

ISABEL FEICHTNER,
SUSANNE HEEG,
ANNE KLINGENMEIER,
GESINE LANGLOTZ,
KATJA SCHUBEL (HG.)

STADT LAND BODEN

VERBINDENDE BODENPOLITIK
ZWISCHEN STADT UND LAND

[transcript] X T E X T E

Isabel Feichtner/Susanne Heeg/Anne Klingenmeier/
Gesine Langlotz/Katja Schubel (Hg.)
Stadt – Land – Boden

X-Texte zu Kultur und Gesellschaft

Das vermeintliche »Ende der Geschichte« hat sich längst vielmehr als ein Ende der Gewissheiten entpuppt. Mehr denn je stellt sich nicht nur die Frage nach der jeweiligen »Generation X«. Jenseits solcher populären Figuren ist auch die Wissenschaft gefordert, ihren Beitrag zu einer anspruchsvollen Zeitdiagnose zu leisten. Die Reihe X-TEXTE widmet sich dieser Aufgabe und bietet ein Forum für ein Denken »für und wider die Zeit«. Die hier versammelten Essays dechiffrieren unsere Gegenwart jenseits vereinfachender Formeln und Orakel. Sie verbinden sensible Beobachtungen mit scharfer Analyse und präsentieren beides in einer angenehm lesbaren Form.

Isabel Feichtner/Susanne Heeg/Anne Klingenmeier/
Gesine Langlotz/Katja Schubel (Hg.)

Stadt – Land – Boden

Verbindende Bodenpolitik zwischen Stadt und Land

[transcript]

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 Lizenz (BY-SA). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell, sofern der neu entstandene Text unter derselben Lizenz wie das Original verbreitet wird.

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2025 im transcript Verlag, Bielefeld

© die Herausgeber*innen und Autor*innen

Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Umschlagabbildung: Bild von Gordon Johnson auf Pixabay (bearbeitet)

Satz: Jan Gerbach

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839476123>

Print-ISBN: 978-3-8376-7612-9

PDF-ISBN: 978-3-8394-7612-3

Buchreihen-ISSN: 2942-0326

Buchreihen-eISSN: 2942-0334

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Vorwort und Einleitung

1. A spoken foreword

Ein Vorwort in Versen (oder gesprochenes Vorwort)

Julia Bar-Tal 13

2. Die Transformationsdebatte muss auf den Boden kommen – in der Stadt und auf dem Land

Isabel Feichtner 19

Teil 1 Kontext: Stadt und Land zusammendenken

3. Die neue Bodenfrage

Historischer Kontext und Aufgaben für eine emanzipatorische
Bodenreformbewegung im 21. Jahrhundert

Alexander Dobeson und Sebastian Kohl 33

4. Finanzialisierung: Ein Problem in der Stadt wie auf dem Land

Hannes Langguth und Susanne Heeg 45

5. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf den Bodenmarkt

Henrik Maaß 57

6. Wie intransparent ist Grundeigentum in Deutschland?

Felicitas Sommer 69

Teil 2 Bodenökologie

7. Das Ökosystem Boden

Darum sollte Boden nicht versiegelt werden:

Über das Leben im Untergrund

Anne Klingenmeier 81

8. Wie Versiegelung Wassergerechtigkeit im Weg steht

Anne Klingenmeier und Timo Luthmann 95

9. Gemeinsam gegen Flächenfraß

Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung
verhindern können

Anne Neuber und Judith Nurmman 99

10. Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt

Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten

Katja Schubel 117

11. Vom Altlastengesetz zum Gesetz der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung?

Harald Ginzky 161

12. »Wunschliste« Bodenschutz

Andrea Beste 169

Teil 3 Bodenverteilung

13. Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum

Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel 177

14. Progressive Grunderwerbssteuer

Käufe landwirtschaftlich nutzbarer Flächen gerecht besteuern!

Jan Brunner 207

15. Warum wir Agrarstrukturgesetze brauchen	
<i>Reiko Wöllert</i>	211
16. Der Frankfurter Baulandbeschluss	
Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie	
<i>Birgit Kasper</i>	225
17. Gemeinwohlverpachtung	
<i>Jan Brunner und Annabella Jakob</i>	231
18. Mietpreisbremse und Mietendeckel	
<i>Tim Wihl</i>	239
19. Wohnraumbewirtschaftungsgesetz	
<i>Tim Wihl</i>	243

Teil 4 Bewegungen und Strategien

20. Zur Relevanz der Bodenfrage oder warum Bodengerechtigkeit bei den Bauernprotesten keine größere Rolle spielte	
<i>Thomas Fickel</i>	249
21. Boden als endliches Gut	
Gespräch über den Landrush und seine Folgen in Stadt und Land	
<i>Anne Neuber, Hannes Gerlof, Leonie Hanewinkel, Susanne Heeg</i>	259
22. Wie die Milch zum Kind kommt	
Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat	
<i>Gesine Langlotz</i>	271
23. Radikale Reform des EU-Agrarrechts	
Ein Vorschlag von La Via Campesina	
<i>Jan Brunner und Katja Schubel</i>	279
24. Strategische Prozessführung für mehr Bodengerechtigkeit?	
<i>Jan Brunner, Lisa Jain und Merle Theinert</i>	285

Teil 5 Von der Entkapitalisierung des Bodens zu Commons

25. Entkapitalisierung von Grund und Boden

Dirk Löhr 311

26. Kollektives Bodeneigentum von unten

Jan Brunner und Jost Burhop 321

27. Genossenschaften, Wohnen und Bodenpolitik

Joscha Metzger 325

28. Licht und Schatten der Agrargenossenschaften

Lester Malte Pott 329

29. Community Land Trust

Stefan Gruber 335

30. Auch Nachbarn können mitentscheiden

Sabine Horlitz 343

31. Deutsche Wohnen und Co. enteignen!

Urbane Impulse – rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven
entlang der Bodenfrage

Rabea Berfelde und Justus Henze 355

32. Rechte der Natur durch Commons realisieren

Emmanuel Schlichter 361

33. Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung von Bodenbeziehungen

Katja Schubel 373

Nachworte

34. Nachwort
 Christiane Grefe und Tanja Busse 395

35. Stadt - Land - und der suburbane Raum dazwischen
 Anne Klingenmeier 401

Autorinnen und Autoren 407

Danksagung 413

Vorwort und Einleitung

1. A spoken foreword

Ein Vorwort in Versen (oder gesprochenes Vorwort)

Julia Bar-Tal

Depending on who you are
soil has been your home
your nourisher, your territory, your identity

Je nachdem, wer du bist
war Erde dein Zuhause
deine Nährerin, dein Territorium, deine Identität

»A hand full of soil includes more micro-organisms than people
on the planet« they say
A hand full of soil includes just as many stories of injustice
A hand full of soil includes just as many stories of injustice
A hand full of soil includes just as many stories of injustice!

»Eine Hand voll Erde enthält mehr Mikroorganismen als es Menschen auf
dem Planeten gibt«, so heißt es
Eine Hand voll Erde enthält ebenso viele Geschichten von Ungerechtigkeit
Eine Hand voll Erde enthält ebenso viele Geschichten von Ungerechtigkeit
Eine Hand voll Erde enthält ebenso viele Geschichten von Ungerechtigkeit!

Depending on who you are
soil has been your enslavement
your hunger
your bent over bones until bending knew no further
it has forced millions of people not to long for it, but to dread it
soil is not romantic
depending on who you are, the same soil has made you wealthy or poor

Je nachdem, wer du bist
war Erde deine Versklavung
dein Hunger
sie hat deinen Körper gebeugt, bis er nicht weiter zu beugen war
sie hat Millionen Menschen gezwungen, sich nicht nach ihr zu sehnen, sondern sie zu fürchten
Erde ist nicht romantisch
je nachdem, wer du bist, hat Erde dich reich oder arm gemacht

Depending on who you are
the soil under your feet is a space you design
you create
you define
you have the right to own
depending on who you are
you have the right to share the ground
the joyful right to discuss »the commons«.

Je nachdem, wer du bist
ist die Erde unter deinen Füßen von Dir gestaltet
du kreierst
du definierst
du hast das Recht dazu, sie gehört dir
je nachdem, wer du bist
hast du sogar das Recht Boden zu teilen
oder das genussvolle Recht, »die Commons« zu diskutieren.

Depending on who you are
 the ground has kept you
 from running for your lives
 from leaving to a better future
 the ground clung to you, it grabbed your limbs, stung your feet with pain
 tore the skin off your soles

Je nachdem, wer du bist
 hat der Boden euch festgehalten
 euch abgehalten, um euer Leben zu retten
 einer besseren Zukunft hinterher
 der Boden klebte an euch, griff nach euren Gliedmaßen, durchlöchernte eure
 Füße mit Schmerz
 riss euch die Haut von den Sohlen

Depending on who you are
 the ground has been unpassable
 until your bodies fell
 and melted into that ground

Je nachdem, wer du bist
 war dieser Boden unpassierbar
 bis eure Körper fielen
 und mit ihm verschmolzen

Depending on who you are
 the area always seems level to build your houses
 the area is ready for your paths
 the area is there for your culture, your poems, your songs, your style

Je nachdem, wer du bist
 scheint das Gebiet immer eben, um eure Häuser zu bauen
 das Gebiet ist bereit für eure Pfade
 das Gebiet ist für euch da: eure Kultur, eure Gedichte, eure Lieder, euren Stil

Depending on who you are
you can take the ground away from others
you can even call that permaculture
Even that!

Je nachdem, wer du bist
kannst du anderen den Boden wegnehmen
Und es auch noch Permakultur nennen
Selbst das!

Depending on who you are
the area was levelled to build tent cities
depending on who you are
the area was levelled to tent cities that warehouse you and your people
stack you on top of one another
depending on who you are that area was mud
and neglect
and decades of that too.
Sometimes it's containers, not tents
Sometimes the most dreaded of cities become of these areas stacking people

Je nachdem, wer du bist
wurde das Gebiet eingeebnet, um Zeltstädte zu errichten
je nachdem wer ihr seid, wurde das Gebiet eingeebnet zu Zeltstädten um
euch zwischen zu lagern, dich und deine Leute
euch zusammen zu pferchen
Je nachdem, wer du bist, war das Gebiet Schlamm
und Verwahrlosung
und Jahrzehnte davon.
Manchmal sind es Container und keine Zelte
manchmal werden die gefürchtetsten Städte aus diesen Gebieten, in denen
Menschen gestapelt werden

Depending on who you are
the soil swallows your blood
The surface embraces their bombs – with your bodies
The area is stacked with borders – not houses
The ground is stacked against you

Je nachdem, wer du bist
schluckt die Erde dein Blut
die Oberfläche umarmt ihre Bomben – mit euren Körpern
im Gebiet stapeln sich Grenzen – nicht Häuser
der Boden ist gegen euch gerichtet

Depending on who you are
a book – this book will speak of you
or not.

Je nachdem, wer du bist
erzählt ein Buch – dieses Buch von euch
oder eben nicht.

2. Die Transformationsdebatte muss auf den Boden kommen – in der Stadt und auf dem Land

Isabel Feichtner¹

Die moderne Gesellschaft leidet an »Bodenlosigkeit« – so eine treffende Kritik des französischen Philosophen *Bruno Latour*:² Die Lebensmittel, die wir verbrauchen; die Güter, die wir konsumieren, und die Dienstleistungen, die wir in Anspruch nehmen, sind alle mit Bodennutzungen verbunden. Böden werden für Wohnen, Produktion und Transport versiegelt und bebaut; sie veröden durch industrielle (Über-)Nutzung und Trockenheit; sie erodieren durch Starkregen und Hochwasser. Mit der Versiegelung und Degradation gehen viele Bodenfunktionen verloren, z.B. die Funktionen der CO₂-Speicherung, Wasserreinigung und -regulierung. Diese sind jedoch notwendig, damit die »kritische Zone«, innerhalb derer Leben auf dem Planeten Erde möglich ist, bewohnbar bleibt. *Latour* forderte uns Menschen der Moderne dazu auf, »terrestrisch« zu werden. Die Krise der Bewohnbarkeit erfordere ein anderes Verhältnis zum Boden. Um zu überleben, müssten wir die Welt, von der wir leben, mit der Welt, in der wir leben, in Einklang bringen.³

Land- und Bodennutzungen, die Lebensgrundlagen und Bewohnbarkeit des Planeten zerstören, sind ein globales Problem. Kriege werden um Boden geführt; Dürren, Fluten und Waldbrände infolge des Klimawandels machen große Landstriche unbewohnbar; in den Städten spitzt sich die »Wohnungs-

1 Dieser Text ist eine erweiterte Fassung von I. Feichtner: Die Transformationsdebatte muss wieder auf den Boden kommen – wortwörtlich, Makronom, *Economists for Future*, Beitrag vom 06.01.2025.

2 B. Latour, Das terrestrische Manifest.

3 Siehe auch P. Charbonnier: Überfluss und Freiheit. Eine ökologische Geschichte der politischen Ideen.

krise« zu und auf dem Land sind rapide steigende Pachtpreise Ausdruck von »Landgrabs« und Nutzungskonflikten. Die Auseinandersetzungen um Boden erstrecken sich in die Tiefsee und ins Weltall. Unternehmen und Staaten wollen sich Ausbeutungsrechte für die mineralischen Ressourcen der Erde, des Ozeanbodens und der Himmelskörper sichern.⁴

Je spürbarer der Verlust von Boden wird, der noch bewohnbar ist und der für die Produktion von Nahrungsmitteln kultiviert werden kann, und je heftiger und gewaltvoller die Konflikte um Boden werden, desto mehr konzentrieren sich auch die Debatten um die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen – um eine sozialökologische Transformation – auf den Boden. Weltweit mehrten sich Initiativen und soziale Bewegungen, die sich für Zugang und gegen Vertreibung, für gerechte Verteilung und nachhaltige Nutzung von Böden einsetzen. In Berlin fordert die Initiative *Deutsche Wohnen & Co enteignen*, das Privateigentum großer Wohnungsunternehmen an Mietimmobilien in Gemeineigentum zu überführen; auf dem Land formieren sich Bürgerinitiativen, die gemeinsam mit Landwirtinnen gegen die Zerstörung fruchtbarer Böden durch die Umwandlung von Ackerland in Bauland und Industrieflächen demonstrieren. Eine vor Kurzem von der deutschen Bischofskonferenz veröffentlichte Studie mahnt einen globalen Wandel der Landnutzung an⁵ und die Koalition aus Parlamentarier*innen, Wissenschaftler*innen, Nichtregierungsorganisationen und Indigenen, die ein Moratorium für den Tiefseebodenbergbau fordern, wächst stetig.⁶

Es gibt zahlreiche politische Bekenntnisse und rechtliche Verpflichtungen zum Schutz des Bodens – national, regional und international. Im Rahmen des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung wird seit 2011 am Konzept der Landdegradationsneutralität gearbeitet; 2012 wurde bei der Rio+20-Konferenz »The Future We Want« das Ziel der Erreichung weltweiter Landdegradationsneutralität formuliert, das anschließend Eingang in das UN-Nachhaltigkeitsziel 15 gefunden hat; und die Vertrags-

4 I. Feichtner: Mining for Humanity in the Deep Sea and Outer Space. The Role of Small States and International Law in the Extraterritorial Expansion of Extraction.

5 B. Bornhorst et al.: Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Biodiversität: Ethische Perspektiven für die globale Landnutzung. Eine interdisziplinäre Studie im Rahmen des Dialogprojektes zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von *Laudato si'*.

6 I. Feichtner: Tiefseebodenbergbau und Planetares Denken, Verfassungsblog, Beitrag vom 25.07.2023.

staaten des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt haben sich verpflichtet, bis 2030 30 % der weltweiten Land- und Meeresflächen unter Schutz zu stellen. Doch diese Zielsetzungen allein reichen nicht aus, um Boden zu erhalten und Bewohnbarkeit zu bewahren. Dafür braucht es eine grundlegende Transformation der gesellschaftlichen (Boden-)Beziehungen; bedarf es anderer Praktiken und auch eines anderen rechtlichen Rahmens.⁷

Viele Anstöße und Impulse für Praktiken und Recht, die auf gerechte Verteilung und nachhaltige Bewirtschaftung ausgerichtet sind, gehen von sozialen Bewegungen und institutionellen Experimenten aus. Damit aus einzelnen Kämpfen um Bewohnbarkeit eine gesamtgesellschaftliche Bewegung wird, ist es notwendig, unterschiedliche Initiativen und Ansätze zusammenzuführen. Dieser Band stellt viele verschiedene Bodeninitiativen in Deutschland vor; er möchte urbane und ländliche bodenpolitische Anliegen verbinden und ausloten, wo Potenziale für Synergien, gemeinsame Kampagnen und Projekte bestehen. Er ist das Ergebnis eines Workshops, den die Herausgeberinnen an The New Institute in Hamburg geplant und im November 2023 durchgeführt haben. Unser Ziel war es, unterschiedliche Akteure aus der Wissenschaft, der Verwaltung, der Landwirtschaft und Zivilgesellschaft, die in Deutschland zu und mit Boden arbeiten und sich für gerechtere und nachhaltigere Bodenbeziehungen einsetzen, zu vernetzen.

Sehr deutlich wurde dabei dreierlei. Erstens, dass die Transformation von Boden in Kapitalanlagen und deren privatnützige und zuvörderst gewinnorientierte Verwertung für die Verdrängung bedürfnisorientierter und nachhaltiger Bodennutzungen sowohl in der Stadt als auch im ländlichen Raum verantwortlich ist. Es ist also notwendig, die Eigentumsfrage neu zu stellen. Zweitens, dass wir andere und neue rechtliche Vorgaben und räumliche Planung brauchen, um zu gewährleisten, dass Zugang zu Boden gerecht verteilt und Boden bedürfnisorientiert und nachhaltig genutzt wird. Und drittens, dass es schon vielfältige Instrumente und Organisationsformen gibt, die sicherstellen können, dass Boden nicht als Kapitalanlage dient und die stattdessen die kollektive, nachhaltige und gemeinwohlorientierte Nutzung von Boden als Gemeingut fördern und absichern können.

7 Siehe hierzu auch I. Feichtner: Bodenschätze. Über Verwertung und Vergesellschaftung.

Problemdiagnose: Boden wird zunehmend zur Kapitalanlage

Es ist heute eine Selbstverständlichkeit, dass Boden Gegenstand von Privateigentum ist; dass Boden in Grundstücke zerteilt und als Ware gehandelt wird. Außerdem dient Boden mehr und mehr als Kapitalanlage für Unternehmen und Investoren, die Boden oder auf Boden basierende Vermögenswerte allein mit dem Ziel künftiger finanzieller Gewinne erwerben. Diese Entwicklung lässt sich am Beispiel Berlins veranschaulichen, wo nach der Wiedervereinigung große Wohnungsbestände privatisiert wurden und wo sich heute mehrere hunderttausend Wohnungen in den Portfolios von Immobilienfonds und großen kapitalmarktorientierten Unternehmen befinden, die ihren Anlegern eine sichere Rendite versprechen.⁸ Die Unternehmen und Fonds haben Privateigentum an den Berliner Grundstücken und Wohnungen; ihre Aktionäre, Anleihegläubigerinnen und Anteilseigner haben Privateigentum an Unternehmensanleihen, -anteilen und Aktien. Keine der beiden Gruppen steht in einer persönlichen Sorge- oder Pflegebeziehung zu Grundstücken und Häusern.

Eine ähnliche Entwicklung gibt es im ländlichen Raum. Auch hier erwerben Unternehmen Flächen, entweder direkt oder indirekt über den Kauf von Unternehmensanteilen (sogenannte Share Deals), als sichere Vermögensanlage. Sogar der Tiefseeboden ist zu einem Investitionsobjekt geworden. Zwar schließt das Völkerrecht die staatliche und private Aneignung des Meeresbodens jenseits staatlicher Jurisdiktion explizit aus und deklariert den Meeresboden als gemeinsames Menschheitserbe.⁹ Die Meeresbodenbehörde in Kingston auf Jamaika vergibt jedoch für Grundstücke auf dem Meeresboden jenseits staatlicher Jurisdiktion Lizenzrechte an staatliche und private Unternehmen, die diese zur ausschließlichen Mineralienerkundung auf dem betreffenden Lizenzgebiet berechtigen. In Zukunft sollen die Erkundungs- durch Ausbeutungsrechte für Meeresbodenmineralien – Manganknollen, Kobaltkrusten und Massivsulfide – abgelöst werden.¹⁰

8 D. Gabor, Daniela/S. Kohl: *My Home Is an Asset Class: The Financialization of Housing in Europe*; C. Trautvetter: *Wem gehört die Stadt? Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt*.

9 Artikel 136 UN Seerechtsübereinkommen.

10 I. Feichtner, Isabel/H. Ginzky: *Rohstoffe in der Tiefsee: Bewahren statt Ausbeuten*.

Die Beiträge in diesem Band beschreiben nicht nur, wie Boden in Deutschland zunehmend zu einer Kapitalanlage geworden ist, sondern auch die Anreize, die diese Entwicklung begünstigen und die Auswirkungen, die sie sowohl auf Stadt- als auch Landbewohnerinnen, auf Bodenverteilung und -nutzung hat. Sie weisen auf Eigentumskonzentrationen hin, steigende Miet- und Pachtpreise, Nutzungen, die auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind, dabei jedoch Wohnbarkeit in sozialer und ökologischer Hinsicht beeinträchtigen. Sie verdeutlichen, wie die Transformation von Boden in Kapitalanlagen eine industrielle Bodenbewirtschaftung begünstigt, die wichtige Bodenfunktionen zerstört; wie sie die Beziehungen zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und lokalen Bewohnerinnen und Kommunen trennt und ganze Bevölkerungsgruppen und Nutzungsformen aus der Stadt verdrängt.

Trotz dieser Auswirkungen ermöglicht das Recht die Transformation von Boden in Kapitalanlagen nicht nur. Das Privateigentum, zu dem auch diese Kapitalanlagen zählen, genießt sogar besonderen verfassungs-, menschen- und investitionsrechtlichen Schutz. Die gängigen Rechtfertigungen des Privateigentums und die Erzählungen, warum Privateigentum besonders schützenswert ist, stammen aus der Theologie, der Philosophie der Aufklärung und der Politischen Ökonomie. Sie besagen, dass Privateigentum einerseits der Realisierung individueller Freiheit und der Persönlichkeitsentwicklung diene. Andererseits schreiben sie dem Privateigentum eine sozialordnende Funktion und herausragende Bedeutung für allgemeinen Wohlstand zu: Dinge, die in Privateigentum stünden, würden – so eine noch heute verbreitete Aussage – besser gepflegt als andere Dinge und der privatnützige Gebrauch zur Erwirtschaftung von Gewinn komme zugleich der Allgemeinheit zu Gute. Mit Blick auf heutiges Bodeneigentum, die Transformation großer Flächen und riesiger Wohnungsbestände in Kapitalanlagen und die damit einhergehende Vertreibung, Verdrängung und ökologische Zerstörung können diese Rechtfertigungen nicht mehr überzeugen.

Privateigentum an Boden ist keinesfalls ein Garant für einen sorgsamen Umgang mit dem Boden. Andererseits gehen Menschen und Kollektive, die Boden nutzen und bewirtschaften, auch dann Sorgebeziehungen zu Boden und Gebäuden ein, wenn sie kein Eigentum daran haben. In der Debatte um Privateigentum an Boden sollte außerdem berücksichtigt werden, dass ein Großteil der Menschen kein Privateigentum an Boden, Grundstücken und Immobilien hat. Etwa die Hälfte der deutschen Bevölkerung lebt zur

Miete,¹¹ 2022 waren mehr als 600.000 Menschen obdachlos¹² und etwa 60 % der in Deutschland landwirtschaftlich genutzten Flächen sind gepachtet.¹³ Privateigentum geht mit sozialer Macht einher, die umso größer ist, je ungleicher es verteilt ist. Diese Macht beschränkt die Freiheit der Nichteigentümerinnen, die den Boden bewohnen und bewirtschaften, erheblich. Es ist die Macht, andere vom Boden auszuschließen, Gebäude leer stehen und Flächen brach liegen zu lassen, hohe Miet- und Pachtzinsen zu verlangen, über die Art und Weise der Bodennutzung zu bestimmen. Außerdem können die Eigentümer*innen, wenn das Recht die Nutzenden nicht besonders schützt, die Überlassung des Bodens unabhängig von den Bedürfnissen derer, die den Boden bewohnen, bearbeiten und benutzen, auch wieder beenden.

Sozialpflichtigkeit und rechtliche Regulierung der Bodennutzung

Das Recht schützt nicht nur in besonderer Weise das Privateigentum und erlaubt die Transformation von Boden in Kapitalanlagen. Die Rechtsordnung enthält auch viele Ansatzpunkte, um Privateigentümerinnen und Bodennutzer zu verpflichten, einerseits bestimmte Nutzungen zu unterlassen, wenn diese Schaden verursachen, und andererseits Zugang und den Gebrauch durch andere im Sinne des Allgemeininteresses und Gemeinwohls zu erlauben. »Eigentumsrechte sind [...] niemals unbegrenzt, sondern stehen unter dem Vorbehalt, den Eigentumsgebrauch mit dem Grundsatz der universalen Bestimmung der Erdengüter zu vereinbaren«, so die schon erwähnte Studie der Deutsche Bischofskonferenz unter Bezugnahme nicht nur auf

11 Statistisches Bundesamt: Europa in Zahlen. Deutschland ist Mieterland Nr. 1 in der EU. Siehe: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html>, zuletzt abgerufen am 01.10.2024.

12 Laut einer OECD-Statistik ist Deutschland an vierter Stelle, was die Rate an Obdachlosigkeit in den OECD-Staaten betrifft; OECD: Indicator HM1.1. Housing stock and construction, S. 4, Figure HC3. 1.1 The distribution of homelessness varies considerably across countries. Siehe: https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/HC3-1-Population-experiencing-homelessness.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2024.

13 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland, Artikel vom 09.07.2024. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung-und-bodenmarkt/bodenmarkt-deutschland-landwirtschaft.html>, zuletzt abgerufen am 01.10.2024.

die christliche Soziallehre, sondern auch auf das Grundgesetz.¹⁴ Im Grundgesetz heißt es in Artikel 14: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.«

Die Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht haben diesen Rechtssatz bisher nicht so ausgelegt, dass daraus unmittelbare Pflichten für Privateigentümer folgen. Privateigentümer werden heute nicht allein aufgrund ihrer Eigenschaft als Eigentümer als Treuhänder oder Hüter von Boden und Gebäuden verstanden, die eine Pflicht haben, diese zu bewahren und zu pflegen. Stattdessen versteht das Bundesverfassungsgericht die in der Verfassung verankerte »Sozialpflichtigkeit des Eigentums« als Auftrag an die staatlichen Gesetzgebungsorgane. Diese sollen das Eigentum so ausgestalten und regulieren, dass auch den Interessen der Nichteigentümerinnen und der Umwelt Rechnung getragen wird. Sie können dieser Pflicht nachkommen, indem sie die Verfügungsmacht der Eigentümer, wie auch der Bodenpächter, beschränken. So bestimmen rechtliche Regelungen beispielsweise, dass Vermieterinnen nur unter bestimmten Voraussetzungen Mietverträge kündigen, dass sie nicht beliebig die Miete erhöhen dürfen und verpflichtet sind, Mietwohnungen Instand zu halten. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums kann auch dadurch umgesetzt werden, dass den Nichteigentümerinnen Mitbestimmungsrechte bei der Nutzung des Eigentums eingeräumt werden. Dies ist im Bereich der Unternehmensführung dadurch geschehen, dass Arbeitern Mitbestimmungsrechte zugestanden wurden. In ähnlicher Weise könnte per Gesetz auch ein Mitbestimmungsrecht von Mieterinnen über die Verwendung von Wohnungseigentum begründet werden.¹⁵

Eine Reihe von Beiträgen in diesem Band widmet sich der Frage, welche rechtlichen Instrumente dazu dienen könnten, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu stärken, sicherzustellen, dass Bodeneigentum nicht allein als Kapitalanlage verwertet wird, und dass Bodennutzung nicht zu Verdrängung, Vertreibung einzelner Gruppen von Menschen, fortschreitender

14 B. Bornhorst et al.: Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Biodiversität: Ethische Perspektiven für die globale Landnutzung. Eine interdisziplinäre Studie im Rahmen des Dialogprojektes zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von *Laudato si'*, S. 8.

15 So der Vorschlag der Initiative »Deutsche Wohnen & Co. enteignen« für die Verwaltung der zu vergesellschaftenden Wohnungsbestände. Deutsche Wohnen & Co. enteignen (Hg.): Gemeingut Wohnen. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts für Berlins vergesellschaftete Wohnungsbestände, Berlin 2023.

Versiegelung und Degradation ökologischer Bodenfunktionen führt. Zu den rechtlichen Instrumenten, mit denen sie sich befassen, gehören Mietendeckel und Wohnungsbewirtschaftungsauflagen, Vorkaufsrechte von Kommunen und Landgesellschaften, Konzeptvergabeverfahren, Gemeinwohlverpachtung, Innenentwicklungsmaßnahmen, Bodenwertsteuern und progressive Grunderwerbssteuern; neben einzelnen Instrumenten adressieren die Beiträge auch Vorschläge für ganze Regelwerke, wie ein neues Bodenschutzgesetz und Agrarstrukturgesetze der Länder. Die behandelten Instrumente und Gesetzesentwürfe stoßen auf vielfältige Widerstände – nicht nur von Bodeneigentümerinnen, sondern auch in den politischen Institutionen, die sie verabschieden müssten. Die Schwierigkeiten rund um die Verabschiedung neuer Agrarstrukturgesetze belegen dies. Um progressive bodenpolitische Instrumente auch gegen Widerstände in Politik, Verwaltung und Wirtschaft durchzusetzen, können strategische Prozessführung, Volksbegehren und ausdauernde zivilgesellschaftliche Proteste probate Mittel sein. Auch sie sind Gegenstand der Beiträge dieses Bandes.

Boden als Gemeingut und Teil von Commons

Strengere Regeln für sozialökologische Bodennutzung und zum Schutz von Umwelt, Bewohnern und Nutzerinnen sind nicht der einzige Weg, um Zugang, gerechte Verteilung und nachhaltige Bodennutzung zu fördern. Um die durch soziale Machtgefälle, Ausbeutung und Verwertung gekennzeichneten Bodenbeziehungen zu überwinden, und stattdessen verbindende und generative Bodenbeziehungen zu stärken, kann Boden auch als Gemeingut verstanden werden, kann Boden in Commons überführt und die Bodennutzung stärker zum Gegenstand demokratischer Aushandlungsprozesse unter den Bodennutzerinnen gemacht werden. Verschiedene Beiträge in diesem Buch widmen sich daher Initiativen, die Boden nicht nur entprivatisieren, sondern auch kollektive Nutzungsrechte und Commons stärken möchten.

Das Vergesellschaftungsrecht des Grundgesetzes, das die Berliner Initiative *Deutsche Wohnen & Co enteignen* zur Anwendung bringen möchte, ist sowohl darauf gerichtet, Privateigentum an Boden und Immobilien in Gemeineigentum zu überführen, also auch Entscheidungen über die Bewirtschaftung und Modernisierung der Wohnimmobilien demokratisch und unter Einbeziehung der Wohnungs- und Stadtbewohnerinnen zu treffen.

Artikel 15 des Grundgesetzes, der vorsieht, dass Boden zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum überführt werden kann, zielt – negativ – auf den Abbau der über das Privateigentum vermittelten Macht- und Verwertungsbeziehungen. Positiv ist die Vergesellschaftung auf die Ermöglichung von individueller und gesellschaftlicher Freiheit durch Mitgestaltung der Bodennutzungen durch die Bewohnerinnen gerichtet. Vergesellschaftung ist also nicht mit Verstaatlichung und Zwangskollektivierung zu verwechseln.¹⁶

Alternativ zum Abbau von Privateigentum durch die Anwendung von Artikel 15 Grundgesetz und die Überführung von Privat- in Gemeineigentum könnte auch eine transformative Interpretation der in Artikel 14 Grundgesetz verankerten Eigentumsfreiheit verbindende Bodenbeziehungen stärken und der Transformation von Boden in bloße Kapitalanlagen entgegenwirken. Ansätze dazu gibt es schon. So hat das Bundesverfassungsgericht das Besitzrecht des Mieters als eine verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsposition anerkannt. In seiner Entscheidung zu Enteignungen im Zuge des Kohleabbaus hat es außerdem auf die besondere Schutzwürdigkeit »fester sozialer Bindungen in das örtliche Umfeld« hingewiesen.¹⁷

Diese Ansätze lassen sich weiterentwickeln: Zum einen könnten der Schutz des persönlichen Eigentums und auch Besitz- und Nutzungsrechte gegenüber dem Schutz des Eigentums als Kapitalanlage gestärkt werden. Zum anderen könnte der Grundrechtsschutz auf Boden-Commons, verstanden als Systeme von Pflege- und Sorgebeziehungen, ausgeweitet werden.¹⁸ Die Verfassung würde dann nicht mehr primär »vermögenswerte Individualrechte« als Eigentum schützen, sondern die Beziehungen zum Boden von denjenigen, die ihn bewohnen, bewirtschaften, pflegen und erhalten.

Eine solche transformative Verfassungsinterpretation wäre zugleich ein Weg, Rechte der Natur, wie in diesem Band vorgeschlagen, mit dem Schutz der Commons zu verbinden, anstatt sie aus der individualistischen Eigentumstheorie herzuleiten.¹⁹ Letztere ist, ebenso wie die heute dominanten

16 H. Ridder: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung; J. Kusiak: Radically Legal. Berlin Constitutes the Future.

17 BVerfGE 89, 1 – Besitzrecht des Mieters (1993); BVerfGE 134, 242, Rn. 264 – Garzweiler (2013).

18 M. R. Marella: The Commons as a Legal Concept; U. Mattei/R. A. Albanese/R. J. Fisher: Commons as Possessions. The Path to Protection of the Commons in the ECHR System.

19 Für eine Ableitung von Rechten der Natur aus der Eigentumstheorie siehe T. Wesche: Die Rechte der Natur. Vom nachhaltigen Eigentum.

Verständnisse von Privateigentum, eng mit Herrschaftsbeziehungen und kolonialer Gewalt verbunden.²⁰ Um terrestrisch zu werden und Bewohnbarkeit zu erhalten, muss sich das Recht aber auch dieser kolonialen Kontinuitäten bewusst werden und entledigen.

Vor allem die Beiträge im fünften Teil dieses Bandes »Von der Entkapitalisierung des Bodens zu Commons« beschreiben unterschiedliche Rechtsinstrumente und rechtliche Organisationsformen, die dazu genutzt werden können, Boden als Gemeingut zu bewahren. Neben der Berliner Vergesellschaftungskampagne weisen sie auf weitere existierende Initiativen und Arrangements hin, einschließlich neuer Kooperationsweisen von Zivilgesellschaft und Kommunen in *Commons-Public-Partnerships*, um Bodenbeziehungen zu transformieren und zu demokratisieren sowie langfristig Bewohnbarkeit und Ernährung vor Ort zu sichern.

Obwohl sowohl in der Stadt als auch auf dem Land die Transformation von Boden in Kapitalanlagen ein soziales und ökologisches Problem darstellt, obwohl die Versiegelung von Böden für Neubau zu Lasten von Agrarflächen geht, und obwohl transformative Ansätze wie die Stärkung kollektiven Bodeneigentums und gemeinwohlorientierte Flächenvergaben sowohl für Stadt- als auch Landboden nutzbar gemacht werden können, gibt es heute noch kaum Stadt und Land verbindende (Forschungs-)Projekte und Initiativen. Mit diesem Band gehen wir einen Schritt diese Lücke zu füllen. Er enthält sowohl Problem Diagnosen als auch Lösungsansätze. Die Autor*innen kommen aus Wissenschaft und Praxis, sind Expert*innen für Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Bodenpolitik, -ökonomie und -ökologie.

Wir sind der Überzeugung, dass eine gesamtgesellschaftliche Bodenbewegung großes transformatives und verbindendes Potenzial hat, wenn sie die Bewahrung von Bewohnbarkeit, Machtabbau, Teilhabe und Solidarität ins Zentrum stellt. Sie könnte nicht nur Antworten auf die sozialökologischen Krisen unserer Zeit bieten, sondern auch Autoritarismus entgegenwirken. Damit dies gelingt, müsste eine solche Bewegung den unterschiedlichen Erfahrungen und Besonderheiten in Ost- und Westdeutschland Rechnung tragen, müsste sie die vielfältigen Verbindungen zwischen Stadt, Land und dem suburbanen Raum produktiv aufgreifen. Sie müsste Stadt und Land und alles »dazwischen« verbinden, anstatt die Kluft zu vertiefen. Eine Erkenntnis unseres Prozesses und des gemeinsamen Workshops lautet kurz und knapp:

20 B. Bhandar: *Colonial Lives of Property. Law, Land, and Racial Regimes of Ownership*.

So unterschiedlich wie oft dargestellt, sind die Bodenverhältnisse in der Stadt und auf dem Land nicht. Im Gegenteil: Erschreckend ähnlich sind die grundlegenden Prozesse und erfreulich fruchtbar ist es, gemeinsam an dem Thema Boden zu arbeiten und sich gegenseitig zu stärken. Wir hoffen, einen nützlichen Beitrag zur Zusammenführung von ländlichen und städtischen Bodenbewegungen geleistet zu haben, und vor allem, dass die Arbeit an nachhaltigen, solidarischen und zukunftsfähigen Bodenbeziehungen an vielen Orten und in vielfältigen Koalitionen produktiv weitergeführt wird.

Literaturverzeichnis

- Bhandar, Brenna: *Colonial Lives of Property. Law, Land, and Racial Regimes of Ownership*, Durham: Duke University Press 2018.
- Bornhorst, Bernd/Emunds, Bernhard/Fuchs, Doris/Goehl, Jonas/Hansjürgens, Bernd/Hendricks, Barbara/Kruip, Gerhard/Kalkuhl, Matthias/Prinz, Felix/Mattauch, Linus/Podlinski, Nicole/Wallacher, Johannes/Wiemeyer, Joachim: *Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Biodiversität: Ethische Perspektiven für die globale Landnutzung. Eine interdisziplinäre Studie im Rahmen des Dialogprojektes zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von Laudato si'*, Studien der Sachverständigengruppe »Weltwirtschaft und Sozialethik« Nr. 23, Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Bonn 2024. Siehe: https://www.dbk-shop.de/media/files_public/231a930108ff812f56e82f2f83e50e03/DBK_1523.pdf, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.
- Charbonnier, Pierre (Übersetzung: Hemminger, Andrea): *Überfluss und Freiheit. Eine ökologische Geschichte der politischen Ideen*, Frankfurt a.M.: S. Fischer 2022.
- Deutsche Wohnen & Co. enteignen (Hg.): *Gemeingut Wohnen. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts für Berlins vergesellschaftete Wohnungsbestände*, Berlin 2023.
- Feichtner, Isabel: »Mining for Humanity in the Deep Sea and Outer Space. The Role of Small States and International Law in the Extraterritorial Expansion of Extraction«, in: *Leiden Journal of International Law* 32, (2) (2019), S. 255-274.

- Feichtner, Isabel: Die Transformationsdebatte muss wieder auf den Boden kommen – wortwörtlich, Makronom, Economists for Future, Beitrag vom 06.01.2025. Siehe: <https://makronom.de/die-transformationsdebatte-muss-wieder-auf-den-boden-kommen-wortwoertlich-48019>, zuletzt abgerufen am 07.01.2025.
- Feichtner, Isabel: Bodenschätze. Über Verwertung und Vergesellschaftung, Hamburg: Hamburger Edition 2025.
- Feichtner, Isabel: Tiefseebodenbergbau und Planetares Denken, Verfassungsblog, Beitrag vom 25.07.2023. Siehe: <https://verfassungsblog.de/tiefseebodenbergbau-und-planetares-denken/>, zuletzt abgerufen am 21.10.2024.
- Feichtner, Isabel/Ginzky, Harald: »Rohstoffe in der Tiefsee: Bewahren statt Ausbeuten«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 69 (3), (2024), S. 37.
- Gabor, Daniela/Kohl, Sebastian: »My Home Is an Asset Class«. The Financialization of Housing in Europe, Studie, Januar 2022. Siehe: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/7461>, zuletzt abgerufen am 21.10.2024.
- Kusiak, Johanna: Radically Legal. Berlin Constitutes the Future, Cambridge University Press 2024.
- Latour, Bruno (Übersetzung: Schwibs, Bernd): Das terrestrische Manifest, Berlin: edition suhrkamp 2022.
- Marella, Maria Rosaria: »The Commons as a Legal Concept«, in: Law and Critique 28 (1), (2017), S. 61-68.
- Mattei, Ugo/Albanese, Rocco Alessio/Fisher, Ryan J.: »Commons as Possessions. The Path to Protection of the Commons in the ECHR System«, in: European Law 25 (3), (2019), S. 230-250.
- Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1975.
- Trautvetter, Christoph: Wem gehört die Stadt? Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2020.
- Wesche, Thilo: Die Rechte der Natur. Vom nachhaltigen Eigentum, Berlin: suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2023.

Teil 1

Kontext: Stadt und Land zusammendenken

3. Die neue Bodenfrage

Historischer Kontext und Aufgaben für eine emanzipatorische Bodenreformbewegung im 21. Jahrhundert

Alexander Dobeson und Sebastian Kohl¹

In den vergangenen Jahren haben rasant steigende Mieten und Immobilienpreise insbesondere in den urbanen Metropolen wie Berlin, Hamburg, München und Frankfurt a.M. für Unmut gegenüber »Miethaien« und »Spekulanten« gesorgt. Neue soziale Bewegungen fordern Staat und Kommunen auf, das Recht auf bezahlbaren Wohnraum mit Instrumenten wie Mieter*innenschutz, Mietpreisbremse und der Förderung des öffentlichen Wohnungsbaus zu verteidigen, wie die folgenden Beiträge in diesem Band eindrucksvoll verdeutlichen. Die Ursachen für diese gesellschaftspolitischen Konflikte der letzten Jahre sind vielschichtig. Jedoch sind sich Forscher*innen, Experten und Expertinnen, Aktivisten und Aktivistinnen weitgehend einig, dass im Zentrum dieser Auseinandersetzungen der Boden steht. Lange Zeit vernachlässigt und von nur geringer Beachtung in Forschung und Politik haben verschiedene Faktoren wie Globalisierung, instabile Finanzmärkte und die weiträumige Privatisierung öffentlicher Flächen den Boden wieder zu einer gefragten Anlagemöglichkeit gemacht. So ist insbesondere im Zuge der durch die Finanzkrise 2008 veranlassten Niedrigzinspolitik die Nachfrage nach dem Boden rasant gestiegen.² Gleichzeitig hat diese Form der Finanzpolitik dazu geführt, dass vermögende Privatanleger*innen die günstigen Bedingungen auf den Kreditmärkten genutzt haben, um sich den langersehnten Traum von den »eigenen

1 Teile des Textes basieren auf einer übersetzten und im Hinblick auf die deutsche Nachkriegsgeschichte erweiterten Fassung von A.Dobeson und S. Kohl: *The moral economy of land: from land reform to ownership society, 1880-2018*.

2 D. Gabor/S. Kohl: *My Home is an Asset Class: Housing Financialization in Europe*.

vier Wänden« zu verwirklichen. Langfristig ist es vor allem der Wertzuwachs des Bodens und nicht die Gebäude darauf, die die Preise treiben.³ Dabei profitieren auch »kleine« Privatinvestoren von den steigenden Bodenpreisen. Streng genommen ist der Boden in populären Lagen kein Spekulationsobjekt, sondern eine sichere Kapitalanlage für diejenigen, die sich noch ein Stück dieser natürlich begrenzten Ressource leisten können.

Dass dem Boden eine besondere gesellschaftliche Position beigemessen wird, ist jedoch keineswegs neu. Schon *Jean-Jaques Rousseau*,⁴ einer der großen Philosophen der Aufklärung, sah in seinem »Diskurs über die Ungleichheit« in seiner Einfriedung den Ursprung aller gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Im globalen Norden setzte sich die Vorstellung des Bodens als besonderes Gut im Zuge der Entstehung des modernen Kapitalismus in Großbritannien durch, wie *Karl Marx* in »Das Kapital« dokumentierte.⁵ So hatte die weiträumige private Aneignung öffentlicher Flächen (*commons*) durch Einhegung und Privatisierung (*enclosures*) im 17. und 18. Jahrhundert weitreichende Konsequenzen für die Landbevölkerung. Diese hatte zuvor bei relativ geringen Bebauungsdichten auf dem Land, oft auch in Kleineigentum, in qualitativ einfachen Wohnverhältnissen gelebt. Als »Landlose« waren Massen ehemaliger Landarbeiter fortan gezwungen, ihre Arbeitskraft als »doppelt freie Lohnarbeiter*innen« in den rasant wachsenden Städten zu verkaufen. Gleichzeitig bedeutete die zunehmende Urbanisierung eine erneute Verknappung des Bodens in den Städten, welche die Entstehung dicht besiedelter Elendsviertel in den neuen Industriezentren zur Folge hatte.

Die mit diesem radikalen sozialen Wandel einhergehenden sozialen Verwerfungen und Konflikte führten zur Entstehung und Mobilisierung sozialistischer Bewegungen, welche bekanntermaßen die Kollektivierung von Grund und Boden forderten. Weniger bekannt ist, dass gegen Ende des 19. Jahrhunderts vor allem die progressiven Verfechter*innen der neuen bürgerlichen Ordnung, darunter *John Stuart Mill* und *Henry George*, den Ursprung der sozialen Frage im Grundbesitz sahen. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass die Pioniere des Liberalismus die Quelle gesellschaftlichen Reichtums in der *produktiven* Arbeit verorteten. Die durch Grundbesitz er-

3 K. Knoll/M. Schularick/T. Steger: No price like home: Global house prices, 1870–2012, S. 331–351.

4 J. J. Rousseau: Diskurs über die Ungleichheit (*Discours sur l'inégalité*).

5 K. Marx: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Der Produktionsprozess des Kapitals.

zielten Bodenrenten hingegen resultierten allein aus dem passiven Besitz und stellten demnach lediglich »unverdientes Einkommen« dar. Als solches stand dies im krassen Widerspruch zum liberalen Leistungsgedanken jenseits aristokratischer Privilegien und Ständegesellschaft. Um der Verelendung in Stadt und Land vorzubeugen, gründete der Sozialreformer Mill die *Land Tenure Reform Association* (1868), ein politischer Interessenverein, der sich für eine weitreichende Bodenreform einsetzte und unter anderem die Stärkung des Mieter*innenschutzes sowie die Demokratisierung des Grundbesitzes durch die Verbreitung der Förderung von kleinen Eigentümern in der Landwirtschaft vorsah.⁶

Die heute bekannte Idee, dass der Boden keine gewöhnliche Ware ist, hat vor allem die Arbeit des liberalen New Yorker Ökonomen und Publizisten *Henry George* sichtbar gemacht. Dessen Werk »Progress and Poverty« (1879)⁷ traf den Nerv der breiten Öffentlichkeit und wurde rasch zu einem internationalen Bestseller. George stellte die große gesellschaftspolitische Frage, warum es trotz des nie zuvor dagewesenen Wohlstands in der Menschheitsgeschichte vor allem die rasant wachsenden und wohlhabenden Metropolen wie San Francisco und New York City waren, die gleichzeitig unter einer beispiellosen Verelendung weiter Bevölkerungsteile litten. Entgegen sozialistischen Denker*innen wie *Karl Marx* und *Friedrich Engels*, welche die Antwort in der Ausbeutung der Arbeiter*innen durch die Klasse der Kapitalisten und Kapitalistinnen sahen, verortete *George* die Wurzel dieser modernen Zivilisationskrankheit allein im Grundeigentum. *George* stellte fest, dass der Boden seinen allgemeinen Wert nicht durch etwaige Verbesserungen seiner Eigentümer*innen, sondern allein durch seine relative Position in der menschlichen Gesellschaft erhält. So ist ein Stück Boden in einer dünn besiedelten Region mit schlechter Infrastruktur an sich zunächst von wenig Interesse. Laut *George* erhält der Boden erst durch produktive menschliche Tätigkeiten seinen Wert, d.h. durch seine Erschließung durch Wege und Straßen, durch die Entstehung von Industrie und Handel, dem wachsenden Angebot von Lohnarbeit, Investitionen in Haus und Wohnungsbau und einem wachsenden Kultur- und Freizeitangebot, welches eine wachsende Bevölkerung nach sich zieht. Die aus der steigenden Nachfrage resultierende Verknappung des

6 J. S. Mill: Programme of the Land Tenure Association.

7 H. George: Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth, The Remedy, S. 156-63.

Bodens hat jedoch zur Folge, dass die Klasse der Arbeitnehmer*innen einen immer größeren Teil ihres hart erarbeiteten Einkommens an ihre Vermieter*innen abgeben muss. Obwohl *George* die Knechtschaft der Grundrente sogar mit dem Elend der Sklaverei verglich⁸, sah er die Lösung der Bodenfrage nicht in der Kollektivierung des Bodens. Stattdessen sah er das »Heilmittel« in der von ihm propagierten »single tax« – einer *Bodenwertsteuer*, welche lediglich die am Boden »unverdienten Wertsteigerungen« für die Gemeinschaft abschöpft. Andere Lasten wie die Einkommensteuer sollten hingegen abgeschafft werden. Obwohl *Mill* und *George* den reformistischen Zeitgeist nachdrücklich prägten, blieb ihr direkter politischer Einfluss begrenzt; radikale Ideen wie die der »single tax« im angelsächsischen Sprachraum wurden nie realisiert.

Anders im Deutschen Kaiserreich, in welchem *Georges* Schriften auch in national-konservativen Kreisen auf ein breites Echo stießen. So war vor allem im kulturpessimistisch eingestellten bürgerlichen Milieu die Befürchtung groß, dass der subjektiv wahrgenommene wirtschaftliche und demografische Niedergang des Kaiserreichs den Siegeszug der Sozialdemokratie einleiten könnte. Auch wuchs die Sorge, dass eine zunehmende Landflucht aus den östlichen Siedlungsgebieten des Reiches die Grenzverteidigung schwächen könnte. In diesem Sinne verstanden weite Teile des Bürger- und Beamtentums die Soziale Frage und Bodenfrage nicht nur synonym, sondern deren Lösung als Schlüssel zu nationaler Einheit und Sicherheit des Reichs. So stießen *Georges* Ideen zunächst auf großes Interesse in bürgerlichen Kreisen, darunter auch kapitalistische Fabrikbesitzer*innen wie *Michael Flürscheim*, welcher das Werk einer weiten deutschsprachigen Öffentlichkeit zugänglich machte und auf den deutschen Kontext kritisch erweiterte.⁹ Nicht zuletzt warben einflussreiche bürgerliche Intellektuelle wie *Franz Oppenheimer*, welcher sich selbst als einen »liberalen Sozialisten« bezeichnete und heute als Vordenker der sozialen Marktwirtschaft gilt,¹⁰ für die Idee einer Bodenreform als »Dritten Weg« zwischen Kommunismus und

8 Ebd.

9 M. Flürscheim: Auf friedlichem Wege. Ein Vorschlag zur Lösung der sozialen Frage. Siehe auch: M. Silagi/S. N. Faulkner: Henry George and Europe: An Industrialist and Pioneer Social Reformer; Michael Flürscheim, Publicized George's Ideas in Germany, S. 495-501.

10 K. Lichtblau: Ein vergessener soziologischer Klassiker. Zum 150. Geburtstag von Franz Oppenheimer (1864-1943), S. 123-138.

Kapitalismus, in welcher das Wettbewerbsprinzip jenseits von Monopolen und Eigentumskonzentration verwirklicht werden soll.¹¹ Dabei war neben klassischen Georgistischen Ideen vor allem die Idee der »inneren Kolonisation« zentral, welche durch die Gründung von Siedlungsgenossenschaften in den ostelbischen Territorien vorangetrieben werden sollte – eine Idee, welche in leicht abgewandelter Form auch von Nationalkonservativen wie *Max Weber* und dem einflussreichen *Verein für Socialpolitik* durch die Förderung des kleinen Landeigentums vertreten wurde, um der Proletarisierung der Arbeiter und der »Slawisierung« ostelbischer Gebiete entgegenzuwirken.¹²

Zur Mobilisierung einer breiten populistischen Bewegung über alle Klassengrenzen hinaus bedurfte es allerdings eines »Berliner Jung« – *Adolf Damaschke* –, welcher in ärmlichen Verhältnissen der sogenannten Berliner Mietskasernen aufgewachsen war, um die breite Öffentlichkeit für die Ideen einer Bodenreformbewegung zu begeistern. Dies gelang dem charismatischen und talentierten Volksredner vor allem durch eine ethnisch-populistisch aufgeladene Nationalrhetorik um den »deutschen Boden«. Durch Themen wie die der städtischen Wohnungsfrage, des Zustands des »deutschen Bodens« und des Zustands der »deutschen Familie« gelang es *Damaschke*, den *Bund Deutscher Bodenreformer* (BDB) (1898-1935) in eine einflussreiche politische Organisation zu verwandeln, die um die Jahrhundertwende bis zu 100.000 Mitglieder zählte.¹³ Dabei gingen *Damaschkes* Forderungen¹⁴ weit über die *Georges* hinaus: um Anreize für Bodenspekulationen zu verringern, forderte *Damaschke* weitreichende Eingriffe in die Bauvorschriften, einschließlich Mietpreisregulierung, Mieter*innenschutz, Rückkaufklauseln für Gemeinden und eine Erneuerung des Erbbaurechts, um Kleinbauern und Arbeiter*innen den Erwerb erschwinglicher lebenslanger Nutzungsrechte an gemeindeeigenem Land zu ermöglichen.

Die von *Damaschkes* BDB popularisierte Vorstellung, dass es sich beim Boden um ein besonderes und daher schützenswertes Gut handelt, hatte

11 F. Oppenheimer: *Grossgrundeigentum und soziale Frage. Versuch einer Grundlegung der Gesellschaftswissenschaft*; F. Oppenheimer: *Weder so – noch so. Der Dritte Weg*.

12 A. Zimmerman: *Decolonizing Weber*, S. 53-79.

13 M. Silagi: *Henry George und Europa. Zur Entstehung der europäischen Bodenreformbewegungen*, S. 95.

14 A. Damaschke: *Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not*.

seinerzeit einen tiefgreifenden Einfluss auf das politische Denken jenseits parteipolitischer Grenzen, welcher den politischen Diskurs über den Boden im Kaiserreich prägen sollte. So reichte der Einfluss der Bodenreformbewegung bis ins wilhelminische Kolonialgebiet Kiautschou, China, wo im Jahr 1898 eine Wertzuwachssteuer eingeführt wurde.¹⁵ Reichsintern war neben einem Experiment von kurzer Dauer mit der Wertzuwachssteuer (1911-1913) und der Propagierung des Erbbaurechts der wohl größte Erfolg der deutschen Bodenreformbewegung die direkte Einflussnahme auf die Weimarer Verfassung (WRV) von 1919.¹⁶ Diese enthielt mit ihrem Artikel 153 – »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste« – nicht nur einen direkten Vorläufer des heutigen Artikel 14 des Grundgesetzes.¹⁷ So wurde ein über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hinausgehender »Bodenparagraph« auf eine Initiative des BDB hin in die WRV aufgenommen.¹⁸ Artikel 155 WRV war eine leicht abgeschwächte Form des Vorschlags des BDB und enthielt den staatlichen Auftrag den Boden gegen Missbrauch mit dem Ziel zu schützen »jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien (besonders den Kinderreichen) eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern«. In dieser Form diente er als direkte Rechtsgrundlage für das vor allem an Kriegsrückkehrern ausgerichtete Reichsheimstättengesetz von 1920.

Während der 1920er Jahre waren viele der bürgerlich-konservativen Parteien vom Erbe der Bodenreformbewegung beeinflusst, was sich im konservativen Zweig des Weimarer Siedlungsbaus durch viele Heimstätten- und Siedlungsgesellschaften zeigte. Jedoch waren es vor allem die Nationalsozialisten, welche den Ethnonationalismus *Damaschkes* durch das personalisiert antisemitische Feindbild des jüdischen »Bodenspekulanten« und »Miethais«

15 M. Silagi/S. N. Faulkner: Land Reform in Kiaochow, China: From 1898 to 1914 the Menace of Disastrous Land Speculation was Averted by Taxation, S. 167-177.

16 M. Silagi/S. N. Faulkner: Henry George and Europe: In Germany, George's Followers, headed by Adolf Damaschke, Won Several Statues and A Constitutional Revision.

17 Weimarer Reichsverfassung (WRV), Verfassungen des Deutschen Reichs (1919-1933), siehe: <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>, zuletzt abgerufen am 22.5.2024.

18 M. Silagi/S. N. Faulkner: Henry George and Europe: In Germany, George's Followers, headed by Adolf Damaschke, Won Several Statues and A Constitutional Revision; H. Diefenbacher: Die Bodenreform-Bewegung in Deutschland, S. 76.

für ihre »Blut und Boden«-Ideologie instrumentalisierten.¹⁹ Auch nach der Machtübernahme 1933 folgte die NSDAP diesem Kurs durch Enteignungen und Verstaatlichung. Auch die 1936 veranlasste Preisstoppordnung richtete sich gegen Bodenspekulation und sorgte dafür, dass es weit bis in die Nachkriegszeit keine freie Preisbildung auf dem deutschen Bodenmarkt gab.

Die Sorge vor den sozialen Folgen eines deregulierten Bodenmarkts trug bis in die 1950er Jahre dazu bei, dass der Bodenmarkt erst mit der Verabschiedung des Bundesbaugesetzbuchs von 1960 wieder vollständig liberalisiert wurde. Dies sollte jedoch ganz im Sinne des *Erhard'schen* Ordoliberalismus nur unter strengen institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen geschehen. So sah das 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz – der Vorläufer des heutigen Baugesetzbuchs – unter anderem die Schaffung sogenannter unabhängiger Gutachterausschüsse vor, welche durch die regionale Erfassung von Kaufverträgen in Kaufpreissammlungen zur Förderung der Markttransparenz durch die jährliche Veröffentlichung sogenannter Bodenrichtwerte beitragen sollten. Die so erfassten Informationen über den Bodenmarkt sollen der Öffentlichkeit ermöglichen, das Geschehen am Bodenmarkt mitzuverfolgen. Dieses System besteht noch heute und seine Daten sind zuletzt durch den *German Real Estate Index* auch erstmals überregional zusammengetragen worden.²⁰ Dennoch sorgten die fortan stark anziehenden Preise und Mieten in den wachsenden Metropolen schon nach wenigen Jahren für ein Wiederaufflammen bodenreformerischer Themen, diesmal jedoch fast ausschließlich in linken und sozialdemokratischen Kreisen. Dies geschah zum einen in den studentisch geprägten Hausbesetzer*innenszenen in Frankfurt a.M. und Berlin.²¹ Zum anderen in der SPD, welche unter *Hans-Jochen Vogel* – ehemaliger Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie SPD-Vorsitzender und Bürgermeister West-Berlins – vor allem das Thema der Bodenspekulation auf die Agenda setzte.²² So setzte sich die SPD unter *Vogels* Leitung Anfang der 1970er Jahre für die Ein-

19 K. C. Führer: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik, 1960-1985.

20 F. Amaral/M. Dohmen/J. Zdrzalek: German Real Estate Index (Greix).

21 K. C. Führer: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik, 1960-1985.

22 Für eine autobiographische Aufarbeitung siehe H.-J. Vogel: Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar.

führung einer Bodenwertsteuer ein. Als Grundlage dafür sollten die durch die Gutachterausschüsse erhobenen Bodenrichtwerte dienen. Der Versuch scheiterte jedoch am Widerstand des sozialliberalen Koalitionspartners, der FDP, welche lediglich einer abgeschwächten Form zustimmen wollte. Danach verschwand das Thema bis auf wenige Ausnahmen in linksliberalen Kreisen für lange Zeit nahezu vollkommen aus dem politischen Mainstream.

