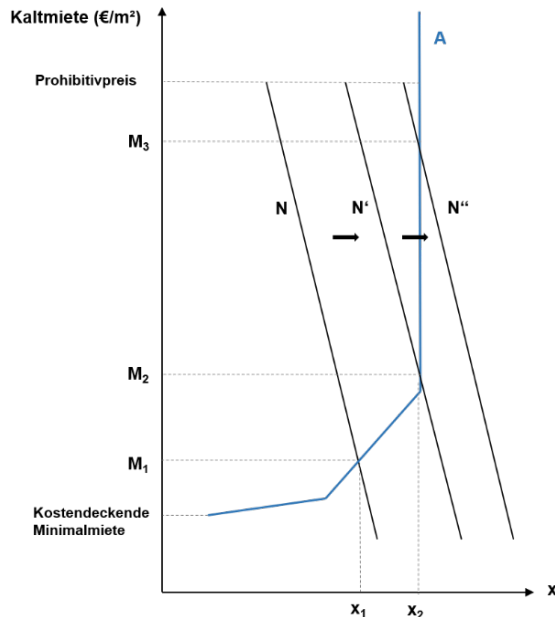


Abbildung 3: **Rechtsverschiebung der Nachfragekurve**  
(Quelle: Eigene Darstellung)

In dieser für die Wohnraumsuchenden ohnehin schon misslichen Lage kommt in Form von Spekulation, Hortung, Kurzzeitvermietungen über Airbnb oder die bauliche Konzentration auf das Luxussegment nun häufig auch eine zusätzliche Angebotsverknappung hinzu. Vielerorts werden voll erschlossene, teils bebaute Areale ungenutzt liegengelassen, um sie künftig mit Gewinn wieder abzugeben und die steigenden Bodenrenten abzuschöpfen (Kriese 2018, 403). Untersuchungen für London gehen beispielsweise davon aus, dass rund 21.000 Wohnungen dauerhaft unbewohnt sind. In der Innenstadt und im westlichen London stehen – trotz hoher Nachfrage – rund 5 Prozent aller Wohnungen leer (Gask/Williams 2015). Die sich daraus ergebende neue, nach links verschobene Angebotskurve A' hat in diesem Fall – den wir aus vielen



Metropolen Europas und der ganzen Welt kennen – nun gar keinen Schnittpunkt mehr mit der Nachfragekurve (Abbildung 4). Die Vermieter können in dieser Situation die Prohibitivmiete verlangen. Angeboten wird nun die Menge  $A_0$  bei einer eigentlich nachgefragten Menge  $N_0$ . In Höhe der Differenz von  $N_0$  und  $A_0$  übersteigt die Nachfrage das Angebot und die Wohnraumsuchenden finden keine Wohnung, obwohl sie bereit wären, den Prohibitivpreis zu bezahlen.

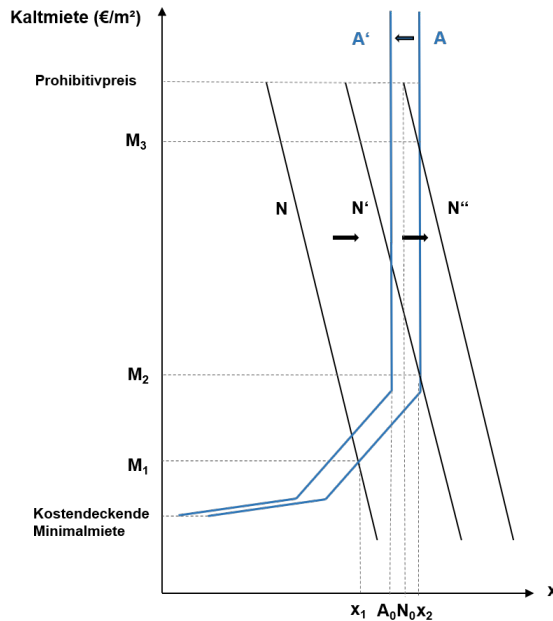


Abbildung 4: **Angebotsverknappung und Linksverschiebung der Angebotskurve**  
(Quelle: Eigene Darstellung)

