

ONLINE-PUBLIKATION

Christa Luft

Für eine soziale Bodenordnung

**Wie der Grundbesitz
schrittweise dem Markt
entzogen werden kann**



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

CHRISTA LUFT, Jahrgang 1938, ist Ökonomin. Sie war in der Modrow-Regierung 1989/90 verantwortlich für die Konzipierung einer Wirtschaftsreform. In der frei gewählten Volkskammer saß sie dem Haushaltsausschuss vor. Von 1994 bis 2002 war sie direkt gewählte Abgeordnete für die PDS im Deutschen Bundestag. Christa Luft ist Mitglied des Trägervereins sowie ehemaliges Mitglied des Vorstandes der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Sie arbeitet als freie Publizistin.

Diese Publikation ist im Arbeitszusammenhang
«RLS-Cities – Rebellisch, Links, Solidarisch»
der Rosa-Luxemburg-Stiftung entstanden.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 2/2019

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: Februar 2019

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

INHALT

1 Die Bodenfrage ist eine Sozialstaatsfrage	4
2 Die Besonderheiten des Bodens	6
3 Ansätze zum schrittweisen Marktentzug	7
3.1 Wiederherstellung der Wohnungsgemeinnützigkeit	7
3.2 Reformierung der Grundsteuer	7
3.2.1 Pauschal- und Flächenmodell der Großen Koalition	7
3.2.2 Alternative: Die Bodenwertsteuer	8
3.3 Rekommunalisierung durch Rückkauf	9
3.4 Vergesellschaftung durch Enteignung gegen Entschädigung	9
4 Weitere Wege gegen den Marktmechanismus	10

CHRISTA LUFT

FÜR EINE SOZIALE BODENORDNUNG¹

WIE DER GRUNDBESITZ SCHRITTWEISE DEM MARKT ENTZOGEN WERDEN KANN

«No man made the land.» (John Stuart Mill)

1 DIE BODENFRAGE IST EINE SOZIALSTAATSFRAGE

Eine Reihe gravierender gesellschaftlicher Probleme in der Bundesrepublik Deutschland ist eng mit der Bodenfrage verbunden.

Erstens: In Großstädten, Ballungszentren und darum gelegenen ländlichen Einzugsgebieten explodieren die Mieten. Verdrängung, Zwangsräumungen und Obdachlosigkeit sind fatale Folgen. Einkommensschwächere bangen um ihr Zuhause, auch die Mittelschicht treibt diesbezüglich zunehmend die Sorge um. Kleine Händler und Gewerbetreibende können ihre gemieteten Arbeitsräume nicht mehr halten, ihnen droht der Verlust ihrer Existenz. Rund die Hälfte der hiesigen Bevölkerung wohnt zur Miete, in Großstädten ist der Anteil noch höher. Die gesellschaftliche Brisanz des Mietenthemas liegt auf der Hand. Mietpreisbremse,² Ausweis von Milieuschutzgebieten usw. sind unverzichtbare Maßnahmen, letztlich aber Placebos. Ein m.E. zu wenig artikuliertes Hauptübel der Mietpreisexplosion ist die Grundstücksspekulation. Erfahrungswerte besagen, dass etwa 80 Prozent des Wohnkostenanstiegs der letzten Jahre in den Ballungszentren nicht auf höhere Baukosten, sondern auf gestiegene Bodenpreise zurückgehen. Die werden gepuscht durch vergleichsweise niedrige Zinsen auf dem Finanzmarkt, sodass Kredit- und andere Finanzgeschäfte nur geringe Kapitalerträge abwerfen. Klassische Anleiheinvestoren hat es daher längst in Sachanlagen gedrängt, allen voran in Immobilien. Die versprechen höhere Renditen. Die Folge: in die Höhe schießende Bodenpreise.

Daran wird sich vorläufig auch nichts ändern. Die Europäische Zentralbank beließ im Januar 2019 den Leitzins auf dem Rekordtief von null Prozent. Investoren, darunter Versicherungen, lassen wissen, trotz hoher Immobilienpreise weiter nach Kaufgelegenheiten zu suchen. Die Allianz zum Beispiel kündigte an, bis zum Herbst 2019 ihr Immobilienportfolio von 60 auf 100 Milliarden Euro gesteigert zu haben. Das wird die Kaufpreise abermals befeuern. Erfahrungsgemäß folgen ihnen mit etwas Verzögerung die Mietpreise. Bodenspekulation führt zur Verdrängung des Sozialwohnungsbaus. Je teurer der Grund, desto mehr wollen die Bauherren Luxuswohnungen statt Sozialwohnungen bauen. Deren Bestand hat sich in den letzten 30 Jahren in der BRD um zwei Drittel auf 1,25 Millionen verringert.

Zweitens: Galoppierend entwickeln sich nicht nur Baulandpreise, sondern auch die Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen. Diese sind allein seit 2010 um etwa 90 Prozent gestiegen. Auch dieser Trend wurde nach der Finanzmarktkrise durch die niedrigen Zinsen angeheizt. Mangels anderer lukrativer Anlageobjekte kaufen Vermögende und Unternehmen Boden und treiben die Preise in die Höhe. In Mecklenburg-Vorpommern und in anderen neuen Bundesländern erwarben sogenannte Tiefladerbauern aus Niedersachsen, Holland und anderen Gegenden große, vordem zu Volkseigenen Gütern (VEG) gehörende Ackerflächen, bestellen sie im Frühjahr mit eigenen Maschinen und ernten im Herbst. Arbeitsplätze für ortsansässige Menschen entstehen dort nicht und die Kulturlandschaft wird vernachlässigt. Auch Branchenfremde wie schon genannte finanzstarke Versicherungen sind mit ihrer Nachfrage an der «Landnahme» beteiligt und heizen Boden- und Pachtpreise an. Ortsansässige Landwirte und Existenzgründer können die nicht (länger) bezahlen. Sie wandern in die Städte ab, um dort Wohnung und Arbeit zu suchen. Auch den traditionellen Agrargenossenschaften machen sie die Lebensgrundlage streitig. Bewirtschafteten diese 1999 mit 1,7 Millionen Hektar noch rund 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Ostdeutschland, so sind es aktuell nur noch 23 Prozent. Die «Landnahme», diese Art ursprünglicher Akkumulation wie in Ostdeutschland, geht im Agrarsektor auch in anderen ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas vor sich. Dieses Thema hat also nicht nur nationale Bedeutung. Bodeneigentumsverhältnisse und Bodenpreisentwicklung spielen ebenfalls global eine relevante, leider jedoch negative Rolle. Zu denken ist besonders an die Aneignung großer Flächen in Afrika durch kapitalkräftige Spekulanten.