Dass das Thema Bodenpolitik gesellschaftspolitisch relativ an Bedeutung im »Mieterland Deutschland« verlor, hing zum einen mit dem engagierten öffentlichen Wohnungsbau der 1950er und 1960er Jahre, und zum anderen wohl auch mit den bodenreformerischen Errungenschaften wie dem ausgeprägten Mieter*innenschutz und den vergleichsweise niedrigen Bodenpreisen zusammen. Gleichzeitig setzten bürgerlich konservative Parteien wie die CDU und liberale Parteien wie die FDP wie ihre angelsächsischen Schwesterparteien Ende der 1970er politisch verstärkt auf die Förderung und Ausweitung des Privateigentums als Alternative zum klassischen Bodenreformismus.²³

Dies war in der Deutschen Demokratischen Republik anders, in deren Verfassung von 1949 das private Grundeigentum zwar nicht völlig abgeschafft, aber Verfügungsrechte stark beschränkt wurden, indem Bodenwertsteigerungen der Gemeinde und Bürger*innen ein Recht auf eine gesunde Wohnung zugesprochen wurden.²⁴ Bereits im Wohnungsbauprogramm von 1946 hatte die *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD) komplette Mietpreisbindung, eine Baunotsteuer zu Lasten der privaten und gemeinnützigen Besitzer, ein neues Bodenrecht sowie eine neue gemeindliche Selbstverwaltung gegen private Willkür gefordert.²⁵ De facto waren durch Mietregulierung die Mieteinnahmen von Vermietern und Vermieterinnen unter Kostenniveau gedeckelt, der freie Grundstücksmarkt ausgehebelt und Enteignung von Boden zu höchstens geringen Entschädigungen in »Aufbaugebieten« zugunsten von Genossenschaften verbreitet. Förderung für private Einfamilienhäuser war zweitrangig, wurde aber im ländlichen Raum auf dem Gebiet von landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften vorangetrieben, um Landflucht zu vermeiden. Während sich dort eine Eigen-

23 A. Dobeson/S. Kohl: The moral economy of land: from land reform to ownership society, 1880-2018.

24 T. Topfsted: Wohnen und Städtebau in der DDR.

25 Ebd.

tumsquote von 74 % (1987) hielt, war das Privateigentum am Wohnraum auf 41 % zurückgegangen (der Rest befand sich in Volkseigentum oder im Eigentum von Genossenschaften), wobei ca. 21 % Selbstnutzer*innen waren.²⁶

Mit dem Fall der Mauer setzte dann Anfang der 1990er Jahre die erste große Privatisierungswelle unter anderem durch die Treuhand und die *Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH* (BVVG) in den Neuen Bundesländern ein, welche den Weg zu weiteren Privatisierungen und Finanzialisierung des Bodens als Kapital und Anlagemöglichkeit in den frühen 2000er Jahren ebnete. Spätestens seit der Finanzkrise von 2008 und der damit einhergehenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank werden die Konsequenzen immer sichtbarer: profitieren Vermögende von den günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt, ist der seit den 1990ern von Banken und Politik stark beworbene Traum vom Eigenheim durch rasant steigende Bodenpreise so gut wie unerschwinglich geworden. So stagniert die Eigentumsquote in Deutschland seit über zehn Jahren und ist insbesondere in angelsächsischen und Hoch-eigentumsländern mit teils über zehn Prozentpunkten rückläufig.²⁷

Was können wir von der Geschichte der Bodenreformbewegung lernen? Zum einen, dass die jetzige Bodenordnung nicht durch die »natürlichen« Kräfte des Marktes gewachsen ist. Zum anderen, dass die jetzige Bodenordnung keineswegs alternativlos ist. Der Boden ist seit jeher ein politisch umkämpftes Gut, das sowohl von Kritiker*innen als auch von Befürworter*innen der bürgerlichen Gesellschaft problematisiert wurde. Der relative soziale Wohlstand in der jungen Bundesrepublik beruhte dabei nicht nur auf einem von Arbeitgebern, Staat und Gewerkschaften verhandelten Kompromiss von Arbeit und Kapital, sondern auch auf dem Erbe der Bodenreformbewegung, welche dazu beigetragen hat, dass ein vielschichtiger politischer Kompromiss zwischen Privateigentum und seiner allgemeinen gesellschaftlichen Funktion durch Institutionen wie Mieter*innenschutz, öffentlichen Wohnungsbau und Wohnungsgenossenschaften ausgehandelt wurde.²⁸ Es

²⁶ Ebd., S. 430, 531.

²⁷ D. Gabor/S. Kohl: *My Home is an Asset Class: Housing Financialization in Europe*.

²⁸ Obwohl die Preise für Wohnimmobilien insbesondere seit den frühen 2000ern flächendeckend gestiegen sind, verzeichnet Deutschland im internationalen Vergleich den geringsten Preisanstieg seit 1870, siehe K. Knoll/M. Schularick/T. Steger: *No price like home: Global house prices, 1870-2012*. Zur vergleichsweise eher moderaten Realpreisentwicklung der Immobilienpreise in der BRD insbesondere zwischen 1970 und 2010 siehe auch OECD (2024), *Housing prices (indicator)*. Als weiteren Grund für den relative moderaten

ist dieser Kompromiss, der in den letzten Jahrzehnten immer mehr durch eine einseitig marktgetriebene Entwicklung und die Stärkung des Privateigentums als vererbbare Kapitalanlage unterwandert wurde. Dabei gibt es, dem historischen Erbe der Bodenreformbewegung sei Dank, eigentlich viele rechtliche Instrumente, welche die Grundlage für eine gerechtere Bodenpolitik bilden können. Institutionen wie die Gutachterausschüsse liefern wichtige Informationen über den Bodenmarkt, aber ihr Potenzial für eine gerechte Bodenpolitik ist nie vollständig ausgeschöpft worden. So ist die bisher erzielte »Markttransparenz«, welche lediglich auf Durchschnittskaufpreisen beruhende Bodenrichtwerte angibt, durchaus ausbaufähig.²⁹ Wer in der Bundesrepublik Daten über individuelle Immobilientransaktionen oder Eigentumsverhältnisse abfragen will, fährt nach wie vor gegen eine Wand im Katasteramt.³⁰ Dass es auch anders geht, zeigen beispielsweise skandinavische Länder wie Dänemark und Schweden, wo zentralisierte digitale Infrastrukturen umfassende Daten über den Bodenmarkt für Staat und Öffentlichkeit gleichsam erfassen und die öffentlich einsehbare Grundlage für Bewertungen und Besteuerung bilden. Sicherlich wäre eine umfassende Transparenz der Eigentumsverhältnisse einer von vielen Schritten in die richtige Richtung. Es bedarf jedoch einer politischen Kehrtwende, welche statt Privatisierung und Privateigentum wieder alternative Lösungen und Eigentumsformen wie Erbbaurecht, Genossenschaften und den Bau öffentlicher Wohnungen fördert. Gleichzeitig muss sich insbesondere eine neue Bodenreformbewegung ihrer historischen Verwicklung in völkisch-nationales Gedankengut sowie der Mobilisierung antisemitischer Stereotype bewusstwerden, wenn sie ihrem emanzipatorischen Anspruch auf eine progressive inklusive Bodenpolitik gerecht werden will.

Preisanstieg bei Wohnimmobilien hat die traditionell konservative Kreditvergabe beige-
tragen, siehe S. Kofner: *The German Housing System: Fundamentally Resilient?*.

29 Dobeson, Alexander: *Land, values, and valuation work: moral imaginaries of land markets in England and Germany*.

30 Dazu Felicitas Sommer: *Wie intransparent ist Grundeigentum in Deutschland?* in diesem Band.

Literaturverzeichnis

- Amaral, Francisco/Dohmen, Martin/Zdrzalek, Jonas: »German Real Estate Index (Greix)«, ECONtribute Discussion Paper (2023). Siehe: <https://ideas.repec.org/s/ajk/ajkdps.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Damaschke, Adolf: Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not, Jena: Verlag von Gustav Fischer 1915.
- Diefenbacher, Hans: Die Bodenreform-Bewegung in Deutschland, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 91 (1/2022), S. 69-80. Siehe: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/271506/1/vjh.91.1.69.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Dobeson, Alexander/Kohl, Sebastian: »The moral economy of land: from land reform to ownership society, 1880-2018«, in: Socio-Economic Review 22 (2) (2024), S. 737-764.
- Dobeson, Alexander: »Land, values, and valuation work: moral imaginaries of land markets in England and Germany«, in: Environment and Planning A: Economy and Space (2025), Online Erstveröffentlichung.
- Flürscheim, Michael: Auf friedlichem Wege. Ein Vorschlag zur Lösung der sozialen Frage, Baden-Baden: Verlag von Oskar Sommermayer 1884.
- Führer, Karl Christian: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik, 1960-1985, Berlin: De Gruyter 2016.
- Gabor, Daniela/Kohl, Sebastian: »My Home is an Asset Class«: Housing Financialization in Europe (2022), <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/7461>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.
- George, Henry: Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth, The Remedy, Garden City, New York: Page & Co. 1879/1912.
- Knoll, Katharina/Schularick, Moritz/Steger, Thomas: »No price like home: Global house prices, 1870-2012«, in: American Economic Review 107 (2017), S. 331-351.
- Kofner, Stefan: »The German Housing System: Fundamentally Resilient?«, in: Journal of Housing and the Built Environment 29 (2014), S. 255-275.
- Lichtblau, Klaus: »Ein Vergessener Soziologischer Klassiker. Zum 150. Geburtstag Von Franz Oppenheimer (1864-1943).« in: Soziologie 43, (2) (2014), S. 123-38.

- Marx, Karl: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Der Produktionsprozess des Kapitals, Berlin: Karl Dietz Verlag 1890/2008.
- Mill, John Stuart: Programme of the Land Tenure Association, London: Longmans, Green, Reader, and Dyer 1871.
- Oppenheimer, Franz: Grossgrundeigentum und soziale Frage. Versuch einer Grundlegung der Gesellschaftswissenschaft, Berlin: Deutsches Verlags-haus 1898.
- Oppenheimer, Franz: Weder so – noch so. Der Dritte Weg, Berlin: Akademie Verlag 1933.
- Rousseau, Jean Jacques, Diskurs über die Ungleichheit (Discours sur l'inéga-lité), Paderborn: Brill/Schöning 1755/2019.
- Silagi, Michael: Henry George und Europa. Zur Entstehung der europä-ischen Bodenreformbewegungen, München: Etana 1973, S. 95.
- Silagi, Michael/Faulkner, Susan N.: »Henry George and Europe: An Indus-trialist and Pioneer Social Reformer, Michael Flürscheim, Publicized George's Ideas in Germany«, in: The American Journal of Economics and Sociology 51 (4) (1992), S. 495-501.
- Silagi, Michael/Faulkner, Susan N.: »Henry George and Europe: In Germany, George's Followers, headed by Adolf Damaschke, Won Several Statues and A Constitutional Revision«, in: The American Journal of Economics and Sociology 52 (1993), S. 369-384.
- Silagi, Michael/Faulkner, Susan N.: »Land Reform in Kiaochow, China: From 1898 to 1914 the Menace of Disastrous Land Speculation was Averted by Taxation, in: The American Journal of Economics and Sociology 43 (1984), S. 167-177.
- Topfsted, Thomas: »Wohnen und Städtebau in der DDR«, in: Flagge, Ingeborg (Hg.), Geschichte des Wohnens. Band 5. 1945 bis heute. Aufbau. Neubau. Umbau. Stuttgart: Wüstenrot Stiftung 1999, S. 419-562.
- Vogel, Hans-Jochen: Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenord-nung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg i.Br.: Herder 2023.
- Zimmerman, Andrew: »Decolonizing Weber«, in: Postcolonial Studies 9 (2006), S. 53-79.

4. Finanzialisierung: Ein Problem in der Stadt wie auf dem Land

Hannes Langguth und Susanne Heeg

Inwiefern betrifft das Phänomen der Finanzialisierung Boden auf dem Land/in der Stadt? Welche Entwicklungen lassen sich hier beobachten?

Susanne Heeg (SH): Seit der Finanzkrise 2007/2008 haben sich städtische Bodenpreissteigerungen ergeben, die weniger mit ökonomischem Wachstum erklärt werden können als mit Finanzspekulationen, d.h. Investitionen in Boden bzw. Immobilien wurden mit spekulativen Absichten getätigt. Darunter verstehe ich, dass Boden in aussichtsreichen Lagen erworben wurde, weniger um zu bauen als vielmehr um auf weitere Preissteigerungen zu setzen, die dann nach einiger Zeit durch Weiterverkauf realisiert werden sollten. Meist wurde kein oder kaum Kapital zwischen Kauf und Verkauf des Bodens investiert. Wir erleben damit eine Finanzialisierung des städtischen Bodens und des Wohnens, die mit neuen Akteur*innen und einer neuen Verwertungslogik im Zuge von Finanzmarktliberalisierungen – bereits in den 1990er Jahren angestoßen, aber erst mit der Finanzkrise voll entfaltet – im Zusammenhang steht. Deutschland wurde seitdem als sicherer Hafen für Finanzanleger*innen beworben, zu Zeiten als andere Länder noch von der Finanzkrise gezeichnet waren. Argument für Anleger*innen war, dass der deutsche Wohnungsmarkt im Vergleich zu nordamerikanischen und anderen europäischen Märkten unterbewertet sei. Was übersetzt bedeutet, dass das Preisniveau für Mieten und Kaufen als deutlich steigerungsfähig erachtet wurde.

Die Erzählung von der Finanzanlage »städtischer Boden und Immobilien« wurde durch Prozesse der Reurbanisierung abgesichert, die eine stabile Grundlage für die Nachfrage nach Wohnraum schaffen. Tatsächlich trifft es zu, dass Vermieter*innen kaum befürchten müssen, keine Mieter*innen für ihre Wohnungen zu finden, was mit Reurbanisierung und überregionaler Zuwanderung

zusammenhängt. Es erfolgte ein Run auf städtischen Grund und Boden, der die Preise teilweise in astronomische Höhen katapultierte. Angetrieben wurde dieser Run von deutschen und internationalen Investoren, die die Erwartung steigender Preise und Mieten real werden ließen. Wichtig ist, dass viele der Erwerber*innen von Boden (und Immobilien) Finanzinvestoren in der Form von Aktiengesellschaften, Vermögensverwaltungen, Real Estate Investment Trusts (REITs), Real Estate Private Equity (REPE), Hedge- und anderen Fonds waren. Diese Immobilienanlagen bzw. -instrumente sind attraktiv, da sie aufgrund unterschiedlicher Risiken, Steueroptimierungen, Gewinn- und Rückgabemöglichkeiten ein breites Feld von Anlagebedürfnissen bedienen. Dies erhöhte nicht nur die Attraktivität von Immobilien als Anlageprodukt, sondern auch das verfügbare Investitionskapital.

Die Finanzanlagen unterscheiden sich in der Regel nach Langfristigkeit und Risikohaftigkeit der Anlage. So sind REPE sowie Hedgefonds als risikoreichere Anlageformen bekannt, was sich darin ausdrückt, dass sie in schwierige Lagen (Randlagen) und sanierungsbedürftige Gebäude investieren, um sie mit wenig Kapital herzurichten und nach kurzer Zeit mit dem Ziel eines hohen Gewinns wieder zu veräußern. Offene und geschlossene Immobilienfonds sowie Immobilien-AGs stellen eher risikoaverse und längerfristige Anlageformen dar, bei denen das Kapital in Gewerbe- und Büroimmobilien bedeutender Wirtschaftszentren angelegt wird. REITS sowie spezielle Immobilien-AGs und -fonds investieren ihr Kapital – wenn sie in Wohnimmobilien anlegen – in der Regel in innerstädtischen Wohnungsbestand (häufig Altbau mit großem Preissteigerungspotenzial). In diesem Prozess wird städtischer Boden weniger aufgrund seiner Qualitäten als Wohn- und Arbeitsraum wertgeschätzt als vielmehr als Finanzinvestment. Dies hat Auswirkungen auf die Bodenverteilung, die Bodennutzung und erzeugt Nutzungskonflikte.

Hannes Langguth (HL): Die Finanzialisierung von Boden in ländlichen Räumen betrifft den Einfluss von Finanzmärkten auf agrar-, forst- und energiewirtschaftlich genutzte Flächen durch die Umwandlung ebendieser in international handelbare Finanzprodukte. Ähnlich wie in den (groß-)städtischen Zentren, ist seit der Finanzkrise 2007/2008 auch in ländlichen Räumen eine intensiviertere Suche nach neuen und insbesondere sicheren Anlage- und

Akkumulationsmöglichkeiten zu beobachten.¹ Im Zuge des damaligen Renditeeinbruchs herkömmlicher Anlageobjekte (z.B. Kapitalmarktpapiere) und angetrieben durch die weltweit steigende Nachfrage nach Lebensmitteln sowie Flächen für die Erzeugung von erneuerbaren Energien, sind in den Folgejahren stark steigende Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen zu verzeichnen gewesen. Zwischen 2005 und 2018 betrug der Anstieg der Agrarbodenpreise in Deutschland über 170 Prozent.

Für die Finanzierung betrieblicher Modernisierungen und der Intensivierung landwirtschaftlicher Produktionsweisen im internationalen Wettbewerb sahen sich ortsansässige Betriebe zudem gezwungen, sich für Investoren zu öffnen. Diese hatten große Mengen Kapital und konnten deswegen große Flächen ankaufen, womit sie einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil sowie eine erhöhte Rendite erzielten. Beschleunigt wurde dieser Anlagetrend im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts durch Statistiken, die hohe Gewinne sowohl für Werten auf landwirtschaftliche Produkte als auch deren Verkauf prognostizierten. In der Folge konnten kleinere Betriebe bei den schnell steigenden Bodenpreisen nicht mithalten, stattdessen kam es zur Formierung großer Agrarholdings – Zusammenschlüsse kommerziell orientierter landwirtschaftlicher Betriebe und Firmen, die von einer zentralen Muttergesellschaft koordiniert werden. Diese sind kapitalkräftige Unternehmensgruppen, Aktiengesellschaften oder Fonds, die landwirtschaftliche Flächen direkt oder indirekt kaufen, sich mit ihren Investitionen aber nicht allein auf den Agrarsektor beschränken. Für sie steht nicht die Bewirtschaftung der Flächen im Mittelpunkt, sondern der Boden dient primär als Vermögensanlage.

Nichtlandwirtschaftliche Unternehmensgruppen sind seither insbesondere in Ostdeutschland zu beobachten.² Beispiele sind die *Lukas-Stiftung* des

1 Die Geographen *David Harvey* und *Neil Smith* sprachen in diesem Zusammenhang in den 1980er Jahren von einem inhärenten kapitalistischen Wachstumszwang. Dieser strebt nach immer neuen Anlagemöglichkeiten und damit der Finanzialisierung von neuen Bereichen und Orten. Eine solche Einschließung durch globales Kapital bezeichnet Harvey als »fixes«. Hiermit sind sprichwörtlich »Reparaturen« gemeint, welche temporär andernorts verhindern, dass es zu Überakkumulationskrisen kommt. Krisen, die dann entstehen, wenn Kapital in einem bestimmten Bereich nicht mehr gewinnbringend investiert werden kann.

2 Im Jahr 2020 waren mit 36 % in Deutschland mehr als ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe mit der Rechtsform juristische Person oder Personenhandelsgesellschaft Teil einer Unternehmensgruppe. Diese sind sehr unterschiedlich zwischen West- und Ostdeutschland verteilt. Während in Westdeutschland nur 26 % der Betriebe Teil einer Unternehmensgruppe sind, die insgesamt 31 % der landwirtschaftlichen Flächen in den alten

Aldi-Konzerns, die Rückversicherung *Munich Re* oder die *Quarterback Immobilien AG*. Eine immer wieder auftretende Praxis sind hierbei Anteilskäufe an bestehenden Landwirtschaftsbetrieben, sogenannte *Share Deals*. Mit der Übernahme von bis zu 90 % der Betriebsanteile eines bestehenden Unternehmens kann die bei Direktkäufen von Flächen anfallende Grunderwerbsteuer umgangen werden, die in Deutschland nach dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) geregelt ist. Zwar wurde dieser Wert im Zuge der Grunderwerbsteuerreform im Jahr 2021 von ursprünglich 95 % nach unten korrigiert, um *Share Deals* unattraktiver zu machen, gleichzeitig werden Anteilskäufe weiterhin statistisch nicht erfasst und bleiben weitgehend unreguliert. Die Finanzialisierung wirkt sich auch im Bereich des ländlichen Tourismus auf die Bodenentwicklung aus. Im Zuge der Kommodifizierung ländlicher Räume, also der Vermarktung von Werten wie z.B. »Natürlichkeit«, »Landschaft«, »Ruhe« und »Tradition«, kommt es in den vergangenen zehn Jahren vermehrt zu Investitionen in Produkte und Infrastrukturen des Landtourismus. Diese Entwicklung wird durch öffentliche Strukturentwicklungsprogramme für ländliche Räume gefördert. Durch die daraus folgende Touristifizierung stiegen insbesondere innerörtliche Bodenpreise in den betroffenen Regionen, gleichzeitig wurden Arbeitsplätze in serviceorientierten Niedriglohnsektoren ausgeweitet.

Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf die Bodenverteilung, Bodennutzung und Nutzungskonflikte?

SH: Insbesondere im innerstädtischen Bereich lässt sich ein Druck zur Steigerung der Grundrente mit sozialen und ökonomischen Konsequenzen erkennen. *Neil Smith* unterschied bei seiner Diskussion der Gentrifizierung in Städten zwischen der potenziellen und tatsächlichen Bodenrente³. Demnach gibt es in bestimmten Lagen eine Disparität zwischen dem, was sich mit einer Immobilie bzw. Fläche erwirtschaften lässt (»tatsächliche Bodenrente«) und dem, was sich erwirtschaften ließe, wenn die Immobilie aufge-

Bundesländern halten, sind es in Ostdeutschland 48 % der Betriebe, die Teil von Unternehmensgruppen sind und einen Flächenanteil von 53 % in den neuen Bundesländern kontrollieren. Statistisches Bundesamt (Destatis): Wem gehört die Landwirtschaft? Bedeutung von Unternehmensgruppen erstmals untersucht, 2021.

3 Vgl. N. Smith: *Gentrification and the Rent Gap*, S. 462-465.

wertet oder die Nutzungen verändert werden würden (»potenzielle Bodenrente«). Aus dieser Differenz ergibt sich das Interesse von Investoren, Boden und Immobilien zu kaufen, um die Bodenrente, d.h. die Zahlungen, die mit der spezifischen Nutzung einer Immobilie bzw. einer Fläche erzielt werden, zu steigern. Dies resultiert in einem Anstieg des Immobilienwerts und in der Konsequenz der Mieten, die zu zahlen sind. Im angrenzenden Bereich weckt dies Erwartungen auf ähnliche Bodenwertsteigerungen. Auch wenn die beschriebenen Entwicklungen zunächst nur für ein Grundstück relevant wurden, machte *Neil Smith* deutlich, dass langfristig eine Aufwertung der Lage zu erwarten ist, die zu einer Veränderung – und schlussendlich Verdrängung bzw. Austausch – der Bevölkerung und Nutzungen beiträgt. Mit der Flucht von anlagesuchendem Kapital in Betongold und neuen Finanzinstrumenten erhielten bereits in den 1980er Jahren untersuchte Entwicklungen eine neue Intensität auf städtischen Bodenmärkten.

Wenn es keine Regelungen gibt, die Nutzungen und Nutzer*innen schützen, erfolgt auf einem profitgetriebenen Bodenmarkt eine Veränderung von extensiveren zu intensiveren Nutzungen und hin zu zahlungskräftigeren Nutzer*innen. Dies ist eine Tendenz, die wir seit langem, aber nochmals verschärft seit der Finanzkrise erkennen können. Es gibt aber noch zwei weitere Folgen, die wichtig sind zu benennen. Zum einen erfolgt in innenstadtnahen Stadtvierteln eine Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und Handwerks durch »New Economy«-Tätigkeiten. Dabei handelt es sich dem Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung zufolge um »Wirtschaftsbereiche, die im Zusammenhang mit der Verbreitung des Internets und der Computer sowie anderer Informations- und Kommunikationstechniken aufkamen und die wirtschaftlichen Abläufe teilweise grundlegend änderten. Der Begriff New Economy (neue Wirtschaft) wird der traditionellen Wirtschaft (Old Economy) im Industrie- und Dienstleistungsbereich gegenübergestellt.«⁴ Im Zuge dessen beschleunigt sich die soziale und sektorale Veränderung von Nachbarschaften. Zum anderen bestehen spekulative Tendenzen der Bodenverwertung, die damit einhergehen, dass mit Planungsrecht belegte Flächen nicht entwickelt werden und/oder Mehrfamilienhäuser von einer Hand zur nächsten wandern, weil Eigentümer*innen auf die

4 Bundeszentrale für politische Bildung: New Economy (2016). Siehe: www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20153/new-economy/, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Möglichkeit setzten, die Flächen gewinnbringend zu einem höheren Preis weiterzuverkaufen (speklatives Landbanking). Für Mieter*innen geht dies mit Mieterhöhungen einher und einer häufig mangelnden Instandhaltung der Immobilien.

HL: Ähnlich wie es am Beispiel städtischer Räume mit der Bodenrente beschrieben wurde, kommt es auch in ländlichen Räumen zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen dem eigentlichen Bewirtschaftungs- und dem potenziellen Vermögenswert von Boden. Durch Anteilskäufe und den wachsenden Einfluss nichtlandwirtschaftlicher Unternehmensgruppen steht nicht mehr der Boden als Produktionsmittel im Mittelpunkt, sondern die Steigerung des Unternehmenswertes, der sogenannte »Shareholder Value«, rückt in den Fokus des Wirtschaftens. In der internationalen Forschungslandschaft spricht man in diesem Zusammenhang u.a. von lokalräumlich entkoppelten, operationalen Landschaften, die primär der Kapitalakkumulation sowie der Ressourcen- und Energiegewinnung städtischer Zentren dienen⁵. Auch kommt es im Zuge der Finanzialisierung und Bodenwertsteigerung zu verstärkten Nutzungskonflikten. Im Kontext der Energiewende werden diese auch politisch verstärkt. Dies wird beispielsweise deutlich mit dem 2023 verabschiedeten Wind-an-Land-Gesetz der Bundesregierung, das die Bundesländer verpflichtet, bis spätestens Ende 2032 zwei Prozent der Flächen als Windenergieflächen auszuweisen (bei momentan 0,8 Prozent). Damit steigt sowohl der Druck auf die Flächen als auch die Renditeerwartung, was wiederum immer mehr landwirtschaftliche Betriebe und Investoren veranlasst, auf Nutzpflanzen für Biokraftstoffe und den Ausbau von Infrastrukturen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien umzusteigen.

Durch die Steigerung der Bodenpreise ist die Bewirtschaftung der Flächen im kleinen Maßstab kaum noch rentabel. Bäuer*innen und kleine landwirtschaftliche Betriebe können mit der Landwirtschaft allein kaum noch Gewinne erzielen und sehen sich gezwungen, zu verkaufen. Als Pächter*innen droht ihnen der Verlust langjährig bewirtschafteter Pachtflächen. Sie haben zudem kaum eine Möglichkeit, die zum Verkauf stehenden Flächen zu erwerben, da diese mit rein landwirtschaftlichen Gewinnen nicht mehr in einem angemessenen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten abbezahlt werden

⁵ Vgl. N. Brenner/N. Katsikis: *Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene*, S. 22-31.

können. Parallel führt die großmaßstäbliche und intensivierte Agrar-, Forst-, und Energiewirtschaft in den Händen einzelner Investoren und Unternehmensgruppen zu einer immer geringeren regionalen Wertschöpfung. Erwirtschaftetes Kapital fließt zunehmend aus den Regionen ab. In der Folge kommt es zum Verlust von lokalen Arbeitsplätzen und dem verstärkten Wegzug der örtlichen Bevölkerung. Damit wird die Entkopplung zwischen städtischen und ländlichen Lebenswelten noch einmal verstärkt und ungleiche räumliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen nehmen zu.

Welche Reaktionen gibt es hierauf? Welche Instrumente wären sinnvoll, um Finanzialisierung einzudämmen und eine gerechte Bodenverteilung und sozialökologisch verträgliche Bewirtschaftung zu gewährleisten?

SH: Die wohl wirkungsvollste Maßnahme wäre es, wenn mindestens Güter der Daseinsvorsorge wie eben Wohnen, aber auch Energie, Gesundheit, Wasser, Lebensmittel etc. nicht als Anlageprodukte verwertet werden könnten. D.h. es wäre nötig, diese für das menschliche Leben zentralen Güter Eigentums- und Finanzmarktlogiken zu entziehen und für eine Gemeinwohllogik zu öffnen. Jenseits dessen gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, die an verschiedenen Stellen ansetzen (Eigentum, Nutzung, Verwertung) und verschiedene Effekte haben. Da hier nicht alle erwähnt werden können, werde ich wenige zentrale Instrumente bzw. Ansätze hervorheben.

Der wohl weitreichendste Ansatz, der gegenwärtig diskutiert wird, ist der der Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes großer Finanzmarktinvestor*innen, um die Wohnungen bzw. Flächen gemeinwohlorientierter Nutzung zuzuführen. In Berlin gibt es die prominente Initiative *Deutsche Wohnen & Co. enteignen* (DWE), die die Vergesellschaftung von Wohnimmobilien großer Unternehmen auf Grundlage von Art. 15 Grundgesetz (GG) fordert und eine entsprechende Initiative gibt es inzwischen auch in Hamburg. Nach Art. 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Angenommen, diese Initiativen wären erfolgreich und hätten auch vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand, dann wäre dies noch nicht das Ende der Finanzialisierung, aber sie wäre deutlich eingeschränkt. Es besteht die Hoffnung, dass das Vorhaben viele Nachahmer*innen findet.

Es gibt aber noch weitere Maßnahmen, die wohldosiert einer Finanzialisierung entgegenwirken könnten. Von hoher Bedeutung ist der Aufkauf städtischer Flächen – wenn nötig unter Nutzung des Vorkaufsrechts – und die Vergabe in Erbbaurecht. Dies bedeutet, dass städtischer Boden in den Händen von öffentlichen und gemeinwohlorientierten Eigentümer*innen verbleibt und dass der Anteil öffentlichen Bodeneigentums erhöht wird. Damit wäre es möglich, die Nutzung im Sinne des städtischen Gemeinwesens zu gestalten. Mit dem Erbbaurecht kann gesichert werden, dass die Flächen im öffentlichen Eigentum verbleiben, aber für Nutzungen mit einer zeitlichen Befristung und für einen bestimmten Erbbauzins entsprechend sozialer und gewerblicher Belange vergeben wird.

Auch mietrechtliche Maßnahmen könnten dazu beitragen, eine Finanzialisierung des Bodens und des Wohnens zu beschränken. Finanzialisierung geht mit finanztechnischen Kalkulationen einher, die neben unternehmensinternen Optimierungen voraussetzen, dass die Mieten nicht nur ständig, sondern auch maximal steigen können. Die Finanzinvestor*innen zeichnet als Vermietende aus, dass sie ohne angemessene Instandhaltung Mieten erhöhen. Anstelle von Instandhaltungen erfolgen Modernisierungen, die das Mieterhöhungspotenzial vergrößern, ohne notwendigerweise den Wohnwert bzw. Leistungen für die Mieter*innen zu erhöhen. Diesen Spielraum leistungsloser Gewinne gilt es zu beschränken.

HL: Mit dem Ziel, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen auch langfristig zur Ernährungssicherheit und regionalen Wertschöpfung in Deutschland beitragen, fordern Expert*innen u.a. die statistische Erfassung und stärkere Reglementierung von Anteilskäufen durch nichtlandwirtschaftliche Investoren.⁶ Auch wird gefordert, dass in diesem Zusammenhang das Vorkaufsrecht für Landwirtinnen und Landwirte gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Investoren gestärkt und im Vollzug des Grundstückverkehrsgesetz vermehrt von den Genehmigungsbehörden der Bundesländer berücksichtigt und angewandt wird. Denn diese können den Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen untersagen, wenn die Veräußerung eine »ungleiche« Verteilung von Grund und Boden zur Folge hat, durch den Verkauf eine unwirtschaftliche Aufteilung droht oder der Kaufpreis in einem groben Miss-

6 Vgl. A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung.

verhältnis zum tatsächlichen Wert der Flächen liegt. In diesen Fällen können die Behörden das Siedlungsunternehmen des jeweiligen Bundeslandes mit dem Vorkaufsrecht beauftragen, was jedoch bisher sehr unterschiedlich in der Praxis angewandt wurde.

Im Freistaat Thüringen hat die Landesregierung, auch unter Druck örtlicher Landwirtschaftsbetriebe, 2023 ein reformiertes Agrar- und Forstflächenstrukturgesetz (AFSG) vorgelegt.⁷ Dieses zielt darauf ab, den Boden- und Grundstücksverkehr durch Preismissbrauchskontrollen und Bußgelder stärker zu regulieren und insgesamt transparenter zu gestalten. Zudem sieht es ein Vorkaufsrecht des Landes vor, damit Flächen an Landwirt*innen weitergegeben werden und Kauf- und Pachtpreise nicht unverhältnismäßig ansteigen. Die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) wirft der Landesregierung Symbolpolitik vor, da das Gesetz keine genauen Kriterien setzt, nach denen Anteilskäufe eingeschränkt und versagt werden sollen. Tatsächlich ist die Verabschiedung der Gesetzesänderung im Thüringer Landtag gescheitert. Nach einer Anhörung im April 2024 durch den Landwirtschaftsausschuss des Thüringer Landtags haben die Abgeordneten des Ausschusses entschieden, dass das Gesetz in der ablaufenden Legislaturperiode nicht mehr an den Landtag überwiesen wird. Ähnliche Gesetzgebungen mit dem Ziel einer gerechteren Bodenverteilung und Preisentwicklung werden momentan auch in Sachsen und Brandenburg diskutiert.

Ein weiteres, jedoch umstrittenes und politisch wenig beachtetes Instrument, um der Entwicklung der Bodenrenditen effektiv entgegenzuwirken, wäre eine Bodenwertsteuer.⁸ Im Gegensatz zur bestehenden Grundsteuer, welche sich nach der Lage der Grundstücke und dem Wert der darauf errichteten Gebäude bemisst, richtet sich die Bodenwertsteuer lediglich nach der Lage und damit den jeweiligen Bodenrichtwerten. Damit würden bebaute und unbebaute Grundstücke gleich besteuert, was momentan mit der Grundsteuer nicht gegeben ist. Im Gegenteil, diese belohnt aktuell das Brachliegen von Grundstücken und regt so zur Spekulation an. Eine Bodenwertsteuer würde sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen Wirkung zeigen. Sie würde der Angebotsverknappung sowie hohen Bodenpreisen und Mieten in städtischen Lagen gezielt entgegenwirken, weil sich Brachflächen

7 Vgl. TMIL: Kabinett verabschiedet Gesetz zum Schutz der Thüringer Agrarstruktur und überweist es an Landtag.

8 Dazu Dirk Lohr: *Entkapitalisierung von Grund und Boden* in diesem Band.

steuerlich nicht mehr lohnen würden. Schließlich würden Investitionen in den Wohnungsbau innerorts angeregt und der Druck auf landwirtschaftlich genutzte Flächen an den Ortsrändern abgebaut werden. Darüber hinaus würde sie die (Teil-)Abschöpfung der Bodenrente zugunsten der Allgemeinheit fördern. Die Bodenwertsteuer wird in Deutschland u.a. von der Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!« gefordert.⁹ Dieser gehören neben anderen der NABU, die Deutsche Umwelthilfe und der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung an. In einigen Ländern, darunter beispielsweise Dänemark, Estland und Singapur, wird eine Bodenwertsteuer bereits angewandt.

Darüber hinaus sollte in ländlichen Räumen eine auf Gemeinwohl und Teilhabe abzielende »Bodengovernance« gestärkt werden, die gezielt Flächen für eine diversifizierte und kleinbetriebliche Bewirtschaftung zurückhält. Damit könnten neue Organisationsformen gemeinschaftlichen Bodeneigentums, wie z.B. Genossenschaften oder Bürgeraktiengesellschaften in den Bereichen Agrar-, Forst- und Energiewirtschaft gefördert werden. Bekanntes Beispiel hierfür sind die Solawi-Genossenschaften, die dem Prosumenten-Konzept folgen und bei denen Mitglieder mit ihren Genossenschaftsanteilen als Eigentümer*innen an den agrarwirtschaftlichen Flächen und dem gesamten Eigenkapital der Genossenschaft beteiligt sind. Gleichzeitig profitieren sie als Verbraucher*innen direkt von den erzeugten Produkten. Ein weiteres Beispiel sind Bodengenossenschaften wie die *Bioboden eG*, die mit den eingebrachten Kapitalanteilen das Ziel verfolgen, Flächen für den ökologischen Landbau langfristig zu sichern oder auch Bürgeraktiengesellschaften wie die *Regionalwert AG*, die regionale Partner aus dem ökologischen Landbau, dem Lebensmittelhandwerk sowie der Gastronomie vereint, um ganzheitliche Wertschöpfungsketten und wirtschaftliche Mitbestimmung innerhalb von Regionen zu stärken. Die Vielzahl bestehender Organisationsformen wurde erst jüngst im Rahmen einer vom *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* (BMEL) geförderten Forschungsarbeit untersucht.¹⁰ Sie empfiehlt u.a. auch eine stärkere Vernetzung dieser Initiativen in Form eines Dachverbandes und Informationskampagnen zur Rolle des Faktors Boden in der Landwirtschaft sowie zur Förderung von gemeinwohlorientierten Organisationsformen des Bodeneigentums.

9 Dazu die Website: <https://www.grundsteuerreform.net>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

10 J. Curtiss et al.: Neue Organisationsformen des Landeigentums – Boden in Gemeinschaft. Forschungsbericht im Auftrag des BMEL.

Literatur zur Vertiefung

- Brenner, Neil/Katsikis, Nikos: »Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene«, in: *Architectural Design* 90 (1) (2020), S. 22-31.
- Curtiss, Jarmila/Theesfeld, Insa/Schmidt-De Caluwe, Reimund/Wähler, Torsten/Höhl, Julian/Lang, Konrad/Dreyer, Philipp: *Neue Organisationsformen des Landeigentums – Boden in Gemeinschaft*, Forschungsbericht im Auftrag des BMEL, Halle 2022.
- Smith, Neil: »Gentrification and the Rent Gap«, in: *Annals of the Association of American Geographers* 77 3 (1987), S. 462-465.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): *Wem gehört die Landwirtschaft? Bedeutung von Unternehmensgruppen erstmals untersucht* (2021). Siehe: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_No47_41.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2024.
- Tietz, Andreas: *Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung*, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 2015. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno59268.pdf, zuletzt abgerufen am 23.10.2024.
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft: *Kabinett verabschiedet Gesetz zum Schutz der Thüringer Agrarstruktur und überweist es an Landtag*, Medieninformation vom 28.11.2023. Siehe: <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/medienservice/medieninformationen/detailseite/kabinett-verabschiedet-gesetz-zum-schutz-der-thueringer-agrarstruktur-und-ueberweist-es-an-landtag>, zuletzt abgerufen am 23.10.2024.

5. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf den Bodenmarkt

Henrik Maaß

Für unser europäisches Agrar- und Ernährungssystem ist die *Gemeinsame Agrarpolitik* (kurz: GAP) der Europäischen Union das wichtigste Politikfeld und nimmt heute mit mehr als 50 Milliarden jährlich etwa ein Drittel des gesamten EU-Haushalts in Anspruch.¹ So gut wie jede Bäuerin und jeder Bauer in der EU erhält Agrar-Fördergelder, mit denen somit auch die Ausrichtung der Landwirtschaft gesteuert werden kann.

Schon zu Beginn der Europäischen Integration stand fest, dass dieser Politik- und Wirtschaftsbereich gemeinschaftlich geregelt werden sollte. In den Römischen Verträgen von 1957 wurden die noch heute gültigen Ziele für die GAP festgeschrieben: Produktivitäts- und Einkommenssteigerung, Marktstabilisierung und Ernährungssicherheit mit angemessenen Verbraucherpreisen². Die erste GAP ist 1962 in Kraft getreten.³

Kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren diese Ziele durchaus berechtigt, wurden aber nie alle gleichermaßen erreicht und von der Kommission im Laufe der Jahre immer wieder unterschiedlich gewichtet, um dem Wandel im Agrarsektor Rechnung zu tragen. Der massive Strukturwandel,

1 Europäische Kommission: Die Gemeinsame Agrarpolitik im Überblick. Siehe: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de, zuletzt abgerufen am 25.05.2025.

2 Ursprünglich in Art. 39 des Vertrags zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 enthalten. Heute in Art. 39 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

3 Siehe die Rechtsakte im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, P 30, 20. April 1962: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1962:030:FULL>, zuletzt aufgerufen am 20.12.2024.

also der Verlust vieler Höfe, hat auch negative Folgen für den ländlichen Raum und die regionale Versorgung. Die Produktivitätssteigerung ist inzwischen nicht mehr mit den Belastungsgrenzen unseres Planeten vereinbar. Entsprechend wurden weitere Ziele ergänzt, unter anderem aus den Bereichen Umwelt und ländliche Entwicklung. Aktuell werden mit der GAP zehn Hauptziele verfolgt: 1. Sicherstellung gerechter Einkommen für Landwirt*innen, 2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, 3. Verbesserung der Position der Landwirt*innen in der Lebensmittelkette, 4. Klimaschutzmaßnahmen, 5. Umweltpflege, 6. Erhaltung von Landschaften und biologischer Vielfalt, 7. Förderung des Generationswechsels, 8. Förderung lebendiger ländlicher Gebiete, 9. Schutz von Lebensmittelqualität und Gesundheit sowie 10. Förderung von Wissen und Innovation.⁴

Entwicklung der GAP

In den ersten Jahren nach Einführung der GAP spielten Marktregeln die größte Rolle, mit denen Mindesterzeugerpreise garantiert wurden, um die Ernährungssicherung zu gewährleisten. Dazu wurden Agrarprodukte zum Teil öffentlich aufgekauft und gelagert, um die Preise entsprechend zu beeinflussen. Zusätzlich wurde mit hohen Importzöllen und Exportsubventionen das Preisniveau in der EU deutlich über dem Weltmarkt gehalten. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen führte in den Folgejahren in vielen Bereichen zu Überproduktion, was zum einen immer mehr europäische Agrarausgaben erforderte und zum anderen zu zunehmender Kritik der Länder außerhalb der EU an der GAP führte.

Einen Wendepunkt stellte die nach dem damaligen Agrarminister *MacSharry* benannte Reform der GAP im Jahr 1992 dar. Seitdem wurde das Preisniveau schrittweise über mehrere Förderperioden hinweg dem Weltmarkt angepasst, indem der sogenannte Interventionspreis kontinuierlich herabgesetzt wurde. Zur Kompensation wurden betriebsindividuelle flächengebundene Ausgleichszahlungen eingeführt, die ab 1999 dann als Direktzahlungen bezeichnet wurden. Zusätzlich wurden die Betriebe zu

4 European Commission: Key policy objectives of the CAP 2023-27. Siehe: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en, zuletzt abgerufen am 24.12.2024.

Flächenstilllegungen verpflichtet, um die Produktionsüberschüsse zu reduzieren. Auch Importzölle und Exportsubventionen wurden abgebaut. Die letzten Exportsubventionen wurden 2010 gezahlt. Mit der Agenda 2000 erhielt die Politik zur ländlichen Entwicklung eine stärkere Bedeutung und wird seitdem als »2. Säule« der GAP bezeichnet. Ab 2003 wurden die analog zur Absenkung des Preisniveaus immer weiter erhöhten Direktzahlungen nach und nach von der Produktion entkoppelt, wurden also zunehmend unabhängig von den angebauten Kulturen oder gehaltenen Tieren gezahlt. Berechnungsgrundlage für die inzwischen bedeutendste Fördermaßnahme der GAP war fortan nur noch die Fläche, gebunden an die Einhaltung der geltenden Gesetze. Die Rechnung ist einfach, und gilt noch immer: je mehr Land man bewirtschaftet, umso mehr EU-Gelder erhält man.

Die Versuche, eine Degression oder Kappung dieser Gelder einzuführen, wurden immer wieder ganz oder teilweise verhindert.⁵ Mit der Reform 2013 gelang es zwar, Regelungen dafür einzuführen, jedoch konnten die Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, diese Regelungen durch das Instrument der Umverteilungsprämie – erhöhte Zahlungen für die ersten Hektare – abwenden. 30 % der Direktzahlungen wurden an die Einhaltung von drei Umweltauflagen geknüpft: das Einhalten einer minimalen Anbauvielfalt, den Erhalt von Dauergrünland sowie die Ausweisung von 5 % der Ackerfläche als ökologische Vorrangfläche. Da sich die wichtiger gewordenen Umwelt- und Klimaziele damit nicht erreichen ließen, wurde bei der letzten GAP-Reform eine »Grüne Architektur« eingeführt, bestehend aus einigen über geltendes Recht hinausgehenden Grundanforderungen für den Erhalt der Basisprämie und freiwillige Maßnahmen, einerseits in Form der neu als Teil der Direktzahlung eingeführten Ökoregelungen und andererseits als Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der 2. Säule.

5 P. Weingarten: Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: eine unendliche Geschichte, Dossier vom 08.11.2024, Thünen Institut. Siehe: <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/langfristige-politikkonzepte/reform-der-gemeinsamen-agrarpolitik-eine-unendliche-geschichte>, zuletzt abgerufen am 24.12.2024. Dort auch zum Folgenden.

Die aktuelle Ausgestaltung der GAP

Die Förderung und Regulierung des Agrar- und Ernährungssektors durch die GAP orientiert sich an der Förderperiode des mehrjährigen Finanzrahmens der EU, der jeweils für sieben Jahre verabschiedet wird. Für eine neue Förderperiode wird die GAP jeweils entsprechend der aktuellen Ziele und politischen Mehrheiten reformiert. Zuständig für die Umsetzung der GAP sowie für neue Gesetzesvorschläge ist die Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission. Neue Gesetze müssen mit dem Parlament und dem Agrarrat (bestehend aus den Agrarminister*innen der Mitgliedstaaten) der EU verhandelt und beschlossen werden. Die Regeln der aktuellen Förderperiode, die von 2021 bis 2027 läuft, traten wegen langwieriger politischer Verhandlungen erst 2023 in Kraft. Die ersten Diskussionen um die Weiterentwicklung der GAP nach 2027 finden bereits statt.

Die EU-Verordnungen der aktuellen Förderperiode gewähren den Mitgliedstaaten einen größeren Entscheidungsspielraum als zuvor. In GAP-Strategieplänen können auf nationaler Ebene die zum Teil freiwilligen Maßnahmen und Förderinstrumente individuell ausgestaltet werden. Die Maßnahmen der zweiten Säule werden in einigen Mitgliedsstaaten regional verwaltet, bspw. werden sie in Deutschland von den Bundesländern festgelegt.

Heute besteht die GAP im Wesentlichen aus drei Teilbereichen: der Förderung durch Direktzahlungen, der Regulierung der Agrarmärkte sowie einer regional angepassten Förderung der ländlichen Entwicklung. Die Direktzahlungen und marktbezogenen Zahlungen werden aus dem *Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft* (EGFL) bezahlt und häufig auch als »1. Säule« bezeichnet. Der *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums* (kurz: ELER) finanziert die »2. Säule«.

Der Hauptfokus liegt auf den Direktzahlungen, wofür die EU in den Jahren 2023-2027 etwa 72 % des GAP-Budgets eingeplant hat. Die Direktzahlungen sind zum Großteil entkoppelt von der Produktion und werden an alle aktiven Landwirt*innen⁶ gezahlt. Das bedeutet, dass pro Hektar Flä-

6 Die Möglichkeit zur Definition »aktiver Landwirt« wurde eingeführt, um Zahlungen u.a. an außerlandwirtschaftliche Investoren und Konzerne zu verhindern. Dies wird in allen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich definiert. In Deutschland ist man u.a. dann »aktiver Landwirt«, wenn eine Mitgliedschaft in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung vorliegt. Dazu § 8 der Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen. Siehe: https://www.gesetze-im-internet.de/gapdzv/__8.html, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

che ein bestimmter Betrag an Fördergeldern gezahlt wird, unabhängig von der Nutzung, solange ein *guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Flächen* (GLÖZ) gewahrt bleibt. Es gibt auch an bestimmte Produkte gekoppelte Direktzahlungen, zum Beispiel für Mutterkühe oder für Hülsenfrüchte, welche jedoch nur in begrenztem Umfang von den Mitgliedsstaaten angeboten werden dürfen. Ein Teil der Direktzahlungen ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, beispielsweise als erhöhte Zahlungen für die ersten Hektare zur Umverteilung zugunsten kleinerer Betriebe oder in Form einer Prämie für Junglandwirt*innen zur Erleichterung der Existenzgründung. 25 Prozent der Direktzahlungen fließen aktuell in die neu eingeführten Ökoregelungen. Das sind freiwillige Maßnahmen für die Betriebe, mit denen ihre Umwelt- und Klimaleistungen honoriert werden sollen.

Für Bäuerinnen und Bauern machen die Direktzahlungen im Durchschnitt mehr als 30 Prozent ihres Betriebseinkommens aus, wobei dieser Anteil je nach Betriebstyp stark variieren kann.⁷ Pro Direktzahlungs-Empfänger*in werden durchschnittlich knapp 6000 € gezahlt, allerdings erhalten 20 Prozent der Empfänger*innen 80 Prozent der Gelder, was in etwa der Flächenverteilung der Betriebe entspricht.⁸

Die *Gemeinsame Marktordnung* (GMO) ist ein wichtiges Instrument innerhalb der GAP, da sie die Rahmenbedingungen für die Agrarmärkte bestimmt. Sie umfasst Regelungen und Vorschriften für die Vermarktung innerhalb der EU (z.B. Qualitäts- und Herkunftsangaben), aber auch Ein- und Ausfuhrbestimmungen für den Handel mit Drittländern. Darüber hinaus gibt es Krisenmaßnahmen und die Bestrebung zur Erhöhung der Markttransparenz.⁹ Allerdings hat die Bedeutung der GMO seit der *MacSharry-Reform* 1992, die ein Umdenken weg von der Marktstützung hin zu Direktzahlun-

7 E.-C. Weber/R. Ellßel/H. Hansen: Einkommen in der Landwirtschaft, Thünen-Institut, Dossier vom 28.05.2024. Siehe: <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/einkommen-und-beschaeftigung/einkommen-in-der-landwirtschaft>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

8 European Commission: Direct payments to agricultural producers. graphs and figures, financial year 2021. Siehe: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/f0e2954-94a3-405f-86ec-feb69751e0ab_en?filename=direct-aid-report-2022_en.pdf, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

9 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Gemeinsame Marktorganisation (GMO), Beitrag vom 02.09.2024. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agraarmaerkte/gemeinsame-marktorganisation.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

gen einläutete, stetig abgenommen. Diese Deregulierung der Agrarmärkte sowie die Konzentration der Verarbeitungsbranche und des Handels haben die Position der Bäuerinnen und Bauern in der Wertschöpfungskette zunehmend geschwächt, sodass heute die Preise oft nicht mehr selbst bestimmt werden können und häufig die Produkte zu Preisen unterhalb der Produktionskosten verkauft werden müssen.

Für die *Ländliche Entwicklung* sind in der aktuellen Förderperiode 25 % des GAP-Budgets vorgesehen, wobei die Maßnahmen durch nationale und regionale Mittel¹⁰ kofinanziert werden. Sie umfasst regional angepasste Investitionsfördermaßnahmen zur Modernisierung, Diversifizierung oder Existenzgründung der Betriebe, Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen wie beispielsweise die Förderung des Ökolandbaus oder einer vielfältigen Fruchtfolge, sowie Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, die von Dorferneuerung bis Breitbandausbau reichen und einen attraktiven ländlichen Raum sicherstellen sollen.

Auswirkungen der GAP auf den Bodenmarkt

Die Einführung der flächengebundenen Direktzahlungen und vor allem deren Entkopplung von der Produktion haben dazu geführt, dass der Anstieg von Kauf- und Pachtpreisen für landwirtschaftliche Flächen befeuert wurde. Für die Pachtpreisentwicklung liegt dies vor allem daran, dass die EU-Agrarzahlungen in dieser Form leichter von den Verpächter*innen im Pachtpreis mit einkalkuliert werden können, was auch als »Überwälzen« der Gelder bezeichnet wird.¹¹ So ging das Thünen-Institut vor der Einführung der Ökoregelungen im Zuge der letzten GAP-Reform davon aus, dass etwa die Hälfte der Direktzahlungen mittel- oder langfristig auf die Pachtpreise überwälzt würden.¹² Die Auswirkung der Direktzahlungen auf den

10 Damit sind beispielsweise in Deutschland die Landesmittel der Bundesländer gemeint. Die Zuständigkeit zur Ausgestaltung der Programme für die Ländliche Entwicklung liegt bei den Bundesländern.

11 B. Forstner et al.: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel, Teil 3 – Überwälzung von Direktzahlungen, S. 15ff.

12 Staat treibt Bodenpreise. Steuer- und Umweltrecht sowie Agrarpolitik verteuern Pacht und Kauf, Fachzeitschrift für Rheinische Landwirtschaft, Beitrag vom 12.12.2018. Siehe:

Kaufpreis ist zwar als geringer einzuschätzen als auf den Pachtpreis, jedoch erhöht die Logik der Direktzahlungen als mehr oder weniger gesicherte jährliche Einnahmequelle neben vielen weiteren Faktoren die Lukrativität des Anlageobjektes Boden u.a. auch für außerlandwirtschaftliche Investoren.¹³ Diese Direktzahlungen stellen einen Anreiz zur Anhäufung von Landbesitz dar, denn die Prämien werden flächenbezogen, überwiegend je Hektar gezahlt, was auch ein Bericht des Europäischen Parlaments bemängelt.¹⁴ Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission vermutet in einem 2023 veröffentlichten Bericht, dass in 2016 etwa 10-12 % aller GAP-Mittel an nicht-landwirtschaftliche Landbesitzer*innen durchgereicht wurden. Die Forschenden sehen insbesondere in einer schärferen Differenzierung der Hektarzahlen durch Degression, Kappung oder Umverteilung einen Weg, um dem entgegenzuwirken. Sobald nicht mehr für jeden Hektar die gleiche Summe gezahlt wird, wird ein Einpreisen der Prämien in die Pachthöhe erschwert, da die Verpachtenden die genaue Prämienhöhe nicht kennen. Auch eine stärkere Umschichtung der Mittel in die 2. Säule würde helfen, da dort die Kapitalisierungseffekte aufgrund der hohen Maßnahmenvielfalt nicht so ausgeprägt seien.¹⁵

<https://www.lz-rheinland.de/nachricht/staat-treibt-bodenpreise/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

13 J. Brunner/G. Langlotz/A. Neuber (2024): Land Grabbing in Deutschland, Heinrich Böll Stiftung, Beitrag vom 09.01.2024. Siehe: <https://www.boell.de/de/2024/01/09/land-grabbing-deutschland>, zuletzt abgerufen am 25.05.2025.

14 European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0197>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

15 Dazu: Edoardo Baldoni/Pavel Ciaian: The capitalization of CAP subsidies into land prices in the EU.

Vorschläge für eine ökologisch-soziale Weiterentwicklung der GAP

Zu Beginn der letzten Amtszeit der EU-Kommission herrschte mit der Ankündigung des *Green Deal* und der *Farm-to-Fork-Strategie*¹⁶ eine Aufbruchstimmung. Auch der Landwirtschafts- und Ernährungssektor sollte den Herausforderungen durch Klimakrise und Artensterben begegnen. Die angekündigten Gesetzesinitiativen – wie etwa ein Rahmengesetz für ein Nachhaltiges Ernährungssystem¹⁷ – wurden aber bislang nicht in die Tat umgesetzt, weil sich die Stimmung inzwischen wieder gewandelt hat und nun erneut Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätssteigerung im Vordergrund stehen. Dies zeigt sich beispielsweise an der im Eilverfahren durchgeführten Aufweichung der Umweltauflagen der GAP als Reaktion auf die europaweiten Bauernproteste,¹⁸ aber auch die Äußerungen des Agrarrates der EU, die eine »bauernfreundliche Politik« einfordern.¹⁹

Zu Beginn der Diskussion um die Ausgestaltung der GAP nach 2027 hat die Verbändeplattform zur GAP²⁰ – ein Bündnis von Organisationen aus den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz sowie der Entwicklungszusammenarbeit – gemeinsame Vorstellungen und Forderungen in einer Stellungnahme formuliert.²¹ Die durch Steuergelder finanzierte GAP soll zunehmend an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen geknüpft werden, welche nicht oder nur teilweise über den Produktpreis abgebildet

16 European Commission: Farm to Fork strategy. Siehe: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=de, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

17 European Commission: Legislative framework for sustainable food system. Siehe: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en, zuletzt abgerufen am 24.11.2024.

18 European Commission: EU actions to address farmers' concerns. Siehe: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/eu-actions-address-farmers-concerns_en, zuletzt abgerufen am 24.11.2024.

19 Rat der europäischen Kommission: Rat »Landwirtschaft und Fischerei«. Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/agrifish/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

20 Verbände-Plattform zur Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. Siehe: <https://www.verbaende-plattform.de/start>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

21 Stellungnahme der Verbände-Plattform: Zukunft gestalten – Gemeinsam für eine krisen-feste, ökologischere und gerechte Landwirtschaft und Agrarpolitik. Ziele, Forderungen und Vorschläge der Verbände-Plattform für die GAP-Reform nach 2027 und Schritte des Übergangs.

werden können. Die Agrargelder sollen schrittweise immer mehr an Klima-, Biodiversitäts- und Tierschutz geknüpft werden und gleichzeitig dafür sorgen, dass möglichst viele Betriebe erhalten und neue gegründet werden. Dies würde zu differenzierteren betriebsindividuellen Zahlungen in Abhängigkeit von der Bewirtschaftungsweise führen, was ein Überwälzen der Zahlungen an die Landverpächter*innen erschweren und reduzieren würde und so eine weitere Steigerung der Bodenpreise verhindern könnte. Gleichzeitig soll über eine gerechtere Ausgestaltung der Gemeinsamen Marktordnung – z.B. durch Vertragspflicht, eine Marktbeobachtungsstelle, freiwilligen Lieferverzicht zur Preisstabilisierung bei Marktkrisen – ein Rahmen geschaffen werden, der es Bäuerinnen und Bauern ermöglicht, wieder einen größeren Teil ihres Einkommens über den Verkauf ihrer Produkte zu fairen Preisen zu erwirtschaften. Dies ist die Voraussetzung für einen Abbau der unqualifizierten Flächenzahlungen und für den ökologischen Wandel in der Landwirtschaft. Außerdem soll der ländliche Raum gestärkt werden, wobei der Fokus auf dem (Wieder-)Aufbau einer lokalen und regionalen Ernährungsinfrastruktur liegen soll, um den Verlust kleiner handwerklicher Verarbeitungsbetriebe wie Bäckereien und Metzger zu stoppen und umzukehren sowie direktere Vermarktungswege für eine Versorgung mit regionalen Lebensmitteln zu fördern.²²

Der Bericht des Strategischen Dialogs zur Zukunft der Landwirtschaft in der EU, den die EU-Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* im Januar 2024 als Reaktion auf die sich zuspitzende Polarisierung in der Agrardebatte initiiert hatte, empfiehlt ebenfalls eine Neuausrichtung der GAP mit gezielterem Einsatz der Gelder zur Einkommensunterstützung und mit einer einkommenswirksamen Honorierung für die gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe. Gleichzeitig soll die Position der Bäuerinnen und Bauern in der Wertschöpfungskette durch geeignete Marktregeln und Gesetze gegen unlautere Handelspraktiken gestärkt werden. Auch die Zukunftskommission Landwirtschaft, ein ähnlicher Prozess auf Bundesebene, hatte sich in ihrem Abschlussbericht von 2021 bereits klar für einen Abbau der flächengebundenen unqualifizierten Direktzahlungen ausgesprochen.²³

22 Dazu *Gesine Langlotz: Wie die Milch zum Kind kommt. Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat* in diesem Band.