Im Übrigen zwingen solche Angebotsverknappungen und Preissteigerungen sowie die dadurch verursachten Allokationsdefizite viele Investoren dazu, ihre Gebäude an weniger geeigneten Standorten zu bauen, wodurch das hierin gebundene Kapital nicht optimal nutzbar gemacht wird und die Gesamtwirtschaft ständige Produktivitäts- und damit Wachstumsverluste erleidet (Behrens 1996, 33). Die gesamtwirtschaftlichen Kosten solch unausgeschöpfter Potentiale lassen sich nicht abschätzen, jedoch ist kaum anzunehmen, dass die ineffiziente Allokation eines so wichtigen Produktions-

faktors wie dem Boden keine bedeutsamen Konsequenzen auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft hat. Zudem führen auch hohe Wohnraumrenten zu höheren Produktionskosten, da in Städten, in denen das Wohnen teuer ist, auch höhere Löhne und Gehälter gezahlt werden müssen, die dann an die Grundeigentümer weitergereicht werden. So lässt sich der Boden als „gigantische Umverteilungsmaschinerie“ (Löhr 2017) bezeichnen.

## Infrastrukturausbau und Bodenwertentwicklung

Der Vermögenswert des Bodens bemisst sich überschlägig anhand der diskontierten zukünftig erzielbaren Bodenrente in der bestmöglichen Nutzung. Die Grundstückseigentümer profitieren seit Beginn der Finanzkrise von den niedrigen Zinsen, die für eine starke Dämpfung des Diskontierungseffekts der Erträge sorgen und die Bodenpreise stark anwachsen lassen. Abbildung 5, die die Entwicklung der Baulandpreise (linke Skala) der Entwicklung des Kapitalmarktzinses (rechte Skala) gegenüberstellt, verdeutlicht dies.

Die Bodenrente ist für den Eigentümer ein leistungsloses Einkommen, auf dessen Höhe er keinen aktiven Einfluss nehmen kann. Basis der Höhe der Bodenrente sind erstens die natürliche Produktivität und die Unvermehrbarkeit des Bodens, also natürliche Gegebenheiten wie die Produktivität landwirtschaftlicher Flächen oder die Lage einer Kommune an einem Fluss oder anderen Wasserquellen, an Bergen, der Grad der Bebaubarkeit des Bodens, eine gute Aussicht und die generelle Knappheitssituation des Bodens. Zweitens wird die Bodenrente vor allem durch die örtlichen infrastrukturellen Gegebenheiten, Arbeitsplätze und die Stadtentwicklung im Allgemeinen bestimmt: ein Theater, schnelle Internetverbindung, ÖPNV, Straßensanierungen, Autobahnanbindung, moderne Krankenhäuser und Kindergärten, Gymnasien und Universitäten – all das sorgt für eine Steigerung der Bodenrenten und damit der Grundstückswerte (Marshall 1947). Die resultierenden Gewinne werden durch die Grundstückseigentümer vereinnahmt, hier gilt eindrücklich: die privaten Eigentümer profitieren, die Allgemeinheit zahlt. Mieter zahlen in gewisser Weise sogar doppelt: zunächst in ihrer Rolle als Steuerzahler, die die Investitionen der Kommune in die technische und soziale Infrastruktur finanzieren, und nach der Fertigstellung und den