¹ Der Text ist aus Diskussionen im Gesprächskreis Wirtschaftspolitik der Rosa-Luxemburg-Stiftung hervorgegangen.

² In vielen Bundesländern gilt die Mietpreisbremse derzeit gar nicht. In Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg und Hessen erklärten Gerichte das Instrument für ungültig. Im Saarland, in Sachsen und Sachsen-Anhalt wurde es nie eingeführt. Ohne Verlängerung läuft die Bremse anno 2020 aus.

Drittens: Das Privateigentum an Grund und Boden erbringt leistungslose Einkommen. Es wirkt als «stille, aber gigantische Umverteilungsmaschine»,³ nicht selten über Geldwäsche per Betongold. Den größten Anteil am rasant wachsenden Nettovermögen reicher Haushalte stellen Immobilien dar. Leistungslos sind diese Einkommen, weil der Bodenpreis in den Städten ein Produkt der Gesamtleistung aller städtischen Akteure ist. Es war John Stuart Mill (1806–1873), einer der Väter des Liberalismus, von dem der Satz stammt: «No man made the land.» Kein Grundstückseigentümer hat dessen Wert selbst geschaffen. Erst die öffentlichen Vorleistungen, die von der Allgemeinheit, von den Steuerzahlenden finanzierte Planung, die Infrastrukturinvestitionen, die kommunale Organisation etc. verleihen dem Boden seinen Wert. Die private Aneignung und Maximierung dieses Wert- und Preisanstiegs bestraft letztlich viele von denen, die einen hohen Anteil an der Aufwertung der Grundstücke haben. Das sind vor allem die Zahler von Lohn- und Verbrauchssteuern. Das Bodeneigentum selbst wird dahingegen bislang nur in homöopathischen Dosen besteuert. Vor allem die Mieter in Großstädten zahlen doppelt: Steuern für die Finanzierung der Infrastruktur, die die Grundstücke aufwertet und dem Boden Wert verleiht, und dann die erhöhten Mieten, in denen sich die gestiegenen Bodenerträge widerspiegeln. Öffentlich geschaffene Werte werden also in großem Maßstab privatisiert.

Viertens: Mit der Bodenfrage ist das Phänomen nicht legitimer gesellschaftlicher Macht verbunden. Macht über Menschen resultiert aus der eigentumsrechtlichen Herrschaft über den Boden. Einer der größten Immobilienkonzerne hierzulande ist die Deutsche Wohnen. Sie verfügt über Tausende Quadratmeter Boden, also Erdoberfläche. Ihr Geschäftsmodell beruht nicht auf der Produktion von Gütern, sondern allein auf ihrem Recht, Menschen von «ihren» Quadratmetern auszuschließen und für die Nutzung eine Gebühr, die Miete, zu erheben. Und die steigt immer weiter. Man könne Menschen mit einer Wohnung genauso erschlagen wie mit einer Axt, so Heinrich Zille Anfang des 20. Jahrhunderts. Nun sind die Wohn- und Mietverhältnisse in der Bundesrepublik heute nicht mehr mit jenen zu Zilles Zeiten vergleichbar. Aber in deutschen Großstädten und Ballungszentren explodieren die Mieten. In Berlin zum Beispiel zogen sie allein seit 2008 um 104 Prozent an. Man werfe einen Blick auf die 300 Personen umfassenden Schlangen bei der Besichtigung einer annoncierten Wohnung und stelle sich die entwürdigenden physischen und psychischen Strapazen der Suchenden vor! Der US-amerikanische Bodenreformer Henry George (1839–1897) betrachtete Privateigentum an Boden als ein barbarisches Relikt und rückte es sogar in die Nähe der Sklaverei. Er inspirierte die nach ihm benannte Philosophie des Georgismus, nach der jeder das besitzen sollte, was er selbst kreiert hat. Die in der Natur aufgefundenen Güter (insbesondere Land) sollten allen Menschen zum gleichen Teil gehören. Boden sollte, so George, ein Gemeingut sein.⁴ Allein diese genannten Probleme sind Indizien dafür, dass dem politischen Umgang mit Grund und Boden in linker Gesellschaftsprogrammatik ein hoher Rang gebührt. Eine Bezugnahme auf Artikel 15 des Grundgesetzes, wonach Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden können, geschieht zunehmend, aktuell gerade in Berlin. Aber was m. E. in diesem Zusammenhang dringend thematisiert gehört, ist Folgendes:

- a) Die Georessource Boden ist keine Ware wie jede andere. Sie ist ein begrenzt verfügbares, nicht vermehrbares Gut. Die Crux: Die Verfügbarkeit des Bodens ist begrenzt, das Privateigentum daran aber nicht. Das ist ein nach Auflösung drängender Widerspruch, auch angesichts einer immer weiter wachsenden Bevölkerung.
- b) Das Grundgesetz gewährleistet das private Eigentum. Diese Gewährleistung schließt aber keinen Rendite-schutz ein. Die Sicherung unbegründeter Eigentumsakkumulation ist nicht Inhalt des Eigentumsschutzes. «Ungleichheit darf ein gewisses Maß nicht überschreiten, sonst geht sie über in Unfreiheit.» Darauf hatte schon der Rechtsdenker und ehemalige Verfassungsrichter Ernst Böckenförde 1995 in seinem Sondervotum zur Reformierung der Vermögensteuer hingewiesen.
- c) Wohnen sollte ein Grundrecht und bezahlbares Wohnen eine Frage der Menschenwürde sein. Das Grundgesetz garantiert Freizügigkeit, aber kein Recht auf eine bezahlbare Wohnung. Artikel 14 «Eigentum verpflichtet» muss also auch für Immobilienkonzerne und für Wohnungseigentümer generell bedeuten, dem Gemeinwohl zu dienen und nicht ausschließlich dem auf Profitmaximierung gerichteten Individualinteresse. Sonst mutiert Wohnen zum Luxusgut.

Eine Novellierung des Bodenrechts, eine soziale Bodenordnung ist zur Humanisierung des Zusammenlebens der Menschen unverzichtbar und überfällig. Der Markt hat offensichtlich versagt, das Wohnungsproblem zu lösen.

3 Lühr, Dirk: Wohnen: Der neuen sozialen Frage auf den Grund gegangen, 17.10.2018, unter: www.samu.works/wohnen-der-neuen-sozialen-frage-auf-den-grund-gegangen.

4 In Leo Tolstois Roman «Die Auferstehung» handelt der aristokratische Protagonist Nechliudow im Sinne Henry Georges, indem er sein Land an die Bauern abgibt und eine entsprechende Einheitssteuer einführt.

2 DIE BESONDERHEITEN DES BODENS⁵

Das Grundgut Boden ist keine Ware wie jede andere. Es ist eine unverzichtbare, begrenzt verfügbare, nicht nach Bedarf produzierbare oder vermehrbare, im Unterschied zu anderen knappen Naturgütern (z. B. Rohöl) auch durch nichts ersetzbare Georessource. Der Boden ist Lebens- und Arbeitsgrundlage aller Menschen und gehört dem Wesen nach in Gemeineigentum. Bei den von Menschen hergestellten Waren führt der Markt mit seinem Gesetz von Angebot und Nachfrage zum Ausgleich von Interessen. Waren sind produziert, vermehrbar und ersetzbar. Das sind ihre Grundeigenschaften: Sie sind produziert Menschenwerk, sie können vermehrt und dadurch verbilligt werden, unerwünschte Waren können durch andere ersetzt werden. Auf das Gut Boden trifft das nicht zu.⁶ Karl Polanyi (1886–1964), ein österreichisch-ungarischer Wirtschaftshistoriker und Sozialwissenschaftler, nannte den Boden daher eine «fiktive Ware».⁷

Vor 50 Jahren gab es in der alten Bundesrepublik einen Versuch, durch eine Reform des Bodenrechtes sozialen Kriterien Geltung zu verschaffen und dadurch auch die Spekulation einzudämmen. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12. Januar 1967 ausgeführt: «Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen: eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.» Und weiter: «Das Gebot sozial gerechter 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.»

Der damalige Reformversuch ist gescheitert. Seitdem schweigt die Politik zu diesem Thema.⁸ Spätestens die deutsch-deutsche Vereinigung wäre Gelegenheit gewesen, daran anzuknüpfen und statt der rigorosen Privatisierung volkseigenen Grund und Bodens zum Beispiel dessen Vergenossenschaftlichung, Kommunalisierung oder langfristige Verpachtung (Erbpacht) zu dekretieren. Das aber war erneut politisch nicht gewollt.

Im linken Lager sollte die öffentliche Diskussion darüber nicht gescheut werden, wie die unbegrenzte Verfügung über Grund und Boden historisch entstanden ist. Die Antwort: meist durch militärische Eroberungen oder rein praktische Inbesitznahme per Vertreibung, Erpressung oder auf anderem Wege. Karl Marx sah in der «Expropriation des ländlichen Produzenten, des Bauern von Grund und Boden» den Ausgangspunkt für die Kapitalakkumulation, die Basis für die Entstehung des Kapitalismus. Aus militärischer, politischer oder ökonomischer Macht wurden Rechte abgeleitet und vererbt. Eine Kette ohne Ende! Schon Goethe lässt seinen Mephisto im «Faust» zum Schüler gewandt mit hinterlistigem Grinsen deklamieren:

«Es erben sich Gesetz' und Rechte wie eine ewge Krankheit fort;
Sie schleppen von Geschlecht sich zum Geschlechte
und ziehen sacht von Ort zu Ort.
Weh dir, dass du ein Enkel bist!
Vom Rechte, das mit uns geboren,
von dem ist leider nie die Frage.»
(Johann Wolfgang von Goethe, Faust 1, 1808)

Für mich liegt vor allem im politischen Umgang mit Grund und Boden, mit Bauland ebenso wie mit Ackerland, sowie in einer neuen, einer sozialen Bodenordnung ein Einstieg und Hebel für eine grundlegende Veränderung der Gesellschaft. Die Anhebung des Spitzensteuersatzes, die Novellierung der Erbschaftssteuer, die Wieder-

⁵ Vgl. dazu Luft, Christa: Wider den Marktradikalismus, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Reihe Analysen, Berlin 2018, S. 13 ff.