23 Europäische Kommission: Wichtigste Initiativen: Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft. Siehe: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priori->

Fazit

Die GAP wurde über die Jahrzehnte zu einem sehr komplexen System entwickelt, von dem die Existenzen der meisten Höfe abhängen. Die bürokratische Belastung durch EU-Vorgaben mit oft vielen detaillierten Ausnahmen sowie deren Umsetzung und Kontrolle belastet viele Bäuerinnen und Bauern ebenso wie die Verwaltungsmitarbeitenden. Gleichzeitig werden die Ziele der EU in Bezug auf eine gerechtere Verteilung und einen angemessenen Beitrag zum Klima- und Artenschutz nicht erreicht, obwohl der aktuelle EU-Rechtsrahmen eine deutlich ambitioniertere Ausgestaltung zuließe. Letztlich ist es eine Frage des politischen Willens, in welche Richtung die Spielräume genutzt werden. In Bezug auf die negativen Einflüsse auf den Bodenmarkt ist das Problem der Überwälzung der EU-Gelder an die Verpachtenden ein bekanntes Problem, für dessen Behebung es u.a. mit der Differenzierung der Direktzahlungen oder der Umschichtung von Geldern in die 2. Säule bereits jetzt Möglichkeiten gibt. Diese werden jedoch weder von Deutschland noch von den anderen Mitgliedsstaaten ausreichend genutzt. Der zur Weiterentwicklung der GAP von vielen Seiten geforderte Abbau der unqualifizierten flächengebundenen Direktzahlungen würde den Bodenmarkt voraussichtlich entlasten.

Literaturverzeichnis

- Baldoni, Edoardo/Ciaian, Pavel: »The capitalization of CAP subsidies into land prices in the EU«, in: *Land Use Policy* 134 (2023), 106900, S. 1-29. Siehe: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837723003666>, zuletzt abgerufen 24.10.2024.
- Eckart, Wolfgang: *Der Boden als Anlageobjekt und Produktionsfaktor: Theorie und Politik*, Frankfurt a.M./Bern: Peter Lang 1982. Siehe: <https://utpdistribution.com/9783820472226/der-boden-als-anlageobjekt-und-produktionsfaktor-theorie-und-politik/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.
- European Commission: *Direct payments to agricultural producers. graphs and figures, financial year 2022*. Siehe: <https://agriculture.ec.europa>.

[ties-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#:~:text=Announced%20by%20President%20von%20der,academia%20to%20reach%20a%20common](https://agriculture.ec.europa.eu/ties-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#:~:text=Announced%20by%20President%20von%20der,academia%20to%20reach%20a%20common), zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

eu/document/download/fo0e2954-94a3-405f-86ec-feb69751e0ab_en?filename=direct-aid-report-2022_en.pdf, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

Forstner, Bernhard/Duden, Christoph/Ellßel, Raphaela/Gocht, Alexander/Hansen, Heiko/Neuenfeldt, Sebastian/Offermann, Frank/Witte, Thomas de: Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel, Thünen Working Paper 96. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059808.pdf, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

Stellungnahme der Verbände-Plattform: Zukunft gestalten – Gemeinsam für eine krisenfeste, ökologischere und gerechte Landwirtschaft und Agrarpolitik. Ziele, Forderungen und Vorschläge der Verbände-Plattform für die GAP-Reform nach 2027 und Schritte des Übergangs. Siehe: https://www.verbaende-plattform.de/fileadmin/Dokumente_u._Grafiken/Stellungnahmen/ZUKUNFT_GESTALTEN_Die_Verb%C3%A4nde-Plattform_zur_GAP_nach_27_Einzelseite.pdf, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

6. Wie intransparent ist Grundeigentum in Deutschland?

Felicitas Sommer

Ist Grundeigentum in Deutschland intransparent? Die Antwort auf diese Frage hängt vom Anliegen ab. Wenn es darum geht, Grundstücke oder Immobilien zu kaufen und zu verkaufen, eine Hypothek aufzunehmen oder zu vererben, enthält das Grundbuch zuverlässig die relevanten Informationen über die bestehenden Rechte an einem Grundstück. Doch Grundeigentum und seine Eigentümerstruktur spielen auch für viele andere Themen eine Rolle, wie staatliche Sicherheit, Steuerfahndung und Korruptionsbekämpfung. Zudem könnten Maßnahmen gegen Wohnungsnot, Leerstand und Zweckentfremdung von Immobilien zielschärfer gestaltet werden, wenn Eigentübertypen und ihre Motive bekannt wären. Ebenso könnten Förderprogramme zum klimaangepassten Umbau von Städten und Regionen informierter und zielgruppengerechter auf Basis von Informationen über Eigentümerstrukturen angeboten werden. Auf die Analyse von Grundeigentumsstrukturen im Rahmen von amtlicher Statistik, Forschung, Politik und Stadtplanung sind die staatlichen Dateninfrastrukturen technisch, administrativ und rechtlich nicht ausgerichtet.¹ Der Zugang zu Grundbuchinformationen wird in der Praxis sehr restriktiv gehandhabt. In vielen Nachbarländern ist der Zugang zu Grundeigentumsdaten insbesondere für die Forschung wesentlich besser, wie beispielsweise in der Schweiz, in Schweden, Dänemark, Norwegen oder den Niederlanden. In vielen weiteren europäischen Ländern sind Grundbücher zwar auch zugänglich, die Informationen jedoch weniger verlässlich, weil Landeigentum nicht an die Registrierung im Grundbuch geknüpft ist und private Verträge genügen. Trotz des besseren Datenzugangs

¹ F. Sommer: Äcker und Daten. Eine Ethnographie der Landrechte im Spiegel(kabinett) staatlicher Register.

hat sich die Forschung auch in anderen europäischen Ländern bisher wenig mit Grundeigentumsdaten beschäftigt, das ändert sich jedoch langsam.

In Deutschland ist die Eintragung im Grundbuch konstitutiv, das heißt, eine Eigentumsübertragung wird erst durch die Eintragung im Grundbuch wirksam – nicht schon durch einen Kaufvertrag. Ein Vertrag gilt zwischen den Vertragsparteien – Eigentum dagegen gilt gegenüber allen. Folglich müssen auch alle davon wissen können. Ein zentrales Designprinzip der Grundbuchordnung ist daher das »Publizitätsprinzip« – Grundbuchinformationen sind (beschränkt) öffentlich zugänglich, um den Rechtsverkehr zu sichern und dem öffentlichen Interesse zu dienen. Das erklärt auch die Regelung des Einsichtsrechts ins Grundbuch: laut § 12 der Grundbuchordnung wird Einsicht in das Grundbuch gewährt, wenn ein berechtigtes Interesse dargelegt wird. Bei der Entscheidung, ob Grundbucheinsicht gewährt wird, muss die Bedeutung einer Auskunft gegen den Schutz der Privatsphäre des Eigentümers abgewogen werden. Es gibt verschiedenste Gründe, die zu einer Grundbucheinsicht berechtigen: Mietende haben das Recht, Auskunft über die Hauseigentümer*innen zu erhalten, Landwirt*innen dürfen die Eigentümer*innen der anliegenden Grundstücke in Erfahrung bringen. Auch Journalismus und Wissenschaft können für Studien, welche dem öffentlichen Interesse und nicht reiner Neugier dienen, Grundbucheinsicht erhalten.²

Während die Grundbuchdaten in den Amtsgerichten aktuell nur als digitale Bilddateien vorliegen, werden die Eigentümerdaten auch mit den Katasterämtern geteilt. Bei den Katasterämtern können (unter denselben rechtlichen Bedingungen) Datensätze angefragt werden, welche die räumlichen Informationen von Grundstücken und Eigentümernamen enthalten.

Wenn in Erfahrung gebracht werden soll, welche Konzernstruktur oder welche Individuen sich hinter einer im Grundbuch als Eigentümerin eingetragenen juristischen Person verbergen, dann müssen die Eigentümerdaten aus dem Grundbuch mit Handelsregisterdaten verknüpft werden. Die länderübergreifende Analyse von Grundvermögen, beispielsweise eines russischen Oligarchen, kann große Schwierigkeiten aufwerfen. Verschiedene Landesvermessungsämter müssen angefragt werden und komplizierte Rechtskonstruktionen nachverfolgt werden. Die Analyse von Grundeigentumsverhältnissen funktioniert daher am besten in der interdisziplinären

2 H. Wilsch: Grundbuchordnung für Anfänger: Eine Einführung in das Grundbuchrecht.

Zusammenarbeit: Geowissenschaften für die räumliche Komponente, gesellschaftsrechtliches und betriebswirtschaftliches Wissen für die Analyse von Unternehmensverflechtungen und Data Science Kenntnisse für die Datenaufbereitung. Trotz der vielen Hürden können relevante Informationen über bestimmte Problemlagen gewonnen und Eigentümerketten hinter Immobilieninvestitionen nachverfolgt werden – es ist »möglich und nützlich«.³

Eine zentrale Herausforderung ist, dass Amtsgerichte und Verwaltungen ungern große Datenbestände herausgeben, selbst wenn das Datenschutzrecht und die Grundbuchordnung dem nicht entgegenstehen.

Systematische Anfragen nach großen Datensätzen – auch seitens der Wissenschaft – werden häufig abgelehnt. Teilweise sind sich Verwaltungsmitarbeitende über die Rechtslage unsicher, teilweise werden Daten aus politischen Gründen nicht herausgegeben. Was eine sinnvolle Auswertung von Grundbuchdaten besonders erschwert, sind die unstrukturierten, teilweise fehlerhaften, uneindeutigen und teilweise veralteten Informationen im Grundbuch sowie Probleme bei der Verknüpfung der Grundbuchdaten mit anderen Registern. So gibt es keine eindeutige und dauerhafte Identifikationsnummer für jede*n Eigentümer*in. Zwar gibt es einen Datenkranz aus Name, Geburtsdatum und Adresse, doch dieser kann wegen variierenden Schreibweisen oder Namensänderungen uneindeutig sein. Es ist unklar, ob ein Hans Meiers und ein Hans Meyers mit demselben Geburtsdatum ein und dieselbe Person sind. Hat Frau Müller zwischen dem Kauf zweier Grundstücke geheiratet und den Nachnamen ihres Mannes angenommen, kann das neue Grundstück ihr nicht ohne Weiteres zugeordnet werden. Auch Unternehmensnamen werden häufig geändert. Für Unternehmen gibt es zwar in Deutschland Handelsregisternummern, doch schon bei dem Umzug in einen anderen Bezirk ändert sich diese. Daher müssen die Daten mit Data Science Methoden mit hohem Aufwand für quantitative Analysen aufbereitet werden.

Das Bewusstsein für die Problematik wird langsam größer: Die Bundesregierung hat 2013 die Einführung des Datenbankgrundbuches⁴ beschlossen, um die Digitalisierung der Grundbücher voranzubringen. 2022 wurde eine Verlin-

3 J. Miethe/C. Trautvetter: Anonymes Immobilienvermögen und internationale Besitzketten: Eine Analyse von Eigentümerstrukturen am deutschen Immobilienmarkt anhand von administrativen Daten aus fünf Bundesländern und Städten.

4 Gesetz zur Einführung eines Datenbankgrundbuches (DaBaGG) vom 01.10.2013, zuletzt geändert durch Artikel 19 am 21.11.2016.

kung mit dem Transparenzregister im Rahmen des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes beschlossen,⁵ um Eigentümer*innen identifizieren zu können, die sich hinter komplizierten Unternehmensverflechtungen verstecken. Damit soll Immobilieneigentum leichter ausfindig gemacht und eingefroren werden können, um Wirtschaftssanktionen effektiv durchzusetzen. Auch die amtliche Statistik durch den letzten Zensus und die Steuerämter durch die Grundsteuerreform haben nun umfassendere Grundeigentümerinformationen, die jedoch aufgrund von Statistik- und Steuergesetz ausschließlich für die Statistik (bzw. Steuererhebung) genutzt werden können. Ein Immobilienregister wird nun langsam und auch mit Hilfe von Satellitendaten vorangebracht. Doch aktuell bleibt das Grundbuch, die konstitutive Datenarchitektur des Grundeigentums, eine Einbahnstraße: zwar kann man die Eigentümer*innen eines Grundstücks einzeln leicht identifizieren, jedoch nicht alle Grundstücke eines Eigentümers oder einer Eigentümerin. Grundvermögen, Eigentumsverflechtungen und Eigentumsstrukturen einer Region oder sogar über Landesgrenzen hinweg sind nur mit großem Aufwand und nicht rechtlich gesichert identifizierbar. Damit ist die Privatsphäre der extrem Vermögenden aktuell besser geschützt, als die von Eigentümer*innen eines einzelnen Grundstücks.

Während das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bereits Forschung zum Thema Grundeigentum und Bodenmärkte in Auftrag gab⁶ und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eine Studie zu Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt erstellen ließ,⁷ hat nun auch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen Anfang 2024 einen Workshop zum europäischen Vergleich hinsichtlich der Transparenz von Grundeigentum durchgeführt. Überraschend war, dass zwar in vielen anderen Ländern der Zugang zu Grundbuchinformationen wesentlich weniger restriktiv ist, systematische Forschung zu Eigentumsstrukturen jedoch dennoch kaum stattfindet. Im Folgenden möchte ich nun jüngste Beispiele von Projekten vorstellen, mit denen Behörden, Wissenschaftler*innen und Journalist*innen versuchen, Eigentumsstrukturen zu

5 Zweites Gesetz zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II) vom 19.12.2022, gilt seit dem 28.12.2022, § 19b Abs. 1.

6 Siehe A. Tietz/R. Neumann/S. Volkenand: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, 2021.

7 CBH Rechtsanwälte: Rechtsgutachten, Rechtsgrundlagen für mehr Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt.

ermitteln – auch um eine Entscheidungsgrundlage für Themen wie die Bodenmarktregulierung, Agrarsubventionen oder Umweltschutz zu schaffen.

Der Wandel (von Eigentumsstrukturen in) der amtlichen Statistik

Das fünfte Gesetz zur Änderung des Agrarstatistikgesetzes trat im November 2022 in Kraft.⁸ Eine Reform der Agrarstrukturerhebung auf EU-Ebene 2018⁹ sah vor, dass Betriebe – die wir als einzelnen Bauernhof verstehen würden – angeben müssen, ob sie zu einer Unternehmensgruppe gehören oder nicht. Mit der Agrarstrukturerhebung 2021 wurden nun erstmalig nicht nur Einzelbetriebe, sondern auch ihre Zugehörigkeit zu Unternehmensgruppen erhoben. Das deutsche Agrarstatistikgesetz fordert auch, dass der Name dieser Unternehmensgruppe angegeben werden muss. Dadurch ist es möglich zu erheben, wie Einzelbetriebe in Konzernstrukturen eingebettet sind. Dafür wurden die landwirtschaftlichen Betriebsregister mit dem für die anderen Sektoren geltenden Unternehmensregister verknüpft. Insgesamt bewirtschaften 14 % aller landwirtschaftlichen Betriebe 62 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland. Noch viel ungleicher ist Land verteilt, wenn man Unternehmensgruppen in Betracht zieht. Man weiß nun, dass Unternehmensgruppen durchschnittlich mit ihren Einzelbetrieben insgesamt 490,8 ha bewirtschaften, während Einzelbetriebe durchschnittlich nur 63,2 ha bewirtschaften. Unternehmensgruppen bewirtschaften dabei immerhin bereits 11 % der Landwirtschaftsfläche.¹⁰ Nicht nur für Agrarstatistiken, auch der Zensus 2022 hat Eigentumsform, Eigentümerquote und Leerstand erhoben. Diese Daten lassen sich auf Gemeinde oder 100 m-Raster-Ebene untersuchen und ermöglichen neue Erkenntnisse, beispielsweise darüber, welche Eigentümer-typen und Umstände für Leerstand verantwortlich sind.¹¹

8 Gesetz zur Änderung des Agrarstatistikgesetzes und des Lebensmittelspezialitätengesetzes vom 14.11.2022.

9 Verordnung (EU) Nr. 2018/1091 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.07.2018 über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1166/2008 und (EU) Nr. 1337/2011.

10 Statistisches Bundesamt (Destatis): Strukturwandel in der Landwirtschaft hält an, Pressemitteilung Nr. 028 vom 21.01.2021.

11 Statistisches Bundesamt (Destatis): Wie wohnen wir? Der Zensus 2022 fragt nach, Pressemitteilung Nr. 07 vom 02.03. 2022.

Der Einfluss von Eigentumsstrukturen auf urbane und ländliche Räume

Ob Immobilienkonzerne, Stiftungen, städtische Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften: sie haben unterschiedliche Zugänge zu privatem Kapital, Finanzmärkten, öffentlichen Förderungen, Marktinformationen oder Behörden und auch unterschiedliche Interessen und Motive. In dem Forschungsprojekt »Subdense«¹² soll untersucht werden, welche Eigentübertypen in Städten welche Formen von Verdichtungsmaßnahmen vorantreiben. Dafür werden Geoinformationen ausgewertet, um Bauaktivitäten in Städten zu analysieren und anschließend die Zusammensetzung von Eigentümer*innen in den Gebieten, in denen höher und dichter gebaut wurde, mit der Struktur der Eigentümer*innen im ganzen Stadtgebiet verglichen. Erste Ergebnisse aus einem ähnlichen Projekt in der Schweiz zeigen, dass die Eigentümerstruktur tatsächlich einen Einfluss auf die gebaute Umwelt hat¹³: auf die Frage, wie Raum genutzt wird, sich Menschen darin bewegen können und für wen die Stadt erschwinglich ist und für wen nicht.

In der Stadt versuchen Investoren Steuern, wie z.B. die Grunderwerbssteuer, oder Regulierungen etwa in Erhaltungssatzungen zu umgehen und Rechte der Stadt, wie etwa Vorkaufsrechte, auszuhebeln. Dies hat die Bürgerrecherche »Wem gehört die Stadt« gezeigt.¹⁴ Christoph Trautvetter und das Netzwerk Steuergerechtigkeit haben in einigen Städten die Eigentümer*innen hinter Briefkastengesellschaften ausfindig gemacht. Sie weisen auf das Problem hin, dass es für Vermögende leicht ist, mit Wohnraum

12 Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung: Wie lässt sich in Vorstädten dichter bauen? – Internationales Forschungsprojekt SUBDENSE gestartet. Das interdisziplinäre Forschungsteam aus vier Forschungseinrichtungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien setzt sich in diesem Projekt mit den Herausforderungen eines nachhaltigen Städtebaus auseinander. Der Fokus liegt darauf, unterschiedliche bodenpolitische Strategien zu untersuchen sowie ein Bild davon zu erhalten, welche Interessen sowie lokale Akteure hier eine Rolle spielen und wie sich diese gegenseitig beeinflussen. Mehr dazu siehe: <https://www.ioer.de/projekte/subdense>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

13 G. Debrunner/M. Gairing: Wer verdichtet unsere Städte, wo, und wie?, S. 25.

14 J. Streule/L. Wreschniok/G. Wolf: Wie Investoren das Vorkaufsrecht der Stadt München aushebeln, in: BR24, Beitrag vom 16.07.2020.

zu spekulieren, Steuern zu umgehen und dabei anonym zu bleiben.¹⁵ Laut einer Fallstudie der Wüstenrot Stiftung zur Gentrifizierung in Berlin waren Kleinvermietende jedoch doppelt so häufig Verdränger*innen wie Wohnungsunternehmen.¹⁶

Die Effektivität der Regulierung von Bodenmärkten und Hofnachfolge und von Immobilien- und Mietmärkten

Auch auf dem Land spielen Eigentumsstrukturen eine große Rolle: die Konzentration von Eigentümer*innen von Agrarbetrieben und damit auch landwirtschaftlichen Flächen in Ostdeutschland als Folge der Wendepolitik korreliert mit größeren Feldern, sogenannten Schlägen, und trägt damit zu riesigen Monokulturen bei. Die Konzentration in Brandenburg haben Agrarforscher nun mit Hilfe von Kataster- und Unternehmensdaten analysiert.¹⁷ Obwohl die Bodenmarktregulierung (das Grundstückverkehrsgesetz) landwirtschaftliche Betriebe gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Käufer*innen von Agrarflächen stärken soll, wird diese mit Hilfe von Anteilskäufen (sogenannten Share Deals) und mit Preisen umgangen, welche mit landwirtschaftlicher Arbeit alleine nicht bezahlt werden können. Um diese Wirtschaftspraktiken und ihre Auswirkungen zu erkennen, untersucht das Thünen Institut seit 2013 in Ostdeutschland Investoren in der Landwirtschaft. Eine Studie des Thünen Instituts untersuchte 59 Gemeinden in Deutschland und stellte fest, dass nur 40 % der Flächen im Besitz von Landwirt*innen bzw. Agrarunternehmen waren. In einer aktualisierten Studie wird gezeigt, dass landwirtschaftliche Flächen zu 45 % nicht-landwirtschaftlichen Privatpersonen gehören, zu 33 % landwirtschaftlichen Familien und zu 8 % landwirtschaftlichen Unternehmen.¹⁸ Also sind nicht nur Landkäufe von Konzernen und Investor ein Faktor, warum Agrarflächen nicht in der Landwirtschaft

15 C. Trautvetter/M. Henn: Keine Transparenz trotz Transparenzregister: Ein Recherchebericht zu Anonymität im Berliner Immobilienmarkt.

16 F. Beran/H. Nuissl: Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten, Das Beispiel Berlin.

17 C. Jänicke/D. Müller: Revealing agricultural land ownership concentration with cadastral and company network data, in: Agriculture and Human Values.

18 A. Tietz/L. Hubertus: Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse.

verbleiben. Ein weiterer Grund ist, dass Landwirt*innen Flächen an ihre Kinder vererben, selbst wenn diese die Landwirtschaft gar nicht weiterführen. Das ist auch der Effekt einer familienorientierten Regulierung der Hofnachfolge und steuerlichen Anreizen.

Damit zeigt sich: Quantitative Analysen zum Wandel von Eigentumsstrukturen können helfen, deren Auswirkungen auf öffentliche Räume, auf Ökosysteme und auf das Leben darin zu verstehen. Nicht selten zeigen Forschungsergebnisse, dass die Strukturen stark von romantisierten Bildern abweichen, mit denen Steuerpolitik legitimiert wird, wie dem verwurzelten Generationenbetrieb oder der Rentnerin mit Häuschen. Aber sie weichen auch häufig von einseitigen Problemdarstellungen ab. Es sind nicht Investoren und Konzerne die alleinigen Treiber von Verdrängung und Preissteigerungen in Stadt und Land. Letztlich brauchen wir eine neue werte- und evidenzbasierte Debatte darüber, wie Gemeingüter wie der Boden im 21. Jahrhundert angesichts der globalen multiplen Krisen verwaltet werden sollten.

Literaturverzeichnis

Beran, Fabian/Nuissl, Henning: Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin, Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung 2019.

CBH Rechtsanwälte: Rechtsgutachten, Rechtsgrundlagen für mehr Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt. Im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2021. Siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2021/bodenmarkttransparenz/rechtsgutachten.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.

Debrunner, Gabriela/Gairing, Mona: Wer verdichtet unsere Städte, wo, und wie? Beitrag systematischer Grundeigentumsanalysen zur effektiven Umsetzung von Innenentwicklungszielen, ETH Zürich (2024). Siehe: <https://spur.ethz.ch/de/aktuell/2024/1211/property.html>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.

Europäisches Parlament und der Rat der Europäischen Union: Verordnung (EU) Nr. 2018/1091 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.07.2018 über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1166/2008 und (EU)

- Nr. 1337/2011. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1091>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Jänicke, Clemens/Müller, Daniel: »Revealing agricultural land ownership concentration with cadastral and company network data«, in: *Agriculture and Human Values* (2024). Siehe: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10460-024-10590-3>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung: Wie lässt sich in Vorstädten dichter bauen? – Internationales Forschungsprojekt SUBDENSE gestartet (Meldung, 2023). Siehe: <https://www.ioer.de/presse/aktuelles/projekt-subdense-gestartet>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Miethe, Jakob/Trautvetter, Christoph: Anonymes Immobilienvermögen und internationale Besitzketten. Eine Analyse von Eigentümerstrukturen am deutschen Immobilienmarkt anhand von administrativen Daten aus fünf Bundesländern und Städten (2022). Siehe: https://www.jakobmiethe.net/paper/MietheTrautvetter_Eigentumsanalyse.pdf, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Sommer, Felicitas: Äcker und Daten. Eine Ethnographie der Landrechte im Spiegel(kabinetts) staatlicher Register, Berlin: Wissenschaftsverlag, im Erscheinen.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Strukturwandel in der Landwirtschaft hält an, Pressemitteilung Nr. 028 vom 21.01.2021. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_028_412.html, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Wie wohnen wir? Der Zensus 2022 fragt nach, Pressemitteilung Nr. 07 vom 02.03. März 2022. Siehe: https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/PM_Wie_wohnen_wir.html, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Streule, Josef/Wreschniok, Lisa/Wolf, Georg: »Wie Investoren das Vorkaufrecht der Stadt München aushebeln«, in: BR24, Beitrag vom 16.07.2020. Siehe: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/wie-investoren-das-vorkaufrecht-der-stadt-muenchen-aushebeln,S4tFf7W>, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Tietz, Andreas/Hubertus, Lena: Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse, Thünen Report 116, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2024. Siehe: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/302170/1/1900444070.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Tietz, Andreas/Neumann, Richard/Volkenand, Stefan: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, Thünen Report 85, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2021. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno63513.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Trautvetter, Christoph/Henn, Markus: Keine Transparenz trotz Transparenzregister: Ein Recherchebericht zu Anonymität im Berliner Immobilienmarkt, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung 2020. Siehe: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-20_Transparenz_2.Aufl_web.pdf, zuletzt abgerufen am 15.10.2024.
- Wilsch, Harald: Grundbuchordnung für Anfänger: Eine Einführung in das Grundbuchrecht, München: C.H. Beck 2011.

Teil 2

Bodenökologie

7. Das Ökosystem Boden

Darum sollte Boden nicht versiegelt werden:
Über das Leben im Untergrund

Anne Klingenmeier

Die Menschheit ist von der Lebendigkeit der Böden abhängig. Ohne Bodenleben (Edaphon) gibt es keine Bodenfruchtbarkeit, keine Pflanzenernährung und auch keine Ernte. Unbemerkt und unsichtbar spielen sich unter unseren Füßen existenzielle Prozesse für menschliches Leben ab. Kaum erforscht, können wir nur erahnen, was dort vor sich geht. Die Verflechtung von Bodenleben, Bodenfruchtbarkeit, Erosionsresilienz, Pflanzenwachstum und menschlicher Ernährung kann gar nicht überschätzt werden.

Faszination Bodenleben – tiefer blicken

Manche Lebewesen im Boden schwimmen, andere wühlen, graben oder kriechen sich durch die Verwitterungskruste des Erdballs. Die Vielfalt unten im Boden ist gigantisch, und, ähnlich wie das Leben in den Tiefen der Ozeane, verhältnismäßig kaum erforscht. »In einer Handvoll Bodenerde tummeln sich mehr Lebewesen, als es Menschen auf der Erde gibt«.¹ Konkret bedeutet das um die 100.000 Individuen pro ccm.² Im Untergrund wimmelt es nur so von faszinierenden Kleinstlebewesen: allein in einem Teelöffel Erde können sich bis zu einer Million Einzeller aufhalten.³ Aber nicht nur die

1 NABU: Da steckt Leben drin, Das Ökosystem Boden. Siehe: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/oekologisch-leben/balkon-und-garten/grundlagen/boden/24123.html>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

2 R. H. Francé: Das Leben im Boden, Das Edaphon, S. 89.

3 D. Engelmann: Lebendiger Boden, Bodenleben, SWR, Beitrag vom 02.03.2020.

Anzahl der Lebewesen im Boden, auch deren Biomasse beeindruckt: »Das Gesamtgewicht der Regenwürmer in Baden-Württemberg beträgt ca. 2,3 Millionen Tonnen – das ist fast das Doppelte der Gewichtssumme aller Menschen, Rinder und Schweine in diesem Bundesland.«⁴

Das Bodenleben ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert und umfasst die Bodenflora (Algen, Bakterien, Pilze und Flechten) und Bodenfauna: Einzeller (Amöben, Geißel- und Wimperntierchen), Ameisen, Milben, Würmer, Springschwänze, Asseln, Skorpione, Spinnen, Tausendfüßler, Nematoden, Insekten, Säugetiere, Algen, Spinnen, Collembolen, Mollusken (Schnecken-tiere) und Unzählige mehr. Dabei treiben sich im Untergrund Gestalten aller erdenklichen Farben und Formen herum, die in mikroskopischer Vergrößerung unwirklich wirken. Doch auch bis zu 60 cm lange Würmer, wie der Badische Riesenregenwurm, leben dort unten und graben sich durch ihre eigene Welt. Indes stecken die Asseln (Krebstiere) im Boden noch mitten in der Evolution: einige von ihnen atmen wie ihre Verwandtschaft im Wasser durch Kiemen, andere durch semiausgeprägte Tracheen- oder Lungensysteme. Rädertierchen, deren Wimpernkränze am Kopf zur Fortbewegung und Nahrungsaufnahme unentwegt kreisen, beeindruckten durch ihre Ausdauer: 24.000 Jahre haben manche von ihnen im sibirischen Permafrostboden überlebt, bzw. konnten wieder »geweckt« werden.⁵ Auch die Fortbewegungsmöglichkeiten der Lebewesen im Boden sind unendlich divers: So kann sich beispielsweise der Springschwanz mit einem besonders erheitern-den Kunststück aus einer unangenehmen Situation mit einem Salto hinaus-katapultieren, und seine Fressfeinde überrascht zurücklassen. Dafür lässt das wenige Millimeter große Tier seine mechanisch eingehängte Sprunggabel schnellen und schießt so durch die freiwerdende Spannungskraft spektakulär mehrere Zentimeter durch die Lüfte.

Bodenlebewesen bewegen und durchmischen organisches Material, zerkleinern und zersetzen dieses und stellen dadurch Nährstoffe zur Verfügung, die von den Pflanzen aufgenommen werden können. Sie bilden Humus, fixieren Kohlenstoff im Boden und hygienisieren ihn mit ihren Selbstreinigungskräften gegen Fäulnisprozesse. Durch die Ausscheidungen von Kitt-

4 O. Ehrmann: Regenwürmer in den Böden Baden-Württembergs – Vorkommen, Gefährdung und Bedeutung für die Bodenfruchtbarkeit, S. 125-176.; N. Patzel: Das Regenwurm-Manifest – Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, S. 2.

5 L. Shmakova et al.: A living bdelloid rotifer from 24,000-year-old Arctic permafrost.

stoffen schaffen sie eine stabile Aggregatsstruktur (Krümel) und bauen ein weit verzweigtes Tunnelsystem auf. Das Porengefüge (Aggregate und Tunnel) ermöglicht die Durchwurzelbarkeit des Bodens, sowie einen regulierten Wasser- und Gashaushalt, der ebenfalls zentral für das Pflanzenwachstum ist. Ohne Bodenleben gibt es keine langfristige Pflanzenernährung und somit auch keine gesicherte Nahrungsmittelproduktion.

Beständige Pflanzenernährung durch aktives Bodenleben

Durch die Bewegung, die das Edaphon erzeugt, wird Material im Boden, also Erde, von oben nach unten und von unten nach oben transportiert und durchmischt (Bioturbation). »Bei einer mittleren Dichte von 120 Tieren pro m² [können die Regenwürmer] im Laufe eines Winterhalbjahres von einer Fläche von 100×100 Metern (also einem Hektar) die gewaltige Menge von 6 Tonnen Stroh in den Boden ziehen und dort angerottet verspeisen. Und in derselben Zeit bedecken sie den Boden einen Zentimeter dick mit frischen und stabilen Krümeln.«⁶ Dabei können allein Regenwürmer bis zu 800 Tonnen Material in einem Jahr unter einem ha Boden bewegen.⁷

Es »raspelt, beißt, saugt, zerkleinert rastlos«⁸: Durch die Zersetzung organischer Materialien (Stoppeln, Holz, Blätter, Erntereste, Laub, abgestorbene Wurzeln und tote Tiere etc.) durch das Bodenleben werden fortwährend Nährstoffe für das Pflanzenwachstum verfügbar. »Jedes Stadium der Zersetzung hat unter ihnen seine Spezialisten.«⁹ Die Ausscheidungen der einen sind, in verschiedenen zeitlich und räumlich fein aufeinander abgestimmten Zyklen, das Futter der anderen. Bis Nährstoffe irgendwann so weit aufgeschlüsselt und mobil sind, dass sie den Wurzeln der Pflanzen zur Verfügung stehen und von diesen aufgenommen werden können. Gliederfüßer (Arthropoden) vergrößern durch die Zersetzung organischer Substanz zunächst deren Oberfläche, die dann für den weiteren Abbau von einer Viel-

6 J. Bauchhenß: Bodenfruchtbarkeit erhalten -- das Bodenleben schonen. N. Patzel: Das Regenwurm-Manifest – Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, S. 6.

7 Ebd., S. 8.

8 R. H. Francé: Das Leben im Boden, Das Edaphon, S. 16.

9 Ebd., S. 15.

zahl kleinerer Organismen besiedelt werden kann. Fadenwürmer verspeisen z.B. Bakterien und Pilze, die bereits organische Substanz aufgenommen haben, und scheiden anschließend pflanzenverfügbaren Stickstoff aus.¹⁰ Auch die Ausscheidungen von Pflanzen werden kontinuierlich zersetzt. Diese Um- und Abbauprozesse sind essentiell für die Umwandlung organischen Materials in fruchtbaren Humus. Einige Bodenlebewesen sind auch in der Lage toxische Stoffe, wie z.B. bestimmte Pestizide, bis zur Unschädlichkeit zu zersetzen.

Bodenfruchtbarkeit wird permanent vom Bodenleben aufgebaut und erhalten, denn die Nährstoffe müssen zunächst mineralisiert und mobilisiert werden, damit sie von den Wurzeln der Pflanzen aufgenommen werden können. Dabei sind viele verschiedene Vertreter der Bodenfauna in zahlreichen Zwischenschritten beteiligt: zunächst wird die organische Substanz durch die Mikro-, Meso- und Makrofauna zersetzt, anschließend folgt die endgültige Aufspaltung durch Mikroorganismen in anorganische Verbindungen (Kohlenstoffdioxid, Wasser, Nitrat, Phosphat etc.). Erst durch die Mineralisierung können für das Pflanzenwachstum essentielle Elemente (wie z.B. Stickstoff, Phosphor, Kalium) aufgenommen werden. Pflanzenunverfügbare Elemente in festen Bindungen müssen erst aufgespalten werden. Dass diese Prozesse Zeit brauchen, ist gut, denn wenn zu viele Nährstoffe auf einmal mobil sind und nicht zügig von den Pflanzen aufgenommen werden, kommt es zu Auswaschungen und Ausgasungen von z.B. Nitrat und Lachgas. Ein Kilogramm Lachgas entspricht rund 300 CO₂-Äquivalenten (CO₂e), also 300 kg CO₂. Die klimaschädlichen Emissionen und die Belastung des Grundwassers führen zu einem langfristigen Mangel an Nährstoffen im Boden und einem gefährlichen Nährstoffüberschuss (Eutrophierung) in Gewässern. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Gabe von hochkonzentrierter Gülle und synthetischen Düngemitteln, die viele mobile, jedoch nur kurzfristig verfügbare Nährstoffe in den Boden bringen. Das Bodenleben ist daher nicht nur für die Mobilisierung, sondern auch für die Immobilisierung wichtig, damit Nährstoffe dauerhaft im Boden gehalten werden und langfristig zur Verfügung stehen. Durch den Aufbau von Körpereiweiß und organischen Verbindungen lagern die Nährstoffe immobil in Mikroorganismen, was durch stetige Mineralisierungsprozesse zu einer langfristigen Nährstoffverfügbarkeit führt. Die Mobilisierung wird von weiteren Fakto-

10 NABU: Da steckt Leben drin, Das Ökosystem Boden.

ren, wie Temperatur, Verwitterung, Bodenfeuchte, Durchlüftung, Aktivität des Bodenlebens, pH-Wert etc. beeinflusst. Das Bodenleben sollte aufgrund seiner entscheidenden Rolle bei der Mineralisierung, Mobilisierung und Fixierung von Nährstoffen durch eine angepasste Bewirtschaftung gefördert und nicht systematisch zerstört werden. Dazu gehört bspw. eine mehrgliedrige Fruchtfolge, die sogenannte Stickstoffmehrer umfasst: Knöllchenbakterien, eine Symbiose aus Pflanzenwurzeln von Hülsenfrüchten und Bakterien, vermögen es Stickstoff aus der Luft in pflanzenverfügbare Form im Boden zu mineralisieren. Pflanzen mit dieser Symbiose (Erbsen, Wicken, Linsen, Klee, Bohnen etc.) werden als Leguminosen bezeichnet und als Gründünger in der Landwirtschaft eingesetzt.¹¹

Damit Kohlenstoff im Boden in festen Verbindungen bleibt und im Boden fixiert (sequestriert) wird, bedarf es ebenfalls der Beteiligung des Bodenlebens. Denn dieses bildet in Kombination mit chemischen Vorgängen im Boden, aus organischem Material schwer zersetzbare Huminstoffe. Humus besteht zu über 50 % aus Kohlenstoff. In den Humus-Komplexen werden Pflanzennährstoffe als Kationen und Anionen fest gebunden. Allerdings liegen sie in austauschbarer Form vor, sodass sie für die Pflanzenernährung aus den Bindungen gewechselt werden können. So bindet der Aufbau von Humus Kohlenstoff im Boden, verhindert die Auswaschung von Nährstoffen und reguliert deren Fixierung und Bereitstellung im Boden.

Dank Struktur mehr als Matsch – wie das Edaphon den Boden in die Gänge kriegt

Die Bodenfruchtbarkeit hängt nicht nur von der Menge an verfügbaren Nährstoffen, sondern auch von der Bodenstruktur ab. Diese wird maßgeblich durch das Bodenleben geformt. Das Edaphon durchbricht verdichtete Schichten, und die Ausscheidungen der Bodenlebewesen, wie beispielsweise die Wurmlosung, sind an der Aggregatsbildung (= zusammengefügte Bodenteilchen) beteiligt. Der darin enthaltene Kitt ist wichtig für eine stabile Krümelbildung, denn die miteinander verklebten Bodenpartikel stabilisie-

¹¹ D. Engelmann: Lebendiger Boden, Bodenleben, SWR, Beitrag vom 02.03.2020.

ren den Boden und schützen vor Wind- und Wassererosion.¹² Die Krümelstruktur (Aggregat) weist auf ein aktives Bodenleben hin und ist das Pendant zu verdichtetem Boden. Das Porenvolumen wird durch Krümel vergrößert, pflanzenverfügbares Wasser und Luft können demnach vermehrt gespeichert werden und führen zu einer erhöhten Bodenfruchtbarkeit. Krümel sind daher die gewünschte Struktur für landwirtschaftliche Nutzung.

Das von den Bodenlebewesen geschaffene Tunnelsystem umfasst Fein-, Mittel- und Grobporen und ist für den Wasser- und Gashaushalt, sowie für die Durchwurzelbarkeit des Bodens erforderlich: In einem Quadratmeter Wiesenboden können, alleine von Regenwürmern geschaffen, bis zu einem Kilometer Tunnel liegen.¹³

Das Porengefüge ist weit verzweigt und das Gesamtvolumen der Poren ergibt das Wasserspeichervolumen des Bodens. »Je nach Bodenart, Humusgehalt und Bewuchs kann er bis zu 200 Liter Niederschlag pro Quadratmeter und einem Meter Tiefe aufnehmen.«¹⁴ Dabei ist jedoch nicht das gesamte Wasser pflanzenverfügbar, denn in den Grobporen kann das Wasser nicht lange gehalten werden, und in den Feinporen ist das sogenannte Totwasser zu fest gebunden.¹⁵ In den Wasserkapillaren wird das Wasser entgegen der Schwerkraft im Boden gehalten. Je langsamer es versickert, desto mehr wird es durch die verschiedenen Schichten gefiltert. Durch die Poren wird der Boden durchlüftet, je stärker, desto besser kann er durchwurzelt werden, »weil die Pflanzen [ansonsten] die fauligen (und Gifte produzierenden) Bereiche meiden.«¹⁶ Für den Gasaustausch und die Luftzirkulation ist ein lockerer Boden mit ausgeprägtem Porengefüge unabdingbar.

Bodenfruchtbarkeit entsteht durch das Zusammenspiel verschiedener mineralischer, physikalischer und chemischer Prozesse, in Wechselwirkung

12 Bundesinformationszentrum für Landwirtschaft: Boden in Gefahr: Erosion in der Landwirtschaft, 2024. Siehe: <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-funktioniert-landwirtschaft-heute/boden-in-gefahr-erosion-in-der-landwirtschaft>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

13 N. Patzel: Das Regenwurm-Manifest. Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, S. 7.

14 Bundesverband Boden e.V.: Boden wird versiegelt. Siehe: <https://www.bodenwelten.de/content/boden-wird-versiegelt>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

15 A. Watzka: Die fünf Säulen der Bodenfruchtbarkeit.

16 N. Patzel: Das Regenwurm-Manifest. Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, S. 11.

mit der biologischen Aktivität. Denn erst durch die Interaktion mit dem Bodenleben wird eine für die Durchwurzelbarkeit günstige Struktur – das Porengefüge – geschaffen, werden Nährstoffe für das Pflanzenwachstum mineralisiert und mobilisiert, Kohlenstoff- und Humusgehalt erhöht, pH-Wert, Wasser- und Lufthaushalt günstig beeinflusst und der Boden gegen Fäulnis hygienisiert.¹⁷

Menschengemachte Bedrohungen des Bodenlebens: Industrielle Landwirtschaft und Versiegelung

Doch das Bodenleben und die Funktion der Nahrungsmittelproduktion sind bedroht: die Bodenfruchtbarkeit und der Boden als solches gehen durch Prozesse der Bodendegradation (heißt qualitative Bodenverschlechterung, wie bspw. durch Versalzung), Meeresspiegelanstieg, Erosion und Desertifikation immer weiter verloren. Die Klimakrise verschärft diese Phänomene. Hinzu kommen vor allem zwei weitere menschengemachte Bedrohungen für das Bodenleben: die industrielle Landwirtschaft und die Versiegelung. »Langzeitmessungen auf Dauerbeobachtungsflächen in Deutschland zeigen, dass jedes Jahr im Schnitt 1,4 bis 3,2 Tonnen Boden pro Hektar verloren gehen. Regional sind sogar Verluste von bis zu 50 Tonnen pro Hektar und Jahr möglich. [...] Im Laufe eines Menschenlebens bedeutet das den kompletten Verlust der fruchtbaren Ackerkrume.« Dabei können schon »Bodenverluste von einer Tonne pro Hektar und Jahr [...] in Mitteleuropa innerhalb von 50 bis 100 Jahren nicht ausgeglichen werden.«¹⁸

Durch Monokulturen (bedeutet wenig bis keine Erntereste, die auf den Felder verbleiben) und den Einsatz von Herbiziden (bedeutet keine Beikräuter) kann sich das Bodenleben nicht mehr richtig ernähren. Die Bodenstruktur wird fragiler, Nährstoffe können nicht mehr in pflanzenverfügbare Form mineralisiert werden. Der Nährstoffmangel der Pflanzen wird durch den Einsatz synthetisch hergestellter Düngemittel ausgeglichen. Insektizide, die auch durch den Anbau von Monokulturen erforderlich werden, töten dann

¹⁷ A. Watzka: Die fünf Säulen der Bodenfruchtbarkeit.

¹⁸ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Boden – Basis der Landwirtschaft. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/bodenschutz/boden-basis-landwirtschaft.html>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

noch mehr Bodenlebewesen, auch sogenannte »Nützlinge« auf dem Acker. Fungizide stören zusätzlich das empfindliche Milieu, sodass das fein abgestimmte Ökosystem Boden aus dem Gleichgewicht gerät. Dem muss ständig weiter entgegengewirkt werden, um weiterhin hohe Erträge generieren zu können: Düngemittel, Pestizide und Bodenbearbeitung. Der großflächige Einsatz von Maschinen zur Bodenbearbeitung setzt der Bodenfauna zu: Durch schwere Maschinen hervorgerufene Verdichtungen können nicht mehr aufgebrochen werden. Der Boden wird stellenweise undurchdringbar. Gänge werden abgeschnitten und verschlossen, das Porensystem und damit der Wasser- und Gashaushalt gestört. Zudem werden die Tiere im Boden in nicht unerheblicher Anzahl zerdrückt, zerschnitten oder zerhäckselt. »Einmal Intensivbearbeitung mit der Kreiselegge oder ähnlichem Gerät im falschen Moment = 70 % aller Tauwürmer tot.«¹⁹ Je tiefer und öfter der Boden bearbeitet wird, desto einschneidender sind die Auswirkungen auf das Bodenleben. Eine möglichst flache, nicht wendende und standortangepasste Bearbeitung (z.B. nicht bei Staunässe auf die Flächen fahren), ist daher unabdingbar.

Auch wenn der jährliche Flächenverbrauch in Deutschland relativ gesehen mittlerweile geringfügig abnimmt, werden die Flächeneinsparziele in Deutschland immer wieder aufs Neue verfehlt, und der Anteil versiegelter Fläche steigt kontinuierlich. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland nahm zwischen 2019 bis 2022 durchschnittlich um 52 ha pro Tag zu, das entspricht etwa 2 ha pro Stunde.²⁰ Die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen geht dabei hauptsächlich zulasten landwirtschaftlicher Flächen und Naturräume.²¹ Der Flächenverbrauch, das meint also die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, bedeutet zwar nicht immer die sofortige Versiegelung, doch sie ist ein erster Wegbereiter dorthin. Vor allem um Städte herum und im suburbanen Raum wird immer weiter ge-

19 N. Patzel: Das Regenwurm-Manifest. Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, S. 9.

20 Umweltbundesamt (UBA): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrs-flaeche#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>-, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Destatis: Erläuterungen zum Indikator »Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche«. Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke 2022.

21 J. Lage/L. Leuser: Fläche unter Druck: Sozial-ökologische Dimensionen der Flächennutzung in deutschen Wachstumsregionen.

baut und versiegelt. Dies ist besonders tragisch, da hier die fruchtbarsten Böden verloren gehen, da Städte häufig dort entstanden sind, wo die Böden gut, das heißt besonders fruchtbar, waren.²²

Versiegelung bedeutet undurchlässige Abdichtung. Im Fall von Boden werden Wasser- und Gashaushalt von der Umgebung abgeschnitten und somit zerstört. Wasser kann weder eindringen, noch verdunsten und auch Gase (z.B. Sauerstoff) können weder in den Boden rein noch raus. Der Boden kann kein Wasser mehr aufnehmen, wodurch verheerende Überschwemmungen bei Starkregenereignissen wahrscheinlicher werden. Die Wassermassen überfordern die Kanalisationen, Regenwasser »geht ungenutzt ins Abwassersystem und steht weder für Pflanzen [noch] den Menschen [...] zur Verfügung.«²³ Die Wasserhaltekapazität auf der versiegelten Fläche ist gleich null, sodass das Wasser im Laufe der Zeit nicht langsam wieder an die Umgebung abgegeben werden kann. Dies führt zu höheren lokalen Temperaturen und einer geringeren Luftfeuchte, denn es gibt keine Verdunstungskälte zur Regulation des Mikroklimas. Zwischen Stadtzentren und dem Umland können im Sommer mehrere Grad Temperaturunterschied herrschen. Durch den Wassermangel vertrocknet der Boden als lebendiger Organismus und stirbt weiter. Da das Wasser nicht versickern kann füllen sich Grundwasservorräte nicht auf und der Grundwasserspiegel sinkt langfristig ab. Die Grundwasserneubildung wird somit verhindert und die Wasserfilterfunktion des Bodens geht verloren. Da kaum noch Gas- und Wasseraustausch zwischen Luft und Boden möglich sind, nehmen anaerobe Verhältnisse im Boden zu. Dies bedeutet Fäulnis, das Absinken des pH-Wertes und ein weiteres Absterben des Bodenlebens, das auf Wasser und Luft angewiesen ist. Zudem fällt die Ernährungsgrundlage des Bodenlebens weg, da dem Boden keine organische Substanz »von oben« mehr zugeführt wird. Es können daher langfristig auch keine pflanzenverfügbaren Nährstoffe mehr bereitgestellt werden. Das Gefüge des Bodens, also die Struktur (Porensystem, Krümelstruktur, Aggregatsbildung) geht verloren, da es erst durch die kontinuierliche Aktivität und Interaktion des Bodenlebens mit den mineralischen, chemischen und physikalischen Ausgangsbedingungen

22 A. Hoferichter: Bodenversiegelung – Leben und Sterben unter dem Asphalt, 2021. Siehe: <https://www.deutschlandfunk.de/bodenversiegelung-leben-und-sterben-unter-dem-asphalt-100.html>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

23 Bundesverband Boden e.V.: Boden wird versiegelt.

entsteht. Wenn die Bodenfauna eingeht, bedeutet dies den umfassenden Verlust der Bodenfruchtbarkeit. Bodenfunktionen (Pflanzenstandort, Lebensraum, Grundwasserfilter, Wasserspeicher, Filter- und Pufferfunktion, Lebensmittelproduktion) gehen durch Versiegelung und den damit verbundenen Verlust der Artenvielfalt verloren.²⁴ Der Erhalt sowie die Neubildung fruchtbarer Böden werden auf versiegelten Flächen unmöglich.²⁵

Warum Boden nicht »umgezogen« werden kann und Entsiegelung keine Lösung ist

Vor der Versiegelung einer Fläche kann häufig das Abbaggern des Mutterbodens beobachtet werden: zum einen wird so die Auskiesung für Bauvorhaben ermöglicht und zum anderen wird teilweise versucht, Boden mit- samt seiner Fruchtbarkeit auf andere Flächen »umzuziehen«. Dabei wird der Boden schichtweise abgetragen und in verschiedenen Haufen, die sich häufig auch farblich voneinander unterscheiden, neben den Baustellen gelagert. Teilweise wird die Erde aber auch einfach »entsorgt«. Die Idee die oberen fruchtbaren Bodenschichten fachgerecht umziehen zu können ist weitverbreitet und hält sich hartnäckig. Von der EU bis in die Vereinigten Arabischen Emirate floriert daher der Markt für Mutterboden. Dabei wird das fatale Bild vermittelt, dass wertvoller Oberboden unendlich produziert und nachgekauft werden könne. Doch die Ressource ist rar und ihre Verfügbarkeit endlich. Zudem kann der »Umzug« nur bedingt funktionieren: Wie gezeigt wurde hängt die Bodenfruchtbarkeit stark von der Struktur des Bodens ab, die bei einem solchen Transfer verloren geht. Darüber hinaus sind Böden in ihrem Aufbau und in ihrer Zusammensetzung aufgrund der diversen Entstehungsgeschichten und dem unterschiedlichen Ausgangsgesteinen unvorstellbar vielfältig, weswegen das Milieu eines Oberbodens nicht zwangsläufig zu jedem Boden passt, auf dem es abgeladen wird. Die unteren Schichten ziehen nicht mit um. Das Ökosystem Boden ist, wie ein lebender

24 ETHZ: Flächenverbrauch und Versiegelung. Siehe: <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/educeth-dam/documents/Unterrichtsmaterialien/biologie/Nachhaltigkeit/Boden/Gruppenarbeit/Vertiefungstexte.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

25 UBA: Bodenversiegelung.

Organismus, fein aufeinander abgestimmt, sodass ein solcher »Umzug« immer mit einem Verlust an Bodenfruchtbarkeit verbunden ist.

Versiegelte Flächen im Nachhinein wieder zu entsiegeln ist ein immenser Aufwand, der mit hohen Kosten verbunden ist und es dennoch nicht vermag, den Boden auch nur ansatzweise in seiner einstigen Qualität und Struktur wiederherzustellen.²⁶ Das Bodenleben kehrt zwar nach und nach zurück, aber die Zusammensetzung des Edaphons, die physischen Bedingungen und das chemische Milieu sind aus dem Gleichgewicht und unmöglich durch menschliche Bemühungen wieder in ihrer Gänze herzustellen.²⁷ Dennoch ist entsiegelter Boden besser als versiegelter, was jedoch keine Illusionen über die Wiederherstellbarkeit von ehemals versiegelten Böden hervorrufen sollte. Denn Versiegelung bedeutet immer das Abtöten des Bodenlebens, die Zerstörung der Bodenstruktur und – auch bei Entsiegelungsmaßnahmen – den irreversiblen Verlust langfristiger Bodenfruchtbarkeit. Das bedeutet – v.a. angesichts der Klimakrise – die besorgniserregende Einschränkung von Bodenfunktionen wie Wasserhalte- und -aufnahmekapazität, Fähigkeit zur Kohlenstoffbindung und Nahrungsmittelproduktion. Auch im Falle von Entsiegelungsprojekten ist der Boden in der Regel total verarmt, da durch die Versiegelung lange Zeit kein Pflanzenwachstum möglich war, keine organische Substanz zugeführt wurde und keine Nährstoffe mineralisiert werden konnten. Am besten ist daher so wenig Versiegelung wie möglich. Doch der Trend geht weiterhin in die entgegengesetzte Richtung.²⁸

Die Menschheit lebt vom Boden

Der globale Zustand der Böden ist alarmierend (Bodendegradation, Bodenverluste, Verlust an Bodenfruchtbarkeit, Desertifikation, Klimakrise etc.), eine Destruktion ungeahnten Ausmaßes. Jeder Verlust an Boden und Bodenfruchtbarkeit geht auf Kosten gegenwärtiger und zukünftiger Ernäh-

26 Futura Sciences GmbH (Hg.): Bodenversiegelung, Gründe und ökologische Folgen.

27 UBA: Bodenversiegelung.

28 Dazu Anne Neuber und Judith Nurmman: *Gemeinsam gegen Flächenfraß. Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können* sowie Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt. Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

rungssicherheit. Um menschliche Lebensgrundlagen zu erhalten, braucht es entsprechende politische Rahmenbedingungen und Maßnahmen, die ökologische und soziale Aspekte nicht gegeneinander ausspielen. Denn Ausgleichsflächen alleine können keine langfristige Lösung sein: Wie soll die Zerstörung von einem nicht vermehrbaren, endlichen Gut ausgleichbar sein? Die Aufwertung einiger Flächen durch Meliorationsmaßnahmen vermögen es nicht den Verlust ganzer Flächen an anderer Stelle auszugleichen. Es bedarf daher bspw. der Einführung eines bundesweiten Baulandmoratoriums, um Bodenverluste aufgrund von Versiegelung zu verhindern. Dies bedeutet, ohne den Nachweis, dass kein entsprechender Leerstand vorhanden ist, werden keine Baugenehmigungen erteilt.

Auch muss eine ökologische standortangepasste Bewirtschaftung im Agrarbereich vorangebracht und intensiv gefördert werden. Ein Beispiel hierfür ist das französische Erzeuger*innennetzwerk *sol vivant*.²⁹ Im Vordergrund steht bei *sol vivant* die Förderung und der Erhalt des Bodenlebens als Zertifikationskriterium. So wird auf eine reichhaltige Ernährung des Edaphons, eine ganzjährige Bodenbedeckung, sowie auf den Verzicht oder eine starke Reduktion der Bodenbearbeitung bestanden. Boden wird hier durch eine angepasste Nutzung geschützt und aufgebaut. Bodenaufbau bedeutet eine Verbesserung der Qualität, d.h. Zusammensetzung und Struktur, sowie den quantitativen Aufbau einer fruchtbaren Humusschicht durch die Fixierung organischer Substanz. Aktuell verlieren Böden i.d.R. wesentlich mehr Qualität und Quantität als aufgebaut werden kann: »Im Schnitt dauert es 100 Jahre, bis ein Zentimeter Boden entstanden ist.«³⁰ Das Bewusstsein über die menschliche Abhängigkeit vom Boden braucht jetzt eine gesamtgesellschaftliche Schärfung, denn der Wert fruchtbarer Böden wird vor allem dann erkannt, wenn er fehlt. Und dann ist es zu spät. Die Bodenlebewesen mögen klein und unscheinbar erscheinen, doch durch ihre unvorstellbare Anzahl und die komplexen Interaktionen im Ökosystem Boden entfalten sie enorme Wirkung, mit existenzieller Bedeutung für die Menschheit. Auf dem Boden der Tatsachen bleibt daher nur Bodenschutz und -aufbau als Bedingung für eine lebenswerte Zukunft.

29 Maraîchage Sol Vivant, siehe: <https://www.maraichagesolvivant.fr/>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

30 BMEL: Boden – Basis der Landwirtschaft.

Literaturverzeichnis

- Bauchhenß, Johannes: Bodenfruchtbarkeit erhalten – das Bodenleben schonen, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Hg.), Freising 2004.
- Ehrmann, Otto: »Regenwürmer in den Böden Baden-Württembergs – Vorkommen, Gefährdung und Bedeutung für die Bodenfruchtbarkeit«. in: Berichte der Naturforschenden Gesellschaft zu Freiburg i.Br., 105 (2015) S. 125-176.
- Engelmann, Dieter: »Lebendiger Boden, Bodenleben«, SWR, Beitrag vom 02.03.2020. Siehe: https://www.planet-wissen.de/natur/umwelt/lebendiger_boden/bodenleben-100.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- FiBL Projekte GmbH (Hg.)/Watzka, Alexander: Die fünf Säulen der Bodenfruchtbarkeit, 2024. Siehe: <https://www.nutrinet.agrarpraxisforschung.de/naehrstoffmanagement/bodenfruchtbarkeit/fuenf-saeulen-der-bodenfruchtbarkeit>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Francé, Raoul Heinrich: Das Leben im Boden, Das Edaphon, 1922/2022, Kevelaer: OLV-Verlag.
- Futura Sciences GmbH (Hg.): Bodenversiegelung, Gründe und ökologische Folgen, 2021. Siehe: https://www.futura-sciences.com/de/bodenversiegelung-gruende-und-oekologische-folgen_7066/, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Lage, Jonas/Leuser, Leon: »Fläche unter Druck: Sozial-ökologische Dimensionen der Flächennutzung in deutschen Wachstumsregionen«, in: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 28 (4) 2019, S. 365-373.
- Patzel, Nikola: Das Regenwurm-Manifest – Für lebendige Böden und einen funktionierenden Wasserhaushalt, Berlin: WWF Deutschland 2016.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Erläuterungen zum Indikator »Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche«. Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke 2022, erschienen am 12.03.2024. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Methoden/anstieg-suv.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Shmakova, Lyubov/Malavin, Stas/Iakovenko, Nataliia/Vishnivetskaya, Tatiana/Shain Daniel/Plewka Michael/Rivkina Elizaveta: »A living bdelloid rotifer from 24,000-year-old Arctic permafrost«, in: Current Biology 31 (11) (2021), S. R712-R713.

8. Wie Versiegelung Wassergerechtigkeit im Weg steht

Anne Klingenmeier und Timo Luthmann

Versiegelung führt zur irreversiblen Zerstörung von Boden und verhindert die Wasseraufnahme- und Wasserspeicherkapazität von Böden, sodass das der Menschheit zu Verfügung stehende nutzbare Wasser drastisch schwindet.¹ Es geht in seiner Funktion als *Grünes Wasser* (im Boden für die Vegetation) und als *Blaues Wasser* (nutzbar als Trinkwasser, von Haushalten und Industrie) unwiederbringlich verloren, da Wasseraufnahme- und Wasserhaltekapazitäten von Böden abnehmen. Auf versiegeltem Boden fließt Wasser oberflächlich ab und kann nicht in der Fläche gehalten werden. Dies hat die Absenkung des Grundwasserspiegels und flächendeckenden Wassermangel zur Folge. Obendrein verschärft Versiegelung die »Hitze-Dürre-Flut-Spirale« bestehend aus Trockenheit und Hitze, Dürre, Starkniederschlagsereignissen und Flutkatastrophen. Die gestörten Niederschlagsmuster führen einerseits zu Hochwasser und Sturzfluten mit vermehrtem Oberflächenabfluss, und andererseits zu Wassermangel durch Dürre und Hitzewellen. Luft kann pro Grad Erderwärmung 7 % mehr Wasserdampf aufnehmen.²

Versiegelte Fläche begünstigt somit Starkregenereignisse und bewirkt langfristig deren Häufung und Intensivierung. Dies verschärft das Ausmaß des globalen Wassermangels.³ Zunehmende Verschmutzung bei Oberflächen-

1 Näher dazu Anne Klingenmeier: *Das Ökosystem Boden. Darum sollte Boden nicht versiegelt werden: Über das Leben im Untergrund* in diesem Band.