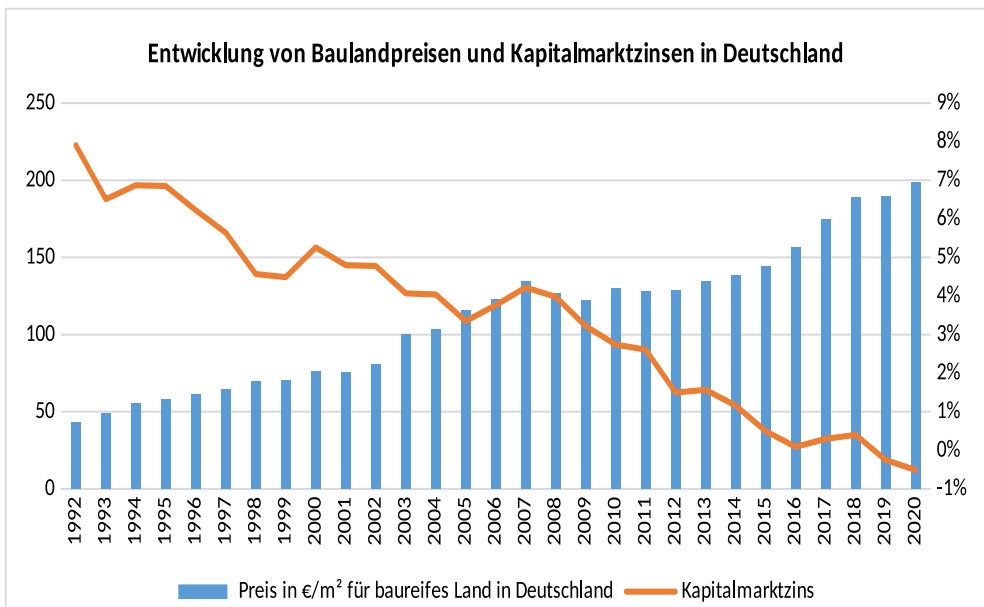


Abbildung 5: **Ermittlung von Baulandpreisen und Kapitalmarktzinsen**  
(Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt)

damit zusammenhängenden Wertsteigerungen noch einmal durch die gestiegenen Mieten.

Der Zusammenhang des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur mit den Bodenwerten ist vor allem im englischsprachigen Raum gut belegt und wird an einigen Beispielen deutlich:

- In London wurden zwei neue Bahnstrecken gebaut, woraufhin der Kaufpreis von Wohneigentum innerhalb eines Radius von 2 Kilometern um die neuen Stationen um 9,3 Prozent mehr anstieg als im übrigen London (Gibbons/Manchin 2005).
- Die Southern Railway in Perth ist für einen Grundstückspreisanstieg von 42 Prozent innerhalb von fünf Jahren im Umkreis der Bahnstation verantwortlich (Australian Government 2016).
- Der Ausbau der Jubilee Line, einer U-Bahn-Linie, die 1979 in London eröffnet

wurde, hat im Umkreis von 10 Stationen zwischen Waterloo und Stratford insgesamt einen Immobilienwertzuwachs von etwa 13 Milliarden Pfund verursacht – bei gesamten Investitionskosten von 3,5 Milliarden Pfund (Salon 2014).

- Eine Studie aus Montreal zeigt, dass die Immobilienwerte innerhalb eines Radius von 500 Metern zur U-Bahn um 13 Prozent gestiegen sind, innerhalb von einem Kilometer um 10 Prozent und innerhalb von anderthalb Kilometern immerhin noch um 5 Prozent (National Bank of Canada 2014).

Der Immobilienentwickler Don Riley schildert den Geldsegen, über den er sich aufgrund des Ausbaus der Jubilee Line freuen durfte und den er sarkastisch als Rückerstattung sämtlicher Steuern interpretiert, die er in den letzten 40 Jahren gezahlt hatte:

„Then, as the millennium was dawning, a miracle happened. The government returned every penny that I had paid in taxes over the previous 40 years. So for four decades I had lived tax free – and I had not dodged the taxman! How was this possible? (...) Taxpayers generously funded the extension to the Jubilee Line, one of London’s Underground lines. Two of the stations were located close to office properties that I own. Those two stations raised the value of my properties by more than all the taxes that I had paid into the public’s coffers over the previous 40 years.“ (Don Riley in Harrison 2006, 2).

Müssen Grundstücke planungsbedingte Wertverluste hinnehmen,<sup>5</sup> verpflichtet das Planungsschadensrecht nach §§ 39 ff. BauGB die Kommune, den Grundstückseigentümer für diese Wertverluste zu entschädigen. Diese Entschädigungsansprüche verhindern vielfach, dass aufkommenden (z.B. städtebaulichen) Problemen vorgebeugt werden kann und durch die Planung ermöglichte ungewünschte Entwicklungen<sup>6</sup> jemals korrigiert werden können (Umweltbundesamt 2003, 134).