⁶ Vorstellungen von einer sozialen Bodenordnung lassen sich in der ökonomischen Literatur über Jahrhunderte finden. Sie sollten vor dem Vergessen bewahrt werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang unter anderem das freiwirtschaftliche Bodenreformmodell von Silvio Gesell (1839–1897). Gesell war ein deutscher Finanztheoretiker und Finanzminister in der bayrischen Räteregierung. Er ist Begründer der Freiwirtschaftslehre. Der vor allem wegen seiner Kritik am Zinssystem und Zinswucher häufig erwähnte Ökonom bezeichnete die private Bodenordnung als weitere tief greifende Ursache grundlegender gesellschaftlicher Konflikte und Krisen. Das Modell einer Bodenreform nach Gesells Gedanken sah so aus: «Das Privateigentum an Boden sollte nach und nach auf friedlichem Wege und mit angemessener Entschädigung der Bodeneigentümer in öffentliches Eigentum überführt werden, indem anstelle der Bodenrente eine Entschädigung auf Raten vom Staat an die Eigentümer gezahlt werden sollte. Der Staat (zum Beispiel in Form der Gemeinde) sollte den Boden dann verpachten, damit er auch individuell oder von Genossenschaften gegen Zahlung einer angemessenen Pacht bewirtschaftet werden könne. Die Pachtzinsen fließen nach diesem Modell nicht mehr privaten Bodeneigentümern zu, sondern dem Staat, der daraus die Entschädigungsraten finanzieren kann. Und der Boden kann auch nicht mehr Gegenstand der privaten Bodenspekulation oder der Vererbung werden. Lediglich das Recht auf Pacht kann vererbt werden («Erbpacht»), so dass ein Grundstück durchaus über mehrere Generationen von einer Familie genutzt werden kann.» Vgl. dazu Senf, Bernd: Silvio Gesells Kritik an privatem Bodeneigentum und seine Vorschläge für eine Bodenreform (1998).

⁷ Polanyi, Karl: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt a.M. 1978, S. 102 ff.

⁸ Vogel, Hans-Jochen: Wohnen, die verdrängte Herausforderung der steigenden Baulandpreise, in: Süddeutsche Zeitung, 10.11. 2017.

erhebung der Vermögensteuer, die Erhöhung des Mindestlohnes usw. sind aktuell dringliche und unverzichtbare linke Forderungen. Sie können graduelle soziale Verbesserungen bringen. An den Eigentums-, Verteilungs- und Machtverhältnissen, an der auf Plusmacherei gerichteten Gesellschaft ändern sie jedoch kaum etwas. Die Verhinderung weiterer Bodenprivatisierungen und eine schrittweise Rückführung privatisierter Flächen in Gemeineigentum sollten eines der großen linken politischen Themen der nächsten Jahre sein. Es wird eines langen Atems bedürfen, ein Umsteuern zu erreichen. Es kommt aber auf den mobilisierenden Einstieg an.

3 ANSÄTZE ZUM SCHRITTWEISEN MARKTENTZUG

Wie wäre unmittelbar Machbares mit einem längeren Horizont zu verbinden, wie wäre die Spekulation mit Grund und Boden einzudämmen, um so zu anderen als den gegenwärtigen Gesellschaftsverhältnissen beizutragen?

3.1 Wiederherstellung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Ein wichtiger Schritt wäre die Wiederherstellung der Wohnungsgemeinnützigkeit, die in der BRD per Gesetz zum 31. Dezember 1989 aufgehoben wurde. Vorausgegangen war ein Skandal um die Neue Heimat, dem damals größten gemeinnützigen Wohnungskonzern. Das Kalkül, durch Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik Kosten zu sparen, ist nicht aufgegangen. Im Gegenteil: Die in den 1990er und 2000er Jahren an private Investoren gewährten öffentlichen Mittel für Sonderabschreibungen und Eigenheimzulagen waren viermal so hoch wie die Förderung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

In Sachen Wohnungsgemeinnützigkeit könnte sich die Bundesregierung an der Wiener Praxis orientieren, Österreich ist ein kapitalistisches Land wie Deutschland. Jeder Vierte bzw. jede Vierte lebt in Wien in einer der 220.000 kommunalen Gemeindewohnungen. Noch einmal fast genauso viele Menschen wohnen in städtisch geförderten Genossenschaftswohnungen. So sorgt die Stadt dafür, dass die Mieten bezahlbar bleiben: 10 Euro/m² maximal sind garantiert, überwiegend sind es 6,50 Euro/m². Bezugsberechtigt sind Menschen mit einem Jahreseinkommen unter 45.000 Euro. Zurück geht der geförderte Wohnungsbau auf das Rote Wien der 1920er und 1930er Jahre. Ein Beispiel sind auch die schwedischen Mietergewerkschaften, die sich seit mehr als 100 Jahren für Mieterinteressen einsetzen, derzeit sind das 528.000 Haushalte. Sie bieten ihren Mitgliedern Rechtsberatung und andere Serviceleistungen an und handeln mit den Immobilienbesitzern kollektiv gültige Mietpreise aus, die in Verträgen festgehalten werden. Das Ziel ist, dass die Miete nicht mehr als 25 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen darf.

Aktuell fordern Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE in Berlin die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Dabei sollen Vermieter, die preisgünstige Mieten garantieren, auf ihre Kosten kommen, indem sie von Zuschüssen und Steuervergünstigungen profitieren. Mit einer großzügigen Investitionszulage und Steuerbefreiungen sollen diejenigen Kommunen, Genossenschaften, Unternehmen und Privatpersonen gefördert werden, die preisgünstigen Wohnraum schaffen.