2 Siehe: https://www.iup.uni-bremen.de/carbon_ghg/Clim4Edu/Handbuch/kap_ecv-h2o.html, zuletzt abgerufen am 21.11.2024.

3 Deutsches Klima Konsortium. Siehe: <https://www.deutsches-klima-konsortium.de>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2024.

abfluss aufgrund der ausbleibenden Filterung durch Gesteinsschichten und vermehrte Versalzung verknappen das für uns nutzbare Wasser zusätzlich.

Wasser und Boden sind existenzielle Voraussetzung menschlichen Lebens. Ihre Zerstörung verschärft die ohnehin bestehenden Nutzungs- und Verteilungskonflikte. Die sich zuspitzende reale Knappheit an Boden und Wasser wird durch exklusiven Zugang sowie die ungerechte Verteilung von Verfügungsgewalt und Entscheidungsmacht über die Nutzungsform verschärft. Von der nicht-nachhaltigen, kommerziellen Ausbeutung dieser Ressourcen profitieren dabei nur wenige, während viele am Zugang und der Nutzung gehindert sind. Profitlogik, Verwertungszwang und Wettbewerb eskalieren die Konflikte um Boden und Wasser. Die Länder des Globalen Nordens sind verantwortlich für Wasserkonflikte weltweit, da für den Konsum ihrer Bevölkerungen virtuelles Wasser aus dem Globalen Süden importiert wird, beispielsweise bewässerte Tomaten aus der Sahara.⁴ Verteilung und Nutzung von Wasser sind derzeit Klassenfragen. Ein weiteres Beispiel für die Klassenungerechtigkeit bei der Verteilung und Nutzung von Wasser sind die Mega-Bassins an der französischen Westküste. Grundwasser wird abgepumpt und in bis zu 18 Hektar großen Becken für die Nutzung durch die Agrarindustrie mit ihrem immensen Wasserverbrauch gelagert.⁵ Flächen werden dadurch versiegelt, das Grundwasser sinkt ab, das Umland trocknet aus und die Verdunstung wird durch die große Fläche der offenen Becken befeuert. Zudem wird das in der Region ohnehin schon knappe Wasser privatisiert und Anwohner*innen und bäuerlichen Betrieben, die von dem Wassergeschäft ausgeschlossen sind, vorenthalten. Sowohl ökologisch als auch sozial sind die Mega-Bassins eine Katastrophe, gegen die sich zivilgesellschaftlicher Protest gemeinsam mit bäuerlichen Betrieben auflehnt.

Die unangepasste Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Flächen, die unter anderem mit Bodenverdichtung durch den Einsatz schwerer Maschinen, ein zerstörtes Porensystem und Bodenleben durch tiefe Bodenbearbeitung und Pestizide einhergeht, führt ebenso zu einer Störung des Wasserhaushalts. Ein Problem ist dabei etwa die Verschlammung. Bei starkem Regen kann Wasser nicht in den Boden eindringen und die Wasserbewegung

4 P. Daum: »Tomaten aus der Sahara«, *Monde diplomatique*, Beitrag vom 09.06.2016. Siehe: <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5308018>, zuletzt abgerufen am 21.11.2024.

5 S. Hornbacher-Schönleber: »Kampf gegen die Riesenbecken«, *taz*, Beitrag vom 21.07.2024. Siehe: <https://taz.de/Wassermangel-in-Frankreich/!6022395/>, zuletzt aufgerufen am 21.11.2024

verklebt die Erde an der Oberfläche, dichtet sie sozusagen ab, sodass Infiltrationsrate und Speicherkapazität des Bodens in Bezug auf Wasser rapide abnehmen. In der Folge kommt es zu Wassererosion, also einem weiteren Abtrag und Verlust an Boden, und Wassermangel. Ausgetrockneter Boden wirkt schließlich hydrophob (wasserabweisend), weswegen kein Wasser in den Boden eindringen und gespeichert werden kann. Dadurch wird es noch trockener und Wassermangel wird in der Fläche zum Problem im Anbau.

Versiegelung steht somit Wassergerechtigkeit im Weg, denn jede versiegelte Fläche – genau wie durch Bergbau oder Kiesabbau zerstörtes Acker- und Grünland – erhöht den Produktivitäts- und Konkurrenzdruck auf bestehendes Acker- und Grünland, vermindert dabei gleichzeitig die Grundwasserneubildung und wirkt sich lokal und global negativ auf den Wasserhaushalt aus. Progressive Bodenpolitik ist daher zugleich Wasserpolitik. Sie ist Voraussetzung für nachhaltiges Wassermanagement und Wassergerechtigkeit. Daher ist es unerlässlich, Boden und Wasser zusammen zu denken.

9. Gemeinsam gegen Flächenfraß

Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können

Anne Neuber und Judith Nurmman

Unversiegelte, gesunde Böden sind wichtig. Die Gesellschaft benötigt ihre vielfältigen ökologischen Funktionen. Zudem bilden sie eine zentrale Grundlage unserer Ernährung. Deutschland hat sich deshalb ein nationales Flächenschutzziel gegeben: Bis 2030 sollen weniger als 30 Hektar pro Tag an Siedlungs- und Verkehrsfläche verbraucht werden. Bis 2050 ist eine Netto-Null-Flächenkreislaufstrategie zu implementieren. Die Realität ist davon weit entfernt. Jeden Tag werden 56 Hektar unbebautes Land in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Dieser Beitrag behandelt zunächst die Folgen von Versiegelung für Landwirtschaft und Ökosysteme, um sodann zu untersuchen, warum die Stadtplanung bis heute an der Umsetzung des Flächensparziels scheitert. Abschließend werden zivilgesellschaftliche Bewegungen präsentiert, die sich erfolgreich gegen Versiegelung und nachteilige Infrastrukturprojekte zur Wehr gesetzt haben.

Versiegelung ...

... verschärft Konkurrenz und Preisdruck auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt und trägt zum Höfesterben bei.

Boden ist neben Wasser und Saatgut eine wesentliche Grundlage für die Arbeit von Bäuer*innen. Die derzeitige Situation auf dem Bodenmarkt sieht so aus: Landwirtschaftliche Nutzflächen kosten je nach Region zwischen 15.000 und 100.000 Euro pro Hektar. Diese Kosten lassen sich durch landwirtschaftliche Arbeit innerhalb eines Arbeitslebens kaum erwirtschaften. Zum Vergleich: Ackerbäuer*innen erwirtschaften im Mittel nur 500 € pro

Hektar und Jahr nach Abzug aller Kosten der Bewirtschaftung. Die Agrarsubventionen sind dabei bereits eingerechnet. Neben der Konkurrenz mit außerlandwirtschaftlichen Großinvestoren wie *Aldi* und *Münchner Rück* und einer profitableren Nutzung von Flächen z.B. für Solarparks liegt der Grund für diese Preissteigerung in einer beständigen Flächenverknappung. Jeden Tag gehen 118 Hektar Agrarland aus der landwirtschaftlichen Nutzung.¹ Die Umwidmung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen liegt bei 56 Hektar täglich.² Der immense Preisdruck und die Konkurrenz um Land tragen mit dazu bei, dass im Durchschnitt sieben Betriebe in Deutschland pro Tag endgültig aufhören.³

... entfernt die Nahrungsmittelproduktion noch mehr von den Ballungszentren und verursacht damit weitere Entfremdung von Stadt und Land und längere Transportwege zwischen Produzent*innen und Konsument*innen.

Eine regionale Nahrungsmittelproduktion verkürzt Transportwege und reduziert dadurch Treibhausgasemissionen. Zudem gewährleistet sie für die vor Ort lebenden Menschen eine Versorgung mit Nahrungsmitteln, die unabhängiger von globalen Lieferkettenproblemen und Preissteigerungen durch Kriege und Krisen ist. Gerade stadtnahe Flächen können für die regionale Versorgung der Menschen in Ballungsgebieten genutzt werden. Die kurzen Transportwege tragen zum Klimaschutz bei, die Wertschöpfung verbleibt in der Region. Stadtnahe Betriebe können zudem dafür sorgen, dass Konsument*innen mehr Berührung mit der Erzeugung ihrer Lebensmittel haben und so der Entfremdung zwischen Landwirt*innen und dem Rest der Bevölkerung entgegenwirken.

1 Umweltbundesamt (UBA): Struktur der Flächennutzung, Beitrag vom 17.11.2023. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

2 UBA: Bebauung und Versiegelung, Beitrag vom 24.03.2022. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/bodenbelastungen/bebauung-versiegelung>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

3 A. Deter: 2023 gab es 7.800 landwirtschaftliche Betriebe weniger als 2020, in: topagrar, Beitrag vom 16.01.2024.

... reduziert die Fläche für dringend benötigte Ökosystemleistungen.

Unversiegelte, gut bewirtschaftete Böden sind für die Gesellschaft nicht nur wegen der Produktion von Nahrungsmitteln wichtig, sondern auch wegen ihrer vielfältigen ökologischen Funktionen unverzichtbar.⁴ Mit einer ausgeglichenen Porenstruktur können Böden beispielsweise Wasser halten und so die Auswirkungen von Starkregen abfedern, die durch den Klimawandel in Zukunft noch häufiger auftreten werden. Böden und Bodenlebewesen reinigen das Wasser außerdem, indem sie Schadstoffe binden und herausfiltern. Das ist wichtig für den Erhalt der Grundwasserqualität. Zugleich sind Böden der Lebensraum vieler Arten, die wiederum nur in ihrer Vielfalt die Ökosysteme stabil halten können, die die Grundlage auch des menschlichen Lebens sind. Gesunde, bewachsene Böden sind außerdem dringend benötigte Kohlenstoffspeicher. Gerade Dauergrünland ist unter diesen Gesichtspunkten besonders wertvoll. Bauen auf der »grünen Wiese« zerstört diese Ökosysteme mitsamt ihren Funktionen.

1. Warum findet die Stadtplanung keine passende Antwort?

Deutschland hat ein nationales Flächenschutzziel. Bis 2030 sollen weniger als 30 Hektar pro Tag an Siedlungs- und Verkehrsfläche verbraucht werden.⁵ Bis 2050 – so sieht es der Klimaschutzplan der Bundesregierung vor – ist eine Netto-Null-Flächenkreislaufstrategie zu implementieren.⁶ Dass diese wichtigen Nachhaltigkeitsziele nicht mit der gebotenen Dringlichkeit verfolgt werden, zeigt das Faktum, dass die 30-Hektar-Grenze ursprünglich bereits für 2020 veranschlagt war. Dieses Ziel wurde verfehlt und auf 2030 verschoben. Eine wirksame Strategie, um das Ziel zu erreichen, gibt es nach wie vor nicht. Warum kommen wir in dieser Sache nicht voran?

4 Dazu Anne Klingenmeier: *Das Ökosystem Boden. Darum sollte Boden nicht versiegelt werden: Über das Leben im Untergrund* in diesem Band.

5 UBA: Flächenverbrauch in Deutschland und Strategien zum Flächensparen, Beitrag vom 21.03.2022. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flachenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flaechensparen>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

6 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUV): Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, S. 76f.

1.1 Erstes Problem: Fehlendes Wissen rund um Bodenökologie – keine interdisziplinäre Betrachtung

In der stadtplanerischen Praxis fehlt es häufig an Wissen zur Bedeutung von Boden. Während Belange des Arten- und Naturschutzes vielfach in Aus- und Fortbildungen einbezogen sind, werden Bodeneigenschaften sowie die Zusammenhänge mit land- und forstwirtschaftlichen Belangen zu wenig abgebildet. Für einen nachhaltigen Umgang mit Böden ist es z.B. nicht förderlich, dass Stadtplanende oft nicht wissen, dass einmal versiegelter Boden seine Funktionen weitreichend verliert.⁷ Die Chancen und Möglichkeiten von »Entsiegelung« werden in diesem Zusammenhang vielfach nicht zur Genüge in Überlegungen einbezogen. Auch die Rolle der Böden als wichtige Kohlenstoffspeicher wird in der Planungspraxis nicht ausreichend berücksichtigt. Dasselbe gilt für die unterschiedlichen Funktionen und Eigenschaften verschiedener Arten von Böden. Wie also sollen Stadtplaner*innen Flächenschutz vernünftig in Abwägungen einstellen, wenn es an Wissen und mithin einer interdisziplinären Perspektive auf Boden und die von ihnen überplanten (und damit zersiedelten) Flächen fehlt?

Ein ähnliches Problem lässt sich auf kommunaler Ebene beobachten: Tatsächlich ist der Bodenverbrauch in kleineren Gemeinden anteilig am höchsten.⁸ Verständnis für den Ansatz des Flächensparens lässt sich jedoch kaum herstellen, da auch hier u.a. das Wissen um den Wert der Ressource Boden fehlt. Ein zentraler Knackpunkt, auf den im Folgenden weiter eingegangen wird: Seit den Nachkriegsjahren wurde das Einfamilienhaus als Wohnform etabliert. Seither ist in der Regel bei ausreichender Nachfrage für jede Generation zum Zeitpunkt der Familiengründung ein Neubaugebiet auf der »grünen Wiese« ausgewiesen worden. Wenn dieses Vorgehen ein jähes Ende haben soll und ausgerechnet jetzt ein Paradigmenwechsel angestrebt wird, dann empfinden viele das als »unfair« und nicht nachvollziehbar. Getreu dem Motto: »Ein Acker mehr oder weniger macht den Kohl auch nicht mehr fett«, finden viele Gemeinden den Absprung zum Ansatz »Innen- vor Außenentwicklung« nicht.

7 Hessischer Rundfunk: Die Folgen der Bodenversiegelung, Beitrag vom 05.05.2022.

8 Bundesstiftung Baukultur: Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung, S. 8.

1.2 Zweites Problem: »Business as usual« und fehlende Kostentransparenz

Wie zuvor bereits angedeutet, finden über 80 % der Flächenausweisungen in kleineren Gemeinden statt. Der Erfolg der vor Ort (meist ehrenamtlich) tätigen Bürgermeister*innen und Lokalpolitiker*innen hat sich über die letzten Jahrzehnte vielfach danach bemessen, wie stark die Gemeinde gewachsen ist und wie viele Firmen inklusive neuer Arbeitsplätze angesiedelt werden konnten. Fiskalische Fehlanreize wie das Verteilen von Steuermitteln nach der Einwohner*innenzahl oder das Zahlen von Steuern am Wohnort begünstigen diesen andauernden Zersiedelungs- und Wachstumsdruck.

Die Bertelsmann Stiftung vermerkte bereits im Jahr 2006: »Spätestens unter den Rahmenbedingungen der demografischen Entwicklung hat die Erwartung, dass Flächenwachstum auch Wohlstandswachstum bedeutet, ihre Berechtigung verloren.«⁹ Das Ausweisen von Flächen auf der »grünen Wiese« hat Schattenseiten – ganz unabhängig von den Umwelt- und Klimabelangen: Es ist teuer. Allein für technische Infrastrukturen (Straßen, Kanäle, Trinkwasser etc.) liegen die Herstellungskosten für ein Einfamilienhaus-Grundstück mit 1000 Quadratmetern bei ca. 29.600 € und die Unterhaltungskosten auf 25 Jahre bei ca. 23.000 €. ¹⁰ Demgegenüber läge ein kompaktes Mehrfamilienhaus in der Großstadt bei ca. 3.600 € Herstellungs- und ca. 3.100 € Unterhaltungskosten pro Wohneinheit. ¹¹ Die Bevölkerungsdichte (inklusive Zu- und Abwanderungstendenz) entscheidet also über die Kosten für die öffentlichen Haushalte und über die langfristige Pro-Kopf-Steuerbelastung der Einzelnen. Je flächensparsamer wir bauen, desto effizienter und günstiger sind unsere Infrastrukturen. Weiterhin droht über das stetige Wachstum an den Siedlungsrändern der sogenannte »Donut-Effekt«: Es entsteht außen ein homogener »Speckgürtel«, während innen die Ortszentren vernachlässigt werden und veröden. ¹²

9 Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden.

10 Bundesstiftung Baukultur: Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung, S. 24

11 Ebd.

12 Bundesstiftung Baukultur: Kurzfilm. Der Donut-Effekt, Beitrag vom 09.03.2020.

Dies wird aber in den Gemeinderäten und anderen politischen Gremien vielfach nicht ausreichend transparent dargelegt und diskutiert. Die langfristigen Gefahren und Risiken von Flächenversiegelung bleiben vielfach hinter dem »Das haben wir schon immer so gemacht.« verborgen.

1.3 Drittes Problem: Das Einfamilienhaus

Debatten über das Einfamilienhaus werden in Deutschland grundsätzlich sehr emotional geführt. Dass die vermeintliche Liebe zu dieser Wohnform zur stetigen Flächenverknappung und zu Preissteigerungen für landwirtschaftlichen Boden beiträgt, schlägt im öffentlichen Diskurs kaum zu Buche. Wenn aber in den Medien vom »Ende des Einfamilienhauses« oder davon, inwieweit das Einfamilienhaus als Wohnform noch »zu Deutschland« gehören darf, die Rede ist, wird zum einen populistisch ein falsches Bild geschürt und zum anderen ein wichtiges Detail außer Acht gelassen: Das Einfamilienhaus ist kein »Nischenprodukt«. Über 83 % der Wohngebäude in Deutschland sind Ein- und Zweifamilienhäuser – das sind ca. 16 Millionen.¹³ Diese Wohnform dominiert also unseren Gebäudebestand so stark, dass sie einerseits einen relevanten Faktor darstellt und andererseits sich wirklich niemand um den Fortbestand des Einfamilienhauses sorgen muss.

Durch den Alterungsprozess der geburtenstarken Jahrgänge steht im Zeitraum 2030-2040 ein Generationenwechsel bisher unbekannter Größenordnung bevor.¹⁴ Wir müssten also endlich lernen, den Bestand der Einfamilienhäuser, die schon gebaut sind, als Ressource weiterzuentwickeln und gut in Nutzung zu halten.

Bis 2035 sollen 80 % der deutschen Haushalte nur noch aus einer oder zwei Personen bestehen. Wir benötigen also tendenziell eher kleinere Wohnformen. Es gilt folglich aufzupassen, nicht Überkapazitäten zu kreieren und einen Gebäudebestand »heran zu planen«, der gar nicht mehr zu den Bedürfnissen der Bevölkerung passt. Schon heute sind 60 % der bestehenden Einfamilienhäuser nur noch von einer oder zwei Personen bewohnt.¹⁵ In der

13 Statistisches Bundesamt (Destatis): Wohnen, Auszug aus dem Datenreport 2021, S. 260.

14 Destatis: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland, 2024.

15 Destatis: Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte.

Stadtplanung spricht man vom »Remanenzeffekt«¹⁶ oder den sogenannten »Empty Nesters«. Damit ist der Zustand gemeint, wenn die Kinder ausgezogen sind und die Eltern auf (zu) großer Wohnfläche zurückbleiben. Der Wohnwendeökonom *Daniel Fuhrhop* bezeichnet diese Unternutzung des bestehenden Einfamilienhausbestands als sogenannte »stille Wohnraumreserve« oder als »unsichtbaren Wohnraum«.¹⁷

Wir müssten uns gesellschaftlich viel mehr mit diesen Entwicklungen auseinandersetzen. Um Leerstände und einen Wertverfall im Einfamilienhaussektor zu vermeiden, sowie die Bedeutung des Eigenheims als Altersvorsorge aufrecht zu erhalten, ist es essenziell, die bestehende Nachfrage nach Einfamilienhäusern ab jetzt im Bestand zu decken und den Generationenwechsel wohnungspolitisch und stadtplanerisch zu begleiten.

1.4 Viertes Problem: Ein Baugesetzbuch, das Zersiedelung befeuert

Der letzte und wichtigste Punkt: Wenn keine Flächen am Siedlungsrand in Anspruch genommen werden sollen, dann muss die bestehende Nachfrage nach Wohnraum und neuen Arbeitsstätten innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur gedeckt werden – durch Mobilisierung von Baulücken und Leerstand, durch Aufstocken, Um- und Anbauen. Daher ist nun die große Herausforderung »den Bestand zu erhalten, zu sanieren, nachzuverdichten und unsere Städte fit und resilient zu machen«, wie es auch die Bundesbauministerin des Ministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMSW) in einer Fragestunde im Bundestag im Dezember 2022 betonte.¹⁸ Bei all diesen Dingen bietet das Baugesetzbuch (BauGB) leider keine effektive Unterstützung. Zwar haben in den letzten Jahrzehnten einige Novellen Zeichen der Stärkung des Vorrangs der Innenentwicklung stattgefunden, und auch die sogenannte Bodenschutzklausel mahnt in § 1a Absatz 2 BauGB gleich zu Beginn des Gesetzes diesen Vorrang und den sparsamen Umgang mit Flächen an. Faktisch hat das jedoch wenig geholfen. Das BauGB enthält

16 M. Neßler/A. Broko-Loga: Umverteilung statt Neubau. Skizze einer sozialökologischen Wohnungspolitik.

17 D. Fuhrhop: Der unsichtbare Wohnraum. Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraum-mangel, Klimakrise und Einsamkeit.

18 Deutscher Bundestag: Geywitz: Mehr sozialer Wohnungsbau und Hilfe für Obdachlose, Befragung vom 14.12.2022. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw50-de-regierungsbefragung-924540>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

zwar Instrumente, um Innenentwicklung und Nachverdichtung voranzutreiben, sie sorgen aber nicht ausreichend dafür, die Hürden der Innenentwicklung abzubauen. Es ist für Verwaltungen sehr viel einfacher mit einer einzigen Landwirtin über den Erwerb eines Ackers zu verhandeln und diesen als Wohnbauland auszuweisen, als die gleiche Anzahl an Wohneinheiten über mühevoller Mobilisierung von Baulücken oder Nachverdichtungsflächen in bestehenden Wohngebieten, wo beispielsweise 10-30 Eigentümer*innen an einem Strang ziehen und überzeugt werden müssen, herzustellen. Dafür fehlt in vielen Gemeinden finanzielle und personelle Unterstützung.

Entscheidender Hebel wäre ein Paradigmenwechsel in der Bodenpolitik. Das Privateigentum ist über die letzten Jahrzehnte im Bauplanungsrecht regelmäßig höher gewichtet worden als die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Dies wird der sozialen und ökologischen Bedeutung eines nachhaltigen Umgangs mit Boden nicht gerecht. Um das Flächenschutzziel bis 2030 und die Klimaschutzziele zu erreichen, braucht es eine Novellierung des Baugesetzbuches, die dazu geeignet ist, zu der tatsächlichen Umsetzung des Belangs der Innenentwicklung beizutragen.¹⁹

2. Welche Hebel und Ansätze gibt es für zivilgesellschaftliches Engagement und soziale Bewegungen?

Wie oben beschrieben bewirken Unwissenheit, Steueranreize, ein veraltetes Baugesetzbuch und die Macht der Gewohnheit in Kommunen, dass der Bedarf an Wohnungen, Gewerbegebieten und Straßen kurzfristig gesehen schneller und einfacher über die Nutzung von Agrarland gelingt. Zwar sind die Alternativen auf lange Sicht kostengünstiger und nachhaltiger, kurzfristig sind sie für die Akteur*innen in Politik und Verwaltung jedoch herausfordern. Die Schlussfolgerung daraus ist: Es muss in Zukunft schwerer werden, den Acker und die grüne Wiese als Bauland auszuweisen und es müssen stattdessen neue Formen der Stadtplanung gewählt werden. Erst wenn die Landwirtschaft ihre Flächen wirksam gegen Versiegelung verteidigt, haben

19 Näher zur Strategie der Innenentwicklung im geltenden Städtebaurecht, jüngst diskutierten Rechtsänderungen und weitergehende Überlegungen im Beitrag von Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

Kommunalpolitik und -verwaltung Anreize, sich auf die Innenentwicklung der Städte und Dörfer zu fokussieren. Zivilgesellschaftliches Engagement und soziale Bewegungen mit Verbindung zur Landwirtschaft sind also das Schlüsselement, um Versiegelung zu verhindern.

Anhand von vier Beispielen stellen wir im Folgenden dar, welche Protestformen und Netzwerke es in diesem Bereich bereits gibt und welche Faktoren erfolgsentscheidend sind.

2.1 Protest gegen ein Logistikzentrum auf Ackerland in Neu-Eichenberg

In dem nordhessischen Ort Neu-Eichenberg sollten 80 Hektar hochwertiges Agrarland mit über 70 Bodenpunkten²⁰ für den Bau eines Logistikzentrums mit mehreren Lagerhallen zur Verfügung gestellt werden. 2018 fand sich mit der *Dietz AG* ein interessierter Investor, ein Bebauungsplan war bereits genehmigt. Doch die Bürger*innen wehrten sich. Die *Bürgerinitiative für ein lebenswertes Neu-Eichenberg* konzentrierte sich darauf, die Versprechungen der Politik kritisch zu hinterfragen.²¹ Den versprochenen Arbeitsplätzen, höheren Steuer- und Gewerbeeinnahmen sowie dem Wachstum der Einwohner*innenzahlen stellte die Bürgerinitiative die höhere Lärmbelastung, die Kosten für Planung und Erschließung der Flächen in Millionenhöhe, den Wertverlust der Wohngebäude in Zentrumsnähe und zahlreiche bisher unberücksichtigte Aspekte und Folgekosten gegenüber. Darüber klärte sie auf Ortsfesten und Bürger*innenversammlungen, mit Pressemitteilungen und in Gesprächen mit dem Gemeinderat auf. Aus dem Bündnis heraus gründete

20 Bodenpunkte (auch Ackerwertzahl oder Ackerpunkte) sind ein Messwert zum Vergleich von Bodenqualität. Die Kennziffer wird aus Faktoren wie Klima sowie Landschaftsmerkmalen wie Hang- oder Schattenlage gebildet. Aus: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Fachbegriffe erklärt: Ackerzahl. Siehe: https://www.bmel-statistik.de/hilfe/fachbegriffe-erklart/beschreibung?tx_glossaryone_glossaryshow%5Baction%5D=show&tx_glossaryone_glossaryshow%5Bcontroller%5D=Term&tx_glossaryone_glossaryshow%5Bterm%5D=239&cHash=b798bee1097807175899fad22a1d533c, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

21 Bürgerinitiative für ein lebenswertes Neu-Eichenberg: <https://neb-bleibt-ok.de/worum-gehts/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

sich 2021 ein Verein, dessen Mitglieder sich zur Wahl für den Gemeinderat stellten und 36 % der Stimmen bekamen.²²

Parallel zur Bürgerinitiative gründete sich die *Aktionsgruppe Acker bleibt*, die auf den für das Logistikzentrum ausgewiesenen Landwirtschaftsflächen Zelte aufbaute und »ungehorsames Gemüse« pflanzte: eine freundliche und produktive Ackerbesetzung. Die Flächen gehören dem Land Hessen und werden von der zuständigen Landgesellschaft verwaltet. Diese duldete die Besetzung vier Jahre lang bis zum Februar 2023. Die Aktionsgruppe sorgte mit Kultur- und Bildungsveranstaltungen für zusätzliche Berichterstattung und Öffentlichkeitswirksamkeit. Vor allem bereitete sie die Bedeutung von fruchtbaren Äckern für die Medien auf. Auch eine Online-Petition der Bürgerinitiative griff darauf aufbauend das landwirtschaftliche Argument auf; sie war betitelt: »Beton kann man nicht essen«. Mit weiteren Akteur*innen aus Umweltschutz und Wissenschaft wurden Alternativkonzepte für die 80 Hektar Fläche erarbeitet, darunter klimawandelangepasste Landwirtschaftsformen wie Agroforst und Streuobstwiesen.²³

Der vielgestaltige Protest und das Zusammenwirken von Besetzung und bürgerschaftlichem Engagement hatten Erfolg. Die Dietz AG zog sich als Investor zurück, der Gemeinderat hob den Bebauungsplan auf, die landwirtschaftliche Nutzung der Flächen bleibt erhalten. Die zukunftsorientierten Nutzungsformen mit Gehölznutzung konnten sich allerdings nicht durchsetzen. Die Bürgerinitiative resümierte 2020 gegenüber der Presse, dass die Ackerbesetzung, die bundesweit für Schlagzeilen gesorgt hatte, dem Widerstand »die nötige Schärfe und Sichtbarkeit« gegeben habe. »Wir wüssten nicht, wo wir heute stünden ohne die Ackerbesetzung.« Durch die Vernetzung mit der Klimagerechtigkeitsbewegung und anderen Besetzungen habe der Widerstand eine übergeordnete Dimension erhalten.²⁴

22 Miteinander für Neu-Eichenberg: <https://www.miteinanderneb.de/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; Gemeinde Neu-Eichenberg: Kommunalwahl 2021: <https://www.neu-eichenberg.de/seite/525063/kommunalwahl-2021.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

23 Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft (AbL): Ein Jahr Ackerbesetzung in Neu-Eichenberg, in: Unabhängige Bauernstimme, Beitrag vom 08.05.2020.

24 N. Demmer: Sondergebiet Logistik: Ackerbesetzer sorgen seit einem Jahr für Aufmerksamkeit, in: Hessische/Niedersächsische Allgemeine (HNA), Beitrag vom 09.05.2020.

2.2 Protest gegen ein Solar-Großprojekt in Hohensaaten

Die *Lindhorst AG* hat einen zweifelhaften Ruf und im Osten Brandenburgs viele Flächen, ohne dass man im Einzelnen beziffern könnte, welche. Dazu gehören viele Agrarflächen und die in DDR-Zeiten durch das Militär genutzte, heutige Konversionsfläche in Hohensaaten, auf der ein 30 Jahre alter Mischwald steht. Dieser Wald sollte auf 370 Hektar gerodet werden, damit die Lindhorst-Gruppe an der Stelle eine 250-Hektar-Photovoltaik-Anlage mit dazugehöriger Infrastruktur errichten kann. Gegen dieses Projekt setzte sich eine Bürgerinitiative zur Wehr.²⁵

Hier geht es also nicht direkt um einen Protest der Landwirtschaft gegen Versiegelung, sondern um einen erfolgreichen bürgerschaftlichen Protest gegen ein investorengetriebenes Infrastrukturprojekt im ländlichen Raum Ostdeutschlands, aus dem einige Erfolgsfaktoren abzulesen sind. Die *Bürgerinitiative Pro Wald Hohensaaten* nahm ihre Arbeit auf, als der Stadtrat Bad Freienwalde im Dezember 2021 der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zustimmte. In den kommenden zweieinhalb Jahren gingen die 40 Mitglieder der Bürgerinitiative in jede Einwohnerfragestunde, schrieben Leserbriefe, waren auf allen Weihnachtsmärkten und Feuerwehrfesten mit Flyern präsent, luden zu offenen Treffs, zu einem Frauen-Frühstück, erzwangen eine Einwohnerversammlung, beauftragten ein Artenschutz-Gutachten, vernetzten sich mit Wissenschaftler*innen der Hochschule Eberswalde und mit bundesweit bekannten Wald-Experten wie Peter Wohlleben, veranstalteten gemeinsam mit der Kirche Hohensaaten den Aktionsnachmittag »Unser Tag für den Wald« und sorgten dafür, dass die öffentliche Debatte nie abbricht.²⁶ Eine Hintergrundrecherche von Correctiv und RBB brachte das Thema in die bundesweite Presse.²⁷ Die Maßnahmen zeigten Erfolg: 2024 zog *Lindhorst* seine Pläne zurück, der Stadtrat hat den Bebauungsplan zurückgenommen. Einige Abgeordnete entschuldigten sich öffentlich für den Beschluss von 2021 und das Engagement der Bürgerinitiative wurde allgemein bejubelt. Der Bürgerinitiative ist es damit gelungen, die Stimmung

25 Pro Wald Hohensaaten: <https://pro-wald-hohensaaten.de/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

26 Ebd.

27 C. Keller/I. Knippel: Die Sonne, der Wald und das große Geld, Blogbeitrag correctiv vom 04.05.2022.

in der Region gegenüber dem Projekt um 180 Grad zu drehen. Hervorzuheben ist ebenso, dass ihr Protest nie von Rechtsextremen unterwandert werden konnte, obwohl sich bereits 2021 die AfD gegen die Pläne Lindhorsts positioniert hatte.²⁸

2.3 Protest gegen 400 Hektar Industriegebiet auf Ackerland in Wiedemar bei Leipzig

Im suburbanen Raum im Süden von Leipzig ist der Protest der Bürgerinitiative *Kein Industriegebiet* angesiedelt.²⁹ Die Initiative, deren offizieller Projektpartner die lokale Ortsgruppe des BUND ist, engagiert sich gegen die Planungen, 400 Hektar Ackerland zwischen den Orten Wiedemar, Brehna und Delitzsch als Industrievorsorgegebiet auszuweisen. Der Freistaat Sachsen möchte sich mit dieser Fläche dann um Ansiedlungen der Chip- und Halbleiterindustrie bewerben. Die Fläche gehört verschiedenen Eigentümer*innen, der Großteil der Böden hat 80 Bodenpunkte und wird derzeit landwirtschaftlich genutzt. Der Freistaat hat über die *Landerwerb IVG Wiedemar GmbH* bereits begonnen, den Landeigentümer*innen Kaufangebote zu machen. Die Planungshoheit für das Vorhaben liegt aber bei der Gemeinde Wiedemar.

Das öffentlichkeitswirksamste Protest-Mittel der Initiative war ein Auto-Korso, der mit 100 Fahrzeugen darauf aufmerksam machte, was ein erhöhtes Verkehrsaufkommen in den Gemeinden für fühlbare Auswirkungen hätte. Weiterhin überprüft sie die Versprechungen des Freistaats und legt bei kritischen Fragen wie der Verfügbarkeit von Fachkräften, von Bauland, von Infrastruktur und der Kosten-Nutzen-Rechnung den Finger in die Wunde. Auch hier versuchten die Mitglieder der Bürgerinitiative, das Thema auf allen Veranstaltungen vor Ort präsent zu halten und sind bei allen Gemeinderatssitzungen mit Protestaktionen anwesend – und das bereits bevor der Freistaat Sachsen angefangen hat, stärker auf die Einwohner*innen vor Ort zuzugehen.

Am 1. September 2024 haben sich in einem Bürgerentscheid 65 % der Einwohner*innen gegen das Industriegebiet ausgesprochen. Die Landwirt*innen vor Ort unterstützten das Engagement der Bürgerinitiative. Sie haben kein Land an die *Landerwerb IVG Wiedemar GmbH* verkauft, obwohl diese

28 S. Göttmann: Stadt kippt Solarpark-Projekt, Oderland-Echo, Beitrag vom 19.03.2024.

29 Bürgerinitiative Kein Industriegebiet: <https://keinindustriegebiet.de/industriegebiet-wiedemar/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024. Dort auch zum Folgenden.

sicher überdurchschnittliche Landpreise geboten hat. Bei den Auto-Korsos fuhren auch Trecker mit. In der Pressearbeit wurde thematisiert, dass besser Ackerboden versiegelt werden soll, der eigentlich für die Nahrungsmittelproduktion gedacht ist. Eine wirkliche Anti-Versiegelungs-Kampagne hat sich daraus aber nicht entwickelt. Das liegt auch daran, dass sich die lokalen Landwirt*innen bis zum Ausgang des Bürgerentscheids nicht zu sehr exponieren wollten. Sie möchten ihr Land behalten, aber sollte die Gemeinde mehrheitlich für das Industriegebiet sein und der Freistaat immer höhere Preise bieten, wollten sie sich die Möglichkeit erhalten, gesichtswahrend ihre Position noch einmal zu überdenken. Für einen exponierteren landwirtschaftlichen Protest bräuchte es regionale, aber nicht durch Eigentum involvierte Akteur*innen aus Landwirtschaftsverbänden. Der Bürgerentscheid hat gezeigt, dass auch diese Art der Zusammenarbeit einer Bürgerinitiative mit dem »stillen Support« der Landwirtschaft erfolgreich sein kann.

2.4 Protest gegen »Bau-Turbo«-Vorschlag der Bundesregierung

Auf dem Baugipfel im September 2023 wurde ein »Bau-Turbo« angekündigt, um die Wohnungsbauziele der Bundesregierung umzusetzen. Diese hatte versprochen, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen. Konkret soll dafür eine neue Vorschrift, § 246e, ins Baugesetzbuch (BauGB) eingeführt werden. Danach sollen in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt für Projekte mit mehr als sechs Wohnungen bis Ende 2026 die bisherigen Vorgaben des BauGB weitgehend ausgesetzt werden können. Insbesondere sollen Vorschriften zu Planungs- und Beteiligungsprozessen aufgeweicht werden, um schnell zusätzliches Bauland zu gewinnen und angespannte Wohnungsmärkte zu entlasten. De facto handelt es sich um einen »Versiegelungs-Turbo« auf Kosten der geltenden Flächenschutzziele und demokratischer Beteiligungsstrukturen.

Gegen die Pläne der Bundesregierung stellte sich im Januar 2024 ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis mit Verbänden aus Architektur, Stadtplanung, Gewerkschaften, Mietbündnissen, Sozialverbänden, Naturschutz und Landwirtschaft. In einem offenen Brief³⁰ und einer gemeinsamen Pressekonferenz wandte sich das Bündnis an Politik und Medien. Dabei wurden

30 Deutsche Umwelthilfe e.V./Deutscher Naturschutzring e.V. (Hg.): Verbändeappell gegen die Einführung des »Bau-Turbo« – § 246e BauGB; dort auch zum Folgenden.

drei Hauptpunkte adressiert: Erstens fehle dem »Bau-Turbo« die fachliche Grundlage, denn fast 900.000 Wohneinheiten seien bereits genehmigt, aber noch nicht gebaut worden. Das Bauland dafür sei nach den geltenden Regeln des BauGB durch die Kommunen bereits ausgewiesen worden. Die Ursachen für die nicht vollzogene Umsetzung lägen nicht in den Vorgaben des BauGB. Zweitens öffne § 246e die Tür für Bodenspekulation und verdränge weniger renditestarke Nutzungen. Drittens gehe § 246e zu Lasten von Naturschutz und Landwirtschaft und führe in Ballungsgebieten zu weiteren Umwandlungen von Agrar- in Bauland. Das zerstöre Ökosysteme und zöge den Preisanstieg auch für Agrarland nach sich. Schlussendlich würden siedlungspolitische Fehlanreize gesetzt und die sozialverträgliche Erreichung der Klimaziele konterkariert.³¹

Die Abstimmungsprozesse in einem solch breiten Bündnis sind langwierig. Sehr verschiedene Perspektiven müssen zusammengefügt und in manchen Fragen muss auch um Verständnis für die eigenen Belange gerungen werden. Auch unter der neuen Bundesregierung setzt das Bündnis seine Arbeit fort.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft: »Ein Jahr Ackerbesetzung in Neu-Eichenberg, in: Unabhängige Bauernstimme, Beitrag vom 08.05.2020. Siehe: <https://www.bauernstimme.de/news/details/ein-jahr-ackerbesetzung-in-neu-eichenberg>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

Architects for Future: Stellungnahme der SV Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadt-

31 Im Zusammenhang mit dem jüngsten Gesetzesentwurf für ein *Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung* auch diese Stellungnahme der Architects for Future, die eine Autorinnen dieses Beitrags als Sachverständige im Rahmen einer Anhörung vorstellte: Stellungnahme der SV Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(24)305-F. Aufgrund des Bruchs der Ampelkoalition 2024 ist dieser Entwurf vorerst nicht in Kraft getreten und die Vorschläge weiterhin in Diskussion.

- entwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(24)305-F. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021484/0bf6e7c845f8e563f042c05949doef69/Stellungnahme-SV-Nurmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 2006.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016. Siehe: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Formulierungshilfe: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau in das Baugesetzbuch, 23.11.2023. Siehe: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/ge-bauturbo/bauturbo.html?nn=42910>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.
- Bundesstiftung Baukultur: Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung, 2018. Siehe: https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/medien/8349/downloads/bsbk_besser-bauen-in-der-mitte.pdf, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Bundesstiftung Baukultur: Kurzfilm »Der Donut-Effekt«, Beitrag vom 09.03.2020. Siehe: <https://www.bundesstiftung-baukultur.de/magazin/detail/kurzfilm-der-donut-effekt>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Deutscher Bundestag: Geywitz: Mehr sozialer Wohnungsbau und Hilfe für Obdachlose, Befragung der Bundesregierung vom 14.12.2022. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw50-de-regierungsbefragung-924540>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Deutsche Umwelthilfe e.V./Deutscher Naturschutzring (DNR) e.V. (Hg.): Verbändeappell gegen die Einführung des »Bau-Turbo« – § 246e BauGB, 2024. Siehe: https://www.dnr.de/sites/default/files/2024-01/Gemeinsamer_Verbaendeappell_BauGB.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.
- Deter, Alfons: »2023 gab es 7.800 landwirtschaftliche Betriebe weniger als 2020«, topagrar, Beitrag vom 16.01.2024. Siehe: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/2023-gab-es-7-800-landwirtschaftliche-betriebe-weniger-als-2020-13573296.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

- Demmer, Nicole: »Sondergebiet Logistik: Ackerbesetzer sorgen seit einem Jahr für Aufmerksamkeit«, Beitrag vom 09.05.2020, Hessische/Niedersächsische Allgemeine (HNA). Siehe: <https://www.hna.de/lokales/witzenhausen/neu-eichenberg-ort81650/sondergebiet-logistik-ackerbesetzer-sorgen-seit-einem-jahr-fuer-aufmerksamkeit-13756063.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.
- Fuhrhop, Daniel: Der unsichtbare Wohnraum, Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit, Bielefeld: transcript Verlag 2023. Siehe: <https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/36/db/go/0a9783839469002HnEGJlSXV2Ihc.pdf>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Göttmann, Steffen: »Stadt kippt Solarpark-Projekt«, in: Oderland-Echo, Beitrag vom 19.03.2024. Siehe: <https://epaper.moz.de/bad-freienwalde/oderland-echo/19.03.2024/9C64A91882BB1F18962947BF1FBA3F5A>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.
- Hessischer Rundfunk: »Die Folgen der Bodenversiegelung«, Beitrag vom 05.05.2022. Siehe: <https://www.ardmediathek.de/video/alles-wissen/die-folgen-der-bodenversiegelung/hr/Y3JpZDovL2hyLW9ubGluZS8xNTE2Mzg>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Keller, Gabriela/Knippel, Isabel: »Die Sonne, der Wald und das große Geld«, Blogbeitrag correctiv vom 04.05.2022. Siehe: <https://correctiv.org/aktuelles/klimawandel/2022/05/04/greenwashing-agrarkonzern-plant-solaranlage-und-will-dafuer-wald-roden/>, zuletzt abgerufen am 30.11.2024.
- Neßler, Miriam/Broko-Loga, Anton: »Umverteilung statt Neubau, Skizze einer sozialökologischen Wohnungspolitik«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2022, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.). Siehe: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/bauen-und-wohnen-2022/516385/umverteilung-statt-neubau/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte, Fachserie 15, Sonderheft 1, Wiesbaden 2019.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Wohnen, Auszug aus dem Datenreport 2021, 2021. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

Statistisches Bundesamt (Destatis): 15. Koordinierte Bevölkerungsvorberechnung für Deutschland, 2024. Siehe: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

10. Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten

Katja Schubel

Die *Neue Leipzig Charta* (NLC) gilt als rechtspolitisches Leitdokument für eine am Gemeinwohl orientierte Zukunft europäischer Städte.¹ Der lokalen Umsetzung von Transformationszielen, die im letzten Jahrzehnt in verschiedenen Abkommen auf europäischer als auch internationaler Ebene verankert wurden, bietet sie einen Rahmen an.² Genauer formuliert die Charta fünf konkrete Prinzipien für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung, um eher abstrakte Zielvorgaben – wie etwa das Nachhaltigkeitsziel 11 der *Agenda 2030 der Vereinten Nationen*, wonach »Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig [zu] gestalten« sind – vor Ort realisierbar werden zu lassen. Als relevante Gestaltungsebenen für urbane Wandlungsprozesse nennt die Charta die Quartiersebene, die Kommune sowie funktional zusammenhängende Räume.³ Zudem heißt es, eine nachhaltige sowie widerstandsfähige Stadtentwicklung verlange nach der Abstimmung zwischen benachbarten Kommunen sowie mit dem ländlichen Umland.⁴ Eine Kernforderung der Charta ist es, eine nachhaltige, transparente und gerechte Strategie für Flächennutzung sowie Bodenpolitik zu etablieren, wofür es unter anderem der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme bedürfe.⁵ Auch die *EU-Bio-*

1 Die Neue Leipzig Charta (NLC), 2020.

2 Ebd., S. 1.

3 Ebd., S. 3.

4 Ebd., S. 3.

5 Ebd., S. 11, T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 144.

*diversitätsstrategie*⁶, die *EU-Bodenschutzstrategie 2030*⁷ sowie die *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*⁸ weisen Flächensparen als wichtiges Ziel aus. Hintergrund ist, dass besonders die Versiegelung von Flächen außerhalb vorhandener Siedlungskörper zum irreversiblen Verlust vorhandener fruchtbarer Böden und biodiversitätsreicher Flächen führt.⁹ Hinzu kommt, dass Bodenfläche nur begrenzt zur Verfügung steht. Steter Flächenverbrauch hat daher langfristig zahlreiche, teils unumkehrbare Konsequenzen für das Gemeinwohl. Als Grundlage für landwirtschaftliche Erzeugnisse spielt fruchtbarer Boden beispielsweise eine bedeutende Rolle für den Bestand regionaler Ernährungssysteme und -sicherheit.¹⁰ Diese wiederum sind wesentlich für die Lebensmittelversorgung in Städten. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass es ein zentrales Aktionsfeld progressiver Bodenpolitik und flächenpolitischer Strategien sein muss, Städte vorwiegend nach innen zu entwickeln.¹¹ Obwohl die Strategie der Innenentwicklung schon seit über dreißig Jahren im deutschen Städtebaurecht in der sogenannten *Bodenschutzklausel* verankert ist¹², schreiten Flächenverbrauch und Versiegelung weiter voran. Das liegt daran, dass die Verwirklichung der Innenentwicklung in vielerlei Hinsicht herausforderungsreich ist.¹³ Zu bewältigen sind dabei Fragen wie diese: Wie kann die gemeinwohlorientierte Gestaltung der besonders in größeren Städten einer Vielzahl von Nutzungsansprüchen ausgesetzten, sehr begrenzten urbanen Fläche gelingen? Wie lassen sich kleine Städte – gerade in Ostdeutschland – attraktiver machen, Leerstand und Verfall in den Innenstädten abwenden und Überka-

6 EU Kommission: *EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben* (2020), Unterkapitel 2.2.3, Eindämmung des Flächenverbrauchs und Wiederherstellung von Bodenökosystemen.

7 EU Kommission: *EU Bodenstrategie. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen* (2021). Unterkapitel 3.2.2, Begrenzung des Flächenverbrauchs und der Bodenversiegelung mit einer zirkulären Landnutzung.

8 Die Bundesregierung: *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie* (Weiterentwicklung 2021), S. 140, 270f.

9 Dazu A. Klingenmeier: *Das Ökosystem Boden* in diesem Band.

10 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 58, S. 140. Dazu auch Gesine Langlotz: *Wie die Milch zum Kind kommt. Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat* in diesem Band.

11 Umweltbundesamt (UBA) (Hg.): *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen*, S. 123.

12 M. Neubauer: *Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht*, S. 341.

13 Bodenwelten: *Was tun gegen Flächenverbrauch*, siehe: <https://www.bodenwelten.de/content/was-tun-gegen-flaechenverbrauch>; zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

pazitäten in der Baulandausweisung verhindern? Eine nach innen gerichtete Stadtentwicklung mag komplex sein, für den Schutz des Bodens ist sie jedoch dringend notwendig. Eine Auseinandersetzung mit dieser Komplexität eröffnet zudem transformative Möglichkeitsfenster für die Förderung des urbanen Gemeinwohls.

1. Öffentliches Baurecht: Bauleitplanung und Innenentwicklung

Das Städtebaurecht ist Kernstück des öffentlich-rechtlichen Bodenrechts.¹⁴ Darunter sind alle Vorschriften des öffentlichen Rechts zu verstehen, »die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln«.¹⁵ Diese Normen bestimmen wesentlich die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Bodenpolitik. Darunter wiederum ist die Summe aller von einer Gemeinde vorgesehenen Maßnahmen zur Regelung und Beeinflussung der Bodenpolitik zu verstehen.¹⁶ Auch die Strategie der Innenentwicklung zählt dazu, die in den letzten Jahrzehnten zu einem Leitbild der Stadtentwicklung geworden ist.¹⁷ Das Rechts des Städtebaus spiegelt das.¹⁸ Zentrales städtebaurechtliches Instrument ist die Bauleitplanung, geregelt im ersten Abschnitt des Baugesetzbuches (BauGB).¹⁹ Aufgabe der Bauleitplanung ist es, einen ordnenden Rahmen für die bauliche sowie sonstige Nutzung von gemeindlichen Grundstücken vorzugeben, sie vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Dass die Planungshoheit hierfür bei den Gemeinden liegt, garantiert Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), der ihnen die kommunale Selbstverwaltung zugesteht. Danach können Angelegenheiten, die die örtliche Ge-

¹⁴ J. Grüner: Bodenrecht, S. 282.

¹⁵ Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, vom 03.09.2024, S. 50. Siehe: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024-ref-e.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

¹⁶ UBA: Aktion Flächensparen, S. 74.

¹⁷ S. Reiß-Schmidt: Innenentwicklung, S. 995.

¹⁸ M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 340.

¹⁹ U. Battis, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr: BauGB § 1 Rn. 1.

meinschaft betreffen, von Gemeinden eigenverantwortlich geregelt werden. Wenn städtebauliche Entwicklung sowie Ordnung es erfordern, müssen Gemeinden sogar planen (§ 1 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 BauGB). Die Planung geschieht im Wesentlichen durch das Aufstellen von Bauleitplänen, die vorbereitender oder verbindlicher Natur sein können. Ersteres gilt für den Flächennutzungsplan, welcher für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen die Art der zulässigen Bodennutzung darstellen soll (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Aus diesen vorbereitenden Plänen sollen die verbindlichen Bauleitpläne entwickelt werden, die Bebauungspläne (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB). Als rechtsverbindliche Satzungen (§ 10 Abs. 1 BauGB) binden diese Pläne sowohl Grundstückseigentümer*innen im jeweiligen Gemeindegebiet als auch die Baugenehmigungsbehörden. Bebauungspläne treffen in der Regel nur Aussagen zu kleineren Teilen eines Gemeindegebiets, etwa für ein Quartier oder einige Grundstücke.²⁰

Ziel von Bauleitplänen, also sowohl von Flächennutzungsplänen als auch von Bebauungsplänen, ist nach § 1 Abs. 5 BauGB eine nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere durch die Ausrichtung der Modalitäten der Bodennutzung am Gemeinwohl. Die Norm übersetzt damit unter anderem die Sozial- und Allgemeinwohlbindung des Eigentums, wie sie Art. 14 Abs. 2 GG festschreibt, ins einfache Recht.²¹ Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen ist im BauGB detailliert geregelt. Es umfasst Schritte wie die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung.²² Auf diese Weise sollen möglichst alle betroffenen Interessen ermittelt und in Planungen einbezogen werden. Schließlich wägt der Gemeinderat die relevanten privaten und öffentlichen Belange gegeneinander und untereinander ab (§ 1 Abs. 7 BauGB). Im Ergebnis mündet diese Abwägung dann in die konkreten Festsetzungen des jeweiligen Bauleitplans, die vorgeben, wie ein Gebiet zulässigerweise bebaut und gestaltet werden kann.

Eine nicht abschließende Liste mit bei der bauleitplanerischen Abwägung zu beachtenden Belangen ist § 1 Abs. 6 BauGB zu entnehmen. In dessen Nummer 7a) werden auch Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftspflegebelange u.a. in Bezug auf Boden als abwägungsrelevant ausgewiesen. Noch konkreter ist die in § 1a Abs. 2 BauGB verankerte *Bodenschutzklausel*, die die Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Fläche betont sowie zur Strategie

20 G. Schmidt-Eichstaedt: Bauleitplanung, S. 146.

21 F. Dirnberger, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 1, Rn. 75.

22 §§ 2-4 BauGB.

der Innenentwicklung anregt. Darüber hinaus sind auch die Vorgaben verschiedener anderer Rechtsinstrumente in die Bauleitplanung einzubeziehen. Dazu zählen etwa Gesetze wie das Raumordnungsgesetz (ROG), das übergeordnete Direktiven und Ziele der Raumordnung festlegt. Darin wird die Stärkung der Innenentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG) ebenfalls genannt. Weiterhin relevant sind auch kommunales Satzungsrecht, etwa der für ein Gebiet bestehende Flächennutzungsplan, als auch unverbindliche Konzepte wie beispielsweise städtebauliche Entwicklungskonzepte für bauleitplanerische Abwägungen. Das Recht der Bauleitplanung ist somit als Bestandteil eines Gesamtsystems des Bodenrechts zu verstehen, in dem die Strategie der Innenentwicklung an verschiedenen Stellen zum Ausdruck kommt.

2. Schritte zur Stärkung des Belangs der Innenentwicklung im Recht der Bauleitplanung

Obwohl die Stärkung der Innenentwicklung als Zielsetzung rechtlich verankert ist, schreiten Flächenverbrauch und Versiegelung voran. Ein besseres Verständnis für die Ursachen vermittelt ein näherer Blick darauf, wie sich dieses Ziel in das Recht der Bauleitplanung einfügt. Hervorzuheben ist dabei zunächst die erwähnte *Bodenschutzklausel*, die bereits seit 1987 im Baugesetzbuch zu finden ist.²³ Diese lautet:

»Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen«.

Ein striktes Verbot der erstmaligen Inanspruchnahme und Versiegelung von Flächen außerhalb des Siedlungsgebietes stellt diese Klausel nicht auf; es handelt sich dabei lediglich um einen Abwägungsgrundsatz.²⁴ Dasselbe gilt auch für die im nächsten Satz der Norm folgende sogenannte *Umwandlungs-*

23 M. Neuber: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

24 Ebd., S. 340.

klausel: »Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden«. Das bedeutet, dass diese Klauseln Belange enthalten, die die Kommunen in der bauleitplanerischen Abwägung beachten sollen, das Abwägungsergebnis nehmen sie aber nicht vorweg. Es bleibt somit im Einzelfall einer Kommune überlassen, ob sie neue Fläche am Rande der jeweiligen Gemeinde beansprucht und diese versiegelt oder stattdessen am Ziel der Entwicklung nach innen festhält.

Seitdem die Strategie der Innenentwicklung erstmals ins Baugesetzbuch aufgenommen wurde, haben einige Novellen des Städtebaurechts stattgefunden, die deren Umsetzung – insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung – weiter stärken sollten.²⁵ Als »Herzstück« einer Novelle von 2007 gilt die Einführung von § 13a BauGB.²⁶ Diese Norm sieht ein eigenes, beschleunigtes Verfahren für den Erlass von »Bebauungsplänen der Innenentwicklung« vor.²⁷ Im Zuge einer Innenentwicklungsnovelle im Jahr 2013 wurde zudem § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB eingeführt, der den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung zu einer Planungsleitlinie erhebt, ihr also mehr Gewicht in der bauleitplanerischen Abwägung verleiht.²⁸

Das Vorhandensein von Grün- und Freiräumen ist für die Zukunftsfähigkeit von Städten elementar.²⁹ Diese Erkenntnis ist auch Fundament der Kritik, die im Zusammenhang mit der Einführung von § 13a BauGB geäußert wurde. Um eine schnellere Entwicklung von Städten nach innen voranzubringen, reduziert die Norm die Verfahrensschritte beim Aufstellen von Bebauungsplänen. Die Beteiligungsmöglichkeiten von Öffentlichkeit und Behörden werden verringert, zudem bedarf es keiner Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Kritisiert wurde, dass eine Anwendung

25 U. Battis/S. Mitschang/O. Reidt: Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, S. 961; M. Neuber: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

26 U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, S. 123.

27 M. Kment, in: H. Jarass/M. Kment: BauGB § 13a Rn. 5; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

28 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013, BGBl. I, S. 1548. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1548.pdf%27%5D__1737111275800, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

29 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume, S. 8.

von § 13a BauGB womöglich dazu führen könne, die sozialen und ökologischen Konsequenzen zu verkennen, die eine rein bauliche Nachverdichtung mit sich bringt.³⁰ Das Schließen von Baulücken gehe oft mit dem Verlust räumlicher Nischen einher, die diverse soziale und ökologische Funktionen haben.³¹ So bieten etwa öffentlich zugängliche Parkanlagen Raum für Erholung und Begegnung, ob beim Gassi gehen oder Volleyball spielen. Außerdem inspirieren Brachflächen mancherorts Prozesse »selbstbestimmter Wiederaneignung« zum Beispiel in Form des *Urban Gardening*.³² Wenn zuvor brach liegende Flächen von aktiven Anwohner*innen begrünt und bepflanzt werden, dann entstehen dort über die Zeit mitunter Orte des sozialen Zusammenwachsens, gemeinsamen Erntens und gegenseitigen Kümmerns – um das Grün und um einander. Betreiben Gemeinderat und Stadtverwaltung eine rein auf bauliche Nachverdichtung fokussierte Innenentwicklung, dann geht das zulasten von kreativen Experimenten und Prozessen informeller Stadtgestaltung. Weiterhin wirkt sich der Verlust von Stadtgrün und (grünen) Freiräumen auch negativ auf die kleinklimatischen Bedingungen im urbanen Raum aus.³³ Gedacht sei etwa an die Auswirkung von Versiegelung des Bodens für das innerstädtische Wassermanagement.³⁴ Insgesamt bereiten urbane Grün- und Freiräume die Basis für ein gesundes Leben und sind elementar für resiliente Infrastrukturen.³⁵ Die Aufnahme des bauleitplanerischen Belangs der »ausreichende[n] Versorgung mit Grün- und Freiflächen« (§ 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB) in das Baugesetzbuch im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes von 2021 unterstreicht das.³⁶ Im Einklang

30 D. Gstach/U. Berding: Doppelte Innenentwicklung, S. 668; S. Siedentop/K. Mohr: Innere Werte im Siedlungsbestand, S. 7.

31 Ebd., S. 665.

32 Ebd.

33 BBSR: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume.

34 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) (Hg.): Nationale Wasserstrategie (2023); M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343. Dazu A. Klingenmeier und T. Luthmann: *Wie Versiegelung Wassergerechtigkeit im Weg steht* in diesem Band.

35 NLC, S. 5.

36 Siehe Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz – BauMobG) vom 14.06.2021, BGBl. I S. 1802 (Nr. 33), Art. 1 Änderung des Baugesetzbuches. Siehe: <https://www.buzer.de/gesetz/14736/a273064.htm>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

damit heißt es auch in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 25.03.2023 in Hinblick auf § 13a BauGB, dass die Vorschrift nicht nur auf das Ausnutzen von Baumöglichkeiten abziele, sondern der *qualitativen* Entwicklung von Städten dienen solle, was auch die bauplanerische Festsetzung von Grünflächen – etwa aus klimatischen Gründen – in Bauleitplänen umfasse.³⁷ Das Gericht bezieht sich in dieser Entscheidung auf den auf rechtspolitischer Ebene schon länger diskutierten *Ansatz der doppelten Innenentwicklung*, wonach bauliche und grüne Entwicklung von Städten als konzeptionelle Einheit zu behandeln sind.³⁸

Die bisherigen Änderungen des Baugesetzbuches werden aber nicht ausreichen, um das Vorhandensein von Grün- und Freiräumen zur Genüge zu sichern. Dies ist auch eine Prämisse des Sondergutachtens »Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken« des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) vom Juni 2023.³⁹ Dieser empfiehlt dem Bund, er solle die Kommunen in Zukunft noch stärker beim Erhalt und Ausbau von Grün- und Freiräumen unterstützen. Da auf rechtlicher Ebene bisher noch keine konkreten Anforderungen für urbane grüne Infrastruktur in verschiedenen Gebietstypen (Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete etc.) festgelegt worden seien, solle die Verabschiedung einer bundesweiten Grünraumverordnung erwogen werden, die Orientierungswerte hinsichtlich der Qualität und Quantität von Grünräumen festlegen sowie unbestimmte Rechtsbegriffe in diesem Zusammenhang unmissverständlich klären würde. Eine solche Verordnung könne die Grünraumentwicklung in der planerischen Abwägung beim Aufstellen von Bauleitplänen stärken und zugleich ein Mindestmaß an grüner Infrastruktur auch in sozial benachteiligten Stadtteilen sicherstellen. Insgesamt sei das deutsche Städtebaurecht weiterzuentwickeln, heißt es im SRU-Gutachten. Zwar seien Bebauungspläne als verbindliches Satzungsrecht aufgrund ihrer fachübergreifenden Festlegungen für den Schutz und

37 Vgl. BVerwG 4 CN 5.21, Urteil vom 25. April 2023, Rn. 28. Siehe: <https://www.bverwg.de/250423U4CN5.21.0>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; T. Loscher: BVerwG. Überplanung einer sogenannten Außenbereichsinsel im beschleunigten Verfahren mit Anmerkungen Tobias Loscher, S. 1500.