<sup>5</sup>Etwa wenn auf ausgewiesenem Bauland bzw. bebaubaren Grundstücken im unbeplanten Innenbereich die Bebaubarkeit eingeschränkt werden soll.

<sup>6</sup>Beispielsweise Gewerbegebiete oder Einkauf- und Freizeiteinrichtungen in städtebaulich nicht integrierter Lage.

Die vorherrschende Asymmetrie ist offenkundig: die durch die Planungsänderungen entstehenden Vermögensnachteile haben den Charakter negativer externer Effekte (externer Kosten), die das BauGB im Gegensatz zu den positiven externen Effekten aus der Planung internalisiert. Die Grundstückseigentümer profitieren einerseits also von Wertsteigerungen in hohem Maße (Erschließungs- oder sonstige Ausbaubeiträge decken üblicherweise nur einen geringen Teil der Wertsteigerungen), werden andererseits aber für entstehende Wertverluste von der Planungsinstanz entschädigt.

## **Beispiel: Lärmschutzmaßnahmen**

Durch verschiedene Untersuchungen belegt ist eine Abhängigkeit der erzielbaren Verkaufspreise oder Mieteinnahmen für Gebäude von der Lärmexposition bei ansonsten vergleichbarer Lage (zusammenfassend: Weinberger/Thomassen/Willeke 1991). Erhebungen für den deutschsprachigen Raum zeigen eine Minderung der Immobilienwerte zwischen 0,50 und 1,26 Prozent je Dezibel. Ein Wertverlust setzt demnach bereits ab 45 Dezibel ein. Mietpreise sinken in Abhängigkeit von der Lärmbelastung um 0,9 Prozent pro Dezibel (ECOPLAN 2000). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch das Umweltbundesamt, das einen durchschnittlichen Wertverlust von 0,87 Prozent je Dezibel aus 29 Studien ermittelt hat (Thiessen/Schnorr 2006). Investiert eine Gemeinde oder ein Land in Lärmschutzmaßnahmen, ist gewöhnlich also ein Anstieg der Immobilienwerte die Folge. Auch hier gilt: die Kosten der (durchaus wünschenswerten) Lärmschutzmaßnahmen trägt die Allgemeinheit, den finanziellen Nutzen haben die Grundstückseigentümer, die von steigenden Mieteinnahmen oder Verkaufserlösen profitieren. Brüning/Heidebrunn haben für die Stadt Norderstedt gezeigt, dass die Immobilienpreise infolge von Investitionen derart stark steigen, dass sich die Lärmschutzmaßnahmen für die Stadt selbst amortisieren. Grund dafür ist der Umstand, dass die Anteile, die die Stadt an den Wertsteigerungen erhält (v. a. durch ein gesteigertes Steueraufkommen) ausreichen, um die ursprünglichen Investitionskosten zu decken (Brüning/Heidebrunn 2008). Der weitaus größte Teil der Wertsteigerungen verbleibt nichtsdestotrotz bei den Grundstückseigentümern.

## Die Abschöpfung der Bodenrenten

Grund für Spekulation, eine ineffiziente Flächenallokation und im Übrigen auch den Anreiz zur Beeinflussung der Planung<sup>7</sup>, ist die Entkopplung der Kosten der Inwertsetzung, die die Allgemeinheit über Steuern finanziert und dem Nutzen, der privaten Grundstückseigentümern in Form steigender Mieten oder Verkaufserlöse zufließt.

Zur Problematik der leistungslosen Einkommen äußerten sich die Vereinten Nationen schon 1976:

„The unearned increment resulting from the rise in land values resulting from change in use of land, from public investment or decision or due to the general growth of the community must be subject to appropriate recapture by public bodies (the community)“ (United Nations 1976, nach Walters 2013, 2).