3.2 Reformierung der Grundsteuer

Eine zweite große Aufgabe ist die Reformierung der Grundsteuer. Die steht seit Langem an, weil die ihr zugrunde liegenden Einheitswerte seit mehr als 50 Jahren nicht mehr angepasst wurden und so nicht mehr den aktuellen Immobilienwerten entsprechen. In Westdeutschland stammen die Einheitswerte, nach denen die Grundsteuer berechnet wird, aus dem Jahr 1964, in Ostdeutschland aus dem Jahr 1935. Dieser Zustand ist verfassungswidrig, wie das Bundesverfassungsgericht im April vergangenen Jahres monierte. Er verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Der Gesetzgeber soll bis Ende 2019 eine neue Steuerbasis schaffen. Wird das Ziel verfehlt, entfällt diese Steuer ganz.

3.2.1 Pauschal- und Flächenmodell der Großen Koalition

Die Reform der Grundsteuer ist eines der heikelsten Vorhaben der Bundesregierung: Davon sind in Deutschland zig Millionen Grundstücke und Gebäude betroffen. Die jährlichen Einnahmen von 14 Milliarden Euro stehen den Kommunen zu. Diese fürchten um ihre Einnahmen, die Bürger fürchten finanzielle Belastungen, weil die Grundsteuer bislang von den Vermietern gezahlt und auf die Mieter abgewälzt wird. Die Wirtschaft mahnt vor Bürokratie und davor, dass die angespannten Wohnungsmärkte so nicht entlastet würden.

Wie schwierig der Auftrag ist, hat Bundesfinanzminister Scholz (SPD) schon zu spüren bekommen. Er strebt ein wertbasiertes nach Grundstücksfläche, Wohnfläche, Nettokaltmiete, Baujahr und Bodenrichtwert angelegtes Modell an. Das lehnen die unionsregierten Bundesländer sowie die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag kategorisch ab. Sie favorisieren ein rein an der Grundstücks- und Gebäudefläche orientiertes Pauschalmodell.

Vor allem die gezahlte Miete sei keine geeignete Grundlage für die Besteuerung, das würde nicht mehr, sondern weniger Gerechtigkeit schaffen. Außerdem würde wegen vorgesehener Abschläge für das Gebäudealter Neubau stärker besteuert als Altbau. Das Flächenmodell der Union hingegen ist in der Kritik, weil danach eine Villa in bester Stadtlage genauso besteuert würde wie ein altersschwaches Gebäude in abgelegener Gegend. Es würde Reiche subventionieren. Der Städte- und Gemeindebund legt sich bislang nicht auf ein Modell fest. Die Debatten und Verhandlungen gehen weiter. Zentrales Ziel der Reform muss eine gerechte Verteilung der Steuerlast sein. Um gerecht nach Leistungsfähigkeit zu besteuern, sollte der Verkehrswert der Immobilie als Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Beendet werden sollte die Umlagefähigkeit der Grundsteuer über die Betriebskosten auf die Mieter. Sie ist eine auf Immobilien bezogene Steuer und gehört von den Eigentümern getragen.

Nachgedacht werden sollte im Zuge der Grundsteuerreformierung über Pro und Contra der Einführung einer Bodengewinnsteuer zur Verhinderung der spekulativen Baulandpreisexplosion. In der bayrischen Landesverfassung heißt es dazu im Artikel 161 (Abs. 2): «Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalkaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.» Auch wenn diesem Gebot derzeit in der Praxis nicht entsprochen wird, sollte es im Rahmen der Grundsteuerreformierung nicht aus den Augen verloren werden.

Eine Forderung der LINKEN ist eine Befreiung von Wohnungsgenossenschaften und anderer gemeinwohlorientierter Wohnungsunternehmen von der Grundsteuer und die Erhebung einer Extrasteuer (Grundsteuer C) für unbebaute und baureife Grundstücke von einem Prozent des Grundstückswertes. Dabei sollen die Kommunen die Möglichkeit erhalten, durch einen eigenständigen Hebesatz die Grundsteuer C auf null zu senken. In der Diskussion befindet sich auch der Vorschlag, für bestehende Mietverhältnisse die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf das derzeitige Niveau zu begrenzen und für neue Mietverhältnisse die Umlagefähigkeit als Nebenkosten zu beenden. Das würde allerdings zur streitbeladenen Ungleichbehandlung von Mietern führen.

3.2.2 Alternative: Die Bodenwertsteuer

Außer den beiden oben genannten Modellen gibt es Forderungen nach Einführung einer Bodenwertsteuer, die sich aus «Grundstücksfläche x Bodenrichtwert» errechnet. Auf dem Grund stehende Gebäude bleiben unberücksichtigt. Die Bodenwertsteuer basiert auf dem Bodenwert bei bestmöglicher Nutzung. Natürlich steht es dem Grundstückseigentümer frei, das Grundstück auch weniger gut oder gar nicht zu nutzen. Trotzdem muss er so viel bezahlen, als wenn es bestmöglich genutzt würde, denn er nimmt die begrenzte Ressource Bodenfläche auf Kosten seiner Mitbürger in Anspruch. Dadurch ergibt sich ein starker Druck zu effizienter Nutzung und zur Erwirtschaftung der entsprechenden Bodenrente. Bodenspekulation würde sich nicht mehr lohnen.⁹ Was kann für eine Bodenwertsteuer sprechen?¹⁰ Erstens, dass sie kaum umgangen werden kann. Kapital mag ein «scheues Reh» sein. Boden aber kann bei Höherbelastung nicht außer Landes gebracht werden. Zweitens: Land wird auch nicht weniger, wenn es besteuert wird, wie das bei Besteuerung von Kapital oder Arbeit der Fall ist. Letzteres kann dazu führen, dass weniger investiert oder gearbeitet wird. Drittens folgt eine Bodenwertsteuer dem Grundsatz, wer den Nutzen hat, soll auch die Kosten tragen. Sie kann nicht vom Eigentümer an die Mieter weitergegeben werden. Viertens würde vermieden, in Deutschland 40 Millionen Bauwerke neu bewerten zu müssen, würde man das bisherige Bemessungssystem für die Grundsteuer fortschreiben. Fünftens würde eine reine Bodenwertsteuer vor allem unbebaute Grundstücke in guter Lage belasten, weil diese keine direkten Renditen abwerfen. Das würde die Spekulation mit Boden verteuern und die relativ rasche Bebauung der Grundstücke befördern.