38 Bundesamt für Naturschutz (BfN): Doppelte Innenentwicklung, S. 10, Rn. 42; BVerwG 4 CN 5.21, Urteil vom 25. April 2023, Rn. 28.

39 Umweltrat (SRU): Sondergutachten. Umwelt und Gesundheit zusammendenken, S. 23, 162f.; W. Köck/M. Neubauer/H. Dahms: Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!, S. 296; dort auch zum Folgenden.

die Ausweitung des städtischen Grüns ein durchaus gut geeignetes Instrument, die meisten Grundstücke in Siedlungsgebieten würden allerdings gar nicht von einem Bebauungsplan erfasst; deren Bebauungs- und Nutzungsstruktur sei vielmehr historisch gewachsen.⁴⁰ In solch unbeplanten innerstädtischen Gebieten bestimmt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB. Die Norm legt fest, dass dann, wenn kein Bebauungsplan besteht, die Anforderungen an ein Vorhaben aus der Umgebung abzuleiten sind. In einer durchweg bebauten Umgebung ganz ohne Grünflächen wäre danach eine Fortführung der Bebauung in Form der baulichen Nachverdichtung – die mit Art und Maß der Umgebungsbebauung harmoniert – grundsätzlich zulässig; was einer ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen eher entgegensteht. Der SRU regt in seinem Gutachten daher an, eine Anpassung des Wortlautes dieser Norm vorzunehmen: So könne in § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB klargestellt werden, dass auch die Grünraumentwicklung zu den »Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse« zählt, die bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens zu beachten sind.⁴¹

Bisher haben einige Novellen des BauGB zur Stärkung der Strategie der Innenentwicklung stattgefunden, die die an sie gerichteten Anforderungen von der rein baulichen hin zur doppelten Innenentwicklung konkretisiert haben.⁴² Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu § 13a BauGB bestärkt dies. Um eine resiliente Entwicklung der Städte im Sinne gesunder Lebensverhältnisse sicherzustellen, benötigt es jedoch weitere Schritte, wie die Empfehlungen des SRU zeigen.

40 M. Burgi: Eigentumsordnung und Wohnungsnot, S. 261.

41 W. Köck/M. Neubauer/H. Dahms: Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!, S. 300.

42 Eine Kurzübersicht relevanter Novellen in T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 145.

3. Bestrebungen für eine weitere BauGB-Novelle: Dreifache Innenentwicklung

Wie sich die Strategie der Innenentwicklung ins Städtebaurecht einfügt, bleibt im Wandel. So hat das Bundeskabinett Anfang September 2024 einen Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung beschlossen.⁴³ Die darin angedachten Änderungen haben zum Ziel, die Anwendung des Städtebaurechts zu vereinfachen und gleichzeitig den verschränkten Krisen unserer Zeit zu begegnen, allen voran Klima- und Wohnkrise. Darin vorgesehen ist beispielsweise eine Sonderregelung für das schnellere Schaffen von neuem Wohnraum (§ 246e BauGB-E).⁴⁴ Außerdem soll die Vornahme von Aufstockungen (durch Änderung des dritten Absatzes von § 31 BauGB-E) erleichtert werden, was Nachverdichtung im Bestand vereinfachen könnte.⁴⁵ Auch einige Maßnahmen zur Klimaadaptation und -anpassung sowie zur Förderung der Grün- und Freiflächenentwicklung sind dem Entwurf zu entnehmen; die soeben aufgeführten Vorschläge des SRU insbesondere für den unbeplanten Innenbereich greift der Entwurfstext allerdings nicht auf. Immerhin sollen bei der Erteilung von Baugenehmigungen nach § 34 BauGB-E auch Anordnungen zugunsten der Klimaanpassung getroffen werden können, die »insbesondere der Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung sowie Gefahren und Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse [dienen]«.⁴⁶

Eine grundlegende Änderung, die der Gesetzesentwurf vorsieht, ist, die Weichen für die bauleitplanerische Abwägung neu zu stellen. Genauer soll danach der zu Beginn des Baugesetzbuches angesiedelte Normkomplex §§ 1-2 BauGB-E, der Aufgaben, Begrifflichkeiten und Grundsätze der Bauleitplanung festschreibt, überarbeitet und dabei an die Formulierungen der Neuen Leipzig Charta angepasst werden.⁴⁷ Vorgesehen ist, die Abwägungsgrundsätze, die beim Aufstellen von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind, anhand der drei in der Charta genannten Zieldimensionen für die Stadt-

43 BMWBSB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Stand vom 03.09.2024. Der Entwurf sieht auch Änderungen der Baunutzungsverordnung und des Raumordnungsgesetzes vor.

44 Ebd., S. 31.

45 Ebd., S. 21.

46 Ebd. S. 21.

47 Ebd., S. 2.

entwicklung – gerecht, grün, produktiv – zu systematisieren.⁴⁸ Weiterhin soll das planerische *Leitbild der dreifachen Innenentwicklung* explizit verankert werden.⁴⁹ Dieses Leitbild erweitert den Ansatz der doppelten Innenentwicklung. Über die bauliche Verdichtung sowie das Schaffen und den Erhalt von Stadtgrün und Freiräumen hinaus bezieht er die räumliche Dimension der Mobilität ein.⁵⁰ Durch die Umgestaltung des Straßenraums sollen vorhandene »graue Potenzialflächen« zur Chance für die Umsetzung der in zahlreichen Abkommen und Dokumenten verankerten Klima- und Umweltschutzziele werden.⁵¹ Denn das Unterfangen Mobilitätswende eröffnet Flächenpotenziale von derzeit für den motorisierten Individualverkehr genutzten Verkehrsflächen, die beispielsweise in Freiräume umgewandelt werden können. In Leipzig wurde etwa eine ehemals für den Autoverkehr genutzte Straße in einen öffentlich zugänglichen und gemeinsam nutzbaren Raum mit Aufenthaltsqualität verwandelt.⁵²

Ziel der dreifachen Innentwicklung ist es, die knappe urbane Fläche effektiv zu nutzen und umzunutzen.⁵³ Das umfasst eine mehrdimensionale Nutzung und Gestaltung von Stadtflächen: So ist angedacht, in das Baugesetzbuch »die Mehrfachnutzung von Flächen« als abwägungsrelevanten Belang aufzunehmen (§ 1 Nr. 2 BauGB-E). Gemeint ist damit, dass ein Raum durch unterschiedliche Nutzungsarten und verschiedene Nutzer*innengruppen in Anspruch genommen wird oder werden kann.⁵⁴ Ein Beispiel ist die Nutzungskombination von Supermärkten, die als häufig eingeschossiges Gebäude einen hohen Flächenverbrauch verursachen. So existiert in Erfurt etwa ein Sportplatz auf dem Dach eines dafür von der Bundesstiftung Baukultur ausgezeichneten Supermarkts.⁵⁵ Oft wird in diesem Zusammenhang

48 NLC, S. 4ff.

49 Entsprechend eines Vorschlags des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum, dazu: BMWBS Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 66.

50 UBA: Dreifache Innenentwicklung, S. 5ff.

51 NLC, S. 5.

52 UBA: Dreifache Innentwicklung, S. 9.

53 Nach dem »Aktionsplan Fläche« des UBA stellt dies einen von drei Bausteinen einer progressiven Flächenpolitik dar.

54 Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR) (Hg.): Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 20.

55 Ebd., S. 23.

auch der Begriff der »Multicodierung« verwendet: Gemeint ist damit die Abkehr davon, Flächen oder Bauwerken bestimmte Einzelfunktionen zuzuweisen, und ein Hinwenden zur »sinnvolle[n] Überlagerung und Verknüpfung verschiedener Funktionen«. ⁵⁶ Ein solche Mehrfachnutzung von Verkehrs-, Freiräumen und Stadtgrün bietet sich sowohl in kleineren als auch größeren Städten an. ⁵⁷ Die Stadt Freiburg wagt auch bereits einen wichtigen Schritt und hat den Ansatz der Mehrfachnutzungen bei der Neuaufstellung des Freiburger Flächennutzungsplans 2040 bedacht. ⁵⁸

Es bestehen Zweifel, ob die geplanten Änderungen insgesamt tatsächlich dazu geeignet wären, eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung im Sinne der Neuen Leipzig Charta zu unterstützen. So kritisieren etwa die *Architects for Future* an dem Entwurf, dass das vielversprechende Leitziel der dreifachen Innentwicklung über den zugleich angedachten sogenannten »Wohn-Bau-Turbo« direkt wieder infrage gestellt werde. ⁵⁹ Die Einführung des § 246e BauGB-E befeue in Zusammenschau mit den Änderungen von § 31 und § 34 BauGB Verwertungs- und Verdrängungsprozesse. Genauer würde die Sonderregelung für Wohnungsbau in § 246e BauGB-E vor allem Bodeneigentümer*innen zu Gute kommen, da dadurch leichter Wohnraum auf den ihnen gehörenden Grundstücken geschaffen werden könnte, was wiederum mit Wertsteigerungen ihres Bodeneigentums einhergehe. ⁶⁰ An den Kosten des durch zusätzlichen Wohnraum ausgelösten Bedarfs an neu zu schaffender Infrastruktur – wie Kindergärten, Schulen, Einrichtungen zur medizinischen Versorgung oder andere gemeinwohlorientierte und soziale Einrichtungen – müssten sich Eigentümer*innen dem Entwurf nach aber nicht beteiligen. Obwohl sie also einen deutlichen Wertzuwachs ihrer Grundstücke verzeichnen könnten, was wiederum Spekulationsprozesse begünstigen würde, müssten sie zu einer gemeinwohlorientierten Innen-

56 BBSR (Hg.): Weißbuch Stadtgrün; IfSR: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 20.

57 D. Gstach/U. Berding: Doppelte Innenentwicklung, S. 665f.

58 Flächennutzungsplan Freiburg 2040: <https://www.freiburg.de/pb/fnp/uebermorgen.html>, zuletzt abgerufen am 24.08.2024; IfSR: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 22.

59 Stellungnahme der Sachverständigen Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, S. 5.

60 Ebd., S. 2.

entwicklung nichts beitragen. Im Ergebnis stünde dies im Widerspruch zu einer der drei Zieldimensionen der Neuen Leipzig Charta: »[d]ie gerechte Stadt«. Insgesamt stelle der Entwurf den Kommunen kein passendes Instrumentarium für eine qualitative Innentwicklung zur Verfügung. Die *Architects for Future* schlagen daher vor, ihn zu ergänzen und Regelungen aufzunehmen, die Investoren, welche Wohnraum schaffen, zugleich an den Kosten der dann notwendig werdenden Infrastruktur beteiligten.⁶¹ Außerdem betonen sie, dass das Absehen von der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung beim »Wohn-Bau-Turbo« intransparente Stadtentwicklungsprozesse begünstige, entgegen einer demokratischen Planungskultur.⁶² Die geplanten Nachjustierungen für die Klimafolgenanpassungen schließlich seien zwar grundsätzlich begrüßenswert, hätten aber stumpfe Klingen: Beispielsweise enthalte der Entwurf einen § 1c Abs. 2 Nr. 6 BauGB-E, der die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen als einen essenziellen Belang im Abwägungsmaterial beim Aufstellen von Bebauungsplänen ausweist.⁶³ Bedacht werden müsse aber, dass – selbst wenn sich dieser Belang als Festsetzung in einem Bebauungsplan wiederfinde – die Planinhalte regelmäßig lediglich Angebote seien und nicht mit der Erteilung einer Umsetzungsverpflichtung gegenüber Bodeneigentümer*innen einhergingen. Zu erwägen sei daher, in den Entwurf aufzunehmen, dass im Falle von Genehmigungen über den »Wohn-Bau-Turbo« zugleich ein Baugebot zu erteilen wäre, das Eigentümer*innen verpflichte, innerhalb beispielsweise von zwei Jahren zu bauen – um so spekulativer Baulandhortung vorzubeugen.⁶⁴

Insgesamt ist der Entwurf nach Einschätzung der *Architects for Future* ohne die gleichzeitige Stärkung bodenpolitischer Instrumente letztlich nicht dazu geeignet, die Ziele der Neuen Leipzig Charta zu verwirklichen. In einem Appel betont auch die *Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung*: »wenn der § 246e in Kraft tritt, bedeutet dies eine Rückkehr zum nicht integrierten Siedlungsbau der 1970er Jahre«. Der Gesetzesentwurf stehe der integrierten Stadtentwicklung im Weg, anstatt sie zu stärken und werde die kommunale Planung verkomplizieren, intransparenter und recht-

61 Ebd.

62 Ebd., S. 3.

63 Ebd., S. 4.

64 Ebd., S. 5, 6. Dort auch zum Folgenden.

lich angreifbar machen.⁶⁵ Nach dem Bruch der Ampelkoalition am 13. November 2024 ist noch offen, ob der Entwurf in Kraft treten wird.⁶⁶ Während insbesondere die Abstimmung der Ziele für die Stadtentwicklung im Baugesetzbuch mit denen der Neuen Leipzig Charta wünschenswert wäre, scheint es angesichts der genannten Kritikpunkte zumindest angebracht, den Stand des Entwurfstextes zu überdenken und den Kommunen auch ein geeignetes bodenpolitisches Instrumentarium zur Verwirklichung der angestrebten Gemeinwohlziele zur Seite zu stellen.

4. Gemeinwohlorientierte dreifache Innenentwicklung: Koproductive Prozesse fördern

Die Entwicklung urbaner Fläche und Infrastruktur hängt derzeit zu einem großen Teil von den Entscheidungen finanzstarker Investoren sowie Privateigentümer*innen ab.⁶⁷ Dagegen richten sich Kämpfe um ein kollektives *Recht auf Stadt*, die mangelnde Mitbestimmung als demokratischen Missstand identifizieren und teils durch Wiederaneignung von Raum demonstrieren, dass es viele Städter*innen gibt, die sich aktiv in die Stadtgestaltung einbringen wollen.⁶⁸ Der Wille und die Möglichkeit zur Mitgestaltung der eigenen Umgebung beeinflusst auch das Funktionieren der Strategie der dreifachen Innenentwicklung, deren Umsetzung gerade auch vom Gelingen der Umwandlung grauer Potenzialflächen abhängt. Für die Umnutzung etwa von Straßenräumen bedarf es schließlich nicht zuletzt auch den Umnutzungswillen der Nutzer*innen oder zumindest ihre Akzeptanz.⁶⁹ Auch in einem

65 Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung: Baugesetzbuchnovelle neu auflegen!, Appel vom 21.09.2024, S. 1.

66 Deutscher Bundestag: Bundeskanzler Scholz wirbt für wichtige Gesetze in letzter Minute, Regierungserklärung vom 13.11.2024. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw46-de-regierungserklaerung-1028728>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

67 Dazu am Beispiel der Top-Down-Stadtentwicklung von Potsdam: A. Tomczak/M. Lutz/H. Zschoge: Make Potsdam Great Again.

68 A. Holm/D. Gebhardt (Hg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung.

69 Dazu beispielhaft die Umfrage: Mehr Aufenthaltsqualität durch Umnutzung von Straßen?, siehe: <https://muenchenunterwegs.de/news/umfrage-mehr-aufenthaltsqualitaet-durch-umnutzung-von-strassen>, zuletzt abgerufen am 30.11.2024.

vom Umweltbundesamt veröffentlichten Hintergrundpapier zur dreifachen Innenentwicklung heißt es, dass diese unter anderem die Integrierung der Akteure der Quartiersebene erfordere.⁷⁰ Doch nicht jede Einbeziehung von Quartiersbewohner*innen ist gleichermaßen für das langfristige Funktionieren von Umnutzungen geeignet. Statt bloß punktueller Partizipation an Entscheidungsprozessen geht es Einwohner*innen, die sich einbringen wollen und die mitunter ein Kollektivrecht auf Stadt einfordern, oft um mehr: Ihr Anliegen ist eine Umverteilung von Gestaltungsmacht anstatt oberflächlicher Einbindung für einen kurzen Zeitraum. Genau dies mag erklären, weshalb informelle und formelle Stadtgestaltungsprozesse oft im Widerstreit zueinander zu stehen scheinen. Zu ihrer Versöhnung bietet sich besonders ein Prinzip der *Neuen Leipzig Charta* an: die *Koproduktion*. Gerade im Zusammenhang mit der dreifachen Innenentwicklung könnte die Möglichkeit der koproduktiven Umgestaltung etwa grauer Potenzialflächen die transformative Kraft der Städter*innen für das Gemeinwohl nicht nur für den Moment und partiell einbeziehen, sondern auf Dauer wirksam werden lassen.⁷¹

Koproduktive Stadtgestaltungsprozesse sind solche, in denen das gemeinsame, gemeinwohlorientierte Stadtmachen der verschiedenen Akteure im Mittelpunkt steht.⁷² Für Kommunen bedeutet dies, den in ihrem Alltag betroffenen Stadtbewohner*innen und zukünftigen Nutzer*innen ein hohes Maß an Mitwirkungsmöglichkeit und Gestaltungsmacht an Planungsprozessen einzuräumen, also auf die Demokratisierung von Stadtgestaltung hinzuwirken.⁷³ Das kann ganz unterschiedlich aussehen, wesentlich ist jedoch, dass es bei Koproduktion nicht bloß um Beteiligung, sondern um eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe geht – und somit in gewisser Weise um partnerschaftliche Kollaboration.⁷⁴ Dementsprechend ist auch das *Partnerschaftsprinzip* relevant, ein weiteres der in der Charta benannten fünf Prinzipien, deren Umsetzung eine Gemeinwohlorientierung der Stadtgestaltung fördern sollen. Allerdings wird der Begriff Gemeinwohl, obgleich er der

70 UBA: Dreifache Innenentwicklung, S. 12; so auch M. Hardinghaus et al.: Maßnahmen zur Neuverteilung und Umwidmung von Verkehrsflächen, S. 85.

71 Ganz im Sinne des Untertitels der Neuen Leipzig Charta »Die transformative Kraft der Städte«.

72 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, S. 6, S. 111, siehe oben.

73 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Bundespreis Koop Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele, S. 24.

74 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, S. 90.

wesentliche Orientierungspunkt in der Charta ist, in dieser nicht definiert. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass sich gemeinwohlorientierte Gesellschaftsverhältnisse nicht im technokratischen Sinne planen und gestalten lassen, sondern Aushandlungsprozesse erfordern.⁷⁵ Anstatt den Begriff somit kontextlos definieren zu wollen, wird das Gemeinwohl in der Charta als Gegenstand und Ergebnis einer fortlaufend stattfindenden lokalen Aushandlung und mithin offener Begriff behandelt. Besonders die Anwendung des Prinzips der Koproduktion hat das Potenzial, solche Aushandlungsdynamiken zu ermöglichen und zu verstetigen, in denen die unterschiedlichen Akteure die gleiche Chance haben, gehört zu werden und an der Stadtgestaltung auf Dauer mitzuwirken.

Koproduktion kann einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Bereich der Stadtgestaltung hin zur Gemeinwohlorientierung bedeuten. Auf Seiten der städtischen Verwaltung erfordert das, eine kooperative Ermöglichungskultur zu etablieren, welche gemeinwohlorientierte Projekte und Prozesse fördert.⁷⁶ Ein wichtiger Ansatz zur Umsetzung ist die *Neue Bodenpolitik*, worunter der gezielte Einsatz von Planungsprozessen und des Baurechts für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung verstanden werden kann.⁷⁷ Ihr Ziel ist unter anderem die Herstellung von *Flächengerechtigkeit*, im Sinne einer gerechten Verteilung von städtischem Raum.⁷⁸ Das beginnt mit dem Ausnutzen rechtlicher Spielräume, etwa im geltenden Baurecht, um gemeinwohlorientierten Initiativen Zugang und Nutzungsmöglichkeiten einzuräumen und damit das Entstehen von Inseln urbaner Transformationen zu unterstützen.⁷⁹ Orientierung hierfür bietet beispielsweise die Broschüre »Baurecht auf Stadt machen«, die das nationale Jugendforum der Stadtmacher*innen, die *Urbane Liga*, entwickelt hat.⁸⁰ Darin enthalten sind Anregungen für die Anwendung des Baurechts, um gemeinwohlorientierte Projekte zu verwirklichen. Langfristig sollte jedoch auf die Demokratisierung der gesamten Planungskultur abge-

75 M. Becker: Die Neue Leipzig Charta und die besondere Relevanz von Gemeinwesenarbeit für deren Umsetzung; M. Gennies: Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, S. 17.

76 Dazu Annabella Jakab und Jan Brunner: *Gemeinwohlverpachtung* in diesem Band.

77 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, Neue Bodenpolitik, S. 20.

78 Ebd., S. 63.

79 Ebd., S. 58.

80 Urbane Liga: Baurecht auf Stadt machen, Broschüre; außerdem dazu Urbane Liga: Kodex Kooperative Stadt → Aufruf zur gemeinschaftlichen Stadtgestaltung.

zielt werden, und damit auf einen Wandel von Wachstumsfixierung zu Gemeinwohlorientierung. Der Änderungsbedarf betrifft auch den rechtlichen Rahmen von Planungsprozessen insgesamt. Im Städtebaurecht sollten Instrumente und Verfahren verankert werden, die auf den Prinzipien der *Neuen Leipzig Charta* beruhen und insbesondere die prozesshafte Aushandlung von Gemeinwohlfragen im Rahmen koproduktiver Innenentwicklung garantieren. Derzeit beinhaltet das öffentlich-rechtliche Bodenrecht und hier insbesondere das Baugesetzbuch keine Rechtsgrundlagen für Koproduktionsprozesse.⁸¹ Ein vielversprechendes Reformprojekt wäre die Verrechtlichung von *Commons-Public-Partnerships*.⁸²

Nationale Stadtentwicklungspolitik – Vernetzung für gemeinwohlorientierte urbane Zukünfte

»Integrierte Stadtentwicklung beginnt mit uns« heißt es auf der Webseite Nationale Stadtentwicklungspolitik. Diese Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen wurde 2007 ins Leben gerufen. Sie versteht sich als Impulsgeberin für einen fachübergreifenden Austausch zu Fragen der nationalen und internationalen Stadtentwicklung. Ihr Ziel ist es, der Neuen Leipzig Charta zur Umsetzung zu verhelfen. So wurde im Jahr 2021 der Bundespreis Koop.Stadt für Kommunen ausgeschrieben, um kooperative Stadtgestaltungsprojekte aktiv zu fördern. Verliehen wurde der Preis vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Im Vorwort der im Anschluss erschienenen Publikation, in der die unterschiedlichen Wege ausgewertet und Ansätze systematisiert werden, heißt es: »Die ausgezeichneten Kommunen, im Grund aber alle, die am Wettbewerb beteiligt waren, haben mit bewährten Routinen gebrochen und neue Allianzen geschmiedet, die die kommunale Entwicklung voranbringen. [...] Neue Formen der Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu etablieren und neue Möglichkeitsräume zu eröffnen, das ist eine Zukunftsaufgabe für alle Kommunen«. Die Broschüre selbst ermöglicht eine Übersicht über die

81 Der städtebauliche Vertrag ist nicht geeignet.

82 Dazu Katja Schubel: *Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung urbaner und ländlicher Bodenbeziehungen* in diesem Band.

vielfältigen Schritte, die auf kommunaler Ebene gewagt wurden. Sie liefert einen Art Inspirations- und Werkzeugkasten für die Förderung von Koproduktion. Auf die darin gelisteten Beispiele könnte auch bei der dreifachen Innenentwicklung zurückgegriffen werden, um Stadtbewohner*innen in dauerhaft Gestaltungsprozesse einzubeziehen. Genannt werden etwa Formen des Quartiersmanagements von unten, die Vergabe von Erbbaurechten an Stadtmacher*innen oder das Einrichten einer Raumbörse zugunsten der transparenten Zuweisung von Raumnutzungsmöglichkeiten an gemeinwohlorientierte Projekte und Initiativen der Stadtgestaltung von unten.

Zur Webseite: https://stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Initiative/Initiative/initiative_node.html, zuletzt abgerufen am 24.08.2024. Zur Publikation: https://koop-stadt.de/wpfiles/wp-content/uploads/2022/02/211203_Koop_Mag_21x27_barr-FINAL-ua.pdf, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

Wesentliche Voraussetzung für Koproduktionsprozesse sind Transparenz und Demokratisierung der Liegenschaftspolitik. Dadurch würden vorhandene Nutzungspotenziale an Boden und dem darüberliegenden Raum für gemeinwohlorientierte Projekte sichtbar. Sie könnten dann in einem demokratischen Verfahren zugänglich gemacht und gestaltbar werden. Konkret könnte etwa die Einführung und Standardisierung eines transparenten öffentlichen Liegenschaftskatasters die Grundlage für eine demokratisierte Planungskultur hin zur koproduktiven Gestaltung und selbstbestimmten Verwaltung von Boden und Raum schaffen. Dies würde eine Art der Vergesellschaftung von Liegenschaftspolitik und Stadtplanung darstellen.⁸³

Die Transparenz kommunaler Liegenschaftspolitik und das Ermöglichen von Koproduktion könnten zusammengekommen dem Entstehen von *Postwachstumsstädten* den Weg ebnen. *Postwachstum*, das meint die Vision einer zukunftsfähigen Stadt, die sich als Ökosystem und Beziehungsnetz begreift,

83 Zu den ersten, realen Schritten eines anderen Ansatzes zur Vergesellschaftung *Rabea Berfelde und Justus Henze: Deutsche Wohnen und Co. Enteignen! Urbane Impulse – Rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage* in diesem Band.

in dem alles zusammenhängt.⁸⁴ Kompass des Zusammenlebens ist hier somit nicht stetes Wachstum und Gewinnorientierung, sondern das Gemeinwohl. Charakter und Gestalt der urbanen Quartiere sind hier von (kollektiver) Selbstbestimmung und Solidarität geprägt. Um diese Vision zu verwirklichen, braucht es nicht weniger als einen kulturellen Wandel, der individuelle und kollektive Denk-, Lebens- und Handlungsmuster erfasst: eine Transformation der materiellen und immateriellen Infrastrukturen, aufbauend auf der grundlegenden Veränderung zwischenmenschlicher Beziehungsweisen.⁸⁵ Die Umverteilung von Gestaltungsmacht im Rahmen von Koproduktionsprozessen und gesellschaftliche Beziehungen der konkret gelebten Solidarität⁸⁶ wären dem zweifelsohne zuträglich – ebenso wie ein besseres Verständnis für Bodenschutz. Gerade die dreifache Innenentwicklung hat das Potenzial, neben dem Flächensparen auch der Flächengerechtigkeit zu dienen und derart auf lange Sicht grundlegende urbane Transformationen zu ermöglichen.

Ein mancherorts bereits gangbarer Pfad zur Koproduktion ist die Vergabe von Grundstücken im *Konzeptverfahren*.⁸⁷ Öffentliche Liegenschaften werden hier anhand gewisser Gemeinwohlziele vergeben. In Betracht kommt dabei eine Eigentumsübertragung im Wege des Verkaufes an gemeinwohlorientierte Initiativen, aber auch die »bloße« Übertragung von Nutzungsrechten an einem Grundstück für einen längeren Zeitraum, etwa im Wege der Vergabe von Erbbaurechten. In der Praxis kommen eine Vielzahl von Modellen zur Anwendung, die zwar alle als Konzeptverfahren bezeichnet werden, deren Ausgestaltung teils jedoch sehr verschieden ist.⁸⁸ Diese Verfahren eint aber, dass hier nicht die finanziell Meistbietenden ein Grundstück erhalten, sondern die Entscheidung zum Verkauf oder der Vergabe von Nutzungsrechten wesentlich von der Qualität einer Idee abhängt – zumeist also der Vereinbarkeit des jeweilig eingereichten Konzeptes für die

84 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohl glossar, S. 116.

85 B. Adamczak: Beziehungsweise Revolution. 1917, 1968 und kommende.

86 S. Federici: Re-enchanting the World. Feminism and the Politics of the Commons, S. 99.

87 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Bundespreis Koop Stadt, S. 22. Dazu Birgit Kasper: *Der Frankfurter Baulandbeschluss: Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie* in diesem Band.

88 Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, S. 4; zur rechtlichen Ausgestaltung in H. Weiß/B. Reuß: *Kommunale Grundstücksvergabe: Rechtliche Rahmenbedingungen der Konzeptvergabe*.

zukünftige Nutzung und Gestaltung eines Grundstücks mit den zentralen Zielen der Stadtentwicklung.⁸⁹

Das Projekt »Stadtmachen am Büchel«¹ in Aachen ist ein Beispiel dafür, wie gegenwärtig die koproduktive Wiederbelebung grauer Potenzialfläche im Sinne der dreifachen Innenentwicklung und im Wege eines Konzeptverfahrens aussehen kann. In dem Projektgebiet stand lange Zeit ein großes Parkhaus, welches abgerissen wurde. Die Stadt erwarb die Flächen und gründete eine eigene Entwicklungsgesellschaft (SEGA). Deren Aufgabe ist es, für eine demokratische Planungskultur zu sorgen, indem sie unterschiedliche Vereine, Initiativen, Bürger*innen und auch der Hochschule die Mitgestaltung der zukünftigen Nutzung dieser Fläche ermöglicht. Die Gesamtidee für die Fläche ist es, eine »offene Wiese« (Grün- und Freifläche) als Freiraum entstehen zu lassen, an deren Rändern nach Konzeptvergabe gebaut werden kann.

1 Zur Webseite: <https://www.buechel-aachen.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dazu auch in der Broschüre: Nationale Stadtentwicklungspolitik, Bundespreis Koop Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele, S. 23.

5. Innenentwicklungshürden – Kommunale Handlungslogiken und Rahmenbedingungen

Ob einfach oder mehrfach, top-down oder koproduktiv: Für eine Entwicklung von Städten nach innen müssen Flächen und Räume innerhalb des Siedlungskörpers gefunden werden. Das bereitet einige praktischen Herausforderungen. Zunächst ist die Identifikation von Innenentwicklungspotenzialen zeitaufwändig, da diese meist kleinteilig sind und im Gemeindegebiet verstreut liegen.⁹⁰ Wenn Potenzialflächen und -räume identifiziert wurden, kommt hinzu, dass Kommunen nur dann größtmöglichen Einfluss auf ihre Entwicklung nehmen können, wenn ein Grundstück sowie ein darauf befind-

89 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohl-glossar, S. 88.

90 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 143.

liches Gebäude in ihrem Eigentum steht.⁹¹ Oft ist dies nicht der Fall, stattdessen besteht Privateigentum und zusätzlich sind die privaten Eigentumsstrukturen im Innenbereich häufig höchst komplex: Wenn in einer Kommune also Interesse besteht, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln oder etwa das Raumpotenzial von Leerstand zu nutzen, kommt es in vielen Fällen auf die Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen an.⁹² Die aktuelle Baulandumfrage hat jedoch gezeigt, dass der Anteil der »schwierigen Grundstücke« – also solche, bei denen es den Eigentümer*innen an dieser Mitwirkungsbereitschaft gerade fehlt – zunimmt.⁹³ Zwar könnte eine Kommune ihnen auch den Kauf der Flächen oder Gebäude anbieten, dies setzt aber einerseits finanzielle Ressourcen voraus, andererseits erfordert der Kauf ebenso die Bereitschaft und den Willen der Eigentümer*innen zum Verkauf. Viele wollen ihre städtischen Grundstücke aber gerade nicht verkaufen, sondern beispielsweise dem Nachwuchs vererben oder sie (auch) als Wertanlage und Spekulationsobjekte nutzen.⁹⁴ In Betracht käme in diesem Fall die Anwendung städtebaurechtlicher Instrumente, von denen einige auch die Enteignung zu Gemeinwohlzwecken zulassen, diesen Schritt wagen Gemeinden jedoch kaum – und wenn, dann ist der vorbereitende Prozess oft langwierig.⁹⁵

Insgesamt ist bei der Innenentwicklung beinahe zwangsläufig mit stadtplanerischen Konflikten sowie Kosten zu rechnen, die bei einer Überplanung der »grünen Wiese« im Außenbereich vermieden werden können. Für die Gemeinden bedeutet sie somit einen deutlich höheren Steuerungsaufwand als eine Entwicklung des Siedlungskörpers nach außen.⁹⁶ An den dafür notwendigen personellen und finanziellen Kapazitäten fehlt es häufig.⁹⁷ Gebrauch

91 UBA: Innenentwicklung in städtischen Quartieren, S. 16.

92 S. Bock/T. Preuß: Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung, S. 22.

93 Dazu Baulandumfrage 2019, siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/baulandumfrage/01-start.html>, zuletzt abgerufen am 24.02.2024; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 134.

94 A. Bunzel/E. M. Niemeyer: Baulandentwicklung, S. 747; J. Bovet: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?, S. 33.

95 Dazu detaillierter im nächsten Abschnitt dieses Beitrags.

96 S. Eichhorn/S. Siedentop: Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011, S. 654; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343.

97 A. Blum et al.: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, S. 164.

würde beispielsweise mehr Verwaltungspersonal, welches Tätigkeiten wie das Identifizieren von Innenentwicklungspotenzialen oder die Kommunikation mit Eigentümer*innen übernehmen kann. Hinzukommt, dass es Akteuren in der Kommunalpolitik oft darum geht, ihren Wähler*innen schnelle Antworten auf Problemlagen zu präsentieren und sie daher eher Priorität darauf legen, am Ortsrand neue Perspektiven für das Wohnen durch die Ausweisung von Bauland zu schaffen und so dem verbreiteten Traum vom Eigenheim Genüge zu tun: Flächensparen muss dann hinter solchen kurzfristigen kommunalen Zielen zurückstehen.⁹⁸ Dabei sind es besonders die zum Schrumpfen neigenden Gemeinden, die Neubaugebiete am Siedlungsrand ausweisen, um den Einwohner*innen die beliebte Wohnform des freistehenden Einfamilienhauses zu ermöglichen.⁹⁹ Dieses Phänomen wird auch als *Baulandparadoxon* bezeichnet, was den Widerspruch beschreibt, dass Flächen und Gebäude im Innenbereich von schrumpfenden Gemeinden nicht genutzt werden, brach liegen oder verfallen, gleichzeitig aber neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen, versiegelt und bebaut werden. Begünstigt wird dieses Phänomen auch dadurch, dass Bodenpreise im Stadtgebiet meist um einiges höher sind als im Außenbereich.¹⁰⁰ Und schließlich treibt auch das Wachstumsparadigma westlicher Gesellschaften die Außenentwicklung und einhergehenden Flächenverbrauch voran.¹⁰¹

Angesichts der Konsequenzen weiteren Flächenverbrauchs bedarf es der Wissensvermittlung und eines gesellschaftlichen Bewusstseinswandels zum Thema Bodenschutz. Doch das kostet Zeit. Kurzfristig sollten zumindest ökonomische Fehlanreize behoben werden, die Flächenverbrauch befeuern, etwa dadurch, vorhandene Förderprogramme auf die Vereinbarkeit mit Flächensparzielen zu überprüfen, um keine ökonomischen Anreize für Projekte im Außenbereich zu schaffen.¹⁰² Zudem sollten der Bund und die Länder die Kommunen bei der Innenentwicklung finanziell unterstüt-

98 UBA: Aktionsplan Flächensparen, S. 95.

99 UBA: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, S. 93; J. Bovet: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343; dort auch zum Folgenden.

100 T. Franz: Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 68f.; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343.

101 Ebd.

102 Ebd., S. 18.

zen: In Baden-Württemberg existiert etwa das Programm *Flächen gewinnen durch Innenentwicklung*, das auch die Förderung einer Stelle für kommunales Flächenmanagement vorsieht.¹⁰³ Außerdem bräuchte es gerade für Verwaltungspersonal Schulungen und generell eine konsequente Ausrichtung der Kommunen auf progressive Bodenpolitik.

6. Städtebaurechtliche Instrumente zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Ob es um das Schließen von Baulücken geht, die Mobilisierung von Baulandpotenzialen, das Wiedernutzbarmachen von Brachflächen, die Umnutzung von Gebäuden oder Nachverdichtung: Für die Verwirklichung der Strategie der Innenentwicklung in den Kommunen ist das ihnen zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium wesentlich. Relevant ist hier nicht nur das Recht der Bauleitplanung, einschließlich der Regelungen zur Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, vielmehr müssen die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten zur Innenentwicklung auch faktisch ausgenutzt werden können. Zu diesem Zweck kann die Gemeinde auf das im *Allgemeinen Städtebaurecht* geregelte Instrumentarium zur *Sicherung der Bauleitplanung* (geregelt in §§ 14–28 BauGB) als auch Instrumente des *Besonderen Städtebaurechts* (dazu §§ 136–191 BauGB) zurückgreifen.

Zur *Sicherung der Bauleitplanung* bietet das Allgemeine Städtebaurecht für die Zeit, während der ein Bebauungsplans Gegenstand von Beratungen ist, den Erlass einer *Veränderungssperre* (§§ 14, 16ff. BauGB) bzw. das Zurückstellen bestimmter *Baugesuche* (§ 15 BauGB) an. Beides kann verhindern, dass Fakten geschaffen werden, welche künftig geltenden Plänen und ihren Zielen – beispielsweise der Innentwicklung – entgegenstehen. Auch eine *Grundstücksteilung* (§ 19 BauGB) kann nützen, wenn eine Eigentümerin nicht bereit ist, ihr ganzes Grundstück zu bebauen oder zu verkaufen, aber zumindest einen Teil. Von besonderer Bedeutung aber ist das *gemeindliche Vorkaufsrecht* (§§ 24 BauGB). Es handelt sich dabei um ein wichtiges Instru-

103 Baden-Württemberg Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen: Förderprogramm Fläche gewinnen durch Innentwicklung: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung>, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

ment des oben beschriebenen Ansatzes der *Neuen Bodenpolitik*, zu der eine aktive Liegenschaftspolitik im Sinne der Bodenbevorratung zählt.¹⁰⁴ Dass das Baugesetzbuch den Gemeinden die Möglichkeit der Ausübung von Vorkaufsrechten einräumt, meint, dass es sie beim Erwerb von Fläche in ihrem Gebiet privilegiert, und damit den herausragenden Wert des Bodens für das Gemeinwohl anerkennt. Indem Gemeinden Boden kaufen und bevorraten, sichern sie zugleich Potenzialflächen für weitere Innentwicklung, die sie direkt gestalten können, ohne zunächst mit Privateigentümer*innen in den Kontakt treten und auf deren Mitwirkungsbereitschaft hinwirken zu müssen. Die geplante Novelle des Baugesetzbuches sieht in Hinblick auf das gemeindliche Vorkaufsrecht gewisse Änderungen vor, mit dem Zweck dessen Ausübungsmöglichkeiten auszuweiten – dennoch verschenkt der Entwurf einige Potenziale zugunsten der gemeindlichen Bodenbevorratung.¹⁰⁵ So weisen die *Architects for Future* darauf hin, dass für die tatsächliche Umsetzbarkeit des Anliegens der Versorgung mit Grün- und Freiräumen auch diesbezüglich Vorkaufsrechte von Kommunen ausgebaut werden sollten.¹⁰⁶ Hervorzuheben ist jedoch, dass im Gesetzesentwurf zumindest angedacht ist, Umgehungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechtsfalls durch Anteilskäufe (sogenannte *Share Deals*) einzudämmen.¹⁰⁷ Hintergrund ist, dass in den Städten und Gemeinden verstärkt beobachtet wurde, dass Unternehmen ihre Grundstücke anstatt zu verkaufen, über *Share Deals* als Teil eines wirtschaftlichen Unternehmens übertragen.¹⁰⁸ In diesem Fall liegt dann gerade kein Kaufvertrag über ein Grundstück vor, bei dem einer Gemeinden ein Vorkaufsrecht zukäme. Die Anteilskäufe dienen dazu, dieses gemeindliche Privileg zu umgehen. Mit den angedachten Änderungen könnten das verhindert werden.

104 Nationale Stadtentwicklungspolitik: GemeinwohlGLOSSAR, S. 20, S. 43.

105 Dazu Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

106 Stellungnahme der Sachverständigen Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, S. 5.

107 BMWStB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 50.

108 Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.): *Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts*, S. 56.

Wenn es um die Aktivierung und Mobilisierung von Innentwicklungs potenzialen geht, kann weiterhin auf die Instrumente des *Besondere Städtebaurechts* zurückgegriffen werden. Diese bieten sich grundsätzlich besonders dann an, wenn es an der Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen fehlt, da alle diese Instrumente im Wege der *Enteignung* (§ 85 BauGB) durchsetzbar sind. Sie können also zu Gemeinwohlzwecken auch gegen den Willen der Eigentümer zur Anwendung kommen, sollten diese nicht bereit oder in der Lage sein, eine Entwicklung des Grundstücks im Sinne des planungsrechtlich Zulässigen selbst zu übernehmen. Sie erlauben somit direkte Zugriffsmöglichkeiten, sind jedoch äußerst voraussetzungs- voll und ihre Durchsetzung mit personellen wie finanziellen Aufwand verbunden.¹⁰⁹

Zu den Instrumenten des *Besondere Städtebaurechts* zählt zunächst das *hoheitliche Baugebot* (§ 176 BauGB). Mit Erteilung eines solchen Gebotes können Gemeinden »eine Eigentümerin verpflichten, innerhalb einer bestimmten und angemessenen Frist das eigene Grundstück im Rahmen des bauplanungsrechtlich Zulässigen zu bebauen«. In der Praxis kommt dieses Instrument kaum zur Anwendung, was auch den engen tatbestandlichen Anordnungsvoraussetzungen der Norm geschuldet ist sowie den Schwierigkeiten bei seiner Durchsetzung.¹¹⁰ Zwar kommt bei einem Baugebot als ultima ratio auch die Enteignung in Betracht, zugleich weist aber das zuvor erforderliche Verfahren eine stark kooperative Komponente auf und sieht die intensive Beratung der Eigentümerin als notwendigen Schritt vor. Das Baugebot ist somit zwar grundsätzlich für das Schließen von Baulücken geeignet, allerdings nimmt der in diesem Zusammenhang durchzuführende Prozess viel Zeit in Anspruch.¹¹¹ Das Baulandmobilisierungsgesetz hat hier bereits einige Hürden abgesenkt; doch es bräuchte weitere Rechtsänderun-

109 UBA: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächen- sparen, S. 62.

110 A. Bunzel et al.: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis; B. Stüer: Baugebot nach § 176 BauGB – Ein stumpfes Schwert?, S. 337ff.; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwick- lungsmaßnahme, S. 147.

111 T. Kötter et al.: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch, S. 36.

gen, damit Baugebote häufiger und nicht nur – wie gegenwärtig der Fall – im absoluten Ausnahmefall eingesetzt werden.¹¹²

Weiterhin kommen *städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* (§§ 136-164b BauGB) in Betracht, die auf die Behebung städtebaulicher Missstände zielen.¹¹³ Sie ermöglichen eine umfassende Umgestaltung, in dem Sinne, dass insbesondere bebaute Gebiete mit Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen auf Basis einer integrierten Planung saniert werden. Dazu zählen Maßnahmen wie die Modernisierung oder auch der Rückbau verwahrloster Bestände; die Neugestaltung von Innenstädten sowie des fließenden und ruhenden Verkehrs.¹¹⁴ Auf die Mobilisierung von – vor allem dispers verteilter – Baulücken und Brachflächen ist das sanierungsrechtliche Instrumentarium hingegen nicht ausgelegt und hierfür auch nicht zulässig.¹¹⁵ Ähnliches gilt für die *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (geregelt in §§ 165-171 BauGB).¹¹⁶ Dieses Instrument kann zur erstmaligen Entwicklung von Ortsteilen sowie zur Wiedernutzung brachgefallener städtebaulicher Gebiete eingesetzt werden, ist für die Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen oder einzelne Baulücken jedoch ebenfalls nicht geeignet.¹¹⁷ Zu nennen sind schließlich noch die *Maßnahmen des Stadtumbaus* nach §§ 171ff. BauGB. Diese lassen Aktivierungen und Umnutzungen von Baulücken und Brachflächen zu, sie stehen aber nicht im Fokus der Maßnahme.¹¹⁸ Vielmehr hat das Instrument zum Zweck, dass in Gebieten mit deutlichem Funktionsverlust nachhaltige städtebauliche Strukturen hergestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die genannten hoheitlichen Maßnahmen, die das Besondere Städtebaurecht anbietet, für die Innenentwicklung nur bedingt geeignet sind. Zum Zwecke einer gleichzeitigen Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen und Baulücken, die über das Gemeindegebiet verteilt sind und untereinander keinen funktionalen

112 D. Löhr: Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, S. 55.

113 Ebd., S. 33.

114 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Besonderes Städtebaurecht, S. 199.

115 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 149.

116 Ebd. S. 36, dort auch zum Folgenden. Später in diesem Beitrag unter Punkt 7. zu den Potenzialen einer Neuregelung dieser Normkomplexes für Innenentwicklung und urbane Transformationen.

117 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 149.

118 Ebd.

Zusammenhang aufweisen, kommt keines von ihnen infrage.¹¹⁹ Deshalb hatten die AG *Aktive Liegenschaftspolitik* und die *Baulandkommission* die Weiterentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen empfohlen.¹²⁰ Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes von 2021 wurde auch bereits ein neuer Tatbestand eingeführt: § 171 a BauGB sieht nun ein *Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung* vor, wonach ein strategisches Gebietskonzept für baureife, noch unbebaute oder ungenutzte Grundstücke erarbeitet werden kann, die nicht in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Dies ist zwar ein erster Schritt dahin, verteilte Innenentwicklungspotenziale nutzen zu können, die tatsächliche Steuerungswirkung solcher Entwicklungskonzepte ist jedoch fraglich.¹²¹ So sind die Konzepte lediglich informeller Natur. Sie sollen zwar gemäß § 1 Abs. 6 BauGB beim Aufstellen von Bauleitplänen beachtet werden und wären mithin bei der Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung grundsätzlich einzubeziehen, könnten jedoch im Rahmen der Abwägung von anderen Belangen verdrängt werden. Immerhin aber sind für die Vorbereitung solcher Konzepte gebäude- und flächenbezogene Informationen zu etwa Brachflächen, Gebäudeleerständen, Baulücken oder untergenutzten Grundstücken zu ermitteln.¹²² Dahingehende Ermittlungen sind ein wesentlicher Schritt hin zum Ausnutzen von Innentwicklungspotenzialen, der nach geltender Rechtslage jedoch nur dann durchgeführt werden muss, wenn sich Gemeinden für die Erstellung eines Konzeptes im Sinne des § 171a BauGB entscheiden. Letzten Endes bleibt abzuwarten, inwiefern § 171a BauGB einen Beitrag zum Ausnutzen von Innenentwicklungspotenzialen leistet. In der einschlägigen Literatur wird die Norm als unzureichend eingeschätzt.¹²³ Dasselbe dürfte auch für die Modifizierung gelten, die der Gesetzesentwurf zur

119 Ebd.

120 Arbeitsgemeinschaft »Aktive Liegenschaftspolitik« (im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Zentrale Ergebnisse für die Kurzfassung des Endberichts des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen, S. 2 f.) sowie der Baulandkommission, BR-Drs. 686/20, S. 16, S. 29 f.

121 R. Breuer: Das Baulandmobilisierungsgesetz, S. 591; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 148.

122 S. Mitschang: Informelle Planungen nach § 176a BauGB; Mitschang, Stephan in: U. Batits/M. Krautzberger/R-P. Löhr, BauGB § 176a, Rn. 1-7.

123 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 150.

Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorsieht.¹²⁴ Danach würde den Kommunen ermöglicht, ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Umsetzung des Ansatzes der dreifachen Innenentwicklung zu erlassen. Solche Konzepte sollen außerdem neben baulichen Maßnahmen auch solche zur Klimaanpassung sowie für Entsiegelung und Begrünung enthalten, wenn dadurch Bodenfunktionen wiederhergestellt werden können und den Folgen des Klimawandels entgegengewirkt werden kann. Etwas an dem unverbindlichen Charakter dieser Konzepte zu ändern, ist jedoch nicht angedacht.

Die Verabschiedung des jüngsten Gesetzesentwurfes würde zwar die Prinzipien und Ziele der *Neuen Leipzig Charta* auf formalrechtlicher Ebene verankern, für die Stärkung einer integrierten Stadtentwicklung nach innen ist er – wie oben beschrieben – jedoch kaum geeignet. Es besteht daher Nachbesserungsbedarf. Erwogen werden sollte insbesondere der Vorschlag der Einführung einer eigenen *Innenentwicklungsmaßnahme* (IEM).¹²⁵ Dieser Vorschlag beinhaltet, dass eine Norm ins Baugesetzbuch eingefügt wird, nach der Kommunen eine (verbindliche) Satzung aufstellen könnten, die Gebiete im Innenbereich einer Stadt mit Entwicklungspotenzialen bestimmt und bestehende Baurechte durch eine Bauverpflichtung aktiviert, um so Wohn- und Arbeitsstättenbedarfe im Wege der Innenentwicklung zu befriedigen. Auf die Aktivierung baureifer Grundstücke allein wäre dieser Vorschlag jedoch nicht begrenzt. Weiterhin würde geregelt, dass parallel auch Baurecht durch Aufstellen oder Ändern eines Bebauungsplans geschaffen werden kann. In dem Fall, dass eine Eigentümerin der Bauverpflichtung nicht innerhalb einer Frist nachkommt, soll der Gemeinde zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Grundlage des *Verkehrswertes* (§ 194 BauGB) ein Kaufangebot zu unterbreiten. Würde dieses Angebot von der Eigentümerin abgelehnt, könnte als ultima ratio von der Möglichkeit einer Enteignung Gebrauch gemacht werden. Die Durchführung eines Planspiels, an welchem sich acht Kommunen bundesweit beteiligt haben, hat gezeigt, dass in den Gemeinden Bedarf für eine solche Maßnahme vorhanden ist und ihr

124 BMWSB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 27.

125 Ebd.; An späterer Stelle in diesem Beitrag (10.) auch zu den Vorschlägen zur transformativen Innentwicklung des Forschungsteam *Obsolete Stadt: Obsolete Stadt*. Kurzfassung.

Einsatz akzeptiert würde.¹²⁶ Zudem bestätigt ein Gutachten die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit einer solchen Maßnahme.¹²⁷

Weiterführend sollte auch erwogen werden, die Stadtentwicklung nach innen koproduktiv zu gestalten und entsprechende Regelungen ins Baugesetzbuch aufzunehmen; gerade um das Leitbild der dreifachen Innenentwicklung nicht nur im Baugesetzbuch zu verankern, sondern seine tatsächliche Umsetzung zu erleichtern. Für einen tiefgreifenden Wandel der Stadtplanungskultur im Sinne einer Demokratisierung und zugunsten des Gemeinwohls wäre dies erforderlich.

7. Forschung zu urbaner Obsoleszenz: Innenentwicklungspotenziale systematisieren und gemeinwohlorientiert transformieren

Wegweisend für gemeinwohlorientierte Transformationen von Städten und mögliche Rechtsänderungen zugunsten koproduktiver Prozesse, die diese ermöglichen, könnten die Erkenntnisse des Forschungsprojektes »Obsolete Stadt – Raumpotentiale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und ko-produktive Stadtentwicklung in wachsenden Großstädten« sein.¹²⁸ Im Rahmen dieses Projektes untersuchten die Forscher*innen, ob und auf welchen Regeln das Phänomen der *Obsoleszenz* in der Architektur in europäischen Städten beruht.¹²⁹ Dieses liegt vor, wenn Gebäude und Stadträume als Folge gesellschaftlicher Veränderungen und technischer Megatrends – etwa im Bereich Arbeit, Digitalisierung, Verkehrswende und dem Wandel von Religiosität – »aus der Nutzung fallen«. Das Team analysierte solche Veränderungen und setzte sich zudem mit den Auswirkungen der Finanzialisie-

126 Dieses Planspiel wurde von *Theo Kötter*, Professor für Städtebau und Bodenordnung, und dem Deutschen Verband für Städtebau und Wohnungswesen erarbeitet und im Jahr 2018 in acht deutschen Städten durchgeführt, dazu: T. Kötter et al.: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch; T. Kötter, Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 150; dort auch zum Folgenden.

127 M. Wickel: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 152.

128 Forschungsteam Obsolete Stadt: Obsolete Stadt. Kurzfassung.

129 Ebd., S. 4.

rung von Boden- und Immobilienmärkten auseinander. Aufbauend darauf entwickelte es eine Systematik von Gebäude- und Flächentypen, die Gefahr laufen, obsolet zu werden.¹³⁰ Schließlich wurde in zwei Städten, Hamburg und Hannover, anhand von georeferenzierten Daten zu Größe und Lage eine Bestimmung aller Gebäude und Flächen vorgenommen, die als urbane Transformationsräume der Zukunft in Betracht kommen. Weiterhin haben die Wissenschaftler*innen einen *Gemeinwohlkompass* erarbeitet, der dabei helfen soll, den abstrakten Begriff des Gemeinwohls für den Kontext einer Transformation obsoletter urbaner Strukturen zu konkretisieren und auf diese Weise operationalisierbar zu machen. Im Rahmen des Forschungsprojektes sind dafür »drei Dimensionen des Gemeinwohls« herausgearbeitet worden: erstens die Stadtökologie, zweitens Koproduktion und Verteilungsgerechtigkeit sowie drittens Eigenart.

In Stellingen, einem Stadtteil im Hamburger Bezirk Elmsbüttel, wurden drei Werkstätten eingerichtet, um die Entwicklung *urbaner Obsoleszenz* durchzuspielen. Anschließend wurde ein Planspiel mit Experten und Expertinnen durchgeführt, um zu erkunden, welche Planungs- und Bodeninstrumente bei der Transformation urbaner Obsoleszenz unterstützen könnten und wo das vorhandene Werkzeug weiterentwickelt werden muss. Ergebnis war, dass es einer Renaissance des städtebaulichen Sanierungsrecht bedürfe und dieses um Aspekte gemeinwohlorientierter, klimaadaptiver und energetischer Transformationen ergänzt werden müsse. Das liegt daran, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen herkömmlicherweise auf die Ertüchtigung des Bestands zugunsten vorhandener Nutzungen sowie für Bestandsnutzer*innen zielen; für die Transformation obsoletter Strukturen bedürfe es aber stärkerer Eingriffe.¹³¹ Zwar stelle das Sanierungsrecht ein grundsätzlich geeignetes Instrument dar, müsse aber angepasst werden: Genauer könne der erste Teil des Besonderen Städtebaurechts in *Städtebauliche Sanierungs- und Transformationsmaßnahmen* (§§ 136–164b BauGB) und der § 176 BauGB in *Bau- und Transformationsgebot* umbenannt und um Inhalte ergänzt werden, die dem Transformationsanliegen entsprechen.

130 Ebd., S. 6.

131 Ebd., S. 127.

Für die transformativen Möglichkeiten der Wiederbelebung ostdeutscher Städte bietet die Masterarbeit von Katja Gadziak und Eva Krings aufschlussreiche Erkenntnisse. Sie trägt den Titel »Ohne Ende Anfang – Zur Transformation der Zeilenbausiedlung in Eisenhüttenstadt« und erhielt 2023 den Förderpreis der *Stiftung Deutscher Architekten*. In der »erste[n] sozialistische[n] Stadt Deutschlands« – einem der bedeutendsten Industriestandorte der DDR – gilt es heute, mit Leerstand und einer schrumpfenden Bevölkerung umzugehen. Die Arbeit behandelt, wie es gelingen kann, die dort häufig anzutreffenden Zeilenbausiedlungen ein neues und grüneres Gesicht zu geben. Das bietet Anhaltspunkte für eine transformative Gestaltung von Städten, in denen es in architektonischer und sozialer Hinsicht ähnlich aussieht.

Förderpreis 2023 der Stiftung Deutscher Architekten, <https://www.staedtebau.rwth-aachen.de/cms/staedtebau/studium/auszeichnungen/~bakntz/2023-foerderpreis-der-stiftung-deutsch/>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024. Außerdem Stiftung deutscher Architekten: Interview: »Ohne Ende Anfang«, <https://www.stiftung-deutscher-architekten.de/2023/05/17/interview-ohne-ende-anfang/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Obwohl sich das Forschungsprojekt auf die Situation in wachsenden Großstädten bezog, haben die Erkenntnisse und entwickelten Instrumente auch Potenzial für Transformationen in leerer werdenden Kleinstädten: Denn gerade hier ist mit der Obsoleszenz von Gebäuden zu rechnen, womit sich zugleich neue Potenziale für die Schaffung von Orten des Gemeinwohls ergeben, die den kommunalen Zusammenhalt stärken könnten. Wird Leerstand gemeinsam durch Anwohner*innen und unterstützt von der Verwaltung gestaltet, dann kann das zugleich dem inneren Verfall von Städten koproduktiv entgegenwirken. Noch dazu könnten Kleinstädte derart auch für Bewohner*innen überlaufener Metropolen attraktiver werden, da sich dort nicht nur bessere Chancen auf (bezahlbaren) Wohnraum, sondern auch Mitgestaltungsmöglichkeiten böten.

8. Flächensparziel operationalisieren: Mögliche Anpassung des Raumordnungsrechts

Derzeit existieren viele Gründe, warum Flächenverbrauch trotz der bisherigen Novellen des Städtebaurechts ein Problem bleibt. Letztlich liegt die Planungshoheit bei den Gemeinden, die sich in Stadtentwicklungsfragen und insbesondere im Prozess der Bauleitplanung für oder gegen Innenentwicklung entscheiden können. Hinzu kommt, dass es für die Mobilisierung insbesondere kleinerer, dispers verteilter Brachflächen und Baulücken an effektiven städtebaurechtlichen Instrumenten fehlt.

Doch das Städtebaurecht ist, wie erwähnt, als Teil eines Systems zu verstehen. Es bietet einen Rahmen dafür, wie in den einzelnen Kommunen geplant und diese entwickelt werden. Dabei bestimmen die auf höherer Ebene geltenden Gesetze zu einem gewissen Grad über die Grenzen der Stadtentwicklung und des Flächenverbrauchs. Um Ansätze zu finden, die das nationale Flächensparziel operationalisierbar und damit erreichbar machen, ist besonders das auf Bundesebene geltende Raumordnungsrecht näher in den Blick zu nehmen.¹³² Auf dieser Ebene könnten bereits Vorgaben getroffen werden, die dann für die Kommunen und ihre Planungen sowie insbesondere bei der Entscheidung über die Inanspruchnahme neuer Flächen am Siedlungsrand verbindlich zu beachten wären: Eine Möglichkeit wäre die Einführung von Kontingenten.¹³³ Die Kontingentierung benennt auch der *Aktionsplan Fläche* des UBA als wichtiges Aktionsfeld progressiver Flächenpolitik. Würden solche Kontingente auf Ebene der Raumplanung festgelegt, dann müssten sie seitens der Gemeinden beim Erlass von Bauleitplänen bzw. bei sonstigen Maßnahmen, die das Städtebaurecht vorsieht, beachtet werden und würden die Möglichkeiten zur Baulandausweisung begrenzen.

132 Wie oben erwähnt regt der § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6, 7 ROG bereits zur Innenentwicklung an. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine verbindliche, konkrete Vorgabe. Zwar sieht das geplante Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung eine Anpassung des Raumordnungsrechtes in Hinblick auf die Vorgaben zur Innenentwicklung vor, allerdings handelt es sich hier lediglich um eine redaktionelle Korrektur, an der Natur der Vorgaben zur Innentwicklung würde dadurch nichts verändert, ebenso wenig ist die Aufnahme konkreter Kontingente angedacht. Dazu BMWSB Referentenentwurf: Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Kabinettsfassung vom 04.09.2024, S. 45 und S. 142.