Die Vereinten Nationen bezeichnen den Vermögenszuwachs als unverdient und fordern daher eine Abschöpfung durch die Kommunen. Diese hätten daran durchaus Bedarf, um ihren Aufgaben gerecht zu werden, denn der Investitionsbedarf deutscher Kommunen ist in mehreren Infrastrukturbereichen erheblich, wie die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2021 zeigen. So befinden sich v.a. die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur und die Schulen in vielen Kommunen in einem maroden Zustand und es herrscht ein gravierender Sanierungsstau. Insgesamt beträgt der stetig steigende Investitionsrückstand der Kommunen heute hochgerechnet 149 Mrd. Euro (Raffer/Scheller 2021, 19).

Smith et al. (2017) untersuchten in ihrer Studie die Möglichkeiten der Finanzierung der Erweiterungsinvestitionen durch die Abschöpfung der Bodenwertzuwächse. Die Ergebnisse zeigen, dass die durch die Investitionen in den Nahverkehr induzierten Grundstückswertzuwächse häufig ausreichen würden, um die Investitionskosten vollständig oder zumindest zu großen Teilen zu decken. Schon Stiglitz (1977) hat gezeigt, dass unter bestimmten Bedingungen Investitionen in öffentliche Güter die aggregierten Bodenrenten um mindestens so viel erhöhen wie die Investitionen kosten – ein Umstand, der gemeinhin als Henry-George-Theorem bekannt ist und die Klappe sein

<sup>7</sup>Vgl. hierzu Mühlleitner 2019.

könnte, der es gelingt, mehrere Fliegen zugleich zu schlagen. Denn es liegt nahe, dass die Abschöpfung der (wachsenden) Bodenerträge gesellschaftlich große Vorteile mit sich bringen kann:

- Investitionen, die für die notorisch klammen kommunalen Haushalte anderweitig nicht finanzierbar wären, sind plötzlich möglich bzw. für die Zukunft geplante Vorhaben können vorgezogen werden.
- Die Allokationseffizienz steigt: das unerwünschte Halten von unbebauten oder mindergenutzten Grundstücken führt zu finanziellen Nachteilen für die Eigentümer, Spekulation und Hortung lohnen sich nicht mehr.
- Ein wichtiger Anreiz zur Einflussnahme auf die Planungsinstanzen entfällt, da sie keine finanziellen Vorteile für die bislang Begünstigten mehr mit sich bringt. Eine Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Flächenhaushalts- und Verkehrspolitik kann so geschaffen werden.

Die letzten beiden Punkte reduzieren die Notwendigkeit für die Kommunen, Bauland auf der „grünen Wiese“ auszuweisen und führen zu einer besseren Nutzung von Brachflächen und Leerständen sowie zur Schließung von Baulücken. Das leistet einen Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die eingangs erwähnten Bernoulli'schen Kröten könnten sich mithilfe der Abschöpfung der Bodenrenten wieder in Prinzen zurückverwandeln. Kann oder möchte der Eigentümer das Grundstück nicht nutzen, muss er eine finanzielle Belastung tragen oder aber das Grundstück verkaufen und anderen zur Verfügung stellen.

Diese induzierte Angebotserhöhung der städtischen Flächen und die Kapitalisierung der finanziellen Belastung in die Bodenpreise hätten durch die Rechtsverschiebung der Angebotskurve auch einen (miet-) preisdämpfenden Effekt. Da die spekulative Investition in Boden zurückgeht, wirkt die Abschöpfung der Renten auch nachfrage-seitig dämpfend. Abbildung 6 zeigt die potentiellen Auswirkungen in Form einer Rückführung der Miete vom Prohibitivpreis auf  $M_2$ .