Selbstverständlich ist die Baulandspekulation jeden Kampf wert. Die strittige Frage ist, ob eine Bodenwertsteuer das richtige Instrument hierfür ist. Ihre Einführung würde zu deutlichen Belastungsverschiebungen führen. Besitzer großzügiger Villen würden massiv entlastet, da hochwertige Gebäude und ihre Wertzuwächse nicht mehr besteuert würden. Gleich große Grundstücke würden ungleich besteuert, der Beitrag Vermögender zur Finanzierung des Gemeinwesens würde sinken. Soll die Bodenwertsteuer wirken, muss sie hoch sein. Damit belastet sie insbesondere diejenigen, für die das Eigenheim ausschließlich eine Altersvorsorge ist.

Der Bundesfinanzminister geht davon aus, dass sich die Gesamthöhe des Grundsteueraufkommens nicht verändern soll. Auch die Steuerbürger sollen nicht mehr als bisher zahlen. Allerdings könnte es zu Verschiebungen kommen. Nach bekanntgewordenen Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen würde sich das Aufkommen nach dem «Scholz-Modell» zwischen Städten und ländlichen Gemeinden sowie zwischen alten und neuen Bundesländern neu verteilen. Durch überproportionale Wertentwicklung in den Großstädten und in den neuen Bundesländern würde zukünftig ein größerer Teil des Grundsteueraufkommens dort anfallen. Dabei ist unterstellt,

⁹ Löhr, Dirk: «Der Boden stellt eine gigantische Umverteilungsmaschinerie dar», in: Telepolis vom 24. Juli 2017.

¹⁰ Vgl. dazu Barth, Jonathan/Richter, Oliver/Siemone, Andreas: Wider die Wohnungsnot: Besteuert den Boden!, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2018, S. 18f.

dass die Gemeinden ihre Hebesätze konstant halten. Beim Flächenmodell der Union würde sich das Grundsteuer-aufkommen tendenziell weg von den Großstädten in die Kleinstädte und die Landgemeinden verlagern.

Eine einheitliche Haltung zur Reformierung der Grundsteuer gibt es in der Ökonomenzunft nicht. In der Gemeinschaftsdiagnose der führenden fünf deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vom September 2018 heißt es plakativ, über die neue Grundsteuer sollten die Anreize, Wohnungen zu bauen, erhöht werden. Es sei wesentlich einfacher und zudem effizienter, «bei der Besteuerung aller Grundstücke generell auf die Bewertung des Gebäudes zu verzichten». Dagegen spricht allerdings, dass dann Vermögende mit besonders werthaltigen Immobilien nicht mehr wie bisher an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligt und die Einnahmen der Kommunen aus der Grundsteuer sinken würden. Der Streit wird weitergehen.

3.3 Rekommunalisierung durch Rückkauf

Ein weiteres Instrument, über das die Debatte in Berlin in Gang kommt, ist die Rekommunalisierung durch Rückkauf früher städtischer Wohnungen, konkret der 65.000 Wohnungen der 2004 privatisierten landeseigenen Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW). 2013 gelangten diese Bestände in die Hände des Konzerns Deutsche Wohnen, der über 163.000 Wohnungen besitzt, davon über 100.000 in Berlin. Mit aktiver Unterstützung der damaligen PDS als Koalitionspartner der SPD im Berliner Senat wurden schwerwiegende und schwer umkehrbare Fakten geschaffen. Sie hat im Grunde mitgeholfen, die Marktmacht des Immobilienriesens zu steigern.

Der jetzt ins Auge gefasste Weg geht m.E. in eine richtige Richtung, ist allerdings steinig, teuer und kurzfristig nur in Schritten gangbar. Die Veräußerung der GSW hatte damals 405 Millionen Euro erbracht und die Investoren hatten rund 1,6 Milliarden Schulden der Stadt Berlin übernommen. Für den Preis werden die Wohnungen nicht zurückzuhaben sein. Die Mieteinnahmen der vergangenen Jahre können m.E. allerdings nur bedingt Orientierung für die Rückkaufsumme sein. Die Deutsche Wohnen hat wegen ihrer horrende gestiegenen Mietforderungen 2017 Rekordgewinne von 1,8 Milliarden Euro gemacht. Der Aktienwert hat sich von 14 Euro 2004 auf zuletzt rund 40 Euro nahezu verdreifacht. Solcher Reibach auf dem Rücken der Mieter würde bei Rückkauf zum Marktwert im Nachhinein legitimiert. Die Deutsche Wohnen gibt in ihrem Report für das 3. Quartal 2018 einen Wert von 15,6 Milliarden Euro für den Berliner Gesamtbestand von derzeit 115.000 Wohnungen an. Das ergäbe für die einstigen GSW-Wohnungen etwa 9 Milliarden Euro. Aufgrund solcher Summen ist der Berliner Finanzsenator entsprechend zurückhaltend. Er wirbt angesichts der aktuellen Haushaltslage in der Hauptstadt (58 Milliarden Euro Schulden), weiterer unaufschiebbarer Investitionsvorhaben und mit Blick auf die Unwägbarkeiten, die auf die Bundesländer mit der ab 2020 grundgesetzlich geltenden Schuldenbremse zukommen werden, für die Ausweitung der selektiven Zukaufspolitik. Rückkauf und Neubau dürfen sich nicht kategorisch ausschließen. Die Ausweitung des Bodenankauffonds und gezielter Neubau vor allem im Sozialwohnungssegment werden sich ergänzen müssen. Parallel zur Darstellung einer möglichen Rückkauffinanzierung geht es um die Sicherung eines effizienten, demokratische Mieterbeteiligung gewährleistenden Managements des rekommunalisierten Wohnungsbestandes.