133 UBA: Bund-Länder-Dialog Fläche, S. 11, 13ff.

Anders als die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie wären sie mithin keine bloß politischen, unverbindlichen Leitlinien.¹³⁴

Eine dahingehende Änderung des Raumordnungsrechts ist jedoch eine komplexe Angelegenheit, für die sich vor allem die Frage stellt, auf welche Weise solche Kontingente auf Teilräume verteilt werden können.¹³⁵ Bund und Bundesländer sind für diese Frage gemeinsam zuständig.¹³⁶ Um sie zu beantworten bedarf es daher ebenenübergreifende Kommunikationsprozesse, damit ein Verfahren gefunden werden kann, das die Kommunen als gerecht empfinden. Dies liegt daran, dass die Festlegung von Kontingenten in einem gewissen Spannungsverhältnis zur kommunalen Planungshoheit steht. Unter anderem aus diesem Grund scheiterte in Bayern 2018 ein Volksbegehren, das die Einführung einer Flächenverbrauchsobergrenze zum Ziel hatte.¹³⁷ Zwar konnten die Initiiierenden 48.225 Unterschriften sammeln und damit das notwendige Maß von 25.000 Unterschriften weit übertreffen¹³⁸, jedoch hielt das Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration das Begehren für unzulässig und legte es dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vor. Dieser entschied, dass der von der Initiative erarbeitete Gesetzentwurf nicht mit der Bayerischen Verfassung in Einklang stehe. Die kommunale Planungshoheit (Art. 11 Absatz 2 S. 2 BayVerf) umfasse auch die gemeindliche Befugnis, im Außenbereich Vorhaben zu realisieren. Flächenbezogene Beschränkungen dieser Planungshoheit könnten zwar grundsätzlich zulässig sein, dürften aber jedenfalls nicht in den Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eingreifen. In jedem Fall müsse der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Ob das so sei, ergebe sich aus einer Güterabwägung zwischen dem betroffenen Selbstverwaltungsbereich und den in Frage stehenden Interessen des öffentlichen Wohls, das mit einem solchen Gesetz geschützt werden solle. Der Gerichtshof

134 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 55.

135 J. Bovet/E. Marquart: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 12.

136 UBA: Aktionsplan Fläche, S. 97.

137 Dazu siehe Pressemitteilung des BayVerfGH v. 17.07.2018 zur Entscheidung v. 17.07.2017 – Vf. 28-IX-18, Siehe: <https://bayrvr.boorberg.de/2018/07/17/bayverfgh-volksbegehren-zur-begrenzung-des-flaechenverbrauchs-nicht-zugelassen-damit-bayern-heimat-bleibt-betonflut-eindaemmen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dort auch zum Folgenden.

138 Art. 62 Abs. 1, Art. 63 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 Bayrisches Gesetz über Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheid.

schlussfolgert, das vorgelegte Gesetz treffe keine hinreichenden Aussagen darüber, wonach sich die Zuteilung des zulässigen Flächenverbrauchs seitens eines einzelnen Planungsträger bestimme.

Gerade im Hinblick auf die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof ausgemachte Spannung zwischen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Bodenschutz ist anzumerken, dass der Schutz des Bodens und korrespondierend das Vermeiden von Flächenverbrauch mittlerweile weit mehr sind als eine unbedeutende weitere Teilfrage des allgemeinen Wohlergehens. Vielmehr ist der Erhalt biodiversitätsreichen Bodens und landwirtschaftlich nutzbarer Flächen nicht weniger als eine existenzielle Angelegenheit, und – wie eingangs erwähnt – schafft jede Versiegelung unumkehrbare Folgen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang daher nicht zuletzt an die Verpflichtung des Art. 20a GG, der den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zu einem Anliegen von Verfassungsrang erhebt, sowie Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der das Recht auf Leben schützt, dessen Verwirklichung auch von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Ernährungssicherheit abhängt. Gesetzlich festgelegte Flächenkontingente könnten somit zu deren Umsetzung beitragen. Eine umweltpolitische Debatte hierzu steht zwar derzeit noch am Anfang, es wurden aber bereits erste Empfehlungen für Verfahren zur Kontingentierung ausgearbeitet.¹³⁹

9. Abschließende Bemerkungen

Gegenwärtig sind Städte die selten dechiffrierte Dynamik aus individueller und kollektiver Sinnsuche in den Wogen des Wachstums. Sie selbst wachsen dabei nicht nur in die Höhe, sondern auch in die Breite und beeinflussen dadurch auch die Entwicklung des Umlands. Wenn ihre widersprüchliche Kulisse sich ausdehnt, dann führt das im Falle der Versiegelung zum Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen und biodiversitätsreicher Böden. Die Unumkehrbarkeit dieser Verluste unterstreicht die Bedeutung der Umsetzung der Strategie der Innenentwicklung. Neben der Auseinandersetzung mit den vielen praktischen wie rechtlichen Herausforderungen, die der Versuch einer urbanen Entwicklung nach innen bewältigen muss, sollte dieser Beitrag nicht nur an die Notwendigkeit, sondern auch an die gesellschaftli-

139 UBA: Bund-Länder-Dialog Fläche, S. 13.

chen Chancen progressiver Bodenpolitik und gemeinwohlorientierter Stadtgestaltung erinnern. Besonders an Koproduktion ausgerichtet, können bodenpolitische Schritte zu kreativen Lückenfüllern und kunstvollen wie auch nachhaltigen Umnutzungen führen, was Fläche spart und Raum für diverse, gemeinschaftliche Orte bietet, die den sozialen Zusammenhalt sowie Verantwortlichkeit für das Schaffen, den Erhalt und den Schutz von Stadtgrün stärken. Koproduktive Stadtgestaltung kann harmonische Beziehungen zum Selbst, zur Nachbarin und zur Natur fördern. Sie bietet damit eine Grundlage für ein Zusammenleben, das nicht von trennenden Eigentums- sondern verbindenden Vergesellschaftungslogiken bestimmt ist, und damit einen Vorgesmack auf lebenswerte Zukünfte für alle in Postwachstumsstädten.

Literaturverzeichnis

- Adamczak, Bini: Beziehungsweise Revolution. 1917, 1968 und kommende, Berlin: edition suhrkamp, 6. Auflage (2023).
- Adrian, Luise/Bock, Stephanie/Bunzel, Arno/Preuß, Thomas/Rakel, Magdalene: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, Umweltbundesamt (Hg.), 38/2018. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.08.2024.
- Alexander, Constantin/Batista, Anamarija/Gantert, Marius/Siedle, Julia: Obsolete Stadt, Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und koproduktive Stadtentwicklungspraxis in wachsenden Großstädten, Kurzfassung Abschlussbericht, Forschungsteam Obsolete Stadt. Robert Bosch Stiftung (2023). Siehe: https://obsolete-stadt.net/wp-content/uploads/2023/05/RoBo_Abschlussbericht_RZ_digital_Kurzfassung.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Apel, Dieter/Henckel, Dietrich/Bunzel, Arno/Floeting, Holger/Henkel, Michael J./Kühn, Gerd/Lehm Brock, Michael/Sander, Robert: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), Berlin (1995).
- Architects for Future: Stellungnahme der SV Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November

- 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(24)305-F. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021484/obf6e7c845f8e563fo42c05949doef69/Stellungnahme-SV-Nurmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: »Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (»BauGB 2007«)«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2 (2007), S. 121-128. Siehe: https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/NVwZ_2007_121-BKL_BauGB_2007.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Battis, Ulrich/Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf: »Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (2013), S. 961-969.
- Battis, Ulrich, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch, 15. Auflage (2022), BauGB § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung, Rn. 1.
- Becker, Carola/Hübner, Sven/Krüger, Thomas/Kreutz, Stefan: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), (2019). Siehe: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/urbane-freiraeume-dl.pdf;jsessionid=F2181B1E8A3019C2B65709B03D5FD521.live11313?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Becker, Martin: »Die Neue Leipzig Charta und die besondere Relevanz von Gemeinwesenarbeit für deren Umsetzung«, in: sozialraum.de (14) Ausgabe 1/2023. Siehe: <https://www.sozialraum.de/die-neue-leipzig-charta-und-die-besondere-relevanz-von-gemeinwesenarbeit-fuer-deren-umsetzung.php#:~:text=Das%20Konzept%20oder%20Gemeinwohl orientierung,Verfahren%20gemeinsam%20gestaltet%20werden%20müssen>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Blecken, Lutke/Götze, Gabriel/Melzer, Michael/Bock, Stephanie/Preuß, Thomas, Raum Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit. Anhang 1: Status quo Bericht: Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme, Umweltbundesamt (Hg.). Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/22_2024_texte_bund-laender_dialog_anhang_1.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.

- Blum, Andreas/Atci, Mehmet M./Roscher, Julia/Henger, Ralph/Schuster, Florian: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2022. Siehe: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf;jsessionid=02270B25351559AE03D3D-4DACB980B6E.live11314?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bock, Stephanie/Preuß, Thomas: Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung, Nachrichten der ARL, 01/2018, S. 21-24 (22). Siehe: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/nachrichten/2018-1/NR_1-18_Bock_S21-24_online.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bovet, Jana: »Kommunaler Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?«, in: Zeitschrift für Umweltrecht 30/1 (2020), S. 31-39.
- Bovet, Jana/Marquard, Elisabeth: »Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – ein Blick über den deutschen Tellerrand«, in: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Hg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs, Berlin: Rhombos, IÖR Schriften (2020) 78, S. 9-14. Siehe: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A76159/attachment/ATT-0/?L=1>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.)/Becker, Carlo/Hübner, Sven/Krüger, Thomas/Kreutz, Stefan: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume (2018).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017). Siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmub/verschiedene-themen/2017/weissbuch-stadtgruen.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Referentenentwurf: Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Kabinettsfassung vom 04.09.2024. Siehe: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024-ref-e.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bunzel, Arno/Hanke, Stefanie/Krusenotto, Magnus/Michalski, Daniela: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung

- bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2023).
- Bunzel, Arno/Krusenotto, Magnus: Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts, DifU Impulse 9/2023, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Siehe: <https://repository.difu.de/items/ddfcbe74-9a21-4352-bfda-81ef32ecc92d>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bunzel, Arno/Niemeyer, Eva Maria: »Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert«, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 41 (2018) Nr. 8, S. 743-752.
- Burgi, Martin: »Eigentumsordnung und Wohnungsnot: Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5 (2020), S. 257-264.
- Breuer, Rüdiger: »Das Baulandmobilisierungsgesetz – Analyse, Kritik und Resümee«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 9 (2022), S. 585-594.
- Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: Baugesetzbuch-novelle neu auflegen!, Appel vom 21.09.2024. Siehe: https://www.dasl.de/files/01_bgst/04_positionen_und_stellungnahmen/Appell-DASL-BauGB-Novelle-1.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Die Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2021). Siehe: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/174260/51385895309085c0ce567488920aca36/20210310-weiternetwicklung-dns-kurzfassung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Dirnberger, Franz, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael; BeckOK BauGB Kommentar, 63. Edition, Stand 2020, § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung.
- Eichhorn, Sebastian/Siedentop, Stefan: »Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 201«, in: Raumforschung und Raumordnung, (2022) 80/6: 640-658 (654). Siehe: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/2023-02/04_eichhorn_siedentop.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Europäische Kommission: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, Mehr Raum für Natur in unserem Leben, 20.05.2020 (Brüssel). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Europäische Kommission: EU-Bodenstrategie für 2030 Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen, 17.11.2021 (Brüssel). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Faßbender, Kurt: »Der Beitrag der Rechtsprechung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs«, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2010), S. 81-85.
- Federici, Silvia: *Re-enchanting the World. Feminism and the Politics of the Commons*, Oakland: PM Press (2019).
- Franz, Thorsten: *Freiraumschutz und Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen*, Schriften zum Umweltrecht, Duncker und Humboldt 2000, S. 34-44.
- Gennies, Mona: *Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung*, Institut für Stadt- und Regionalplanung ISR Impulse Online, Technische Universität Berlin, Fakultät VI: Planen, Bauen, Umwelt (Hg.), (2021). Siehe: https://library.oapen.org/bitstream/id/fbcc9527-718e-4cfb-a48b-b580ce729b80/gennies_mona.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Gstach, Doris/Berding, Ulrich: »Doppelte Innenentwicklung – zur Wiederentdeckung eines alten Prinzips unter erschwerten Bedingungen«, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 6 (2016). Siehe: https://www.fh-erfurt.de/fileadmin/Dokumente/Personen/ARS/Doris_Gstach/gstach_berding_doppelte_innenentwicklung.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Grüner, Johannes: »Bodenrecht«, in: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (Hannover 2018), S. 279-284. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Bodenrecht.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Hardinghaus, Michael/Cyganski, Rita/Wolf, Christian/Heldt, Benjamin/Pfeifer, Friederike/Bohle, Wolfgang/Günde, Detlev: *Maßnahmen zur Neuverteilung und Umwidmung von Verkehrsflächen*, Umweltbundesamt (Hg.) Abschlussbericht 121/2023. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/29_o8_2023_texte_121_2023_muv_abschlussbericht_final.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung, Hamburg: VSA Verlag 2011.
- Kment, Martin, in: Jarass, Hans/Kment, Martin: Baugesetzbuch Beck'sche Kompakt-Kommentare, 3. Aufl. 2022, § 13a Rn. 5.
- Köck, Wolfgang/Neubauer, Marvin/Dahms, Henriette: »Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5 (2024), S. 296-302.
- Kötter, Theo: »Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich«, in: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, zfv 149 3/2024, S. 142-154. Siehe: https://geodaesie.info/images/zfv/149-jahrgang-2024/downloads/zfv_2024_3_Koetter.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kötter, Theo/Müller-Grunau, Sven/Huttenloher, Christian/Freudenberg, Jens: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmensgebiet«) in das Baugesetzbuch, BBSR (2018). Siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmaassnahme-dl.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kühnau, Christina/Böhm, Jutta/Reinke, Markus/Böhme, Christina/Bunzel, Arno: Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün Empfehlungen für Kommunen, Bundesamt für Naturschutz (2017). Siehe: https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/planung/siedlung/Dokumente/dopi_brosch.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Krautzbberger, Michael: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, in: Henckel, Dietrich/Kuczokowski, Kester/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Stellmacher, Florian (Hg.), Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch (2010), S. 454-456.
- Krautzbberger, Michael: »Besonderes Städtebaurecht«, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Hannover 2018, S. 197-206. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Besonderes%20Städtebaurecht.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Loscher, Tobias: »Überplanung einer sogenannten Außenbereichsinsel im beschleunigten Verfahren mit Anmerkungen«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht nachschauen (2023), S. 1498-1502.

- Löhr, Dirk: Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, Hans Böckler Stiftung (Hg.) Band 466 (2021). Siehe: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008198/p_study_hbs_466.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Mitschang, Stephan: »Informelle Planungen nach § 176a BauGB«, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 8 (2021), S. 818-829.
- Mitschang, Stephan, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch, 15. Auflage (2022), BauGB § 176a Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung, Rn. 1-7.
- Neubauer, Marvin: »Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht. Zum rechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Freiraumschutz und dem Erhalt und Ausbau innerstädtischer Grünräume«, in: Zeitschrift für Umweltrecht 6 (2024), S. 340-347.
- Reiß-Schmidt, Stephan: »Innenentwicklung«, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (Hannover 2018), S. 995-1000. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Innenentwicklung.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ruther-Mehlis, Alfred/Fischer, Heidrun/Weber, Michael/Müller-Herbers, Sabine/Horeldt, Katja: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Siehe: https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mlw/intern/Dateien/02_Landesentwicklung/Landesentwicklungsplan/Gutachten_Raumplanungsbezogene_Instrumente_zur_Reduzierung_der_Flaecheninanspruchnahme_IfSR.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umwelt und Gesundheit zusammendenken, Sondergutachten (Juni 2023). Siehe: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_06_SG_Umwelt_und_Gesundheit_zusammendenken.html, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: »Bauleitplanung«, S. 139-160, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (Hannover 2018). Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Bauleitplanung.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.

- Schubert, Susanne/Eckert, Karl/Dross, Miriam/Michalski, Daniela/Preuß, Thomas/Schröder, Alice: Dreifache Innenentwicklung. Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung Ergebnisse aus dem Forschungsfeld urbaner Umweltschutz und dem Forschungsprojekt »Neues Europäisches Bauhaus weiterdenken – AdNEB«, Hintergrund Mai 2023. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/230515_uba_hg_dreifacheinnenentwicklung_2auflg_br.pdf, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Schubert, Susanne/Bunge, Christiane/Gellrich, Angelika/Schlippenbach, Ulrike von/Reißmann, Daniel: Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit, Hintergrund, Dezember 2019. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-13_hgp_innenentwicklung_umweltqualitaet_gesundheit_sozialvertraeglichkeit_final_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Siedentop, Stefan/Mohr, Katharina: Innere Werte im Siedlungsbestand. Beschleunigte Planung mit § 13a BauGB – Handlungsleitfaden für Stadtplaner und kommunale Entscheidungsträger, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hg.) (2011). Siehe: https://www.ireus.uni-stuttgart.de/forschung/publikationen/Ministerium_fuer_Umwelt_BW_2011.pdf, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stüer, Bernhard: »Baugebot nach § 176 BauGB – Ein stumpfes Schwert?«, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 41 Heft 8 (1988), S. 337-340.
- Tomczak, André/Lutz, Manuel/Zschoge, Holger: Make Potsdam great again, in: s u b \ u r b a n . zeitschrift für kritische stadtforschung, Band 6 (2/3), (2018), S. 231-244.
- Urbane Liga: Baurecht auf Stadt machen, Faltblatt. Siehe: https://urbane-liga.de/wpfiles/wp-content/uploads/2020/06/UL_Faltplakat_A2_040620_Druck_Pantone.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Urbane Liga: Kodex Kooperative Stadt → Aufruf zur gemeinschaftlichen Stadtgestaltung, Positionspapier. Siehe: <https://urbane-liga.de/news/kodex-kooperative-stadt-→-aufruf-zur-gemeinschaftlichen-stadtgestaltung-←/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wagner, Jörg, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hg.): Baugesetzbuch (Januar 2024) § 1a BauGB Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz, Rn. 42a.

- Weiß, Holger/Reuße, Bastian: »Kommunale Grundstücksvergabe: Rechtliche Rahmenbedingungen der Konzeptvergabe«, Quartier. Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau 4 (2019). Siehe: <https://www.magazin-quartier.de/article/kommunale-grundstuecksvergabe-rechtliche-rahmenbedingungen-der-konzeptvergabe/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wickel, Martin: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmegebiet«) in das Baugesetzbuch. Hafen-City-Universität, Hamburg (2017), nicht veröffentlicht. Für die Kernaussagen siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 176/19. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

11. Vom Altlastengesetz zum Gesetz der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung?

Harald Ginzky

Die Bundesregierung hatte sich im Koalitionsvertrag von 2021 zur Anpassung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) an die Herausforderungen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung sowie des Biodiversitätsschutzes verpflichtet, unter Berücksichtigung der verschiedenen Nutzungen.¹ Der Beitrag beleuchtet die Herausforderungen und die konzeptionellen Überlegungen zur Fortschreibung des BBodSchG. Er geht der Frage nach, ob das BBodSchG von einem Altlastengesetz zu einem Gesetz der nachhaltigen Bodennutzung fortentwickelt werden kann und soll.

Gesellschaftliche Bedeutung des Bodens und Herausforderungen einer effektiven Steuerung durch den Staat

Böden erfüllen wesentliche ökologische und soziale Funktionen, die für eine nachhaltige Entwicklung und für eine sozial-ökologische Transformation unerlässlich sind. Zu nennen sind etwa die folgenden Dienstleistungen: Fruchtbare Böden sind für die Landwirtschaft und die Lebensmittelversorgung unabdingbar. Ferner sind Böden entscheidend für die Bekämpfung des Klimawandels, weil sie nach den Meeren der zweitgrößte Speicher von Kohlenstoff sind. In urbanen Räumen werden Böden benötigt, damit sich Städte bei steigenden Temperaturen nicht zu stark aufheizen und um Starkregen abpuffern zu können. Des Weiteren sind Böden sehr reich an Biodiversität und können durch ihre Filterfunktion zum Grundwasserschutz bei-

¹ Die neue Regierung aus CDU/CSU und SPD hat diese Aufgabe nicht in ihren Koalitionsvertrag übernommen.

tragen. Die Degradation von fruchtbaren Böden, also die Verschlechterung ihrer Beschaffenheit, kann zur Migration sowohl innerstaatlich als auch über Landesgrenzen hinweg führen. Böden sind daher ein wertvolles Gut, in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht.

Die wesentliche Herausforderung einer effektiven rechtlichen Steuerung der Bodennutzung und des Bodenschutzes besteht darin, dass Aktivitäten in allen Lebensbereichen auf Böden stattfinden. Böden sind daher praktisch von menschlicher Aktivität direkt betroffen. Häufig führt dies zu Bodendegradation. Daher müssen die Vorgaben eines Bodenschutzrechts alle diese Treiber der Degradation von Böden in den Blick nehmen. Als solche sind vor allem: (1) Land- und Forstwirtschaft, (2) Versiegelung und Flächenverbrauch, (3) Industrie, Bergbau und Infrastruktur, (4) Urbanisierung und (5) Klimawandel zu nennen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass es sehr viele unterschiedliche Typen von Böden gibt, die jeweils unterschiedliche »Empfindlichkeiten« gegenüber menschlichen Eingriffen aufweisen und für deren Nutzung daher jeweils angemessene und standortangepasste Anforderungen durch das Bodenschutzrecht vorgegeben werden müssen.

Der Erhalt sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Funktionen von Böden verlangt eine nachhaltige Bewirtschaftung, die rechtlich gesteuert sein muss. Ein Fokus auf »Bodenschutz« würde insofern zu kurz greifen.

Defizite des bestehenden BBodSchG

Das Bundesumweltministerium der letzten Regierung hat in Kooperation mit dem Umweltbundesamt sowie Vertreter*innen der Landesarbeitsgemeinschaft Boden ein Eckpunktepapier² zu dem Novellierungsvorhaben erarbeitet und im Mai 2022 verabschiedet. Das Eckpunktepapier nennt im Wesentlichen die vier folgenden Defizite des bestehenden Bodenschutzrechts:

- Schwerpunkt des BBodSchG ist die Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten. Damit adressiert das BBodSchG vor allem die stoff-

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV): Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts, Perspektiven und Änderungsbedarfe, dazu auch im Folgenden.

lichen Aspekte des Bodenschutzes. Die biologischen und physikalischen Aspekte werden kaum behandelt. Sie sind aber für die Herausforderungen Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversitätserhalt von großer Bedeutung.

- Daneben normiert das BBodSchG vor allem Regelungen zur Nachsorge, das heißt der Identifikation und Sanierung von Altlasten, also bereits eingetretener Bodendegradationen. Vorsorge und Prävention sind nicht im Fokus. Eine nachhaltige Bewirtschaftung muss aber vor allem eine pro-aktive Steuerung von menschlichen Bodennutzungen beinhalten.
- Die Steuerung der Landwirtschaft zum Erhalt und zur Wiederherstellung der Bodenfunktionen ist verbesserungswürdig. Zwar nennen die Grundsätze der guten fachlichen Praxis (§ 17 BBodSchG) wichtige Aspekte für angemessene landwirtschaftliche Praktiken. Es fehlt aber eine Ermächtigung zur Konkretisierung dieser Grundsätze. Außerdem sind die Bodenschutzbehörden nicht berechtigt, die Beachtung der Grundsätze anzuordnen. Bislang soll die Beachtung der Grundsätze allein über Beratung der Landwirt*innen erreicht werden, die abhängig von der landesrechtlichen Ausgestaltung oftmals nicht verbindlich ist.
- Das BBodSchG erklärt sich für subsidiär zu den 11 in § 3 BBodSchG genannten Rechtsbereichen, soweit diese Bodenbelange regeln. Das führt dazu, dass Bodenschutz gemäß dieser anderen sektoralen Bestimmungen realisiert werden muss. Die insoweit zuständigen Behörden scheinen aber – so die Rückmeldung aus den Ländern – die Bodenbelange nicht hinreichend zu vertreten. Die Beteiligung der Bodenschutzbehörden ist verbesserungswürdig.

Rahmenbedingungen: Der Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) hat im November 2021 die EU Soil Strategy (EU Bodenstrategie) beschlossen.³ Diese formuliert das Ziel, dass alle Böden in Europa bis 2050 in einem »guten Zustand« sind. Nach Untersuchungen der EU sind 60 bis 70 % der Böden in der EU in einem nicht-gesunden Zustand.

³ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regio-

Der am 5. Juli 2024 von der Kommission vorgelegte Gesetzesentwurf mit dem Kurztitel »EU Soil Monitoring Law« (EU Bodenüberwachungsgesetz)⁴, der derzeit im Europäischen Parlament und Rat verhandelt wird, legt einen Schwerpunkt auf die Datenerhebung und Bestandsaufnahme (Monitoring). Die Bewertung fällt unterschiedlich aus. Einige hatten sich wegen der Ankündigung eines »EU Soil Health Law« (EU Bodengesundheitsgesetz) in der EU Soil Strategy einen deutlich ambitionierteren Ansatz entsprechend der Regelungskonzeption der EU Wasserrahmenrichtlinie mit verbindlichen Zielen sowie verbindlichem Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot erhofft. Der Entwurf der Kommission muss vermutlich vor dem Hintergrund der eher zurückhaltenden politischen Stimmung innerhalb der EU gesehen werden. Insofern stellt der Entwurf zumindest einen Einstieg in eine EU-Regelung zum Bodenschutz dar. Ferner ist zu betonen, dass eine staatlich koordinierte Datenerhebung und Bewertung von Böden entscheidend ist, um überhaupt sachlich begründete Entscheidungen vor Ort treffen zu können. Eine Verabschiedung der Richtlinie ist für Dezember 2025 geplant.

Zwei Punkte sind noch zu betonen. Erstens ist wichtig, dass die Bewertung nicht nur aus der nationalen Perspektive erfolgt. Bodenschutz ist wegen der sozialen und ökologischen Funktionen der Böden immer grenzüberschreitend. Der Verlust von Kohlenstoffspeicherungsfähigkeit in Spanien wirkt sich auf das Klima aus, und damit in allen Ländern der EU. Zweitens muss die weitere Diskussion der Novellierung des BBodSchG die Entwicklung auf EU-Ebene im Blick behalten, weil diese Vorgaben früher oder später auch ins nationale Recht zu überführen sind.

Konzeptionelle Überlegungen

Das Eckpunktepapier zur Novellierung des BBodSchG hat einige konzeptionelle Vorschläge zusammengestellt. Folgende sind hier zu nennen:

nen, EU-Bodenstrategie für 2030, Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen.

4 EU Soil Health Law: https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-health_en, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

- Stärkere Verankerung der Beiträge des Bodens zu Klimaschutz und Klimaanpassung – als natürliche Funktionen des Bodens;
- Ausdrücklicher Schutz der Bodenbiodiversität;
- Einführung eines Genehmigungstatbestandes/einer Anzeigepflicht für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf den Boden verbunden mit einer Kompensationspflicht für unvermeidbare Beeinträchtigungen;
- Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden als Wächterinnen und Hüterinnen von Bodenbelangen;
- Instrumente zur Konkretisierung und Durchsetzung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft: Rechtsverordnungsermächtigung für Bundesregierung und einige Bundesministerien;
- Bodenschutzgebiete insbesondere auch zum Schutz von besonders wertvollen Böden;
- Schaffung eines umfassenden Bodenmonitorings;
- Stärkung des stofflichen Bodenschutzes in Bezug auf diffuse Einträge und die Berücksichtigung neuer Schadstoffe.

Seit Juli 2022 wurde an der Neufassung des BBodSchG gearbeitet. Sehr viele Regulierungsfragen sind zu klären, die sowohl konzeptionelle Aspekte, Begriffsbestimmungen, Formulierungen als auch die Kohärenz betreffen. Dabei stellen sich auch viele fachliche Fragen, etwa nach den Parametern und den Indikatoren der Bewertung von Böden, einer integrativen Betrachtung der Ergebnisse sowie der Ableitung von Grenz- und Umweltqualitätsnormen. Dabei sind alle Formen der Bodendegradation und -verluste in den Blick zu nehmen.

Ergänzend zu den Vorschlägen aus dem Eckpunktepapier waren unter anderem folgende konzeptionelle Ansätze in der Diskussion:

- Schutz des Bodens unabhängig von den Bodenfunktionen;
- Allgemeine Sorgfaltspflicht für Bodennutzer*innen in Anlehnung an die Betreiberpflichten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz;
- Vorgaben zum Flächenverbrauch und zur Entsiegelung;
- Pflicht zur Verbesserung der Bodenqualität;
- Schutzgebiete auch für landwirtschaftlich besonders wertvolle Böden und Flächen.

Unterstützt wird die Arbeit an der Novellierung durch das vom Umweltbundesamt vergebene Forschungsvorhaben »Stärkung des Bodenschutzes und

der Altlastensanierung durch Überarbeitung des Bodenschutzrechts (Bodenschutzgesetz und andere Rechtsbereiche)«, in dem das Ecologic Institute, das Öko-Institut und die Beratungsfirma »Schnittstelle Boden« mitwirken. Das Vorhaben hat insgesamt ca. 15 Arbeitspakete definiert, die sowohl rechtliche als auch fachliche Aspekte thematisieren.

Erste Ergebnisse zu den ersten sieben Arbeitspaketen ergeben sich aus einem Zwischenbericht.⁵ Sie begründen im Wesentlichen die oben genannten konzeptionellen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Bodenschutzrechts.

Begründung der Änderungsvorschläge

Die Vorschläge zur Änderung des bestehenden Bodenschutzrechts müssen politisch überzeugen. Dazu ist der Nachweis zu erbringen, dass sie erstens zu einem verbesserten Bodenschutz beitragen und dass sie zweitens auch in Abwägung mit anderen Belangen z.B. der Energiewende zu einem Mehr an Gemeinwohl führen. Das ist möglichst mit konkreten Zahlen und Beispielen zu belegen.

Dabei sind grundsätzlich zwei Konfliktebenen zu unterscheiden: Erstens der Konflikt zwischen kurzfristigen ökonomischen Interessen einzelner Akteure und langfristigen Interessen der Gesellschaft (also etwa Lebensgrundlagen zu erhalten). So könnten etwa strengere bodenschutzbezogene Auflagen, die zum Erhalt der Bodenqualität beitragen, die kurzfristigen Vermarktungschancen von Landwirt*innen mindern. In solchen Fällen können Ausgleichszahlungen ein geeignetes Instrument sein. Zweitens gibt es auch Konflikte zwischen verschiedenen Politikzielen. Der Bau von weiteren Wohnungen führt häufig zur Versiegelung von Böden. Vergleichbares gilt für die Energiewende. Mehr und bessere Bodendaten sowie Abwägungspflichten können zur Optimierung beitragen. Das würde dazu beitragen, dass negative Auswirkungen auf den Boden verringert werden können.

Besonders streitig dürfte darüber hinaus eine Kompensationspflicht für unvermeidbare Bodenbeeinträchtigungen sein. Eine solche Kompensationspflicht würde insbesondere für die Bauwirtschaft eine zusätzliche Anforderung darstellen, die auch mit finanziellen Kosten verbunden wäre. Zwar würde eine solche Kompensationspflicht einen wichtigen Anreiz zur

5 R. Bodle et al.: Überarbeitung des Bodenschutzrechts, Diskussionspapier.

Nutzung von Brachflächen und damit zur Vermeidung von weiteren Bodenversiegelungen darstellen, allerdings wird mit Sicherheit politisch hinterfragt werden, ob sie wirklich notwendig ist.

Ein weiterer kontroverser Aspekt dürfte die Einführung von zusätzlichen Verfahrensanforderungen wie z.B. die Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden der Länder sein. Wegen der dringend notwendigen Energiewende stehen die Zeichen auf Verfahrensbeschleunigung. Auch hier wird es gute Argumente brauchen, dass die zusätzlichen Verfahrensanforderungen, wie etwa die Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden, faktisch eher zur Beschleunigung und insgesamt zum Gemeinwohl beitragen.

Zusammenfassung

Ziel der Novellierung war es, einen Vorschlag für eine anspruchsvolle Neuregelung zu erarbeiten, um die nachhaltige Bewirtschaftung von Böden zu unterstützen und zu befördern. Viele fachliche und rechtliche Aspekte sind noch zu klären. Die Konkretisierung der Anforderungen der Grundsätze der guten fachlichen Praxis durch eine Rechtsverordnung und die Ermächtigung für die Bodenschutzbehörden, diese konkreten Anforderungen dann auch gegenüber Landwirt*innen anzuordnen, wären wichtige Schritte. Das gilt auch für eine stärkere Rolle der Bodenschutzbehörden, um deren Expertise effektiv einzubinden und den »Böden« eine Stimme zu geben. Auch die Minimierungspflicht und die Pflicht zur Kompensation von unvermeidbaren Bodenbeeinträchtigungen insbesondere bei Bodenversiegelungen (Bauwirtschaft) wären wichtige Instrumente, um mehr Bodenschutz sicherzustellen. Schließlich sind noch Schutzgebiete zu nennen, die besonders wertvolle Böden, insbesondere auch solche für die landwirtschaftliche Produktion, vor schädigenden Eingriffen bewahren.

Es bedarf einer breiten Diskussion, um möglichst alle Expertisen und Perspektiven zu hören und einzubinden und um im Ergebnis zu Lösungen im Gemeinwohlinteresse zu kommen. Es geht nicht darum, den Boden maximal zu schützen, sondern ihn im Interesse der Gesellschaft so zu nutzen und zu bewirtschaften, dass die Böden ihre sozialen und ökologischen Funktionen für die Menschen erbringen können.

Literaturverzeichnis

- Bodle Ralph/Dück, Lina-Marie/Hermann, Andreas/Miller, Ricarda/Stockhaus, Heidi/von Vittorelli, Laura: Überarbeitung des Bodenschutzrechts. Diskussionspapier. Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt 2023, Siehe auch: <https://www.ecologic.eu/de/19345>, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts, Perspektiven und Änderungsbedarfe, 2022. Siehe: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Bodenschutz/eckpunkt Papier_novelle_bodenschutzrecht_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Bodenstrategie für 2030, Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen, 2021. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0699>, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.

12. »Wunschliste« Bodenschutz

Andrea Beste

Die folgende Auflistung notwendiger Änderungen resultiert aus über 25 Jahren Erfahrung in landwirtschaftlicher sowie politischer Beratung im Bereich Bodenmanagement in der Landwirtschaft.

Regelungen in Deutschland

- Die Grundsätze der »guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft« müssen in § 17 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) genauer definiert und durch Einführung konkreter Prüfkriterien rechtlich verankert werden.
- Gülle und Gärreste haben aufgrund ihres engen C (Kohlenstoff)/N (Stickstoff) Verhältnisses nicht dieselbe humusfördernde Wirkung im Boden wie Kompost oder Festmist. Die Qualität dieser organischen Dünger muss in ihrer Bodenwirkung differenzierter betrachtet werden und gesetzlich angemessene Förderung oder Restriktion erfahren.
- Die negativen Wirkungen von Mineraldünger auf das Bodenleben, besonders auf Mykorrhizapilze, müssen bei den Regelungen zur Düngung berücksichtigt werden.
- Die weiterhin hohen Flächeninanspruchnahme und Versiegelung müssen reduziert werden. Die Träger*innen der Planungshoheit sollten alle Instrumente für eine nachhaltige städtebauliche Planung wie z.B. Innenentwicklung, Brachflächenrecycling und Altlastensanierung heranziehen und umsetzen.

(Aus-)Bildung

- Das Fach Bodenökologie muss in der landwirtschaftlichen Ausbildung und im agrarwissenschaftlichen Studium mit deutlich mehr Zeitumfang verankert werden.
- Nachteile des Pflugverzichts, wie Lachgasemissionen, Verdichtung, Unkraut- und Schädlingsdruck, bzw. von Herbizid- und Pestizideinsatz, müssen besser vermittelt werden. Oft sind die Informationen zu Nachteilen des Pflugeinsatzes für den Bodenschutz sehr einseitig. Pflugverzicht macht erst dann Sinn, wenn die Bodenstruktur schon gut ist und das erreicht man nicht allein mit Pflugverzicht, sondern mit organischer Düngung, weiter Fruchtfolge, Zwischenfruchtbau etc. Der Schwerpunkt beim guten Bodenmanagement liegt nicht auf der technischen Bodenbearbeitung, er liegt auf der Förderung des Mikrobioms über die genannten Management-Tools.
- Die negativen Wirkungen von Mineraldünger, besonders auf Mykorrhizapilze, müssen in die Lehrpläne aufgenommen werden.
- Die Berechnung der Deckungsbeiträge über Fruchtfolgen muss Standard werden. Beispiel: Die Bewertung der ökologischen und ökonomischen Leistungen von Körnerleguminosen in ganzen Fruchtfolgesystemen führt zu einer völlig anderen ökonomischen Stellung dieser Pflanzengruppe als der Deckungsbeitrag ausschließlich dieser Kultur. Effekte in Fruchtfolgen, die sich direkt ökonomisch berechnen lassen, sind z.B.: Mehrerträge der Nachfrüchte (bei Weizen bis zu 12 %); Entzerrung von Arbeitsspitzen und dadurch bessere Maschinenauslastung; 20-25 % geringere Pflanzenschutz- und Düngemittelkosten; Ermöglichung energiesparender konservierender Bodenbearbeitungsverfahren; verbessertes Resistenzmanagement bei Herbiziden und Fungiziden in den Folgefrüchten.

Vertiefung: Die pfluglose Bodenbearbeitung – auch no-tillage oder Mulch- bzw. Direktsaat genannt – wird von vielen Seiten stark befürwortet. In konventionellen Systemen führt sie allerdings oft zu Bodenverdichtung und vermehrter Lachgasproduktion (300 mal wirksamer als CO₂). Außerdem geht sie mit einem vermehrten Einsatz von Totalherbiziden (zB. Glyphosat/Round-UP) einher und kann unausgewogene Porensysteme erzeugen, die die Wasserspeicherungs- und -reini-

gungsfunktion verschlechtern. Auch dem Klimaschutz dient sie nicht, zum einen wegen der vermehrten Lachgasbildung, zum Anderen, weil inzwischen nachgewiesen wurde (in mehreren Metastudien¹), dass kein zusätzliches CO₂ im Boden gebunden wird. Es steigen nur die Corg-Gehalte der oberen Bodenschichten, in den unteren fallen sie ab. Kombiniert man den »pfluglos« allerdings mit vielfältigen Fruchtfolgen und Zwischenfrüchten, Mischkulturen und Untersaaten, dann kann die biologische Lockerung die technische ersetzen und man kann immer häufiger auf den Pflug verzichten. Die Vielfalt hilft bei der Unkrautunterdrückung und fördert zusätzlich Bodenleben und Humusaufbau.

Landwirtschaftliche Praxis

- Spezielle Fortbildung von landwirtschaftlichen Berater*innen im Bodenschutzmanagement;
- Finanzielle Förderung von Fortbildungsmaßnahmen und Beratung im Bodenschutz über die Agrarumweltmaßnahmen (in der 2. Säule der GAP können auch Fortbildungsmaßnahmen finanziell gefördert werden).
- Förderung der Bodenschutzberatung von Landwirten in der Officialberatung der Länder sowie Förderung privater Bodenschutzberatung;
- Finanzielle Förderung der Mulch- oder Direktsaat in den Agrarumweltmaßnahmen nur bei Einhalten einer mindestens fünffeldrigen Fruchtfolge oder dem regelmäßigen Einsatz von Zwischenfruchtgemengen und dem Verzicht auf Totalherbizide;
- Das Einhalten einer Fruchtfolge nach guter landwirtschaftlicher Praxis (nicht »Fruchtartendiversifizierung«, wie im aktuellen Text der Strategieplan-Verordnung nach den Maßgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik [GAP]) muss für den Erhalt von Direktzahlungen verpflichtend werden.
- Die Berechnung der Deckungsbeiträge über Fruchtfolgen muss Standard werden (s.o.).

¹ O. Zinke: Humus im Boden: Pfluglos arbeiten bringt nichts. Humusaufbau und CO₂-Emissionen, agrarheute, Beitrag vom 11.10.2019. Siehe: <https://www.agrarheute.com/management/betriebsfuehrung/humus-boden-pfluglos-arbeiten-bringt-nichts-559984>, zuletzt abgerufen am 10.12.2024.

Forschung

- Intensivierung der Forschung zu Zwischenfruchtgemengen, Untersaaten und Mischkulturen für ökologische und konventionelle Systeme. Diese Managementmaßnahmen haben die größte positive Wirkung auf die Ökosystemdienstleistungen landwirtschaftlich genutzter Böden, spielen in der Forschung aber bisher keine große Rolle.
- Intensivierung der Forschung für Energiefruchtfolgen hinsichtlich Artenvielfalt und Humusaufbau;
- Qualitative Bodenstrukturuntersuchungen/Visual Soil Assessment als Erweiterung des Forschungs- und Beobachtungsspektrums bei der Dauerbeobachtung von Böden, da diese eine hohe Aussagekraft, insbesondere für die Klimaresilienz von Böden, haben und nicht durch andere Bodenuntersuchungen ersetzbar sind.

EU-Recht

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung wird in seiner jetzigen Form das Erreichen gesunder Böden in der EU nicht ermöglichen.

Um diesen Mangel an Ehrgeiz zu beheben, fordern die 38 Unterzeichner*innen einer gemeinsamen Erklärung das Europäische Parlament und den Rat auf, sicherzustellen, dass das Bodengesetz folgendes beinhaltet:²

- Eine Stärkung des übergeordneten Bodenschutz-Ziels;
- Rechtlich verbindliche Ziele;
- Eine gezielte Überwachung der Bodenbiologie und der Landnutzer*innen;
- Eine wirksame Verwaltung mit verbindlichen Plänen;
- Vorbeugung und Sanierung der Bodenverschmutzung;
- Verbindliche Bestimmungen zur Flächeninanspruchnahme (Fläche, die durch Infrastrukturen »beansprucht« wird);

2 Joint statement on the publication of the EC proposal for a Directive on Soil Monitoring and Resilience, vom 13.07.2023. Siehe: https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/07/Joint-statement-on-the-Commissions-proposal-for-a-Soil-Law_13-July-2023.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Umsetzung des Verursacherprinzips;
- Mobilisierung der erforderlichen finanziellen Mittel.

Literatur von Andrea Beste zu diesen Themen³

Beste, Andrea: Bodenschutzbezogene Rechtsetzung und Strategien in der Europäischen Union (Stand 2022), 2023, im Auftrag von BMEL und BVVG. Siehe: <https://www.gesunde-erde.net/publikationen/publikationen-zu-bodenmanagement-analyse/?id=p1764>, zuletzt abgerufen am 10.12.2024.

Beste, A./Lorentz, N.: Ecosystem Soil – Bringing nature-based solutions on climate change and biodiversity conservation down to earth. (Ed.): giz/BMUV (2022). Siehe: <https://orgprints.org/id/eprint/45509/>, zuletzt abgerufen am 10.12.2024.

Beste, Andrea: »Zwischenfrüchte sind vernachlässigte Alleskönner!«, in: Gemüse 7/22 (2022). Siehe: <https://www.gemuese-online.de/magazin/archiv/article-7184771-206224/zwischenfruechte-sind-vernachlaessigte-alleskoenner-.html?DLREDIR=~1>, zuletzt abgerufen am 10.12.2024.

Beste, Andrea: Es muss jetzt etwas passieren. Kommentar zum deutschen Bodenzustandsbericht 2019. Siehe: https://www.gesunde-erde.net/media/oel2-19_kommentar-bodenschutzbericht_best.pdf, zuletzt abgerufen am 10.12.2024.

Beste, Andrea: »Und es geht doch! Über schonendes Bodenmanagement ohne Glyphosat und den Ausstieg aus Mythen und Pestizidfallen«, in: Der Kritische Agrarbericht 2018. Siehe: <https://www.gesunde-erde.net/publikationen/publikationen-zu-bodenmanagement-analyse/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Beste, Andrea: »Regenerative Landwirtschaft – reiner Etikettenschwindel? Zu Entstehung, Inhalt und Verwendung eines weit verbreiteten Begriffs«, in: Kritischer Agrarbericht 2025. Siehe: <https://www.gesunde-erde.net/publikationen/publikationen-zu-bodenmanagement-analyse/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

³ Zu weiteren Publikationen der Autorin, die Hintergrund dieser Wunschliste sind, hier: <https://www.gesunde-erde.net/publikationen/publikationen-zu-bodenmanagement-analyse/?id=p1764>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Beste, Andrea: »Zum Zustand der Böden in Europas Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Nachhaltigkeit!«, in: Bodenschutz 2/2016. Siehe: <https://orgprints.org/id/eprint/39227/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Beste, Andrea: Down to Earth – Der Boden von dem wir leben. Studie zum Zustand der Böden in Europas Landwirtschaft, 2015, im Auftrag von Martin Häusling (Die Grünen/Europäische Freie Allianz). Siehe: https://www.martin-haeusling.eu/images/Bodenstudie_BESTE_Web.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Teil 3

Bodenverteilung

13. Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum

Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel

1. Einführung

Die Geschichte der Vorkaufsrechte an Grund und Boden reicht weit zurück. Bereits das Römische Privatrecht räumte den Bewohner*innen eines Dorfes gegenüber Außenstehenden eine privilegierte Position ein, wenn der Erwerb von Grundstücken im Dorfgebiet verhandelt wurde.¹ Vorkaufsrechte gewähren Einzelpersonen, spezifischen Gruppen oder auch Gemeinden aus bestimmten Gründen Vorrang beim Kauf eines Grundstücks oder seiner Teilflächen. Besonders in jüngerer Zeit gewinnt dieses Rechtsinstitut in bodenpolitischen Debatten wieder an Aufmerksamkeit: In Bezug auf den ländlichen Raum rührt das vor allem daher, dass sich der landwirtschaftliche Bodenmarkt seit der Finanzkrise besonders durch die Aktivitäten außerlandwirtschaftlicher und ortsfremder Investoren verändert hat.² Deren Wirken verschärft den Konkurrenzdruck in Hinblick auf den Erwerb ohnehin knapper, landwirtschaftlich nutzbarer Bodenfläche und sorgt damit für den drastischen Anstieg von Bodenpreisen.³ Kleine, mittlere und selbst größere landwirtschaftliche Betriebe können mit der Kaufkraft die-

1 M. Kaser/R. Knütel/S. Lohsse: Römisches Privatrecht, § 33 Rn. 9, S. 184.

2 B. Forstner et al.: Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Endbericht 3.

3 In Deutschland sind die Bodenpreise auf dem Land zwischen 2008 und 2017 insgesamt um 140 Prozent gestiegen; im Westen um rund 100 Prozent, im Osten um rund 210 Prozent. Dazu näher die Übersicht, in: K-H. Goetz/B. Kuebler: Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht.

ser Großinvestoren, die Boden zum Spekulationsobjekt degradieren, nicht mithalten. Zwar kann Landwirtinnen und Landwirten – über den Zwischenerwerb seitens eines Siedlungsunternehmens – das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht beim Landerwerb zu Gute kommen, das zum Zweck hat, solchen Entwicklungen gegenzusteuern und auf eine gesunde Verteilung von Boden hinzuwirken.⁴ Die Realität sieht jedoch oft anders aus. Das liegt unter anderem an bestehenden Gesetzeslücken, die es Investoren ermöglichen, diese Vorkaufsrechte zu umgehen; etwa indem sie sich für Share Deals (Anteilskäufen) an Gesellschaften statt den direkten Flächenerwerb entscheiden.⁵ Dieses Vorgehen ist gerade in Ostdeutschland ein Problem; wo die heutige Konzentration landwirtschaftlich nutzbarer Flächen auch daraus resultiert, dass dort zu DDR-Zeiten im Anschluss an die Zwangskollektivierung von Land einige wenige landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) gegründet wurden, die mehrere hunderttausend Hektar Land bewirtschafteten.⁶ Nach der Wende wurden diese LPGs größtenteils in marktwirtschaftliche Agrargenossenschaften sowie GmbHs umgewandelt, die heute häufig Investitionsziel von Investoren und Investorinnen sind.⁷ Das wachsende Interesse an Agrarland lässt nicht nur die Kauf-, sondern auch Pachtpreise dafür steigen.⁸ Die höheren Kosten bedrohen bäuerliche Existenzen und den Fortbestand von alteingesessenen Familienbetrieben und erschweren denjenigen den Zugang zu Land, die in der Landwirtschaft

4 So z.B. der Umkehrschluss aus § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Grundstückverkehrsgesetz (GrdStVG).

5 Zur Situation auf dem Land etwa Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Beispiele für Regulierungslücken im landwirtschaftlichen Bodenrecht, Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019.

6 NDR: LPG: Vom Kleinbauern zum Agrargenossen der DDR, Beitrag vom 08.06.2022. Siehe: <https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/LPG-Vom-Kleinbauern-zum-Agrargenossen-der-DDR,lpg101.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

7 N. Ottersbach: Wenn der Investor den Acker kauft. Ostdeutschland, Deutschlandfunk, Beitrag vom 14.09.2023. Siehe: <https://www.deutschlandfunk.de/ackerland-investoren-ostdeutschland-landgrabbing-100.html>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024.

8 BMEL: Kernaussagen Bodenrecht – Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019. Siehe: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Pressemitteilungen/2019/196-amk.html>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024; K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 1.

neu Fuß fassen wollen.⁹ Laut einer Studie der EIP-AGRI sind es aber gerade die Neueinsteigenden, die sich auf ihren Höfen, so sie denn an welche kommen, an der Umsetzung innovativer Projekte versuchen, darunter moderne Finanzierungsmodelle, biologischer Landbau und solidarische Landwirtschaft.¹⁰ Zudem zeigen viele Beispiele, dass nachhaltiges Wirtschaften in landwirtschaftlichen Unternehmen, deren Anteilseigner*innen in keiner räumlichen, sozialen oder auch ökologischen Beziehung zum Betrieb stehen, kaum Bedeutung hat.¹¹ Gerade in Zeiten des Klimawandels und vor dem Hintergrund der Abhängigkeit regionaler Ernährungssysteme von den Erzeugnissen der Landwirtschaft sowie einer Gegenwart weltweit voranschreitender Biodiversitätsverluste, sollten gemeinwohlorientierte Kriterien bei der Frage, wer Zugang zu Land erhält und wer über die Art und Weise der Nutzung des Bodens entscheiden kann, eine zentrale Rolle spielen. Über das Schließen von Gesetzeslücken zugunsten einer gesunden Bodenverteilung hinaus böte eine andere rechtliche Ausgestaltung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes einiges an Potenzial für die Zukunft ländlicher Regionen und der Landwirtschaft.

In der Stadt sind Rechtsänderungen ebenso dringend notwendig: Das Baugesetzbuch gewährt den Kommunen zwar Vorkaufsrechte, bleibt dabei aber stark hinter seinen Möglichkeiten zurück.¹² Auch hier sorgt derweil das Wirken gewinnorientierter Investoren für steigende Bodenpreise¹³ und kann

9 Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich. Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt, Diskussionspapier, S. 8.

10 EIP-AGRI Focus Group: New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. Final Report.

11 Europäisches Parlament: Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?, Bericht, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2017). Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich, S. 10.

12 §§ 24ff. BauGB.

13 Zur Bodenpreisentwicklung in deutschen Großstädten in: B. Belina: Gentrifizierung und Finanzialisierung. Weiter beispielhaft zur Situation in der deutschen Hauptstadt: C. Baumann et al.: Berlins explodierende Bodenpreise machen Wohnungsbau unbezahlbar, Tagesspiegel, Beitrag vom 02.11.2023. Siehe: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/ausgebaut-berlins-explodierende-bodenpreise-machen-wohnungsbau-unbezahlbar/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

gegenwärtig das gemeindliche Vorkaufsrecht etwa durch Share-Deal-Konstellationen unterwandert werden.¹⁴ In Abhängigkeit von den Bodenpreisen steigen die Mietpreise für Wohnraum und Gewerbeflächen, was für Gentrifizierung sorgt, soziale Ungerechtigkeiten anheizt und zum kulturellen Austrocknen urbaner Landschaften beiträgt.¹⁵

2. Allgemeines zum Instrument Vorkaufsrecht

Das deutsche Recht gewährt unterschiedliche Vorkaufsrechte.¹⁶ Diese können durch Gesetz oder durch Rechtsgeschäft – in einem schuldrechtlichen oder dinglichen Vertrag – begründet werden. Vorkaufsrechte betreffen rechtliche Beziehungen zwischen mindestens drei Beteiligten: einerseits der Eigentümerin (Verpflichtete) eines Grundstücks¹⁷, andererseits einer Berechtigten, die dann wiederum gegenüber einer Kaufinteressentin (der Dritten) eine privilegierte Position – das Vorkaufsrecht – eingeräumt ist.¹⁸ Wird nun ein Kaufvertrag über das Grundstück zwischen Verpflichteter und der Dritten geschlossen, dann aktiviert dies das bis dahin latent bestehende Vorkaufsrecht. In diesem Fall ist die Vorkaufsberechtigte über den Inhalt des Kaufvertrags zu informieren und erhält dadurch zugleich die Option binnen

14 Dazu und zu jüngsten rechtspolitischen Entwicklungen an späterer Stelle in diesem Beitrag. Zu Finanzialisierung städtischen Bodens auch die Interviews von *Susanne Heeg* in diesem Band. Mehr auch in S. Botzem: Preisexplosion: Wohnen in Berlin wird immer teurer, Website Stadtbodenstiftung. Siehe: <https://www.stadtbodenstiftung.de/2020/09/19/gastbeitrag-finanzialisierung-von-boden-und-wohnraum/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

15 S. Schoenen: Gentrifizierung – Künstler*innen und Kulturschaffende als Motor für die Stadtentwicklung, *ibis institut*, Beitrag vom Dezember 2020. Siehe: <https://ibis-institut.de/gentrifizierung-kuenstler-und-kulturschaffende-als-motor-fuer-die-stadtentwicklung/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dazu außerdem B. Belina: Gentrifizierung und Finanzialisierung.

16 Dazu die Übersicht in K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 7; dort auch zum Folgenden.

17 M. Ferlan/J. Zevenbergen/H. Mattson: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden; K. Moog/E. Bahrs, S. 3.

18 Ebd.

einer bestimmten Frist von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen.¹⁹ Übt die Berechtigte das Vorkaufsrecht aus, dann entsteht ein neuer Kaufvertrag zwischen ihr und der Verpflichteten, mit gleichem Inhalt wie dem Kaufvertrag zwischen Verpflichteter und der Dritten.²⁰ Die genannten Zwischenschritte bedeuten einen erhöhten Verwaltungsaufwand, und können den Veräußerungsprozess insgesamt verlängern.²¹

Besondere Bedeutung für die Verteilung von Eigentum haben, wie eingangs schon erwähnt, das kommunale und das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht, die im Fokus der folgenden Ausführungen stehen. Beide betreffen Verkäufe von Nutzflächen und dienen dem sozial- bzw. agrarpolitisch verstandenen Gemeinwohl.

3. Kommunales Vorkaufsrecht

3.1 Allgemeines zum Vorkaufsrecht der Gemeinden

Das kommunale Vorkaufsrecht ist in den §§ 24ff. des Baugesetzbuches (BauGB) geregelt. Es handelt sich dabei um ein Instrument zur Sicherung und Realisierung von gemeindlichen Planungen.²² Das Gesetz unterscheidet zwischen einem allgemeinen und einem besonderen Vorkaufsrecht der Gemeinden. Das allgemeine Vorkaufsrecht ist in § 24 Abs. 1 BauGB geregelt und berechtigt Gemeinden beim Verkauf von bestimmten Grundstücken und Teilflächen in ihrem Gemeindegebiet, die in Absatz 1 der Norm aufgezählt werden. Das in § 24 BauGB geregelte Vorkaufsrecht gilt kraft Gesetzes für die in der Norm beschriebenen Gebietstypen. Das in § 25 BauGB geregelte besondere Vorkaufsrecht wird hingegen auch als Satzungs-vorkaufsrecht beschrieben, da es nur dann entsteht, wenn die Gemeinde zusätzlich eine Satzung im Sinne von § 25 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BauGB erlassen hat.²³

19 H.-A. Weirich/M. Ivo/J.-O. Lenschow: Grundstücksrecht – Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts; Moog/Bahrs, S. 3.

20 Ebd.

21 M. Ferlan/J. Zevenbergen/H. Mattson: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden; K. Moog/E. Bahrs, S. 5.

22 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 1.

23 O. Reidt, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr, Baugesetzbuch, § 25 Besonderes Vorkaufsrecht, Rn. 1.

Damit ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, muss zunächst ein wirksamer (Dritt-)Kaufvertrag²⁴ vorliegen sowie die Ausübung durch das »Wohl der Allgemeinheit« gerechtfertigt sein (§ 24 Abs. 3 BauGB). Außerdem dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen (§ 26 BauGB). Die Ausübung des Vorkaufsrechtes setzt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe voraus.²⁵ Dafür muss ein »qualifiziertes, sachlich objektiv öffentliches Interesse« vorliegen, was im Rahmen einer Einzelfallabwägung zwischen den jeweils einander gegenüberstehenden privaten und öffentlichen Interessen zu ermitteln ist. Der jeweilige Erwerb muss den vom Gesetzgeber gebilligten bodenpolitischen, eigentumspolitischen und städtebaulichen Zwecken entsprechen.²⁶

§ 28 BauGB regelt Details zum Verfahren rund um die Ausübung des Vorkaufsrechtes. Wenn ein gemeindliches Vorkaufsrecht besteht, haben Verkäuferin und Erstkäuferin eine Mitteilungspflicht gegenüber der Gemeinde. In der Regel übernimmt die mit der Beurkundung des Kaufvertrages befasste Notarin die Mitteilung. Sobald die Mitteilung erfolgt ist, kann die Gemeinde das Recht innerhalb einer dreimonatigen Frist nach ihrem Ermessen ausüben oder darauf verzichten. Wenn sie das Vorkaufsrecht ausübt, erfolgt dies durch einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt gegenüber der Verkäuferin (§ 28 Abs. 2 BauGB). Wenn sie darauf verzichtet (§ 28 Abs. 1 S. 2, 3 BauGB), dann hat die Gemeinde auf Antrag eines Beteiligten einen Nachweis über Nichtausübung oder Nichtbestehen des gemeindlichen Vorkaufsrechtes (Negativattest) als Zeugnis auszustellen, was wiederum eine Voraussetzung für die Änderung des Grundbuchs ist.

Die Anforderung, dass die Ausübung des Vorkaufsrechtes dem Gemeinwohl dienen muss, wird aus dem grundrechtlichen Eigentumsschutz (Art. 14 Abs. 2 GG) abgeleitet.²⁷ Denn die Ausübung des Vorkaufsrechtes berührt die mit dem Privateigentum einhergehende Verfügungsfreiheit. Im Unterschied zur Enteignung beschränkt die Ausübung eines Vorkaufsrechts das

24 So BVerwG NVwZ 2020, 1685; OVG Münster NwvZ-RR 2014, 918; H. Grziwotz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 2.

25 So etwa VG München, Urteil v. 07.12.2020 – M 8 K 19.5422, Rn. 39, siehe: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-46263?hl=true>, ders.

26 BVerwG, B.v. 15.2.1990 – 4 B 245/89, in: NJW 1990, 2703; Bayerischer VGH, Urteil vom 06.02.2014, in: openjur 2014, 4391, Rn. 20, siehe: <https://openjur.de/u/677817.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

27 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 1.

Eigentum jedoch weniger stark. Auch hier muss aber unter Umständen eine Entschädigung gezahlt werden (§ 28 Abs. 6 BauGB).

Die Rechtsfolge der zulässigen Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts ist das Zustandekommen eines Kaufvertrags zwischen Verkäufer und Gemeinde.

3.2 Rechtspolitische Einordnung der Dringlichkeit und Herausforderungen des Einsatzes des kommunalen Vorkaufsrechtes

Lange Zeit war die praktische Bedeutung kommunaler Vorkaufsrechte, wenngleich regionale Unterschiede bestanden, sehr gering.²⁸ Im Zusammenhang mit der städtebaulichen Strategie der Innenentwicklung²⁹ und unter dem Aspekt der Baulandhortung sind in den letzten Jahren rechtspolitische Bestrebungen zu erkennen, das Vorkaufsrecht zu stärken.³⁰ Gerade um Handlungsfähigkeit in Sachen Bauplanung und Flächenentwicklung zurückzuerlangen soll der Situation in vielen Kommunen – die das Fehlen baureifer Grundstücke in öffentlicher Hand kennzeichnet – durch *aktive Bodenbevorratungspolitik* gegengesteuert werden.³¹ Vorkaufsrechte sind dafür ein zentrales Instrument.