Die sinkenden Mieten haben wohlgerne keinen negativen Effekt auf die angebotene Menge, da lediglich die ökonomischen Renten – also der Überschuss der Marktpreise über die gesellschaftlich notwendigen Produktionskosten – sinken und dies die Leis-

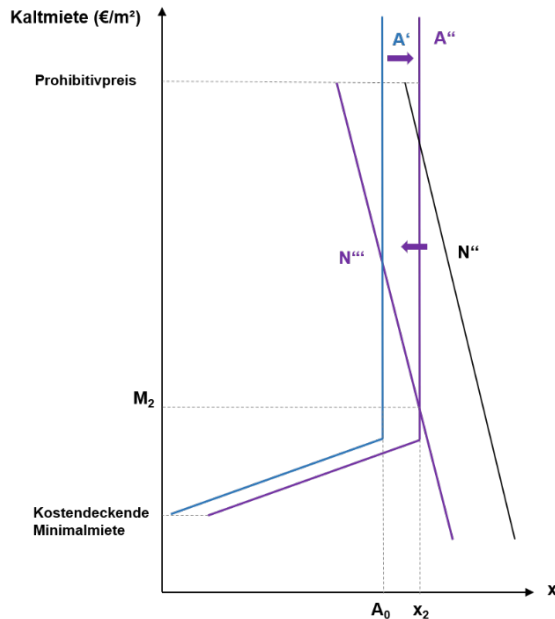


Abbildung 6: **Wirkung der Abschöpfung der Bodenrente auf Angebot und Nachfrage** (Quelle: Eigene Darstellung)

tungsanreize der Anbieter nicht mindert. Vielmehr ist aufgrund der sinkenden Kosten für Unternehmen und Arbeiter von einer steigenden Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft durch die sinkenden Mieten auszugehen. Die Abschöpfung der Gewinne aus Bodenwertzuwächsen darf dabei durchaus als eine vergleichsweise gerechte Sache beurteilt werden, da lediglich die Profiteure von Bevölkerungszuwachs und Infrastrukturentwicklungen herangezogen werden und die Wertzuwächse nur in den seltensten Fällen auf der persönlichen Leistung der Grundstückseigentümer basieren.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Wo private Leistungen für Wertsteigerungen – auch der Nachbargrundstücke – verantwortlich sind, könnten zur Förderung einer effizienten Bodennutzung und der Internalisierung damit zusammenhängender positiver externer Effekte hingegen Subventionen im Sinne Pigous gezahlt werden.



## Die praktische Umsetzung

Eine pragmatische Möglichkeit zur Abschöpfung der Bodenwertzuwächse ist die Umgestaltung der Grundsteuer hin zu einer Bodenwertsteuer, wie es im Zuge der Grundsteuerreform in Baden-Württemberg geplant ist. Die Bemessungsgrundlage einer reinen Bodenwertsteuer bezieht ausschließlich Grund und Boden ein, nicht aber etwaige darauf errichtete Gebäude. Damit beeinflusst die Bodenwertsteuer anders als Grundsteuermodelle, die Gebäude miteinbeziehen, das Verhalten der Akteure nicht und verhält sich damit neutral gegenüber der Planung,<sup>9</sup> denn eine Bodenwertsteuer belastet den unbebauten Boden ebenso stark wie den bebauten und übt so einen Druck auf die Eigentümer aus, das Grundstück entsprechend der vorgesehenen Planung zu nutzen (Löhr 2011, 336). Die oben beschriebene induzierte Angebotserhöhung kann dahingehend interpretiert werden, dass eine die Bodenrente abschöpfende Steuer sogar besser als neutral ist. Schon Brown (1927) hat verschiedene Gründe beschrieben, aus denen Spekulanten es vorziehen, Grundstücke un- bzw. untergenutzt zu lassen und sich auf die Gewinne aus den Wertzuwächsen konzentrieren. Ebenso hat er gezeigt, dass eine Bodenwertsteuer ceteris paribus die Anreize reduziert dies zu tun.

Tideman / Mecherikunnel (2021) haben für verschiedene Asset-Kategorien, deren Wert sich jeweils – ganz oder teilweise – aus leistungslosen Einkommen ableitet, die jeweils optimale Besteuerung diskutiert. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass Boden – neben natürlichen Monopolen und Mineralvorkommen – stark besteuert werden sollte, da der durch das Privatrecht eingeschränkte Zugang zwar effizient ist, der Wert jedoch nicht aus menschlichem Zutun entsteht. Eine hohe Besteuerung des Bodens erfüllt zudem die Ramsey-Bedingung für eine optimale Besteuerung, die besagt, dass Steuern invers proportional zur (Nachfrage- oder Angebots-) Elastizität des zu steuernden Objekts sein sollten (Ramsey 1927). Dies führt, mit dem Ziel möglichst geringer gesellschaftlicher Wohlfahrtsverluste, zu einer Besteuerung derjenigen Faktoren, die die geringsten Elastizitäten aufweisen. Demnach ist Kapital mit seiner langfristig hohen Elastizität kaum (Judd 1985), der Boden hingegen aufgrund seiner langfristig gegen Null tendierenden Elastizität als Besteuerungsgrundlage bestens geeignet.