3.4 Vergesellschaftung durch Enteignung gegen Entschädigung

Außer der Rekommunalisierung durch Rückkauf ist in Berliner Senatskreisen die Vergesellschaftung durch Enteignung gegen Entschädigung der Deutsche Wohnen und aller Wohnungskonzerne mit mehr als 3.000 Wohnungen ein Thema. Das ist keine «radikale, verfassungsfeindliche Spinnerei», keine «kommunistische Anwendung», wie besonders im konservativen Lager kolportiert wird, sondern eine Grundgesetzoption (Artikel 15), die bisher allerdings nur beim Bau von Straßen oder anderen Infrastrukturprojekten angewendet wurde. Diese Beschränkung muss nicht sakrosankt sein. DIE LINKE, aber auch Sozialdemokraten und Grüne unterstützen die Initiative «Deutsche Wohnen und Co enteignen». Mit einem Volksbegehren sollen die Wohnungen der Konzerne der privaten Gewinnrechnung entzogen werden. Nach Sammlung von mindestens 20.000 Unterschriften als erste Stufe einer Volksabstimmung kann der Volksentscheid in spätestens zwei Jahren stattfinden. Das Problem: Es gibt keine Erfahrungen mit der Enteignung von Wohnungen nach Artikel 15 GG. Der für ein Volksbegehren zuständigen Senatsinnenverwaltung liegt der Vorschlag eines Vergesellschaftungsgesetzes vor. Sie ist nun verpflichtet, eine Kostenschätzung für die geforderte Enteignung aller privaten Wohnungsunternehmen mit mindestens 3.000 Wohnungen vorzunehmen. Nach einer kürzlichen Umfrage unterstützen 55 Prozent der Berliner Bevölkerung diese Initiative. Vor zehn Jahren noch wäre eine solche Enteignungsdebatte nicht vorstellbar gewesen. Doch explodierende Mieten und Verdrängung sind inzwischen die größte Sorge der Berliner.

Erwartungsgemäß stößt ein Enteignungsvorhaben politisch auf härtesten Widerstand, und die damit verbundenen praktischen, vor allem juristischen und finanziellen Probleme sind beträchtlich. Auch wenn ein großflächiger Durchbruch in absehbarer Zeit vermutlich kaum zu erzielen sein wird, kann allein die Debatte zur Disziplinierung allzu gieriger Investoren beitragen. «Mit einem wohl dosierten Einsatz des Vorkaufsrechts kann glaubhaft gemacht werden, dass Städte nicht jedes Treiben auf dem Wohnungsmarkt tolerieren. [...] Wenn Kommunen die

Möglichkeit des Vorkaufs also tatsächlich in einzelnen prominenten Fällen wahrnehmen, dann nutzt dies nicht nur den Bewohnern der verstaatlichten Wohnungen. Auch andere Mieterinnen und Mieter werden aufgrund der Signalwirkung vor schwarzen Schafen bewahrt.»¹¹ Das ist ein nicht von der Hand zu weisendes Argument gegen die aufkommende Kritik, von einer finanziell zu entschädigenden Wohnungsenteignung in bestimmten Straßenzügen würden nur die aktuellen Mieter profitieren, viel Geld würde eingesetzt für relativ wenige Menschen. Die aufgekommene Vergesellschaftungsdebatte muss realistisch-offensiv weitergeführt werden.

4 WEITERE WEGE GEGEN DEN MARKTMECHANISMUS

Neben steuerlichen Maßnahmen und Vergesellschaftungsformen gibt es für die öffentliche Hand weitere mögliche Wege, Boden dem Marktmechanismus zu entziehen und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die öffentliche Hand muss grundsätzlich die Fähigkeit zurückerlangen, den Bodenmarkt zu steuern. Möglichkeiten wären:

- Abwehr aller politischen Versuche, Gebote des Grundgesetzes auszuhöhlen oder gar abzuschaffen, die auf Schutz von Formen der Gemeinwirtschaft hinauslaufen. Ich erinnere mich, wie in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die damalige FDP-Bundestagsfraktion (allerdings vergeblich) den Antrag im Parlament einbrachte, Artikel 15 aus dem Grundgesetz zu streichen, um jedweden «neuen Enteignungs- und Sozialismus-Versuchen zu wehren».
- Dringlich wäre ein Moratorium für die Privatisierung von ehemals volkseigenem Grund und Boden, der sich vor allem in den neuen Bundesländern noch in Regie der Treuhandgesellschaft BVVG Grund und Boden befindet. Die Privatisierung dieser Flächen soll laut Treuhandgesetz bis 2030 abgeschlossen sein. Der Behörde waren Anfang der 1990er Jahre 3,68 Millionen Hektar landwirtschaftlicher, ehemals ostdeutscher volkseigener Flächen übertragen worden. Die sind aktuell bis auf 250.000 Hektar privatisiert. Auch wenn nur noch ein Rest vorhanden ist, könnte hier der Privatisierung durch Verpachtung eine Grenze gesetzt werden. Bislang werden die Flächen öffentlich bedingungsfrei ausgeschrieben. Interessenten geben Gebote ab. Jeder Bieter entscheidet selbst, wieviel ihm die Fläche wert ist. Der Höchstbieter erhält nach Ende der Ausschreibungsfrist den Zuschlag. Wer die Höchstbieter sind, kann man sich vorstellen.
- Aufnahme von Regelungen in die Verfassungen der Bundesländer für den demokratischen Umgang mit noch im öffentlichen Eigentum befindlichen Flächen. Im Schweizer Kanton Basel-Stadt haben Bürger im Rahmen der «Neuen Bodeninitiative» unter dem Motto «Boden behalten und Basel gestalten» per Volksabstimmung Ende vergangenen Jahres die Einrichtung eines unverkäuflichen Bodenfonds erzwungen. Die öffentliche Hand darf Boden nur noch verpachten. Jetzt läuft die Debatte über das «Wie». In Berlin hat DIE LINKE im Senat und öffentlich die Diskussion über einen Berliner Bodenfonds und eine massive Bodenankaufspolitik angestoßen. Dabei treten natürlich Probleme auf. Abgesehen davon, dass für die notwendige Änderung der Landesverfassung noch keine Zweidrittelmehrheit in Sicht ist, geht es darum, dass bei angekündigter Ankauffensive sofort die Preise steigen. Das primär anzustrebende Ziel sollte die Schaffung eines als Stiftung organisierten und vor künftiger Privatisierung geschützten gesellschaftlichen Bodenfonds sein, in den bisher noch im öffentlichen Eigentum befindliche Flächen und zum Beispiel solche von erbenlosen Eigentümern/Bewirtschaftern als Schenkung eingehen.
- Generelle Verpflichtung der Bundesländer, finanzschwächere Kommunen beim Kauf von Bodenflächen aus Landesbesitz zu unterstützen, um dort bezahlbaren Wohnraum entstehen zu lassen.
- Strategische Anlage einer kommunalen Bodenpolitik als beste Gewähr für den Zugang zum Boden. Dies kann beispielsweise über die Einrichtung von Bodenfonds geschehen, an denen sich auch Bürger (z. B. zum Zwecke der Altersvorsorge) beteiligen können sollten. Ulm macht es schon seit 125 Jahren vor: Hier befinden sich 37 Prozent des Stadtgebietes in kommunaler Hand. Allerdings sollten – anders als in Ulm – die Flächen möglichst nicht an Private verkauft werden. Hierdurch verliert die Kommune auf lange Sicht ihre Steuerfähigkeit und überlässt den Privaten die zukünftigen Bodenwertsteigerungen. Besser ist die Vergabe der Grundstücke über Erbbaurechte.¹²
- Es sollte verhindert werden, dass Ackerland von branchenfremden Großinvestoren aufgekauft wird, da diese in den Dörfern keine Arbeitsplätze schaffen und die Landflucht anheizen, was wiederum das Wohnungsproblem in den Großstädten verschärft.
- Gesetzliche Unterbindung der Möglichkeit für große Investoren, Grundstücke und Gebäude zu kaufen, ohne Grunderwerbssteuer zu zahlen; zusätzlich eine Beschränkung der Größe der Flächen, die an einzelne Interessenten verkauft werden dürfen.

11 Michelsen, Claus: Vorkaufsrechte und Enteignungen auf dem Wohnungsmarkt: Die Dosis macht das Gift, in: DIW Wochenbericht 5/2019, S. 84.

12 Lühr: Der Boden.

- Ein weiterer, sofort gangbarer Weg ist der Land(frei)kauf. Dabei wird ein Hof aus traditionellem Familienbesitz in gemeinnützige Trägerschaft überführt. Beispiele dafür gibt es in Norddeutschland. Rechtsträger sind in der Regel eingetragene Vereine.
 - Erstellung einer «Höfeordnung», die die Übergabe eines Hofes an die nächste Generation regelt, ohne die Wirtschaftlichkeit zu gefährden und zu verhindern, dass Gutbetuchte aus fremden Regionen den ersten Zugriff haben.
 - Knüpfung europäischer Netzwerke, um Einfluss auf die Gemeinsame Agrarpolitik der EU zu nehmen, die bislang dem Landraub keinen Einhalt gebietet. So sind die jährlichen Direktzahlungen pro Hektar problematisch, die Agrarbetriebe von der EU erhalten. Da es keine Begrenzung der Zahlungen gibt, sind diese ein sicheres Einkommen für Investoren. Ebenfalls bedenklich ist, dass bei der Beteiligung eines Investors an einem landwirtschaftlichen Betrieb Grunderwerbsteuer nur dann anfällt, wenn er 95 oder mehr Prozent des Betriebs übernimmt. Bei einer Übernahme von 94,9 Prozent fällt keine Steuer an, während ein Bauer, der den Nachbarbetrieb übernimmt, Steuern zahlen muss.
 - Eine Anhebung der Grunderwerbssteuer, wie von manchen Linken vorgeschlagen, ist m.E. keine tragfähige Idee. Sie erhöht die Bodenpreise weiter. Spekulanten hält das vom Kauf nicht ab, während Menschen, die ein Häuschen zur Altersvorsorge bauen wollen, dadurch noch stärker belastet werden. Dennoch haben einige Bundesländer diese Steuer erst kürzlich erhöht. Sinnvoller erscheint dagegen ein Vorschlag, der inzwischen unter Sachverständigen diskutiert wird: die Einführung einer Steuer auf Wertsteigerungen bebaubarer Grundstücke, die in Erwartung weiterer Preissteigerungen nicht verkauft und deshalb nicht bebaut werden.
- Die meisten der genannten Wege sind in Einzelfällen bereits erfolgreich gegangen worden. Ja, es sind kleine Schritte gesellschaftlicher Veränderung, die noch nicht zu einer größeren Umwälzung führen, die über den Kapitalismus hinausweist. Sie stehen dem aber auch nicht im Wege, und es wäre daher töricht, auf sie zu verzichten. Es kommt darauf an, eine gesellschaftliche Stimmung für solche Veränderungen zu erzeugen und diese bewusst sowie mit möglichst vielen Menschen und Mitstreitern in Angriff zu nehmen.