Besonders zur Bearbeitung der Wohnungsfrage, »einer der wichtigsten sozialen Fragen unserer Zeit«, und insgesamt zur »Verbesserung der boden- und baulandpolitischen Rahmenbedingungen für eine vermehrte, erleichterte und beschleunigte Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland« hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im September 2018 die Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission) eingesetzt.³² Diese Baulandkommission regte

²⁸ Ebd.

²⁹ Zur Bedeutung der Innenentwicklung außerdem der Beitrag von Anne Neuber/Judith Nurmman: *Gemeinsam gegen Flächenfraß. Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können* sowie der Beitrag von Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

³⁰ Dazu beispielsweise: Website Deutscher Bundestag: Bundestag verabschiedet Gesetz zur Mobilisierung von Bauland. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw18-de-baulandmobilisierungsgesetz-836886>, zuletzt abgerufen am 12.10.2024.

³¹ Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, Bodenvorratspolitik, S. 43.

³² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Zwischenbilanz Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission).

im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) durch das Baulandmobilisierungsgesetz im Jahr 2021 die Erweiterung des Vorkaufsrechtes als bodenpolitisches Steuerungsinstrument an und stellte erste Weichen.³³

- So wurden einige weitere Varianten des allgemeinen Vorkaufsrechtes eingeführt:
 - In § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB heißt es seitdem, dass in Gebieten, in denen nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend Wohngebäude zulässig sind, dann ein Vorkaufsrecht besteht, wenn die Grundstücke unbebaut verkauft werden. Als unbebaut gilt ein Grundstück nun auch dann, wenn es lediglich eingefriedet oder erkennbar nur vorläufig bebaut ist. Eine ursprünglich angedachte Erstreckung auf geringfügig bebaute Grundstücke hat es dagegen nicht ins Gesetz geschafft.³⁴ Das Ziel der Neufassung besteht darin, der Gemeinde in Kleinsiedlungsgebieten, reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten – nicht aber in Dorf-, Misch- und Ferienhausgebieten – Zugriff auf dortige unbebaute Grundstücke zu gewähren.³⁵
 - Eine neu eingeführte Nummer 8 von § 24 Abs. 1 BauGB erfasst nun die Konstellationen, dass Grundstücke in Gebieten im Sinne von §§ 30, 33, 34 BauGB liegen, in denen ein städtebaulicher Missstand im Sinne von § 136 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 3 BauGB vorliegt oder die Bebauung selbst nach § 177 Abs. 2 BauGB einen Missstand aufweist. Zudem ist kumulativ erforderlich, dass die Grundstücke etwa wegen ihres baulichen Zustands oder auch ihrer im Widerspruch zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehenden Nutzung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld begründen. Hierfür bedarf es eines gewissen Ausstrahlungseffektes auf die

33 Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14.06.2021. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgblh21s1802.pdf%27%5D__1734618778079, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

34 Siehe dazu Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss), BT-Drs. 19/29396, S. 16. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/293/1929396.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

35 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uehtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 18.

Umgebung.³⁶ Ein möglicher praktischer Anwendungsfall ist der, dass eine Bestandsimmobilie lediglich als ein Spekulationsobjekt dient und die Nichtvornahme von Instandsetzungen derselben einen städtebaulichen Missstand verursacht, vertieft oder fortsetzt.³⁷ Das erklärt auch, weshalb § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB teils auch als Vorkaufsrecht für »Schrottimmobilien« bezeichnet wird.³⁸

- Außerdem wurde § 201a BauGB eingeführt, dessen Satz 1 die Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, in denen Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden. Rechtsfolge einer solchen Verordnung ist, dass die Gemeinde in entsprechenden Gebieten im Wege des Erlasses einer Satzung ein Vorkaufsrecht für unbebaute oder brachliegende Grundstücke begründen kann. Dieses Vorkaufsrecht besteht somit nicht unmittelbar qua Gesetz, sondern ist ein Satzungs-vorkaufsrecht. Geregelt ist dieses Vorkaufsrecht in § 25 Abs. 1 Nr. 3 b) BauGB.
- Weiterhin ist die Frist zur Ausübung des Vorkaufrechtes um einen Monat (von zwei auf drei) verlängert worden.³⁹
- Nicht im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes vom Gesetzgeber geändert wurde § 26 BauGB. Wie oben erwähnt regelt diese Norm, wann die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufrechtes ausgeschlossen ist. Änderungspotenzial hätte besonders in Hinblick auf § 26 Nr. 4 BauGB bestanden. Der darin enthaltene Ausschlussgrund betrifft § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB, welcher den Gemeinden unter anderem ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken »im Geltungsbereich [...] einer Erhaltungssatzung,« zugesteht. Durch die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete — auch »Milieuschutzgebiete« genannt — versuchen viele Städte den mit den schwierigen Verhältnissen am Wohnungsmarkt einhergehenden Verdrängungseffekten zu begegnen.⁴⁰ Besonders in von Gentrifizierung

36 P. Meier/T. Leidner: Praxisupdate Öffentliches Recht: Vorkaufsrechte und Genehmigungspflichten nach dem Baulandmobilisierungsgesetz, S. 115.

37 Ebd.

38 Ebd.

39 Ebd.

40 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

betroffenen Städten wurde das Vorkaufsrecht in großer Zahl ausgeübt.⁴¹ Der Wortlaut von § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB lautet nun, dass dieses Vorkaufsrecht ausgeschlossen ist, wenn »das Grundstück entsprechend [...] den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 aufweist«. Demnach kommt es für die Beurteilung auf den gegenwärtigen Zustand der Bebauung und Nutzung an, nicht etwa auf die zukünftige Nutzungsabsicht einer Käuferin. Wenn also beispielsweise ein Grundstück zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechtes entsprechend den Zielen einer Erhaltungssatzung genutzt wird, dann wäre die Ausübung des Vorkaufsrechtes in dem Fall gesetzlich ausgeschlossen. Eine solch enge Verständnis dieser Norm – dem mit einem Hinweis auf ihren Sinn und Zweck als auch der Gesetzessystematik begegnet werden kann –, hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einer Grundsatzentscheidung aus dem November 2021 vertreten.⁴² In dem Fall befasste sich das BVerwG mit der Frage, wie die Formulierung des Ausschlussrechts in § 26 Nr. 4 BauGB genau zu verstehen ist. Das Urteil hat Auswirkungen, die über den konkreten Fall hinausreichen. Es schränkt im Ergebnis den Anwendungsbereich des Vorkaufsrechtes deutlich ein und hat damit erhebliche Bedeutung für die Anwendungspraxis der Kommunen.⁴³ Denn diese Praxis orientierte sich bis zu diesem Urteil an der entgegengesetzten Rechtsansicht, nach der der Ausschlussgrund in § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB so zu verstehen ist, dass die auf Tatsachen gegründete Annahme von (also nicht bloß vermuteten) Verwendungsabsichten des Käufers, die das Ziel der Erhaltungssatzung durch den Kauf und mit ihm verbundenen Zweck beeinträchtigen, zu berücksichtigen sind.⁴⁴ Ebenso hatten es die vorher damit befassten Ge-

41 Ebd.

42 BVerwG 4 C 1.20, Urteil vom 09.11.2021, in: NJW 2022, 341 Rn. 21 ff. Siehe: <https://www.bverwg.de/de/091121U4C1.20.o>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

43 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

44 J. Stock, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger: Baugesetzbuch § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechtes, Rn. 25a.

richtsinstanzen gesehen.⁴⁵ Das erklärt sich auch vor dem Hintergrund, dass bis 1987 ebendiese Bedeutung ausdrücklich in dem damals geltenden § 24a Satz 1 BBauG verankert war. Das im selben Jahr wie das gerade genannte Urteil des BVerwG erlassene Baulandmobilisierungsgesetz hätte nun eine klarstellende Regelung in das Baugesetzbuch aufnehmen können. Ohne eine solche Anpassung bleibt die Auslegung des Wortlautes des Ausschlussgrundes durch das BVerwG, dem höchsten deutschen Verwaltungsgericht, zweifelsohne einflussreich. Das Vorkaufsrecht ist danach also nur anwendbar, wenn das Kaufgrundstück im Moment der behördlichen Entscheidung über die Vorkaufsausübung nicht den Zielen und Zwecken der sozialen Erhaltungssatzung entsprechend bebaut ist.⁴⁶ Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Verkäuferin oder deren Rechtsvorgängerin die vorhandenen Gebäude auf dem jeweiligen Grundstück ohne die nach § 172 BauGB erforderliche Genehmigung zurückgebaut oder einer baulichen Änderung unterzogen hat.

- Die Bedeutung der Entscheidung des BVerwG für zukünftige Stadtentwicklungsprozesse zeigt sich auch in Hinblick auf sogenannte Abwendungsvereinbarungen.⁴⁷ Mit ihnen verpflichten sich Käufer*innen von Grundstücken, die in sozialen Erhaltungsgebieten liegen, für die Dauer von 20 oder 30 Jahren auf die Begründung von Wohnungseigentum oder auch auf bauliche Änderungs- und Rückbaumaßnahmen zu verzichten sowie bestimmte Mietobergrenzen einzuhalten.⁴⁸ Als Gegenleistung der Gemeinde wurde in einem städtebaulichen Vertrags i.S.d. § 11 BauGB, der zwischen Privaten (beispielsweise Investoren) und Kommunen geschlossen werden kann, häufig der Verzicht auf die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufrechts sowie die Ausstellung eines für die grundbuchliche Umsetzung des Grundstückskaufvertrages erforderlichen Negativattests (§ 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 BauGB) vereinbart. Ist das gemeindliche Vorkaufsrecht nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB jedoch entsprechend der engen Lesart der Norm ausgeschlossen, hat eine potenzielle

45 So beispielhaft OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.10.2019, abgedruckt in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2020, S. 269-276.

46 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

47 Ebd.

48 Ebd.

Käuferin auch ohne die in einer Abwendungsvereinbarung enthaltene Verpflichtung der Gemeinde einen Anspruch auf das Ausstellen eines Negativattestes. Denn die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht in dieser Konstellation ohnehin nicht ausüben. Wenn dann doch eine Abwendungsvereinbarung geschlossen wird, dann verstößt das gegen das Kopplungsverbot in § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB,⁴⁹ was zur Gesamtnichtigkeit der Vereinbarung führt.⁵⁰ Ohne eine solche Vereinbarung mit den Grundstückskäufer*innen, in der bestimmte soziale Kriterien im Umgang mit dem Grundstück festgehalten werden, ist eine langfristige Entwicklung und Nutzung in diesem Sinne wiederum auch nicht sichergestellt: Denn das Gesetz stellt nur auf den Ist-Zustand zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages ab.

- Insgesamt hat das Baulandmobilisierungsgesetz somit einiges an Potenzial verschenkt, indem nicht explizit geregelt wurde, dass auch zukünftige, aus Tatsachen abzuleitende Verwendungsabsichten ein Vorkaufsrecht begründen können.⁵¹

Eine ursprünglich für Ende 2024 geplante Gesetzesnovelle, zu deren Umsetzung es aufgrund des Koalitionsbruchs vom 06.11.2024 bisher nicht gekommen ist, hätte bodenpolitisch wiederum einen zaghaften Schritt in die richtige Richtung bedeutet.⁵² So sah sie auch vor, bestimmte Konstellationen im Vorfeld von Share Deals in die Vorkaufsrechtsausübung einzubeziehen. Konkret waren in diesem Zusammenhang folgende Änderungen angedacht:

49 Wortlaut der Norm: »Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.«

50 Wiss. Dienst: Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts, S. 8.

51 Ebd. ein detaillierter Überblick zu den rechtspolitischen Konsequenzen des BVerwG-Urteils.

52 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung (Stand: 30.09.2024), Drs. 20/13091, S. 50. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013091.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Anmerkung: In Dezember 2024 ist dieser Gesetzesentwurf stets in Diskussion.

- § 24 Abs. 2 BauGB sollte mit dem Ziel ergänzt werden, die Umgehung der Ausübungsmöglichkeiten von Vorkaufsrechten der Gemeinde durch Begründung von Wohnungseigentum einzudämmen.⁵³
- Zudem sollte in § 24 BauGB ein neuer Absatz 2a eingefügt werden: »Dem Kauf von Grundstücken steht die rechtsgeschäftliche Verpflichtung gleich, das Eigentum an einem Grundstück an eine Gesellschaft zu übertragen, wenn die Gegenleistung ausschließlich in einer Geldzahlung besteht. Die §§ 26 bis 28 sind entsprechend anwendbar.« Diese Erweiterung der Norm sollte die Aushebelung des Vorkaufsrechtes durch *Share Deals* verhindern.⁵⁴ Bisher führt die Übertragung von Gesellschaftsanteilen häufig zu einer Nichtanwendbarkeit der Regelungen zum kommunalen Vorkaufsrecht. Eine solche Ergänzung, die eine Gleichstellung dieser Konstellation mit einem Grundstückskaufvertrag bewirken würde, soll diese Umgehungsmöglichkeit ausräumen.

Auch dieser Gesetzesentwurf verschenkt aber Potenziale hinsichtlich der Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes im Sinne der Förderung von gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung.⁵⁵ Sein Anliegen mag zwar die Anpassung des Baugesetzbuches an die Neue Leipzig Charta sein, an vielen Stellen fehlt es aber an der Stärkung der Instrumente für eine aktive Bodenpolitik. Darauf weisen die *Architects4future* in einer Stellungnahme hin. Sie betonen, dass es in dem Gesetzesentwurf zwar begrüßenswerter Weise einen § 1c Abs. 2 Nr. 6 BauGB-E gebe, wonach die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen ein essenzieller Belang beim Aufstellen von Bebauungsplänen einer Gemeinde ist.⁵⁶ Ein solches Ziel bleibe aber »leere Worthülse«, wenn keine passenden Instrumente zu seiner Umsetzung bereitgestellt werden: Genau dafür hätte sich eine entsprechende Anpassung der Regelungen zum gemeindlichen Vorkaufsrecht (§ 24, § 25 BauGB-E) angeboten, die aber versäumt worden sei.

Auch die Frage, wie sich etwa gemeinwohlorientierte Träger (kommunale Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften, Baugemeinschaften etc.),

⁵³ Ebd., S. 18.

⁵⁴ Ebd., S. 79.

⁵⁵ Architects4Future: Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, 04.11.2024.

⁵⁶ Ebd., S. 4, dort auch zum Folgenden.

mit einem Interesse daran, leistbaren Wohnraum zu schaffen, unter den vorherrschenden Bedingungen am Bodenmarkt mit Bauland versorgen sollen, beantworte dieser Gesetzesentwurf nicht, kritisieren die *Architects4future*.⁵⁷ Den Kommunen würden keine Instrumente zugestanden, um preisdämpfend zu wirken. Eine Stärkung der Vorkaufsrechte in diese Richtung bleibt aus.

Weiterhin berücksichtigt auch dieser Gesetzesentwurf die Möglichkeit der Vorkaufsausübung zum Schutz der Bevölkerung in sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 bzw. den Ausschluss der Vorkaufsausübung nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB nicht.⁵⁸

Die genannten sind nur einige Punkte einer langen Liste von vertaner rechtspolitischer Chancen, die Kommunen bei der Bearbeitung sozialer und ökologischer Fragen zu unterstützen. Urbane Lebensverhältnisse müssen sich angesichts der Herausforderungen unserer Zeit ändern, grüner und klimaresilienter werden, aber auch gerechter – und sind entsprechend zu transformieren. Die Stärkung der Vorkaufsrechte der Gemeinden, durch das Schließen von Gesetzeslücken aber auch die Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten, ist ein wichtiger Schachzug im Rahmen der Gesamtheit an Maßnahmen, die zusammengenommen eine *aktive und progressive kommunale Boden(vorrats)politik* für das Gemeinwohl bedeuten könnten.⁵⁹

4. Vorkaufsrechte zugunsten von Landwirtinnen und Landwirten

4.1 Allgemeines zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht

Veräußerungen landwirtschaftlicher Flächen müssen ab einer bestimmten Flächengröße genehmigt werden. Dieses Genehmigungsverfahren und die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts sind inhaltlich verknüpft. Rechtliche Grundlage für beides bildet das Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) des Bundes, soweit die Länder keinen Gebrauch von ihrer – seit der Föderalismusreform von 2006 bestehenden – Gesetzgebungskompetenz

⁵⁷ Ebd., S. 11.

⁵⁸ Ebd., S. 12.

⁵⁹ Dazu auch Nationale Stadtentwicklungspolitik, Gemeinwohlglossar, Neue Bodenpolitik, S. 20.

für das Bodenrecht (Art. 74 Abs.1 Nr. 1, 18 GG) gemacht haben. Bisher hat dies nur Baden-Württemberg mit dem Erlass des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) im Jahr 2009 getan.⁶⁰ Darin ist in § 17 ASVG das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht für Grundstücke in Baden-Württemberg geregelt. In allen anderen Bundesländern ergibt sich das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht aus § 12 GrdstVG, der wiederum auf § 4 Rechsiedlungsgesetz (RSiedlG) verweist.

Der Zweck dieses Vorkaufsrechtes ist es, Landwirtinnen und Landwirten beim Erwerb landwirtschaftlicher Nutzfläche ein Privileg einzuräumen, und so »eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« (§ 9 Abs. 1 Nr.1, Abs. 2 GrdstVG) bzw. »eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens« (§7 Abs.1, Abs. 3 ASVG) durch die Veräußerung zu verhindern.⁶¹ Die Privilegierung von Landwirtinnen beim Kauf von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen soll den Erhalt land- und fortwirtschaftlicher Betriebe fördern und sichern. Alles in allem kann das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht zur Vermeidung von Bodenspekulationen beitragen und dafür sorgen, landwirtschaftliche Nutzflächen im Eigentum von Landwirten zu halten, sowie eine Restrukturierung von Agrarflächen ermöglichen.⁶²

Wie eingangs erwähnt, haben Landwirtinnen immer größere Schwierigkeiten beim Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁶³ Deshalb hat das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und immer häufiger wird bei Veräußerungen landwirtschaftlicher Grundstücke die Ausübung des Vorkaufsrechts geprüft.⁶⁴ Allerdings ist die Anzahl der tatsächlich ausgeübten Vorkaufsrechte rückläufig.⁶⁵ Ursächlich

60 Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASGV) GBl. 2009, 645; zur aktuell gültigen Fassung (Stand: zuletzt geändert durch Artikel 15 der Verordnung vom 21. Dezember 2021, GBl. 2022 S. 1, 2) siehe: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-AgrStrVerbGBW2009rahmen>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024.

61 § 9 Abs. 1-3 GrdstVG, §12 GrdstVG, § 4 RSiedlG, bzw. in BaWü: § 17 Abs. 1, § 7 Abs. 1-3 ASVG.

62 K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 5.

63 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2019, siehe oben.

64 K.-H. Goetz/B. Kübler Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht, Tabelle S. 3.

65 K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 1.

dafür sind die (rasant) steigenden Bodenpreise sowie die im Vorkaufsrechtsfall doppelt anfallende Grundsteuer.⁶⁶

4.2 Zur Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts

Nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 GrdstVG sind grundsätzlich alle Flächenverkäufe genehmigungspflichtig, die entweder mindestens zwei Hektar groß sind oder eine bestimmte Größe haben, die das jeweilige Bundesland konkret festgelegt und die daher nach Landesgesetz variieren kann (§ 4 Abs. 1 und 3 RSiedlG). Über die Genehmigung entscheidet die nach Landesrecht zuständige Behörde (Genehmigungsbehörde, § 3 Abs. 1 GrdstVG), sollte sie nicht einem Gericht zugewiesen sein. § 9 Abs. 1 GrdstVG legt die für eine Prüfung der Genehmigung oder Versagung sowie Auflagen und Bedingungen fest. Danach wird geprüft, ob

»1. die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet oder

2. durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde oder

3. der Gegenwert in einem groben Unverhältnis zum Wert des Grundstücks steht.«

Nach § 9 Abs. 2 GrdstVG ist die Verteilung von Grund und Boden im Sinne der Nr. 1 in der Regel dann als ungesund einzuordnen, wenn eine Veräußerung im Widerspruch zu Maßnahmen steht, die die Agrarstruktur verbessern sollen. Zudem haben das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und die Landwirtschaftssenate des Bundesgerichtshofes (BGH) die Bedeutung einer »ungesunden Bodenverteilung« seit Inkrafttreten des Grundstückverkehrsgesetz in Hinblick auf dessen Zweckrichtung – selbständige und lebensfähige landwirtschaftliche Betriebe unter Berücksichtigung sozialer und raum-

⁶⁶ Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes.

ordnerischer Belange zu fördern und vor unzulässigen Flächenverlusten zu schützen⁶⁷ sowie die Strukturen im ländlichen Raum zu stärken⁶⁸ – diskutiert und näher bestimmt. Der Rechtsprechung zufolge ist ein Fall »ungesunder Bodenverteilung« gegeben, wenn landwirtschaftlich genutzter Boden an eine Nichtlandwirtin oder eine Nebenerwerbslandwirtin veräußert werden soll und eine Vollerwerbslandwirtin das Grundstück »dringend zur Aufstockung seines Betriebes benötigt.«⁶⁹ Ein dringender Aufstockungsbedarf wird dann angenommen, wenn nach wirtschaftlichen und agrarstrukturellen Gesichtspunkten eine gesteigerte Notwendigkeit für den Erwerb festzustellen ist.⁷⁰ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Flächenerwerb der (auch nur geringen) Anhebung des Eigenanteils an einem Grundstück dient und so einen Beitrag zur Stärkung des landwirtschaftlichen Betriebes bedeutet.

Zu betonen ist jedoch, dass der beabsichtigte Erwerb durch einen nebenberuflichen Landwirt oder durch eine Nichtlandwirtin bei Vorliegen eines dringenden Ankaufsinteresses eines Vollerwerbslandwirtes nicht zwangsweise zum Vorliegen einer »ungesunden Verteilung« führt: Die Rechtsprechung hat Ausnahmen zugelassen, so können unter Umständen auch Nebenerwerbslandwirte und Nichtlandwirte, die die Absicht nachweisen die landwirtschaftlichen Flächen in Zukunft erwerbsorientiert als Unternehmen zu bewirtschaften,⁷¹ in den Genuss des Vorkaufsrechtes kommen.⁷² Inwiefern das Vorkaufsrecht von welchem Akteur im Sinn einer »gesunden Bodenverteilung«, d.h. einer vorteilhaften Agrarstruktur mit einer breiten

67 BGH, Beschluss vom 26.11.2010, BLW 14/09, openjur, Rn. 17. Siehe: <https://openjur.de/u/374710.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

68 J. Netz: Grundstücksverkehrsgesetz, Praxiskommentar, S. 243.

69 Dazu etwa: BGHZ 94, 292, 295; BGH, Beschluss vom 28.04.2006, BLW 32/05, openjur 2011, 119291, Rn. 22f., siehe: <https://openjur.de/u/210054.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. J. Netz: Grundstücksverkehrsgesetz, Praxiskommentar, S. 464; Wiss. Dienst: »Ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstücksverkehrsgesetz, S. 3.

70 OLG Brandenburg, Beschluss vom 30.05.2013, 5 W (Lw) 1/13, juris, Rn. 22.; Wiss. Dienst, S. 3; dort auch zum Folgenden.

71 BGHZ 116, 348 (350). Wiss. Dienst, S. 5.

72 Ebd.

Streuung an Bodeneigentum, ausgeübt werden kann, das liegt im Ermessen der zuständigen Siedlungsbehörde.⁷³

Die vage Definition einer »gesunden Bodenverteilung« sowie das Zulassen von Ausnahmen seitens der Rechtsprechung kann – einer vorteilhaften Agrarstruktur zulasten – anfällig für Willkür und Intransparenz sein.⁷⁴ Weiterhin ist der Begriff »(un-)gesunde Bodenverteilung« unseres Erachtens auch im Kontext der deutschen Geschichte, genauer der deutschen NS-Vergangenheit, kritisch zu betrachten. Es erinnert an die Blut- und Bodenideologie der Nationalsozialisten, die Agrarstruktur als »gesund« oder »ungesund« zu bezeichnen. Diese Ideologie war ein zentraler Bestandteil der nationalsozialistischen Weltanschauung und der damaligen Organisation der Landwirtschaft.⁷⁵ Dabei wurde eine »reine« arische Abstammung mit einem vermeintlich dazugehörenden Siedlungsgebiet verknüpft. Eine solche Verbindung von »Volk« und Boden wurde als Grundlage eines »gesunden Staates« propagiert.

Unabhängig von diesen Bedenken ist aber nach geltender Rechtslage gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 GrdstVG danach zu fragen, ob eine ungesunde Bodenverteilung vorliegt, und daher eine Genehmigung zu versagen wäre. Wenn dem so ist, kann ein zuständiges Siedlungsunternehmen im Falle des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen des Reichsiedlungsgesetzes (RSiedlG) ein Vorkaufsrecht nach § 4 RSiedlG ausüben.

Das Verfahren rund um die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes gestaltet sich genauer wie folgt⁷⁶:

73 Dazu beispielhaft: Erlass des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft zum Grundstückverkehrsrecht und zum Reichsiedlungsgesetz – Erteilung/Versagung der grundstücksverkehrsrechtlichen Genehmigung für Rechtsgeschäfte über landwirtschaftliche Grundstücke (§ 9 GrdstVG) – Siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht (§ 4 RSG) der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH vom 9. März 2016. Siehe: <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/grundstueck2016>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

74 Das unterstreicht im weitesten Sinne dieser Fall: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021.

75 Fachstelle Radikalisierungsprävention und Engagement im Naturschutz (FARN): Glossar. Blut und Boden. Siehe: <https://www.nf-farn.de/glossar-blut-boden>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; dort auch zum Folgenden.

76 Ebd. L. Booth, in M. Dombert/K. Witt: Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, Rn. 217.

- Im ersten Schritt geht ein Antrag auf Genehmigung des Grundstücksverkaufes bei der örtlich zuständigen Genehmigungsbehörde i.S.d. § 3 Abs. 1, § 18 GrdStVG ein.
- Diese Behörde prüft den Antrag und legt ggf. den infrage stehenden Kaufvertrag gemäß § 12 GrdStVG der Siedlungsbehörde i.S.d. § 4 RSiedlG vor.
- Diese leitet den Vertrag ggf. an ein gemeinnütziges Siedlungsunternehmen weiter (§ 6 RSiedlG), um ihm die Gelegenheit zur Erklärung der Ausübung des Vorkaufsrechtes zu geben. Die im Gesetz als Siedlungsunternehmen bezeichneten Einheiten werden auch Landgesellschaften genannt, weshalb dieser Begriff im Folgenden zur Anwendung kommt.
- Die Landgesellschaft erklärt dann gegenüber der Genehmigungsbehörde, ob sie das Vorkaufsrecht ausübt oder nicht. Sollte sie das Vorkaufsrecht ausüben, dann leitet die Landgesellschaft die entsprechende Ausübungserklärung an die Genehmigungsbehörde weiter, die dies wiederum dem Verpflichteten (Verkäufer), dem Käufer und demjenigen, zu dessen Gunsten der Vertrag geschlossen worden ist, innerhalb der Frist des § 6 Abs. 1 GrdStVG mitteilt.
- Diese Mitteilung enthält dann zugleich eine Versagung der Genehmigung des ursprünglich zu prüfenden Erstkaufvertrages.

Wird ein Vorkaufsrecht ausgeübt, so kommt mit der ursprünglichen Käuferin kein Kaufvertrag zustande. Stattdessen schließt die Landgesellschaft mit dem Verkäufer den Kaufvertrag ab (Ersterwerb) – grundsätzlich zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen. Im Anschluss verkauft die Landgesellschaft dann die jeweilige Fläche an einen landwirtschaftlichen Betrieb (Zweiterwerb).

Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 4ff. RSiedlG kann nur ausgeübt werden, wenn ein Grund im Sinne des § 9 GrStVG für die Versagung der Genehmigung der rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines landwirtschaftlichen Grundstücks vorliegt. Allerdings kann das zuständige Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht nur dann ausüben, wenn eine erwerbswillige, aufstockungsbedürftige Landwirtin als Zweiterwerberin existiert.⁷⁷ Anderes gilt nach § 17 ASVG für Baden-Württemberg: Hier ist es nun möglich, das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auch ohne Zweiter-

77 Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften; J. Netz: Grundstückverkehrsgesetz, Praxis-kommentar.

werberin auszuüben. Dies ist der zentrale Unterschied zum Grundstücksverkehrsgesetz auf Bundesebene, und empfiehlt sich auch für zukünftige Agrarstrukturgesetze auf Landesebene: Denn genau daran scheitert derzeit vielfach die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes – wegen der hohen Preisanstiege keine Zweiterwerberin bereitsteht.⁷⁸

Exkurs: Wer sind die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften?

Einer Broschüre zu Historie und Gegenwart der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen, herausgegeben vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) anlässlich des 75jährigen Bestehens des Verbandes, ist zu entnehmen, wie weit die Geschichte der ländlichen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften in Deutschland zurückreicht.⁷⁹ Den Beginn markierte die Gründung der »Königlich-Preußischen Ansiedlungskommission« sowie die Einrichtung eines Siedlungsfonds im Jahr 1886 als Antwort auf die Abwanderung der ländlichen Bevölkerung aus den östlichen Provinzen.⁸⁰

Kurz darauf wurde die behördliche durch eine privatwirtschaftliche Organisationsform ausgetauscht, die wirtschaftlich flexibler sein sollte. Im Jahr 1903 wurden dann zunächst in Ostpreußen und bald darauf in den übrigen preußischen Provinzen sowie Mecklenburg gemeinnützige Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften als Kapitalgesellschaften (GmbH) gegründet. Die Provinzen waren an diesen mehrheitlich beteiligt. Schon damals sollten die Siedlungsunternehmen jene Behörden unterstützen, die für die Umsetzung der Strukturpolitik in ländlichen Räumen zuständig waren. Im Jahr 1912 wurde zudem die »Gesellschaft zur Förderung der inneren Kolonisation e.V.« (GfK) innerhalb der sogenannten »Direktorenkonferenz« gegründet, um den »Erfahrungsaustausch von Theorie und Praxis« zu institutionalisieren.

78 E. Moog/K. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 7.

79 Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): 75 Jahre.

80 Ebd., S. 5.

Zu Beginn der Weimarer Republik wurde im Jahr 1919 schließlich mit dem Erlass des Reichsiedlungsgesetzes (RSG) eine einheitliche Rechtsgrundlage für das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht und die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften geschaffen. Dieses Gesetz kommt, über die Verweise im Grundstücksverkehrsgesetz des Bundes, bis heute zur Anwendung. Das Reichsiedlungsgesetz verpflichtete die damaligen Bundesstaaten in § 1 Abs. 1 S. 1 RSiedlG dazu, dort wo sie nicht vorhanden waren, gemeinnützige Siedlungsunternehmen zu gründen und Vorgaben zu deren Struktur aufzustellen. Nach § 1 Abs. 1 S. 3 RSiedlG konnten Landesregierungen zudem durch Rechtsverordnungen vorhandene »Behörden, Anstalten des öffentlichen Rechts, Teilnehmergeinschaften [...] oder juristische Personen, die sich satzungsgemäß mit Aufgaben der Verbesserung der Agrarstruktur befassen, als Siedlungsunternehmen bezeichnen«.

Im Nationalsozialismus bestanden die Landgesellschaften fort, allerdings wurden die Aufsichts- und Kontrollgremien umbesetzt und die Gesellschaften in den Dienst der völkischen Ideologie gestellt: sie sollten der »Neubildung des deutschen Bauerntums« dienen.⁸¹ Zudem wurde die Zuständigkeit für ländliche Siedlungen auf Reichsebene zentralisiert, die nationalsozialistische Regierung und die ihr unterstehenden staatlichen Institutionen nahmen unmittelbaren Einfluss auf die Landgesellschaften. Sie wurden mit der Arisierung landwirtschaftlicher Flächen jüdischen Eigentums beauftragt und sollten an der Germanisierung besetzter und eroberter Gebiete mitwirken.

Während Landgesellschaften in der sowjetischen Besatzungszone entschädigungslos enteignet und später liquidiert wurden, bestanden sie in den westlichen Besatzungszonen fort und nahmen nach einiger Zeit ihre Tätigkeit wieder auf.⁸² Im Jahr 1949 wurde dann offiziell die »Arbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen ländlichen Siedlungsträger des vereinigten Wirtschaftsgebietes« (ALS) gegründet. Ab Mitte der 1960er Jahre wandelte sich die Rolle der Siedlungsgesellschaften bei der Umsetzung der Strukturförderung, wofür zum einen die neue Raum-

81 Ebd., S. 6.

82 Ebd.

ordnungsgesetzgebung und zum anderen die bevorstehende Einführung der Gemeinschaftsaufgaben sorgte. Die Landgesellschaften übernahmen neue Tätigkeitsfelder und im Jahr 1968 benannte sich die ALS daher in den »Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften« (BLG) um. In den 1980er Jahren waren sie neben dem klassischen Aufgabenfeld Agrarstrukturentwicklung auch als Sanierungsträger in der Dorfentwicklung und seitdem zunehmend im kommunalen Flächenmanagement, in Bezug auf Infrastrukturvorhaben und auch für den Natur- und Umweltschutz tätig.

In den 1990er Jahren erfasste der Privatisierungstrend kurzfristig auch die gemeinnützigen Landgesellschaften, setzte sich – anders als im Wohnsektor – jedoch nicht durch. Die BLG wirkte darauf hin, dass 1989 ihre rechtliche Einordnung als gemeinnützig im Rahmen der Bundestags- und Bundesratsberatungen zum Steuerreformgesetz 1990 klargestellt wurde.

Nach der Wende wurden auch in den neuen Bundesländern Landgesellschaften gegründet.⁸³ Die ostdeutschen Landgesellschaften arbeiteten besonders an der Umsetzung der von der EU kofinanzierten Strukturpolitik für ländliche Räume auch der Maßnahmen der Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz.

Die BLG setzt sich für die Änderung der geltenden Gesetzeslage zugunsten des gemeinnützigen Tätigwerdens von Landgesellschaften und der Verbesserung der Ausübungsmöglichkeiten von Vorkaufsrechten ein. Im letzten Jahrzehnt hat sie Gesetzentwürfe vorgelegt, die jeweils von einer Zusammenfassung der Instrumente des Grundstückverkehrs-, Reichssiedlungs- und Landpachtverkehrsgesetz ausgehen, verbunden mit einer Erweiterung des Vorkaufsrechts von Siedlungsunternehmen sowie mit Regelungen der Einbeziehung von Anteilskäufen in die Grundstückverkehrsgenehmigung.

83 Außer – wegen fehlender Mittel – in Brandenburg. Dort unterstützte die Prozesse die Landgesellschaft in Sachsen-Anhalt.

4.3 Rechtspolitische Schritte zur Stärkung der Ausübungsmöglichkeiten des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes

Die Finanzmarktkrise bedeutete eine Zäsur für bodenpolitische und agrarstrukturelle Entwicklungen. Anleger*innen investierten verstärkt in Agrarflächen, dabei traten insbesondere Nichtlandwirt*innen vermehrt auf Käufer*innenseite auf.⁸⁴ In der Konsequenz stieg die Anzahl der von den Grundstückverkehrsbehörden an die Landgesellschaften übermittelten Kaufverträge zur Prüfung einer möglichen Ausübung des Vorkaufsrechtes.⁸⁵ Allerdings fehlen in den Behörden die personellen Kapazitäten zur Bewältigung all dieser Prüfungen. Zudem werden Vorkaufsrechte immer öfter nicht ausgeübt, da Landwirt*innen die vereinbarten hohen Kaufpreise häufig nicht zahlen können. Diese bestimmen sich nach Verkehrswert und die Bodenpreise sind seit 2005 im Bundesdurchschnitt wegen der Spekulationen mit Land seitens finanzstarker Nichtlandwirt*innen um 204 Prozent gestiegen.⁸⁶ Dies gefährdet die Agrarstruktur und den Erhalt der Lebensgrundlage Boden für die Nahrungsmittelproduktion. Mittlerweile (Stand 2024) stehen etwa 60 Prozent der Agrarflächen im Eigentum von Nichtlandwirt*innen (Privatpersonen, Investoren, Institutionen).⁸⁷ Hinzu kommt, dass die Konstellation des Verkaufs von Gesellschaftsanteilen an landwirtschaftlichen Unternehmen (Share Deals) nicht in den Anwendungsbereich des Grundstückverkehrsgesetzes fällt. Gerade in den neuen Bundesländern sind Flächentransaktionen in großem Maß davon betroffen.⁸⁸ Zu bedenken ist auch, dass die zuständigen Behörden Landverkäufe an Investoren – der geltenden Rechtslage nach – nur untersagen können, wenn sich innerhalb weniger Wochen ein kaufwilliger und -fähiger Landwirt findet, der in den ausgehandelten Kaufvertrag einsteigt. Nur in Baden-Württemberg ist dies dank dem ASGV anders.

84 Ebd.

85 Forstner et al.

86 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechen-nutzung-und-bodenmarkt/ausverkauf-landwirtschaftlicher-flaechen.html>; zuletzt abgerufen am 24.08.2024; zum Preisanstieg auch die Zahlen Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 24/25, 3.2 Boden- und Pachtmarkt.

87 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern.

88 BLG: Broschüre, S. 9.

Die Durchsetzbarkeit von Vorkaufsrechten und ihre bodenpolitische Wirkkraft hängt davon ab, wie das System ausgestaltet ist, in das sie eingebettet sind. Auf Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wurden bereits 2018 gemeinsam mit der Agrarminister*innenkonferenz Vorschläge für die Weiterentwicklung des geltenden Regulationssystems erarbeitet:

- Wie in Frankreich und Tirol bereits der Fall, sollen auch die Share-Deal-Konstellationen erfasst werden. Dafür müssten die Länder, denen hierfür die Gesetzgebungskompetenz zukommt, Agrarstrukturgesetze erlassen.⁸⁹
- Die »Preisbremse« im Grundstückverkehrsgesetz soll herabgesetzt werden. Denn nach aktueller Rechtsprechung greift diese erst ab 50 Prozent über Marktpreis. Die Preisbremse ist parallel zur Mietpreisbremse ein Instrument, das den Preisanstieg, der über einen bestimmten Punkt hinausgeht, verhindern soll.⁹⁰
- Es soll eine Ausnahme von der Grunderwerbsteuerpflicht für die Landgesellschaften gelten bzw. der unmittelbare Erwerb durch die Vorkaufsberechtigten möglich sein. Derzeit ist es so, dass diese Grunderwerbssteuer zwei Mal anfällt, sowohl beim Kauf durch die Landgesellschaft, als auch bei Weiterveräußerung an die Zweiterwerberinnen. Dies bedeutet faktisch ein Hindernis für die Ausübung des Vorkaufsrechts für Landwirt*innen. Die anfallenden Kosten sorgen dafür, dass das Vorkaufsrecht in ungefähr 95 Prozent der Käufe seitens Nichtlandwirt*innen und Investoren nicht durchgesetzt werden kann.⁹¹

Die genannten Vorschläge stimmen auch mit Vorschlägen der AbL überein. Für den letztgenannten Aspekt schlägt diese das Konzept der Progressiven Grundsteuer vor.⁹²

Eine Stärkung des Vorkaufsrechts, wie sie in den verschiedenen Entwürfen für Agrarstrukturgesetze näher ausbuchstabiert wurde, würde insbesondere kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben mit weniger

89 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern, dort auch zum Folgenden.

90 In diesem Zusammenhang der Beitrag von Tim Wihl: *Mietpreisbremse und Mietendeckel* in diesem Band.

91 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern.

92 Dazu näher Jan Brunner: *Progressive Grunderwerbssteuer* in diesem Band.

Kapital zu Gute kommen.⁹³ Solche Agrarstrukturgesetze könnten einen erneuten Strukturumbbruch anregen, hin zu einer kleinteiligeren, diverseren und resilienten Agrarstruktur, die eine verantwortungsvolle, standortangepasste und bodenschonende Bewirtschaftungsweise begünstigt.⁹⁴ Langfristig könnte durch Änderungen der Rechtslage mit Hilfe des Instrumentes Vorkaufsrecht auch landwirtschaftliche Nutzfläche vor der Umwidmung (derzeit gerade auch in Standorte zur Energieerzeugung) und der Versiegelung bewahrt und für die Lebensmittelproduktion erhalten werden.

5. Abschließende Bemerkungen

Ob und wie Vorkaufsrechte eingeräumt und ausgestaltet werden, ist Ausdruck der bodenpolitischen Prioritäten einer Gesellschaft. Je nach Rechtslage kann die Ausübung von Vorkaufsrechten häufiger oder weniger häufig gelingen, und ihr Einsatz stärker oder schwächer mit Gemeinwohlzielen verknüpft sein. Gerade ökologische Zielsetzungen in Hinblick auf die Nutzungsweise und den Schutz der Lebensgrundlage Boden sollten in den Debatten um Vorkaufsrechte eine größere Rolle spielen.⁹⁵ Insgesamt bergen Weiterentwicklungen des gegenwärtigen rechtlichen Rahmens für Vorkaufsrechte einiges Potenzial für gerechteren Zugang und fairere Verteilung von Flächen, und damit die Demokratisierung von Bodenverhältnissen: ob auf dem Land, im urbanen oder sub-urbanen Raum. Sie sind zwingende Voraussetzung für eine sozialökologische Transformation, Biodiversitäts- und Klimaschutz.

93 Pressemitteilung: Vorkaufsrecht wird immer stärker genutzt, agrarheute, Beitrag vom 27.04.2011, <https://www.agrarheute.com/management/recht/vorkaufsrecht-immer-staerker-genutzt-478416>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024; Näheres zur Historie und Chronologie der Geschehnisse rund um den Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes die Darstellung auf der Website des Brandenburgischen Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Klima (MLUK): <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturgesetz-entwurf/>, zuletzt aufgerufen am 25.06.2024.

94 European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)), unter V. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0197>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

95 Dazu Anne Klingenmeier, *Das Ökosystem Boden. Darum sollte Boden nicht versiegelt werden: Über das Leben im Untergrund* in diesem Band.

Literaturverzeichnis

- Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich. Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt, Diskussionspapier, S. 10. Siehe: https://www.agrarbuendnis.de/fileadmin/DAten_AB/Diskussionspapiere/Diskussionspapier_AgrarBuendnis_Agrarstruktur_2018-04.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes, Stand: September 2023. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Publikationen/2023_Positionspapier_Agrarstrukturgesetze_web.pdf, zuletzt abgerufen 20.12.2024.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/2021-11-29_AbL-Stellungnahme_zur_Gerichtsverhandlung_Bodenfall_Hamburg.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Architects4Future: Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, 04.11.2024. Siehe: <https://www.architects4future.de/portfolio/publikationen/stellungnahme-zum-kabinettsentwurf-eines-gesetzes-zur-starkung-der-integrierten-stadtentwicklung>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Augustin, Julian: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten. Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021. Siehe: <https://verfassungsblog.de/nah-am-wortlaut-weit-in-den-folgen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Belina, Bernd: Gentrifizierung und Finanzialisierung, in: Jan Glattner/Michael Mießner: Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen, Bielefeld: transcript 2021, S. 57-71.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), 75 Jahre. Siehe: https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/broschuere-blg_75_jahre.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Zwischenbilanz Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission), 28.09.2020. Siehe: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/blk-bericht-20200924.pdf?__blob=publicationFile&v=2#:~:text=Die%20Mitglieder%20oder%20Baulandkommission%20sind,aus%20Wissenschafter%20und%20kommunaler%20Praxis., zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Kernaussagen Bodenrecht – Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019 (vom 27.09.2019). Siehe: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Pressemitteilungen/2019/196-amk.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

BMEL: Beispiele für Regulierungslücken im landwirtschaftlichen Bodenrecht, Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019 (vom 27.09.2019). Siehe: https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/PM196-Regulierungsluecken.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Booth, Leonhard, in: Dombert, Matthias/Witt, Karsten: Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, München: C.H. Beck 2022.

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften (2020), <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/Taetigkeits-und-Leistungsblick-LG-2019.pdf>; zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 24/25, 3.2 Boden- und Pachtmarkt. Siehe: <https://www.situationsbericht.de/3/32-boden-und-pachtmarkt>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Europäisches Parlament: Bericht zu dem Thema »Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?«, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Verfahren 2016/2141 (INI), Bericht vom 30.03.2017, Berichterstatterin: Maria Noichl. Siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_DE.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

EIP-AGRI Focus Group: New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship, Final Report, 2016. https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eipagri_fg_new_entrants_final_report_2016_en.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Ferlan, Miran/Zevenbergen, Jaap/Mattson, Hand: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden, in: Zevenbergen, Jaap/Frank, Andrew/Stubkjær, Erik (Hg.), *Real Property Transactions: Procedures, Transaction Costs and Models* Amsterdam: IOS Press (2007), S. 261-278.
- Forstner, Bernhard/Tietz, Andreas/Klare, Klaus/Kleinhanss, Werner/Weingarten, Peter: Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Endbericht 3., korrigierte Fassung, Thünen Institut, Landbauforschung, 352. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno62841.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Grziwotz, Herbert, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael: BeckOK BauGB (63. Edition, Stand: 01.08.2024), BauGB § 24.
- Goetz, Karl-Heinz/Kübler, Bernhard: Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht, Präsentation, 73. Agrarrecht-Seminar, Forum: Aktuelle Entwicklungen im landwirtschaftlichen Boden- und Enteignungsrecht, S. 2. Siehe: <https://www.dgar.de/wp-content/uploads/2018/10/3-Giesen-Forum-Bodenrecht2018.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kaser, Max/Knütel, Rolf/Lohsse, Sebastian: *Römisches Privatrecht. Lehrbücher für das juristische Studium*, München: C.H. Beck 2021 § 33 Rn. 9.
- Meier, Patrick/Leidner, Tobias: Praxisupdate Öffentliches Recht: Vorkaufsrechte und Genehmigungspflichten nach dem Baulandmobilisierungsgesetz, Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern (MittBayNot) (2022), S. 114-124. Siehe: https://www.notare.bayern.de/media/j4jdmдав/mittbaynot_heft_2_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Moog, Kristina/Bahrs, Enno: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, Berichte über die Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft (2021) Band 99, Heft 1, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hg.). Siehe: <https://www.buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/314>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik: GemeinwohlGLOSSAR, Bodenvorratspolitik; Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Juli 2020. Siehe: <https://www.zukunftsstadt-ulm.de/sites/default/files/unit/files/glossar->

- zur-gemeinwohlorientierten-stadtentwicklung.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Netz, Joachim: Grundstückverkehrsgesetz. Praxiskommentar, Berlin: Agricola Verlag 2013.
- Reidt, Olaf, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, BauGB § 25 Besonderes Vorkaufsrecht.
- Stock, Jürgen, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechtes, Rn. 22-27.
- Weirich, Hans-Armin/Ivo, Malte/Lenschow, Jens-Olaf: Grundstücksrecht – Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts, München: Verlag C.H. Beck (2015).
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: »Ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstückverkehrsgesetz, WD 3 – 3000 – 187/13. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/421438/20a839e56799bee7834c6653a3a87c4e/WD-3-187-13-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts, Sachstand 21.03.2022, WD 7 – 3000 – 023/22. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/894028/23c10b6541a6765a52ea9512320e4426/WD-7-023-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

14. Progressive Grunderwerbssteuer

Käufe landwirtschaftlich nutzbarer Flächen gerecht besteuern!

Jan Brunner

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) fordert ergänzend zum Erlass von Agrarstrukturgesetzen auf Landesebene eine *Progressive Grunderwerbsteuer*.¹

Rechtliche Grundlage für die Erhebung dieser Steuer ist das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG). Es handelt sich dabei um ein Bundesgesetz, das regelt, welche Rechtsgeschäfte grunderwerbsteuerpflichtig sind. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GrEStG sind das Grundstücksverkäufe durch schuldrechtlichen Kaufvertrag oder andere Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf Grundstücksübergang begründen. Außerdem sind auch Erwerbsvorgänge im Wege einer Anteilsübertragung an einer grundbesitzenden Gesellschaft (Share Deal) oder auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage (etwa bei Umwandlungen) nach § 1 Abs. 2 – 2b GrEStG steuerpflichtig.

Ferner regelt das Gesetz, auf welcher Grundlage die Steuerhöhe bemessen wird und legt Konstellationen für die Befreiung von der Steuerpflicht fest. Bei einem Grundstücksverkauf ist die Bemessungsgrundlage beispielsweise die verabredete Gegenleistung, also der von den Parteien vereinbarte Kaufpreis.² Bei Share Deals und Umwandlungen dienen die Grundbesitz-

1 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie zur Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten – Rechtstechnische Umsetzbarkeit, 2022 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL). Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog._Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

2 § 8 Abs. 1 GrEStG.

werte im Sinne des Bewertungsgesetzes als Bemessungsgrundlage.³ Zu beachten ist, dass das Bewertungsgesetz je nach Grundstücksart unterschiedliche Bewertungsverfahren vorsieht. Auf die Bemessungsgrundlage entfällt dann ein vom jeweiligen Bundesland⁴ festgelegter Steuersatz von 3,5 bis zu 6,5 %.⁵ Anderes gilt nur, wenn das Rechtsgeschäft von der Grunderwerbsteuer befreit ist oder die Grunderwerbsteuer aus anderen Gründen nicht erhoben wird. Eine Ausnahme von der Besteuerung gilt etwa für den Erwerb eines Grundstückes, »wenn der für die Berechnung der Steuer maßgebende Wert 2 500 Euro nicht übersteigt«, § 3 Nr. 1 GrEStG. Was der maßgebende Wert ist, gibt § 8 GrEStG vor. Das kann der »Wert der Gegenleistung« sein, also im Falle des Abschlusses eines wirksamen schuldrechtlichen Kaufvertrags über ein Grundstück (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG) der Kaufpreis. Die Grunderwerbssteuer wird auch dann nicht erhoben, wenn wirtschaftlich kein Eigentümer*innenwechsel stattfindet (§§ 5 bis 6a GrEStG).

Die ABL schlägt eine Neugestaltung der Erhebung der Grunderwerbsteuer für den landwirtschaftlichen Bereich vor. Erstens soll das GrEStG derart geändert werden, dass Käufer*innen, die bereits über umfangreiches Eigentum an landwirtschaftlicher Nutzfläche verfügen, beim Kauf weiterer Agrarflächen eine höhere Grunderwerbsteuer entrichten müssen als solche, die bisher nur wenig oder kein Eigentum an solchen Flächen haben. Das könnte den Ankauf landwirtschaftlich nutzbarer Fläche für diejenigen, die bereits verhältnismäßig viel Eigentum an Agrarflächen haben, unattraktiver machen.

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung eines solchen erhöhten Steuersatzes ist eine komplexe Angelegenheit, die sich angesichts des Potenzials für gerechteren Zugang zu Boden und gerechtere Verteilung von Grundeigentum durchaus lohnen würde. Es stellt sich hier beispielsweise die Frage, wie eine Schwelle herzuleiten wäre, ab der ein erhöhter Steuersatz zu entrichten ist.⁶ Zu beachten sind dabei insbesondere agrarpolitische und agrarökonomische Aspekte. So schwanken etwa die Betriebsgrößen regional und neben

3 § 8 Abs. 2 GrEStG.

4 Die Zuständigkeit für die Festlegung des konkreten Steuersatzes der Grunderwerbsteuer liegt bei den Ländern, vgl. Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG; für eine Übersicht der Landessteuersätze siehe H. U. Viskorf, in: Boruttau, Kommentar Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG), 19. Auflage, 2018: § 11 Rn. 19.

5 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie, S. 6.

6 Ebd.: Studie, S. 8; dort auch zum Folgenden.

der absoluten Größe eines Betriebes ist auch die jeweilige Quote zwischen Pacht und Eigentum unterschiedlich. Des Weiteren kann Eigenland einerseits für Kredite beliehen werden, gleichzeitig bindet seine Anschaffung eines an finanziellen Mitteln, die dann nicht für andere, möglicherweise nötige Investitionen zur Verfügung stehen. Eigene Flächen sorgen jedoch für Unabhängigkeit und sichern den Betriebsstandort. Anders als Pächter*innen mit befristeten Pachtverhältnissen, müssen Eigentümer*innen nicht um die Verlängerung der Pacht bangen. In die Festlegung einer Schwelle könnte zudem auch einbezogen werden, ob ortsansässige, inhaber*innengeführte Unternehmen die Wertschöpfung in der Region belassen oder ob Wert abfließt und dadurch eine Schwächung des ländlichen Raumes erfolgt. Insgesamt böte sich an, die Schwelle für einen erhöhten Steuersatz in Erwägung der jeweiligen Umstände – insbesondere der regionalen Agrarhistorie – von den Ländern festlegen zu lassen.

Zweitens soll eine *Freibetragsregelung* eingeführt werden. Sie soll Existenzgründer*innen und Akteuren ohne Eigenland den Landerwerb (»Ersterwerb«) erleichtern. Umgesetzt werden könnte sie, indem bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage bei Ersterwerben der Freibetrag abgezogen wird. Auch bei der Ausgestaltung einer solchen Regelung sind einige Aspekte zu bedenken. Agrarpolitisch könnte es sinnvoll sein, die Grunderwerbsteuer erst zu erheben, wenn bei der Erwerberin bereits Eigentum im Umfang eines durchschnittlichen (regionalen) landwirtschaftlichen Betriebs vorliegt, also der Erwerb von Agrarflächen bis zu einem bestimmten Hektarumfang freigestellt würde. Darin läge eine wirksame Stellschraube zur Reduktion der Kosten einer Betriebsnachfolge.

Weiterhin ist zu beachten, dass beim unmittelbaren Erwerb eines Grundstücks derzeit grundsätzlich eine Gesamtschuld besteht, die die veräußernde und erwerbende Person gemeinsam trifft.⁷ Damit ein progressiver Steuersatz sowie eine Freibetragsregelung die intendierte Regelungswirkung entfalten kann, wäre es sinnvoll für landwirtschaftliche Nutzfläche

7 Eine Gesamtschuld meint, dass im Außenverhältnis mehrere Personen eine Summe schulden. Wenn eine Person diese begleicht, kann sie im Innenverhältnis bei der oder den anderen Schuldner*innen der Gesamtschuld Regress nehmen. Dazu die Regelungen der §§ 421ff. BGB.

eine abweichende Regelung zu treffen, nach der allein die erwerbende Person die Steuer schuldet.⁸

In einer von der AbL beauftragten Studie wurde die rechtstechnische Umsetzbarkeit des Vorschlags zur progressiven Ausgestaltung der Grunderwerbssteuer sowie seine Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht und den europäischen Grundfreiheiten untersucht und grundsätzlich bejaht.⁹ Es stellen sich hier insbesondere eine Reihe von Detailfragen zum Allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz), dessen Anforderungen hier bereichsspezifisch zu konkretisieren sind: Es gelten die Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit.¹⁰ Daneben dürfte die Grunderwerbsteuer keine »erdrosselnde« Wirkung haben, was aus rein wirtschaftlicher Sicht spätestens dann der Fall wäre, wenn die zu erwartende Steuer nicht mehr von der Rendite gedeckt werden könnte (dabei ist zu beachten, dass die Steuerbelastung beim Erwerb weiterer landwirtschaftlicher Flächen entsprechend ansteigen und damit die erzielbare Rendite schmälern würde).¹¹ Näher aufzubereiten und zu prüfen sind noch folgende Punkte: die zulässige Höhe eines Freibetrags; die erforderlichen Haltefristen für Grundstücke, die im Rahmen des Freibetrags erworben werden; die (agrärökonomische) Ausgestaltung eines progressiven Steuersatzes und in diesem Zusammenhang die Länge des Betrachtungszeitraums für die zu erwartende Rendite und das Wertwachstum an einem landwirtschaftlichen Grundstück sowie die Frage, ab welchem Umfang von landwirtschaftlichem Eigentum und nach welchen differenzierenden Faktoren ein erhöhter Steuersatz gerechtfertigt ist.¹²

8 Eine Verlagerung der Steuerschuldnerschaft wäre auch keine Neuheit. Nach geltendem Recht gilt bereits in Share-Deal-Konstellationen nach §13 Nr. 5 lit. a) GrEStG, dass die Steuerschuld nur bei den Erwerber*innen liegt.

9 Ebd., S. 11.

10 Ein erhöhter Steuersatz führt zu einer unterschiedlichen Belastung von Steuerpflichtigen aufgrund unterschiedlicher Grunderwerbsteuersätze, was einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Absatz 1 GG) bedeuten kann. Eine Ungleichbehandlung ist jedoch zulässig, wenn sie gerechtfertigt ist. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine Rechtfertigung möglich ist. Dazu: Ebd., S. 12ff.

11 Ebd., S. 13ff.

12 Ebd., S. 21.

15. Warum wir Agrarstrukturgesetze brauchen

Reiko Wöllert

Aktuelle Entwicklungen: Strukturwandel und Akkumulation von Land

Weltweit geht landwirtschaftliche Nutzfläche in erheblichem Ausmaß verloren: durch Bodenerosion, Nutzungsänderungen und Versiegelung. Allein in Deutschland sind zwischen 1993 und 2019 rund 1,1 Millionen Hektar verschwunden.¹ Da Boden nicht vermehrbar ist, ist das Ausmaß landwirtschaftlich nutzbarer Fläche begrenzt. Irreversibler Verlust verstärkt die bereits bestehenden Flächenkonkurrenzen und bedroht die Ernährungssicherheit. Insgesamt ist Boden die Grundlage für das Gemeinwohl, sein Zustand und der Umgang mit ihm sind von besonderer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft. Dem Boden – einschließlich der in ihm lebenden Organismen, der Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen – erkennt das deutsche Verfassungsrecht dementsprechend einen besonderen Stellenwert zu, indem es ihn zu den »natürlichen Lebensgrundlagen« im Sinne des Artikel 20a Grundgesetz (GG) zählt, die in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen vom Staat insbesondere durch entsprechende Gesetzgebung zu schützen sind.² Dass Boden einen besonderen gesellschaftlichen Stellenwert hat, betont auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1967, in

1 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Presseerklärung Nr. 195 vom 27. September 2019.

2 Das wirft die Frage auf, ob Boden nur zu schützen ist, weil er andere ernährt und trägt – wie die Formulierung des deutschen Verfassungsrechts »Lebensgrundlage« impliziert, oder auch um seiner selbst willen. Zweifelsohne liegt der Norm eine anthropozentrische Perspektive zugrunde, siehe S. Huster/J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber: BeckOK Grundgesetz, Art. 20a GG, Rn. 11-12.

dem es heißt: »eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung [...] [zwinge] dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.«³ Daraus folgt für das Gericht, dass der Verkehr mit landwirtschaftlichen Flächen stärker beschränkt werden kann als der mit anderen »Waren«. Das deutsche Recht erlaubt den Handel mit Flächen – einschließlich landwirtschaftlich nutzbarer.⁴ Per Gesetz soll jedoch sichergestellt werden, dass landwirtschaftlich nutzbare Fläche vorrangig an Landwirte und Landwirtinnen veräußert wird und damit in den Händen jener bleibt, die es bewirtschaften.⁵ Entsprechend sehen auch die bodenmarktpolitischen Ziele, wie sie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik« 2014 formulierte, die Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums, die Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten und den Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten beim Flächenerwerb vor.⁶ Die tatsächlichen Entwicklungen auf dem Bodenmarkt stehen hierzu jedoch im krassen Gegensatz. Investoren und Investorinnen, die der jeweiligen Region und dem landwirtschaftlichen Sektor fremd sind, erwerben gegenwärtig immer mehr Landeigentum und behandeln den Boden als Spekulationsobjekt.⁷ Der rasante Anstieg von Bodenpreisen ist die Konsequenz.

3 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/63, unter III. 1. b). Siehe: <https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv021073>, zuletzt abgerufen am 24.02.2023.

4 Ein solcher Umgang mit Boden gilt in westlichen Gesellschaften als selbstverständlich. Indigenen Rechtskulturen ist ein solches Verständnis von Boden als Ware fremd. Dazu *Katja Schubel: Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung urbaner und ländlicher Bodenbeziehungen* in diesem Band.

5 F. J. Kunert: Flankierung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens für die Agrarstruktur-entwicklung, S. 44.

6 Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik«: Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik« gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014, S. 38-40. Außerdem: Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB): Stellungnahme der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB)« zum Erwerb von Agrarimmobilien durch Finanzinstitute (Banken, Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken), 2020.