<sup>9</sup>Diese Neutralität gilt solange die Steuer niedriger ist als die vereinnahmte Rente.

Einen anderen Weg zur Abschöpfung der Bodenrenten schlägt Transport for London (kurz: TfL, die Dachorganisation, die seit 2001 das Verkehrssystem in London koordiniert) vor. Für Bezirke mit hohem Entwicklungspotential (v.a. für Wohnraum) und einer Vielzahl an Grundeigentümern sollte ein Development Rights Auction Model (DRAM) eingeführt werden, um von städtischer Seite an den künftig zu erwartenden Wertzuwachsen zu partizipieren (TfL 2017, 10). Diesem Ansatz liegt die Überlegung zugrunde, dass Grundeigentümer, die von einer Entwicklung profitieren, für entsprechende Nutzungsrechte bis zu ihren Grenzvermeidungskosten (interpretiert als Opportunitätskosten der Nicht-Entwicklung) bieten können. Da die potentiellen Grenzvermeidungskosten dem entgangenen Bodenrentenzuwachs entsprechen, könnten auf diese Weise theoretisch die gesamten Wertzuwächse abgeschöpft und zur Finanzierung der Infrastruktur herangezogen werden.

## Schlussbemerkung

Der Wohnungsmarkt ist aufgrund der existenziellen Bedeutung des Wohnens und der Begrenztheit des Bodens ein besonderer Markt, der heute neben Immobilienunternehmen auch Spekulanten, Versicherungen und Investmentgesellschaften als Anlagemöglichkeit dient. Die erzielbaren Renten und die Wertsteigerungen des Bodens sind hauptsächlich durch gesellschaftliche Leistungen begründet und können in der heutigen Bodenordnung privat vereinnahmt werden. Solange dies der Fall ist und die Bodenrenten nicht abgeschöpft werden, werden sich weder die finanziellen Probleme der Kommunen noch die Probleme auf den Miet- und Wohnungsmärkten lösen lassen.

## Literatur

Australian Government (2016): Using Value Capture to Help Deliver Major Land Transport Infrastructure: Roles for the Australian Government. Department of Infrastructure and Regional Development. Discussion Paper, November 2016. Canberra: Australian Government Publications.

Awan, Lubena et al. (2019): Wer profitiert vom Berliner Mietmarkt?, in: Tagesspiegel

vom 28.06.2019, [interaktiv.tagesspiegel.de/lab/mieten-und-renditen/](https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/mieten-und-renditen/) (abgerufen am 05.01.2022).

Behrens, Eckhard (1996): Soziale Marktwirtschaft und Bodenordnung, in: Fragen der Freiheit, Heft 239, 33-36.

Bernoulli, Hans (1991 [1949]): Die Stadt und ihr Boden, Basel.

Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M. (2021): Volkswirtschaftslehre aus orthodoxer und heterodoxer Sicht – Eine Einführung, Berlin.

Braam, Werner (1999): Stadtplanung, 3. Aufl., Düsseldorf.

Brown, Harry (1927): Land Speculation and Land Value Taxation, in: Journal of Political Economy, 35(3), 390-402.

Gask, Karen / Williams, Susan (2015): Analysing low electricity consumption using DECC data, Office for National Statistics, Methodology Working Paper Series, Nr. 6.

Gibbons, Stephen / Machin, Stephen (2005): Valuing rail access using transport innovations, in: Journal of Urban Economics 57/1, 148-169.

Henger, Ralph / Oberst, Christian (2019): Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit, IW Kurzbericht 20/2019, Köln.

Hillebrecht, Rudolf (1975): Städtebau als Herausforderung – Ausgewählte Schriften und Vorträge, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 30, Köln.

Judd, Kenneth (1985): Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model, in: Journal of Public Economics, 28, 59-83.

Kriese, Ulrich (2019): Die Bodenrenten den Gemeinden – Aufruf „Grundsteuer\_Zeitgemäß!“, in: Brigitta Gerber / Ulrich Kriese (Hg.), Boden behalten – Stadt gestalten, Zürich, 401-415.

Löhr, Dirk (2011): Reform der Grundsteuer – Zu einem blinden Fleck in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in: Wirtschaftsdienst 91/5, 333-338.

Löhr, Dirk (2017): Der Boden stellt eine gigantische Umverteilungsmaschinerie dar, Interview von Günter Hartmann in heise vom 24.07.2017, [heise.de/-3778718](https://heise.de/-3778718) (abgerufen am 20.01.2022)

Macha, Roman (2007): Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung, 4. Aufl., München.

Maier, Kurt M. (2007): Risikomanagement im Immobilien- und Finanzwesen. Ein Leitfaden für Theorie und Praxis, 3. Aufl., Frankfurt am Main.

Marshall, Alfred (1947): Principles of Economics, London, 794-804.

Mühlleitner, Daniel (2019): Die Bodenwertsteuer als unterstützendes Instrument der Stadtplanung, in: sub\urban. Zeitschrift für Kritische Stadtforschung, 7(3), 125-134.

National Bank of Canada (2014): Land Value Capture as a Source of Funding of Public Transport in Greater Montreal, Montréal.

Raffer, Christian / Scheller, Henrik (2021): KfW-Kommunalpanel 2021, KfW Research, Frankfurt am Main.

Ramsey, Frank (1927): A Contribution to the Theory of Taxation, in: Economic Journal, 37, 47-61.

Riley, Don (2006): Foreword. In: Fred Harrison, Wheels of Fortune, London: The Institute of Economic Affairs, 11-15.

Salon, Deborah (2014): Location Value Capture Opportunities for Urban Public Transport Finance. White paper prepared for the Transit Leadership Summit, May, London, Regional Plan Association/Volvo Research & Educational Foundations.

Smith, Jeffery / Gihring, Thomas / Litman, Todd (2017): Financing Transit Systems Through Value Capture: An Annotated Bibliography, Victoria: Victoria Transport Policy Institute.

Statista (2022a): Kaufwert für Bauland in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2020, [de.statista.com/statistik/daten/studie/70274/umfrage/kaufwerte-von-bauland-in-deutschland/](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70274/umfrage/kaufwerte-von-bauland-in-deutschland/) (abgerufen am 20.01.2022)

Statista (2022b): Städte in Deutschland mit den höchsten Kaufpreisen für Eigentumswohnungen im Vergleich der Jahre 2016 und 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6654/umfrage/immobilienpreise-fuer-eigentumswohnungen-in-deutschen-staedten-2008/> (abgerufen am 20.01.2022)

Stiglitz, Joseph (1977): The Theory of Local Public Goods, in: Feldstein, M.S. / Inman, R.P. (Hrsgs.), The Economics of Public Services. Palgrave Macmillan, London, 274–333.

Tideman, Nicolaus / Mecherikunnel, Thomas (2021): Optimal Taxation of Assets, <https://arxiv.org/abs/2106.02861> (abgerufen am 20.01.2022).

Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Materialband, Texte 90/3, Berlin.

Umweltbundesamt (2017): Flächenrecycling und Innenentwicklung, [www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung](http://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung) (abgerufen am 05.01.2021).

Walters, Lawrence (2013): Land Value Capture in Policy and Practice. Annual World Bank conference on Land and Poverty, Washington DC.

Woll, Artur (2000): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 13. Auflage, München.

Prof. Dr. Daniel Mühlleitner  
Hochschule Kehl/Rhein  
E-Mail: [muehlleitner@hs-kehl.de](mailto:muehlleitner@hs-kehl.de)