7 Zur Finanzialisierung von Boden unter anderem das Interview mit *Susanne Heeg und Hannes Langguth: Finanzialisierung – ein Problem in der Stadt wie auf dem Land* in diesem Band.

Ungebremster Strukturwandel?

Rechtliche Vorgaben für den Handel mit landwirtschaftlich nutzbaren Flächen trifft das Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) des Bundes. Es sieht ein Genehmigungserfordernis für Veräußerungen von Grundstücken bzw. ihren Teilflächen vor. Das GrdstVG verweist auf das Reichssiedlungsgesetz (RSiedlG), das den gemeinnützigen Siedlungsunternehmen in § 4 RSiedlG ein siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht gewährt.⁸ Eine andere Rechtsgrundlage gilt bisher nur in einem Bundesland: Baden-Württemberg hat von der – den Ländern im Rahmen der Förderalismusreform im Jahr 2006 zugestanden – Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG Gebrauch gemacht und im Jahr 2009 ein Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASGV) erlassen.⁹ Es wäre aber an der Zeit, dass andere Länder dies auch tun.

Seit der Finanzkrise 2007/2008 und der einhergehenden weltweiten Niedrigzinspolitik erwerben auch in Deutschland landwirtschafts- und ortsfremde Investoren zunehmend landwirtschaftlich nutzbare Flächen. Dazu gehen sie wie folgt vor: Mittels Share Deals (Anteilskäufen) kaufen sie sich Anteile an landwirtschaftlichen Betrieben, die als juristische Person Eigentum an Boden haben.¹⁰ Insbesondere die in den ostdeutschen Bundesländern im Zuge der Zwangskollektivierung in der DDR entstandenen, riesigen Betriebe – die auch nach der Wende zur Stabilisierung ländlicher Räume erhalten wurden – eignen sich für solche Anteilskäufe.¹¹ Durch diese Anteilskäufe können die Käufer das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht umgehen, denn nach geltender Rechtslage kann das Vorkaufsrecht nur dann ausgeübt werden, wenn das Grundstück selbst gekauft wird, nicht aber wenn Betriebsanteile erworben werden. Das Privileg, das das Vorkaufsrecht den Landwirten und Landwirtinnen einräumen soll, wird derart ausgehebelt.

8 Dazu Jan Brunner, Anne Klingenneier und Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

9 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz – ASGV), GBl. 2009, 645: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-AgrStrVerbGBW2009rahmen>, zuletzt abgerufen am 20.02.2024.

10 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, 2017, S. VII.

11 J. Gerke: Nehmt und Euch wird gegeben! – Hohe Sondersubventionen für wenige Großagrarier in der ostdeutschen Landwirtschaft nach 1990.

Investoren, die landwirtschaftliche Betriebe und Flächen über Anteils-käufe erwerben, sind so vielfältig wie finanzstark. Dazu gehören u.a. die *Südzucker AG*, die *Deutsche Agrarholding* (DAH) des *Bauunternehmers Gustav Zech*, die *Lukas-Stiftung der Aldi-Familie*, der *Möbelkonzern Steinhoff-Familienholding*, die *Lindhorstgruppe*, die weltweit größte Rückversicherungsgesellschaft *Münchener Rück* und der Brillenhersteller *Fielmann*.¹² Häufig wollen diese Akteure die Betriebe aus wirtschaftlichen Überlegungen anschließend noch weiter vergrößern.¹³ Durch diese Transaktionen steigen die Bodenpreise und lokale Landwirte und Landwirtinnen können sich die höheren Kauf- und Pachtpreise nicht mehr leisten.¹⁴ Schon jetzt sind die Bodenwerte weitgehend von der Ertragsentwicklung in der Landwirtschaft entkoppelt, wobei die Bodenpreise im Osten geringer sind als im Bundesdurchschnitt.¹⁵ Außerdem sorgen steigende Kauf- und Pachtpreise sowie die abnehmende Flächenverfügbarkeit dafür, dass Existenzgründungen in der Landwirtschaft immer schwieriger werden. Das Wirken von Investoren kann sich auf die gesamte Region auswirken und die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum verschlechtern: Werden beispielsweise arbeitsintensive Betriebszweige wie die Tierhaltung immer mehr abgebaut und qualifizierte Arbeitsprozesse in urbane Räume verlagert werden, kann das zu mehr Arbeitslosigkeit in ländlichen Räumen führen.¹⁶ Das *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* (BMEL) erwartet, dass durch zunehmende Landkonzentration die Wertschöpfung abnimmt, was die vor Ort gewachsenen, sozialen Strukturen bedroht.¹⁷ Die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) befürchtet sogar einen schwer umkehrbaren Strukturumbruch im ländli-

12 J. Friedrichs/M. Schmitt: Die Wahrheit über unsere Landwirtschaft – Von Geldgier, Investoren und Getreide, in: ZDFzeit (2022).

13 BLILB: Stellungnahme der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB)« zum Erwerb von Agrarimmobilien durch Finanzinstitute (Banken, Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken), S. 1.

14 BMEL: Agrarministerkonferenz am 27.09.2019 in Mainz – Anlagen zum endgültigen Ergebnisprotokoll, TOP 17: Bund-Länder-Initiative »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt«.

15 F. Appel et al.: Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur.

16 J. Brunner: Landgrabbing in Ostdeutschland: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand, S. 32.

17 BMEL: Stellungnahme des BMEL bei der AMK in Mainz am 27.09.2019 zum TOP 17 »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt«, 2019.

chen Raum durch den Betrieb großer Flächen durch sektorfremde, regional nicht verankerte Akteure.¹⁸

Wie real diese Gefahr ist, zeigen die Zahlen. In Ostdeutschland gibt es bereits jetzt einzelne überregionale Unternehmensverbünde mit mehr als 15.000 Hektar Fläche.¹⁹ Zum Vergleich: Die durchschnittliche Betriebsgröße eines landwirtschaftlichen Betriebes betrug in Deutschland 2020 etwa 63 Hektar.²⁰

Bisher existieren wenige detaillierten Studien zur Konzentration von landwirtschaftlichen Flächen in der Hand von überregional aktiven Investoren. Zwei davon stammen aus den Jahren 2015 und 2017 und wurden vom *Thünen-Institut* durchgeführt.²¹ Danach sind im Landkreis Märkisch-Oderland in Brandenburg, östlich von Berlin, außerlandwirtschaftliche Investoren Mehrheitseigentümer von 47 Unternehmen, also von 44 % aller untersuchten Unternehmen, und bewirtschaften zusammen 38 % der analysierten landwirtschaftlichen Nutzfläche.²² Eine Betrachtung des Zeitraums von 2007 – 2016 lässt eine gewisse Dynamik erkennen und führt zu der Vermutung, dass Anteilskäufe seitens Investorinnen und damit verbundene Landkonzentration in diesem Landkreis bis heute fortlaufend stattfinden.²³

Ohne eine Änderung der Rechtslage wird eine Umkehrung der gegenwärtigen Entwicklungen hin zu kleinteiligeren und lokal verankerten Agrarstrukturen in Zukunft kaum gelingen. In einigen Bundesländern haben daher verschiedene Verbände an Gesetzesentwürfen gearbeitet, die – wie es das Agrarstrukturverbesserungsgesetz in Baden-Württemberg im Ansatz schon tut – dazu beitragen sollen, dass agrarstrukturell unerwünschte

18 Abl (Hg.): Ackerland in Bauernhand – Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für dringend notwendige Regulierung des Bodenmarkts am Beispiel Anteilskäufe (Share Deals).

19 B. Forstner/A. Tietz: Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland; A. Tietz: Verbundene Unternehmen im Agrarbereich: Definition und Möglichkeiten der Identifizierung, S. 1.; BMEL: Stellungnahme der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB)« zum Erwerb von Agrarimmobilien durch Finanzinstitute (Banken, Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken), S. 1.

20 Statistisches Bundesamt (Destatis): Landwirtschaftliche Betriebe insgesamt und Betriebe mit ökologischem Landbau nach Bundesländern, 2021.

21 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, dort auch zum Folgenden.

22 Ebd., S. 79ff.

23 Ebd., S. 86ff.

»übermäßigen Flächenanhäufung« vermieden wird.²⁴ Außerdem wird vorgeschlagen lokale Unternehmen, Existenzgründer*innen und kleinere Betriebe besonders zu fördern.

Mit Recht gegensteuern: Agrarstrukturgesetzentwürfe und rechtspolitische Hürden

Für die gesetzliche Regulierung der Agrarstruktur sind, wie erwähnt, seit der Grundgesetzreform im Jahr 2006 die Bundesländer zuständig. Dass Baden-Württemberg mit dem Agrarstrukturverbesserungsgesetz von 2009 als erstes Bundesland tätig wurde, resultierte aus der – durchaus begründeten – Befürchtung des drohenden Ausverkaufs landwirtschaftlicher Nutzflächen an Schweizer Investoren.²⁵ In Sachsen-Anhalt (in den Jahren 2015 und 2020)²⁶ und in Niedersachsen (im Jahr 2017)²⁷ gab es ebenfalls Versuche, auf den Erlass von Agrarstrukturgesetzen hinzuwirken, um der Übernahme von landwirtschaftlichen Betrieben durch außerlandwirtschaftliche Investoren vorzubeugen und sie bestenfalls zu unterbinden.²⁸ Schließlich wurden im Jahr 2024 auch in Brandenburg, Sachsen und Thüringen Gesetzesentwürfe erarbeitet, die sehr unterschiedliche Ansätze verfolgten. Sie wurden vor allem wegen des Widerstandes der Landesbauernverbände zunächst auf Eis

24 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) Brandenburg: Eckpunktepapier – Geplante Neuerungen gegenüber dem bisherigen Grundstücksverkehrs- und Siedlungsrecht durch den vorläufigen Entwurf BbgASG, 2022.

25 Dazu der Gesetzentwurf der Landesregierung: Erstes Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform und zum Bürokratieabbau im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum, Drucksache 14/5140 23. 09. 2009, S. 40.

26 Gesetzentwurf Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt – ASG LSA (2020).

27 Niedersächsische Landesregierung: Entwurf für ein Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz – NASG –).

28 AbL (Hg.): Ackerland in Bauernhand – Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für dringend notwendige Regulierung des Bodenmarkts am Beispiel Anteilkäufe (Share Deals).

gelegt.²⁹ Ob und wie sie nach den Landtagswahlen im September 2024 weiter verfolgt werden, bleibt abzuwarten.

2015 wurden zudem »Eckpunkte des Bundes für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen« ab 2020 veröffentlicht.³⁰ In diesem wird, um die Problemlage anzugehen, die Bestimmung einer an den größten regionalen Betrieben orientierten, zulässigen Betriebsgröße favorisiert. Agrarstrukturgesetze könnten dann festlegen, dass diese Größe von anderen Betrieben nicht überschritten werden darf oder auch, dass eine bestimmte Größe zumindest eine Prüfschwelle darstellt, ab der die Auswirkungen einer Transaktion jedenfalls vorab geprüft werden müssen.

Mit Blick auf die Entwürfe für Agrarstrukturgesetze in einzelnen Bundesländern lässt sich feststellen, dass die Flächengröße des Unternehmens bzw. des Unternehmensverbundes, die sich aus den betreffenden Transaktionen ergibt, als wesentliches Kriterium für die Erteilung von Genehmigungen oder den Erlass von Auflagen gilt. Eine Betrachtung der Art des Käufers und dessen lokaler Verankerung spielt dagegen eine untergeordnete Rolle. Das hängt damit zusammen, dass solche Kriterien und ihre Implikationen für die Agrarstruktur nur schwer überprüfbar sind. Die Feststellung einer Bedrohung der Agrarstruktur wäre jedoch notwendig, um vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung eine staatliche Intervention zu rechtfertigen.

Sowohl der *Deutsche Bauernverband*³¹ als auch die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) betonen die Gefahren einer ungebremsen Konzentration von Flächen für die Agrarstruktur in Deutschland und begrüßen die Gesetzesentwürfe als Pfade zur Verbesserung der Agrarstruktur. Die ostdeutschen *Landesbauernverbände*, der ehemalige *Grundbesitzerverband* (jetzt: *Familienbetriebe Land und Forst*) und der *Genossenschaftsverband* lehnen die Agrarstrukturgesetze dagegen mit der Begründung ab, dass sie die unternehmerische Freiheit der Betriebe einschränken würden.³² Auch einige

29 Dazu beispielsweise die Stellungnahme des Sächsischen Landesbauernverbandes e.V.: <https://www.slb-dresden.de/news/medieninformation-landwirtschaftsverbande-in-sachsen-lehnen-entwurf-zum-agrarstrukturgesetz-ab>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

30 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE): Eckpunkte des Bundes für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020.

31 Deutscher Bauernverband e. V.: Position zum Bodenmarkt, 2014.

32 Landesbauernverband Brandenburg e.V.: Agrarstrukturgesetz. Klärende Antworten stehen seit Monaten aus, Pressemitteilung vom 20.02.2024.

Parteien setzen sich gegen diese Gesetze ein.³³ Sie verkennen dabei, dass die unternehmerische Freiheit kleinerer Betriebe gerade durch Bodenkonzentration und Anstieg der Bodenpreise gefährdet wird. Für die weiteren Entwicklungen rund um den Erlass von Agrarstrukturgesetzen bleibt zu hoffen, dass die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Agrarstruktur möglichst bald von einer breiten Öffentlichkeit anerkannt wird.

Abschließende Gedanken

Dass das geltende Rechts Share Deals und ihre negativen Auswirkungen auf die Agrarstruktur und die landwirtschaftliche Arbeit lokaler Bauern und Bäuerinnen nicht ausreichend verhindern kann, kommt mehr und mehr im gesellschaftlichen Diskurs an. Letztendlich obliegt es den politischen Kräften, den Grunderwerb unter Beachtung der grundgesetzlichen Vorgaben – einschließlich des Sozialstaats- und Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs.1 GG, der staatlichen Schutzpflicht für die Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG, der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG – zu regulieren. Vieles spricht dafür, dass bei einem Weiterbestehen des rechtlichen Status Quo mit den benannten Rechtslücken und der bemängelten Intransparenz, die beschriebenen Konzentrationsprozesse weitergehen und Betriebe immer größer werden. Welche Auswirkungen diese zunehmende Bodenkonzentration und Veränderungen der Unternehmensstrukturen auf die Umwelt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die ländlichen Strukturen haben, ist wissenschaftlich bisher nicht umfassend untersucht. Diese Forschungslücke sollte dringend gefüllt werden, denn die Agrarstruktur hat Einfluss auf unser Zusammenleben, ob in der Stadt oder auf dem Land. Hervorzuheben ist außerdem, dass alle Folgen der gegenwärtigen Entwicklungen – von Umweltproblemen zu sozialem Zusammenhalt im ländlichen Raum – durch den Erlass von Agrarstrukturgesetzen allein kaum behoben werden können. Vielmehr bräuchte es einen breiteren Ansatz der Agrar- und Ernährungspolitik, auch unter Einbeziehung der Erkenntnis, dass Boden-

33 So hat in Sachsen etwa die CDU eine Beratung zum Agrarstrukturgesetz abgelehnt. Der damalige Ministerpräsident bezeichnet das als Bruch des Koalitionsvertrages. Dazu: A. Deter: Sächsische CDU stoppt den Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes, in: top agrar online, Beitrag von 01.05.2024.

schutz auch eine Frage seiner Verteilung ist. Wer eine reale Beziehung zum bewirtschafteten Boden hat, kümmert sich eher um seinen Zustand und nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden – und leistet einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft.³⁴

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL) (Hg.): Ackerland in Bauernhand – Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für dringend notwendige Regulierung des Bodenmarkts am Beispiel Anteilkäufe (Share Deals) (2020). Siehe: https://www.abl-ev.de/uploads/media/2020-07-10_Ackerland_in_Bauernhand_-_Vorschlag_der_AbL_zu_regulierung_des_Bodenmarktes.pdf, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Appel, Franziska/Balman, Alfons/Filler, Günther/Jänicke, Clemens/Odening, Martin/Schmidt, Lorenz: Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur, in: FORLand Policy Brief 05 (2023). Siehe: <https://box.hu-berlin.de/f/acfa03fa18764c23bc2f/>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Bommert, Wilfried: Bodenrausch – Die globale Jagd nach den Äckern der Welt, Köln: Bastei Lübbe GmbH & Co. KG 2012.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Agrarministerkonferenz am 27.09.2019 in Mainz – Anlagen zum endgültigen Ergebnisprotokoll, TOP 17: Bund-Länder-Initiative »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt«, Bericht des BMEL und der Länder (2019). Siehe: https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/anlagen_ergebnisprotokoll_amk-mainz-2019_1570788046.pdf, zuletzt abgerufen am 26.10.24.
- BMEL: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung (2019). Siehe: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Agrarbericht2019.html, zuletzt abgerufen am 26.10.24.
- BMEL: Kleine Anfrage »Agrarstrukturwandel, landwirtschaftlicher Bodenmarkt und flächenabhängige Agrarzahlungen«, Drucksache 19/22764

³⁴ Europäisches Parlament: Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?, Bericht vom 27.04.2017, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter Punkt V.

- (2020). Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/227/1922764.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- BMEL: Stellungnahme des BMEL bei der AMK in Mainz am 27.09.2019 zum TOP 17 »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt« (2019). Nicht publiziertes Dokument, liegt den Autoren vor.
- BMEL: Stellungnahme der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB)« zum Erwerb von Agrarimmobilien durch Finanzinstitute (Banken, Sparkassen, Volks und Raiffeisenbanken), (2020). Siehe: <https://usercontent.one/wp/www.bundesbuendnis-bodenschutz.de/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-18-Stellungnahme-BLILB-Banken-1.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- BMEL, Pressestelle: Presseerklärung des BMEL Nummer 195 vom 27. September 2019. Online nicht (mehr) verfügbar, Dokument liegt den Autoren vor.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik«: Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik« gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014 (2015). Siehe: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 07.02.2023.
- Brunner, Jan: Landgrabbing in Ostdeutschland: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand, GLOCON Country Report, No. 3, Berlin: GLOCON 2019.
- CDU Sachsen/Bündnis grüne Sachsen/SPD Sachsen: Erreichtes bewahren, Neues ermöglichen, Menschen verbinden – Gemeinsam für Sachsen KOALITIONSVERTRAG 2019 BIS 2024 (2019). Siehe: <https://www.cdu-sachsen.de/Dateien/koalitionsvertrag-2019-2024/3344108>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Deutscher Bauernverband e.V.: Position zum Bodenmarkt (2014). Siehe: <https://www.bauernverband.de/dbv-positionen/positionen-beschlusse/position/position-zum-bodenmarkt-2014>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Deter, Alfons: »Sächsische CDU stoppt den Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes«, in: top agrar online, Beitrag von 01.05.2024. Siehe: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/saechsische-cdu-stoppt->

- den-entwurf-eines-agrarstrukturgesetzes-20002720.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Europäisches Parlament: Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?, Bericht, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Bericht vom 27.04.2017. Siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Forstner, Bernhard/Tietz, Andreas: Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland, Thünen Report 5, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2013. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn052170.pdf, zuletzt abgerufen am 07.12.2024.
- Friedrichs, Julia/Schmitt, Michael: »Die Wahrheit über unsere Landwirtschaft – Von Geldgier, Investoren und Getreide«, in: ZDFzeit (2022). Siehe: <https://www.zdf.de/dokumentation/zdfzeit/zdfzeit-die-wahrheitueber-unsere-landwirtschaft-100.html>, zuletzt abgerufen am 07.12.2024.
- Gerke, Jörg: »Nehmt und Euch wird gegeben! – Hohe Sondersubventionen für wenige Großagrarier in der ostdeutschen Landwirtschaft nach 1990«, in: Fink-Kefßler, Andrea/Stodiek, Fiedhelm Agrarbündnis (Hg.), Schwerpunkt: Landwirtschaft im Klimawandel. Hamm: AbL-Bauernblatt-Verlag 2009.
- Gesetzentwurf Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt – ASG LSA (2020). Siehe: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d6804rge.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Gesetz zur Sicherung und Verbesserung der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt (Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt – ASG LSA) (2015). Online nicht mehr verfügbares Dokument, liegt den Autoren vor.
- Huster, Stefan/Rux, Johannes: in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian: BeckOK Grundgesetz, Stand 2021, Art. 20a GG.
- Kunert, Franz-Josef: »Flankierung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens für die Agrarstrukturentwicklung«, in: LANDENTWICKLUNG AKTUELL Das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften – Ausgabe (2013): Perspektiven der Agrarstrukturentwicklung. Siehe: <https://www.blg-berlin.de/service/publikationen-des-blg/>, zuletzt abgerufen am 24.02.2023.

Landesbauernverband Brandenburg e.V.: Agrarstrukturgesetz. Klärende Antworten stehen seit Monaten aus, Pressemitteilung vom 20.02.2024. Siehe: https://www.lbv-brandenburg.de/images/download/Pressemeldungen/20240220_LBV_PM_Agrarstrukturgesetz_Kl%C3%A4rende_Antworten_stehen_seit_Monaten_aus.pdf?type=fil, letzter Zugriff: am 01.03.2024.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLEUV) Brandenburg: Eckpunktepapier – Geplante Neuerungen gegenüber dem bisherigen Grundstücksverkehrs- und Siedlungsrecht durch den vorläufigen Entwurf BbgASG (2022). Online nicht verfügbar, Dokument liegt den Autoren vor.

Niedersächsische Landesregierung: Entwurf für ein Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz – NASG). Siehe: <https://www.ml.niedersachsen.de/Agrarstrukturgesetz/agrarstrukturgesetz-fur-niedersachsen-234977.html>

Sächsische Staatsregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der sächsischen Agrarstruktur (Sächsisches Agrarstrukturgesetz – SächsAgrStrG), Drs. 7/14655, 2023. Siehe: https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14655&dok_art=Drs&leg_per=7, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Statistisches Bundesamt (Destatis): Landwirtschaftliche Betriebe insgesamt und Betriebe mit ökologischem Landbau nach Bundesländern, 2021. Siehe: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/oekologischer-landbau-bundeslaender.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2023.

Thüringer Landesregierung: Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer Gesetz zur Reform des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücks-, Landpachtverkehrs- und Siedlungsrechts, Drucksache 7/9113, Stand 28.11.2023. Siehe: https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/95053/thueringer_gesetz_zur_reform_des_land_und_forstwirtschaftlichen_grundstuecks_landpachtverkehrs_und_siedlungsrechts.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Keller: »Thüringer Agrarstrukturgesetz soll den Ausverkauf von Agrarböden stoppen« (2019). Siehe: <https://www.agrar-presseportal.de/landwirtschaft/agrar>

- politik/keller-thueringer-agrarstrukturgesetz-soll-den-ausverkauf-von-agrarboeden-stoppen-27843.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tietz, Andreas: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (2017). Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno59268.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ebd.: »Verbundene Unternehmen im Agrarbereich: Definition und Möglichkeiten der Identifizierung«, in: Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, 99 (3) (2021). Siehe: <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/361/597>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tietz, Andreas/Tölle, Antje G. I.: Bauernland in Bauernhand. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Johann Heinrich von Thünen-Institut (2022). Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno65494.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

16. Der Frankfurter Baulandbeschluss

Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie

Birgit Kasper

Mit dem *Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung* soll erstmals ein einheitlicher und transparenter Rahmen für die Entwicklung aller zukünftigen Wohnbaulandflächen in Frankfurt a.M. gelten.¹ Die Stadtverordnetenversammlung stimmte diesem Beschluss am 07.05.2020 zu. Zu diesem Zeitpunkt bildeten CDU, SPD und Grüne die Regierungskoalition. Das Besondere an dem Beschluss ist, dass nicht mehr nur auf Flächen, die der Stadt gehören, eine Quartiersentwicklung für alle Einkommensschichten sowie innovative Wohnformen direkt gefördert werden sollen. Dies sorgte bundesweit für Aufsehen und weckte bei den Frankfurter gemeinschaftlichen oder gemeinwohlorientierten Wohninitiativen große Hoffnung. Städte wie Frankfurt, die in den vergangenen Jahrzehnten die Privatisierung kommunaler Liegenschaften »erfolgreich« vorangebracht haben und aktuell keine Flächen beispielsweise durch Konversion neu hinzubekommen, suchen dringend nach Liegenschaften für soziale Infrastruktur, bezahlbaren Wohnraum und zukunftsweisende Modellprojekte.

Als kommunaler Grundsatzbeschluss stellt der Baulandbeschluss eine Selbstverpflichtung der eigenen Planungsverwaltung und damit eine Willensbekundung bezüglich der zukünftigen Vorgehensweise bei der Entwicklung von Wohnbauflächen dar. In ihm sind verbindliche Quoten festgesetzt, an die sich auch die gewerbliche Wohnungswirtschaft halten soll: Es ist vorgesehen, dass 30 Prozent der Wohnbauflächen als geförderter

¹ Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt a.M.: Beschlussfassung – Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung zur Vorlage M 220 des Magistrats; Stadtplanungsamt Stadt Frankfurt a.M.: Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung.

Wohnungsbau umgesetzt werden. Für den geförderten Wohnungsbau erhalten Wohnungsbauunternehmen oder Investoren nach dem hessischen Wohnraumförderungsgesetz² besonders günstige Kredite und Zuschüsse für den Wohnungsneubau, damit diese Wohnungen dann zu vergünstigten Preisen an Haushalte mit bestimmten Einkommensgrenzen vermietet werden.³ Der Frankfurter Baulandbeschluss fordert nun, dass dieser Anteil je zur Hälfte im Förderweg 1 für Haushalte mit geringen Einkommen und im Förderweg 2 für Haushalte mit mittleren Einkommen entwickelt wird. Hinzu kommen nun zusätzlich eine Quote von 15 Prozent der Wohnbauflächen für freifinanzierten Mietwohnungsbau sowie ein Anteil von 10 Prozent für preisreduzierte Eigentumswohnungen, wobei letzteres noch zu konkretisieren ist, unter anderem in Abhängigkeit von der Lage. Ein Anteil von 15 Prozent der Wohnbauflächen soll per Konzeptverfahren für gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte vorgesehen werden.⁴ Zuvor gab es in Frankfurt lediglich eine Quote von 30 Prozent für geförderten Wohnungsbau. Die Festsetzung weiterer Quoten soll dazu beitragen, mehr dauerhaft preisstabilen Wohnraum, mehr Mietwohnungen und leistbare Eigentumswohnungen zu schaffen.

Eine wesentliche Neuerung ist zudem, dass diese Festlegungen nicht nur für Liegenschaften im Eigentum der Stadt Frankfurt gelten. Alle Flächeneigentümer*innen sollen mit der Stadt bereits in einer frühen Phase – noch vor einem dahingehenden Beschluss, für ein neues Wohnbaugebiet den

2 Hessisches Wohnraumförderungsgesetz (HWFG) vom 13. Dezember 2012, GVBl. 2012, 600. Siehe: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-WoFGHErahmen>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.): Leitlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, Dezember 2024.

3 Je nach Wahl des Zuschussanteils endet diese Bindung aber wieder, dabei bestehen Unterschiede je nach Bundesland (zwischen zehn und bis zu 30 Jahren). Rechtlicher Hintergrund ist, dass mit der Förderalismusreform die verfassungsrechtlich geregelte Gesetzgebungskompetenz für diese Thematik vom Bund auf die Länder übergegangen ist, sodass auf Landesebene entweder eigene Gesetze und darin enthaltene Regelungen gelten oder aber – wenn ein Land von der Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat – das Bundesgesetz weiter Anwendung findet. Dazu näher BMWStB: Rechtliche Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung.

4 Zur Entstehung von Konzeptverfahren in Frankfurt speziell für selbstorganisiertes, gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen: M. Como/S. Schmitt Pacifico: Ein neuer Akteur im Feld. Stadtentwicklung nicht mehr ohne uns.

Bebauungsplan aufzustellen – eine sogenannte Grundzustimmung unterzeichnen. In dieser stimmen sie dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags sowie der Anerkennung der Grundsätze des Baulandbeschlusses zu. Nur dann startet die Stadt das Verfahren, Planungsrecht für das Vorhaben von Grundstückseigentümer*innen zu schaffen.

Im Beschluss ist weiterhin festgelegt, dass eine Vereinbarung dahingehend erfolgen soll, dass bis zu zwei Drittel der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen als Leistungen für die Allgemeinheit verwendet werden. Hintergrund ist, dass mit dem Schaffen von Planungsrecht und dem Ausweisen von Bauland durch die Stadt zumeist eine sprunghafte Erhöhung des Verkehrswertes der betreffenden Grundstücke einhergeht. Bisher »schenkte« die Stadt den jeweiligen Eigentümer*innen den Wert dieser erheblichen, leistungslosen Bodenwertsteigerungen. Mit dieser Festlegung soll garantiert werden, dass die Projektentwickler*innen einen Beitrag leisten zur Erschließung von Grundstücken, für gebietsbezogene soziale Infrastruktur (wie Kindergärten, Grundschulen, Jugendhäuser), für Klimaschutz bzw. -anpassung sowie für öffentliche Grünflächen, naturschutzrechtlichen Ausgleich und die Begleichung der Planungskosten. Verlangt werden können Maßnahmen dieser Art im Gegenwert von rund zwei Dritteln der planungsbedingten Bodenwertsteigerung, ein Drittel verbleibt dem Planungsbegünstigten.

Der Beschluss enthält zudem eine einheitliche, verbindliche Festlegung zur Methode der Wertermittlung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Auf diese Weise setzt er auch einen Rahmen für die Kostenbeteiligung. Damit der Baulandbeschluss handhabbar bleibt, soll der Magistrat⁵ ab einem Schwellenwert von 30 Wohneinheiten beziehungsweise 3.000 Quadratmetern Bruttogrundfläche oder mehr für Wohnen darauf hinwirken, dass im Rahmen der Bauberatung die städtischen Wohnungsbauförderprogramme von den Investorinnen und Investoren in Anspruch genommen werden. Ergänzend zur Festsetzung der Quoten soll weiter die sozial- und klimagerechte Stadtentwicklung vorangebracht werden, indem private Flächen möglichst frühzeitig vonseiten der Stadt erworben werden. Zukünftig sollen städtische Flächen dann vorrangig für die gesetzlich verankerte Auf-

⁵ Das ist die »Regierung« der Stadt Frankfurt, gegenwärtig zusammengesetzt aus dem Oberbürgermeister, der Bürgermeisterin, Stadtkämmerer und 9 weiteren hauptamtlichen sowie 14 ehrenamtlichen Stadträt*innen. Siehe: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik/magistrat>, zuletzt abgerufen am 21.12.2024.

gabe der Schaffung sozialer Infrastruktur genutzt werden. Im Beschluss ist schließlich vorgesehen, dass dieser in regelmäßigen Abständen evaluiert und passgenau weiterentwickelt werden soll.

Bisher halten sich die Wirkungen des Beschlusses in Grenzen; die anfängliche Aufregung ist genau wie die einhergehende Hoffnung auf einen Wandel in der Wohnraumversorgung abgeebbt. Dies liegt wohl daran, dass es sich um einen Soll-Beschluss handelt. Vor allem einflussreiche Investor*innen versuchen weiterhin, die festgeschriebenen Quoten hinter verschlossenen Türen zu verhandeln. Die 15-Prozent-Quote für gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen wird hier als erstes angegriffen, offiziell mit der Begründung, das Thema sei »neu« und mit vielen Fragezeichen verbunden. Wohl aber auch, weil hier Wohnraum dauerhaft dem Markt entzogen wird und nicht wie der geförderte Wohnungsbau – gemäß dem Prinzip der »sozialen Zwischennutzung« – nach zehn bis 30 Jahren aus der Bindung fällt. Im Herbst 2022 forderte die CDU sogar, den Beschluss auszusetzen und begründete dies mit der aktuellen Zurückhaltung der üblichen Wohnraumproduzent*innen. Der Beschluss habe nichts daran ändern können, dass es an bezahlbarem Wohnraum fehle. Dies wurde von den Regierungsparteien der Stadt (Grüne, SPD, FDP und Volt) zunächst abgewendet.

Diese Debatte verdeutlicht die sich gegenüberstehenden Interessen beim Wohnungsbau und beim Wohnen. Auf der einen Seite vertreten die Wohnraumproduzent*innen die These, in Städten wie Frankfurt könne durch sehr viel Neubau der üblichen Eigentums- und Mietwohnungen für bezahlbares Wohnen gesorgt werden, wofür der Autorin kein konkretes Beispiel bekannt ist, das als Beleg herangezogen werden könnte. Auf der anderen Seite steht der Vorschlag der rechtlich abgesicherten und nicht-renditeorientierten Verankerung von Wohnen, das sich von der herkömmlichen Art und Weise des Bauens und Vermietens unterscheidet. Genossenschaftliche Wohnformen, Wohnprojekte nach dem Prinzip des *Mietshäuser Syndikats* und manche Vereine oder Stiftungen schaffen langfristig bezahlbaren, am Bedarf der Bewohner*innen orientierten und nebenbei oft auch innovativen Wohnraum – was bundesweit mittlerweile mehrere hundert realisierte Wohnprojekte tagtäglich belegen.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB): »Rechtliche Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung«. Siehe: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/foerderprogramme-bmwsb/textbaustein_rechtliche-grundlagen.html, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.
- Como, Mario/Schmitt Pacífico, Sara: »Ein neuer Akteur im Feld. Stadtentwicklung nicht mehr ohne uns!«, in: COMÚN. Magazin für stadtpolitische Intervention, Ausgabe 7 (2023). Siehe: <https://comun-magazin.org/ein-neuer-akteur-im-feld-stadtentwicklung-nicht-mehr-ohne-uns/>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.): Leitlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, Dezember 2024. Siehe: <https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-07/Richtlinie%20Mietwohnungsbau.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stadtplanungsamt Stadt Frankfurt a.M.: Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. Siehe: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulandbeschluss_f_r_die_frankfurter_stadtentwicklung_19650.html, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt a.M.: Beschlussfassung – Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung zur Vorlage M 220 des Magistrats, 07.05.2020. Siehe: https://www.stvv.frankfurt.de/PARISLINK/DDW?W=DOK_NAME=%27PAR_5590_2020%27, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.

17. Gemeinwohlverpachtung

Jan Brunner und Annabella Jakob

Verpachtung öffentlicher Agrarflächen zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft

Die öffentliche Hand und die Kirchen besitzen rund 10 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland.¹ Sie unterscheiden sich von Privateigentümer*innen insbesondere dadurch, dass sie ihre Nutzungsweise und ihr Handeln gesellschaftlich rechtfertigen müssen, mithin eine Vorbildrolle in der Vergabe und Nutzung ihres Grundeigentums einnehmen. Es besteht ein höherer Anspruch an Transparenz von Flächenbesitz und Vergabeverfahren als bei Privateigentümer*innen. Die öffentliche Hand besitzt auf den verschiedenen Ebenen – Kommunen, Bundesländer und Bund – Verantwortung und Handlungsspielraum für ihre eigenen Flächen. Sie kann damit lenkend auf den Bodenmarkt einwirken und sozial-ökologisch nachhaltige Agrarstrukturen schaffen. Auch die Kirchen zählen als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu den öffentlichen Landeigentümer*innen. Sie verfolgen nicht allein wirtschaftliche Interessen und sind an bestimmte soziale Werte gebunden.

Die Verwaltung öffentlicher landwirtschaftlicher Flächen steht vor einer Vielzahl von Herausforderungen, die sich sowohl auf strukturelle als auch auf politische und ökologische Faktoren zurückführen lassen. Da landwirtschaftliche Flächen eine begrenzte und endliche Ressource darstellen, ist deren nachhaltige und gerechte Nutzung entscheidend, um sowohl ökologische als auch soziale Ziele zu erreichen. Insbesondere bei öffentlichen Flächen gibt es jedoch spezifische Hürden, die eine faire und umweltfreundliche Nutzung

¹ A. Tietz/R. Neumann/S. Volkenand: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, S. ii, Tabelle Z.

erschweren. Gleichzeitig bestehen Handlungsmöglichkeiten, um die Verwaltung dieser Flächen zukunftsorientiert und effizient zu gestalten.

Der Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen betrifft auch die Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand. Zwischen 2023 und 2030 werden laut einer Studie des Thünen-Instituts schätzungsweise rund 318.000 Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche für andere Nutzungszwecke, wie z.B. Ausbau erneuerbarer Energien, Ausgleichsmaßnahmen, Moorrenaturierung, Aufforstung sowie Siedlungs- und Infrastruktur benötigt.² In den meisten Städten und Kommunen ist die Liegenschaftsverwaltung für Pachtverträge und die Nutzung der vorhandenen Flächen verantwortlich. Für diese haben Landwirtschaftsflächen jedoch in den meisten Fällen geringe Priorität, weil sie oft relativ klein und die Einkünfte aus Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen entsprechend gering sind. Dementsprechend ist auch nur wenig Personal für diese Aufgabe eingestellt. Ohne regionale Strategien zur Förderung der Landwirtschaft und zur Etablierung und Stärkung von Landgesellschaften, fallen Entscheidungsprozesse zur zukünftigen Flächennutzung oft zugunsten anderer Nutzungsformen der Daseinsvorsorge also insbesondere für die Bereitstellung von Wohnraum, Infrastruktur und Energie aus.

Ernährung und Landwirtschaft werden derzeit nicht zur Daseinsvorsorge gezählt, worunter die staatliche Aufgabe zu verstehen ist, für das menschliche Dasein lebensnotwendige Güter und Leistungen bereitzustellen. Das führt langfristig dazu, dass die landwirtschaftliche Flächenkulisse und damit auch die Relevanz von landwirtschaftlichem Fachpersonal innerhalb der Verwaltungsstrukturen abnehmen. Ein weiteres, eng damit zusammenhängendes strukturelles Defizit ist, dass die Mitarbeitenden oft über einen primär immobilienwirtschaftlichen oder kaufmännischen Hintergrund verfügen. Dadurch fehlen ihnen die Fachkenntnisse, um landwirtschaftliche Praktiken nach ihren ökologischen Auswirkungen und ihrer Nachhaltigkeit bewerten zu können. Insgesamt behindern diese Umstände eine nachhaltige und ökologische Bewirtschaftung öffentlicher und kirchlicher Flächen.

2 B. Osterburg et al.: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, S. 68.

Gemeinwohlorientierte Verpachtung öffentlicher Flächen

Bisher nutzt der Staat auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene kaum seine Möglichkeiten zur Mitgestaltung der Agrarstruktur durch die gezielte Auswahl der Pächter*innen für öffentliches Land. Das liegt an den schon beschriebenen Defiziten der Verwaltung landwirtschaftlicher Flächen im öffentlichen Eigentum. Auch was die Transparenz der Flächenvergabe betrifft, gibt es Aufholbedarf. Öffentliches Land wird je nach Institution nicht zwangsläufig öffentlich ausgeschrieben, sondern in der Praxis oft nach Gewohnheit oder »unter der Hand« vergeben. Häufig werden nur bereits bekannte Landwirt*innen bzw. Altpächter*innen kontaktiert, wenn eine Fläche zur Verpachtung steht. Die bestehende Vergabep Praxis bevorzugt (insbesondere in Ostdeutschland) kapitalstarke (Groß-)Betriebe und schließt Existenzgründer*innen und Betriebe aus, die noch nicht Pächter*innen öffentlicher Flächen sind. Sie werden selten von der Verwaltung kontaktiert und erfahren daher nicht von der Vergabe.

Laut Umfragen wünscht sich die Gesellschaft eine Landwirtschaft, die die Ernährung sicherstellt und dabei auf klima- und umweltschonende Produktion setzt und Tierwohlstandards einhält.³ Öffentliche Flächen sollten also so vergeben werden, dass die Landwirtschaft diese Ziele erfüllen kann. Ein Instrument dafür ist die Gemeinwohlverpachtung, das heißt die transparente Auswahl von Pächter*innen mit Hilfe eines Gemeinwohl-Kriterienkatalogs.

Die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) Mitteldeutschland hat dazu gemeinsam mit der Bundes-AbL einen Kriterienkatalog entworfen.⁴ Dieser umfasst soziale Kriterien wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, ökologische Kriterien wie Maßnahmen zum Schutz des Klimas und der Artenvielfalt als auch Tierhaltungskriterien. Betriebe, die diese Kriterien erfüllen, sollen den Zuschlag für öffentliche Flächen bekommen. Zudem sollen Existenzgründungen erleichtert werden, denn es braucht mehr junge Menschen, die in der Landwirtschaft arbeiten. Der Kriterienkatalog sieht explizit vor, dass Projekte, die durch Direktvermarktung eine besondere Nähe zur Gesellschaft haben, durch eine Gemeinwohlvergabe gefördert werden können.

3 Forum Moderne Landwirtschaft: Umfrage: Ziele für eine zukunftsfähige Landwirtschaft.

4 Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Gemeinwohlorientierte Verpachtung: Kriterien für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen in öffentlicher und privater Hand.

Diese Pachtvergabeverfahren werden bereits in der Praxis durchgeführt. Auf Bundesebene werden sie von der *Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH* (BVVG) angewandt, die noch etwa 89.000 ha zu vergeben hat.⁵ Auch im Bundesland Thüringen, in den Städten Kyritz (Brandenburg), Leipzig und Erfurt und bei Vergaben der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland und Hessen-Nassau kommt der Kriterienkatalog zum Einsatz. In einigen anderen Städten und Kommunen, bei Landesregierungen, Stiftungen und Landeskirchen werden aktuell ähnliche Verfahren, häufig auf Initiative von Bäuer*innen, der AbL oder von Ernährungsräten, diskutiert und ausgearbeitet. Dieses Vorgehen könnte auch anderen öffentlichen Einrichtungen zum Vorbild dienen. So könnten beispielsweise staatliche Hochschulen, die eigene landwirtschaftliche Flächen verpachten, den Kriterienkatalog als Instrument nutzen, um ihre Klimaschutzziele zu erreichen.

Exkurs: Landwirtschaft als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge

Die Anerkennung der Landwirtschaft als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge ist zentral für die Reform der Agrarstruktur. Bisher wird die Landwirtschaft in erster Linie als privatwirtschaftliche Angelegenheit betrachtet, die vor allem der Produktion von Nahrungsmitteln als Waren dient. Aktuell sind landwirtschaftliche Betriebe primär auf wirtschaftliche Rentabilität angewiesen und ökologische Zusatzleistungen werden oft nicht ausreichend honoriert. Damit Landwirtschaft als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge anerkannt werden kann, sind tiefgreifende Änderungen notwendig, etwa durch die Einführung eines »Ökosozialen Landbaus«, der bedeutet, dass Landwirte für gemeinwohlorientierte Leistungen wie den Erhalt von Kulturlandschaften und den Schutz von Boden und Wasser entlohnt werden. In einer modernen, nachhaltigen Gesellschaft müsste die Landwirtschaft eine viel größere Rolle im Sinne der Gemeinwohlorientierung spielen. Sie könnte nicht nur zur Sicherstellung der regionalen Nahrungsmittelversorgung, sondern auch viel stärker als jetzt zum Erhalt der Biodiversität, zum Klimaschutz und zur

5 Die BVVG verwaltet in den fünf ostdeutschen Bundesländern das ehemalige Staatseigentum der DDR an land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Siehe BVVG: Neuer Kurs bei der BVVG: Verpachtung wird zur Daueraufgabe, Verkauf zum Verkehrswert endet im Jahr 2024, Pressemitteilung vom 11.04.2024.

regionalen Entwicklung beitragen. Städte und Gemeinden würden mit ihren eigenen Flächenkulissen lokale Ernährungssysteme im Sinne ihrer Ernährungsstrategien entwickeln und die nachhaltige, landwirtschaftliche Praxis als eine Praxis zum Erhalt von vulnerablen Ökosystemen und zur Sicherung von lokalen Ernährungssystemen begreifen.

Verpächter*innen haben neben der Auswahl geeigneter Pächter*innen auch die Möglichkeit, Vorgaben zu Natur- und Klimaschutz in Pachtverträgen zu verankern. Private und öffentliche Eigentümer*innen können biodiversitätsfördernde Maßnahmen wie die Anlage von Blühstreifen, Hecken, eine extensive Wiesennutzung oder den Verzicht auf Pestizide im Pachtvertrag vereinbaren. Städte wie Frankfurt a.M., Chemnitz, Freiburg und Schwerin nutzen dieses Instrument bereits. *Fairpachten*, ein Projekt der NABU-Stiftung nationales Naturerbe, bietet allen Eigentümer*innen von Flächen hierfür ein kostenfreies Beratungsangebot.⁶

Schwierigkeiten der Gemeinwohlverpachtung

Mitarbeitende in Verwaltungen, die sich auf kaufmännische Aspekte fokussieren, können Pachtverträge zwar effizient verwalten, haben jedoch Schwierigkeiten, agrarökologische Kriterien zu verstehen und anzuwenden. Dies wird besonders problematisch, wenn Flächen nach ökologischen Gesichtspunkten vergeben werden sollen, jedoch keine Expertise vorhanden ist, um sicherzustellen, dass diese Kriterien in der Praxis umgesetzt werden. Ähnliche Defizite existieren in den Gemeindekirchenräten, die nach Kirchenrecht weitgehend autark über die Neuverpachtung von landwirtschaftlichen Flächen entscheiden. Obwohl übergeordnete kirchliche Hierarchieebenen Leitlinien und Musterpachtverträge bereitstellen, sind diese Vorgaben selten rechtsverbindlich. Wenn Liegenschaftsverwaltungen oder Kirchenräte gemeinwohlorientierte Kriterien aufstellen, dann aber nicht neue interne Prozesse und Instrumente, wie z.B. ein boden-/oder maßnahmenorientiertes Monitoring entwickeln, bleibt die messbare Wirkung, vor

6 NABU-Stiftung: Fairpachten: <https://www.fairpachten.org/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.

allem bei großen Flächenkulissen, begrenzt. Der Aufwand der Etablierung eines neuen Verpachtungsmanagements sowie die Kontrolle der Pachtsache erschwert die Bereitschaft von Verwaltungen, Kriterien einzuführen und langfristig umzusetzen.

Verwaltungsreformen für die Wirksamkeit von Gemeinwohverpachtung

Damit Vergabekriterien langfristig Wirkung auf die Agrarstruktur entfalten, müssen die Mitarbeitenden in Liegenschaftsverwaltungen und Gemeinderäten in agrarökologischen Fragen durch Weiterbildungen in landwirtschaftlichen Themen befähigt werden und ihre Kenntnisse vertiefen. Externe landwirtschaftliche Beratungsdienste oder spezialisierte Institutionen könnten hinzugezogen werden, um sicherzustellen, dass bei der Vergabe von Pachtflächen ökologische und nachhaltige Kriterien überprüfbar sind. Neben der Weiterbildung des bestehenden Personals, sollten Städte, Gemeinden und Kirchen landwirtschaftliche Expert*innen in ihre Gremien aufnehmen. Diese könnten sowohl bei der Auswahl der Kriterien für die Flächenvergabe als auch bei der Kontrolle der Einhaltung dieser Kriterien eine entscheidende Rolle spielen. So könnte die Vergabe landwirtschaftlicher Flächen nach ökologischen und gemeinwohlorientierten Kriterien langfristig wirksam gesteuert werden.

Zu den für eine nachhaltige Bodenwende notwendigen Reformen interner Verwaltungsprozesse gehören auch die regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der bestehenden Pachtverträge hinsichtlich ihrer ökologischen Auswirkungen. Zudem sollten klare Verantwortlichkeiten für die Überwachung der Kriterieneinhaltung geschaffen werden, um sicherzustellen, dass ökologische Ziele dauerhaft verfolgt werden. Eine Veränderung der Verpachtungspraxis darf nicht an den bestehenden Pächtern vorbeigehen. Es ist wichtig, Pächter*innen aktiv in die neuen Nutzungskonzepte einzubinden und ihnen Unterstützung bei der Umstellung auf nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden anzubieten. Dabei könnten Anreize geschaffen werden, um Bestandspächter*innen zu ermutigen, ökologische Praktiken zu übernehmen.

Mehr Kooperation als Schlüssel zur Bodenwende

Um den Zugang zu öffentlichen Flächen zu erleichtern, sollten Verwaltungen nicht nur als Verpächterinnen, sondern auch als Unterstützerinnen und Kooperationspartnerinnen agieren. Sie können Beratung anbieten, Existenzgründer*innen und nachhaltig orientierte Betriebe bei der Entwicklung von Konzepten und agrarökologischer Bewirtschaftung begleiten und als Vermittlerinnen zwischen verschiedenen Akteuren agieren, um innovative Projekte zu unterstützen. Die Erweiterung der landwirtschaftlichen Fachkenntnisse in der Verwaltung ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Bodenwende. Durch Weiterbildung, Einbindung von Expert*innen und Anpassung interner Prozesse können Verwaltungen und Kirchen sicherstellen, dass öffentliche und kirchliche Flächen nachhaltig und im Einklang mit ökologischen Zielen bewirtschaftet werden. Zudem muss die Landwirtschaft langfristig als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge etabliert werden, um ökologische und soziale Ziele im Einklang mit ökonomischen Interessen zu erreichen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert langfristige Ressourcen und den Willen zur Veränderung, bietet jedoch das Potenzial, eine zukunftsorientierte und gerechte Landnutzung zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Gemeinwohl-orientierte Verpachtung: Kriterien für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen in öffentlicher und privater Hand, 2022. Siehe: https://www.abl-mitteldeutschland.de/fileadmin/Dokumente/AbL-Mitteldeutschland/Ver%C3%B6ffentlichungen_aller/Gemeinwohlverpachtung/2022_AbL_Gemeinwohlverpachtung.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.

Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG): Neuer Kurs bei der BVVG: Verpachtung wird zur Daueraufgabe, Verkauf zum Verkehrswert endet im Jahr 2024, Pressemitteilung vom 11.04.2024. Siehe: <https://www.bvvg.de/wp-content/uploads/2024/02/PM137.pdf>, zuletzt abgerufen jeweils am 07.10.2024.

- Forum Moderne Landwirtschaft: Umfrage: Ziele für eine zukunftsfähige Landwirtschaft, 2022. Siehe: <https://www.moderne-landwirtschaft.de/umfrage-zukunftsfaehige-landwirtschaft/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.
- Osterburg, Bernhard/Ackermann, Andrea/Böhm, Jonas/Bösch, Matthias/Dauber, Jens/de Witte, Thomas/Elsasser, Peter/Erasmi, Stefan/Gocht, Alexander/Hansen, Heiko/Heidecke, Claudia/Klimek, Sebastian/Krämer, Christine/Kuhnert, Heike/Moldovan, Aura/Nieberg, Hiltrud/Pahmeyer, Christoph/Plaas, Elke/Rock, Joachim/Röder, Norbert/Söder, Mareike/Tetteh, Gideon/Tiemeyer, Bärbel/Tietz, Andreas/Wegmann, Johannes/Zinnbauer, Maximilian: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Thünen Working Paper 224, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2023. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno67046.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.
- Tietz, Andreas/Neumann, Richard/Volkenand, Steffen: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, Thünen Report 85, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2021. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno63513.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.

18. Mietpreisbremse und Mietendeckel

Tim Wihl

Mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung wohnt in Mietwohnungen.¹ Zugleich wird das Wohnen zur Miete von Jahr zu Jahr teurer.² Die wohnungspolitischen Instrumente der Mietpreisbremse und des Mietendeckels sollen dem entgegenwirken. Beide dienen dem Zweck, die Miethöhe für Mieter*innen von Wohnungen zu begrenzen, unterscheiden sich aber in Hinblick auf Wirkweise und rechtliche Ausgestaltung in vielerlei Hinsicht.

Die Mietpreisbremse ist in § 556d BGB geregelt. Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen dazu, Rechtsverordnungen zu erlassen, die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für höchstens fünf Jahre festlegen. Solche Gebiete liegen dann vor, wenn die »ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist« (§556d Abs. 2 S. 2 BGB).

Gebiete wie diese befinden sich aktuell überwiegend in Groß- und Universitätsstädten und deren Umgebung, aber auch in ländlichen Gebieten insbesondere in Süddeutschland. In Gebieten, für die im Rahmen einer Rechtsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt wurde, greift die Regel, dass Neumieten nicht mehr als zehn Prozent über der nach dem Mietpiegel zulässigen Miete liegen dürfen (§556d Abs. 1 letzter Hs. BGB).

Rechtspolitisch birgt dieser Ansatz an mehreren Punkten Probleme. Entschließt sich eine Landesregierung überhaupt zum Erlass einer entsprechenden Verordnung? Ist diese ausreichend begründet? Gibt es einen ak-

1 Statistisches Bundesamt (Destatis): Gesellschaft und Umwelt, Wohnen, Wohnsituation privater Haushalte 2022 in Deutschland. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/ergebnisse_zusatzprogramm.html, zuletzt abgerufen am 01.11.2024.

2 Dazu *Susanne Heeg und Hannes Langguth: Finanzialisierung – ein Problem in der Stadt wie auf dem Land* in diesem Band.

tuellen Mietspiegel, der wissenschaftlichen Standards entspricht, aus dem sich die ortsübliche Vergleichsmiete rechtssicher ermitteln lässt? Und am wichtigsten ist die Frage, ob womöglich eine Ausnahme von dieser Bremse vorliegt (siehe §§ 556e und f BGB)? Ausnahmen greifen, außer beim Neubau, auch dann, wenn entweder die Vormiete bereits überhöht war – dann gilt sie als Grenze – oder wenn umfassende Modernisierungen durchgeführt worden sind. Vor Gericht kann insbesondere Letzteres zum Streitfall werden.

Zudem besteht ein großer Nachteil darin, dass sich Mieter*innen zur Durchsetzung der Mietpreislösung zunächst selbst an Vermieter*innen und dann notfalls an das örtliche Amtsgericht wenden müssen. Die Möglichkeit, dass sie sich mit ihrem Anliegen an die Kommune richten und deren Verwaltung einen Anspruch auf Mietsenkung gegenüber Vermieter*innen durchsetzt, die überhöhte Mieten verlangen, besteht nicht. Die Mieter*innen tragen aufgrund dieser Regelung ein, wenn auch geringes, Kostenrisiko. Mieter*innenvereine und in einigen Städten bestehende professionelle Rechtsdienstleister*innen, die im Internet aufzufinden sind, übernehmen Prozesse gegen Gebühren oder eine Erfolgsvergütung.

Das Ziehen der Mietpreislösung ist nicht nur aus Eigeninteresse sinnvoll, weil teils hohe Erstattungen und Mietsenkungen winken. Es ist auch geboten, um die durchschnittlichen Mieten und damit den Mietspiegel nicht immer schneller steigen zu lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Mietpreislösung ausdrücklich gebilligt.³ Der Eingriff in das Privateigentum der Vermieter*innen ist gerechtfertigt, um eine hohe Mietkostenbelastung zu vermeiden. Der Richtwert wird dabei für gewöhnlich bei 30 Prozent des Nettoeinkommens angesetzt. Die Beschränkung des Privateigentums ist aber auch deshalb legitim, weil die Politik so einer sozialen Entmischung (Segregation) der Städte vorbeugen kann.

Denselben Grundgedanken verfolgte auch der sogenannte Mietendeckel in Berlin: eine durch die Verwaltung selbst durchgesetzte generelle Mietbegrenzung – nicht nur für Neumieten, sondern auch im Bestand.⁴ Dies-

3 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, Rn. 1-121. Siehe: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/07/lk20190718_1bv1000118.html, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

4 Dazu T. Wihl: Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels. Erste Anmerkungen zu einem eklatanten Fehlurteil, Verfassungsblog, Beitrag vom 15.04.2021. Siehe: <https://verfassungsblog.de/zur-nichtigkeit-des-berliner-mietendeckels/>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.

er war nur wenige Monate in Kraft, bis ihn das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 2021 aufhob, mit der Begründung, dass nur der Bund zur Regelung der Mietpreise in privaten Rechtsbeziehungen befugt sei. Dem Land Berlin fehle es an der Zuständigkeit, so das BVerfG, denn das Recht der Miethöhe sei »bürgerliches Recht«, welches der Bundeskompetenz unterfällt (Art. 74 Absatz 1 Ziff. 1 GG). Hätte das Gericht den Zweck des Instrumentes, die Miethöhe zu begrenzen, hingegen des Wohnungswesens zugeordnet, wäre das Urteil anders ausgefallen. Hierfür haben die Bundesländer nämlich seit der letzten großen Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz.

Der Mietendeckel hatte gegenüber der geltenden Mietpreisbremse zwei große Vorteile. Einerseits die zentrale und zwangsweise Durchsetzung des Deckels gegenüber Vermieter*innen durch die Verwaltung, andererseits die flächendeckende Stabilisierung oder Senkung der Preise, teils sogar unter ortsübliche Vergleichsmieten, bei extrem engen Ausnahmeregeln (etwa – wie bei der Mietpreisbremse – für Neubauten).

Abschließend gilt es zu hoffen, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch macht und einen »Bundesmietendeckel« oder einen »Mietenstopp« verabschiedet. Angesichts der derzeitigen Wohnkostenkrise, die sich bereits nicht nur in England zu einer Krise der Lebenskosten verschärft hat, wäre dieser Schritt dringend angezeigt. Dies zeigte sich auch in der Reaktion der Berliner*innen auf die BVerfG-Entscheidung, als spontan Tausende gegen die Abschaffung des Mietendeckels auf die Straßen gingen.

Exkurs

Die Durchsetzung der Reduktion der Miete nach der Mietpreisbremse erfordert Eigeninitiative der Mieter*innen und im Einzelfall womöglich einiges an Risikobereitschaft. Schließlich müssen hierfür auch die Vermietenden konfrontiert werden. Um diesen Weg zu wählen, müssen Mieter*innen von den Möglichkeiten wissen, die ihnen der § 556d BGB eröffnet. Oft ist das nicht der Fall. Das hat ein Forschungsteam rund um die Ethnologin *Felicitas Sommer* (TU München) herausgefunden, das im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojektes mit der LMU München 10.000 Mieter*innen in München angeschrieben und zum Thema befragt hat. Die Auswertung zeigte, dass viele Mieter*innen nicht von der Möglichkeit der Mietpreisbremse wissen.¹ Deswegen oder um den

Aufwand, die Kosten oder andere Risiken zu vermeiden, entscheiden sich viele dagegen, sie zu ziehen.

Berliner Mieter*innen soll durch einen Online-Rechner das Ziehen der Mietpreisbremse erleichtert werden.² Diesen hat die Initiative *Deutsche Wohnen & Co. Enteignen* entwickelt und anlässlich der Veröffentlichung des neuen Berliner Mietspiegels im Frühjahr 2024 gestartet. Der Rechner prüft kostenlos, niedrigschwellig und in verschiedenen Sprachen, ob und wenn ja, in welcher Höhe, die Miete gegen die Mietpreisbremse verstößt.

- 1 F. Sommer/R. Schade/D. Prokosch/I. B. Coelho/A.-C. Haensch/F. Kreuter: Survey on the effectiveness of the rent brake in Munich, Social Data Science + AI Lab. Siehe: www.mietpreis-check.de/ergebnisse, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Berichterstattung dazu: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/mietpreisbremse-wohnungsnot-100.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024. Verwertet werden konnten nur 350 Antworten der 10.000 angeschriebenen Personen.
- 2 Online Rechner Mietencheck: <https://mietencheck.de>, zuletzt abgerufen am 09.11.2024; Deutsche Wohnen & Co enteignen, News vom 30.05.2024: <https://dwenteignen.de/aktuelles/neuigkeiten/d-wenteignen-startet-online-rechner-zur-mietpreisbremse>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.

19. Wohnraumbewirtschaftungsgesetz

Tim Wihl

Wie andere Staaten kannten auch die Bundesrepublik¹ und die DDR² – in der der Wohnsektor ab 1950 Teil der staatlichen Planwirtschaft war, so dass Bodenpreise und Mieten eingefroren waren – lange Zeit eine »Zwangsbe-
wirtschaftung« des Wohnraums. Darunter ist zu verstehen, dass die Ver-
waltung das Wohnen nicht dem »freien Markt« überantwortete, sondern
umfassende gesetzliche Regulierungen bestanden – weit über das heute
geltende »soziale Mietrecht«³ mit seinen Mietenbegrenzungen und seinem
Kündigungsschutz hinaus. Diese Bewirtschaftung galt gerade nicht (nur)
für den Sektor der »Sozialwohnungen« oder den staatseigenen Wohnungs-
bau, also durch staatliche Subventionen oder Investitionen geförderten bzw.
entstandenen Wohnraum, sondern auch für ursprünglich »frei finanzierte«
Wohnungen, hinter denen es ein privates Gewinninteresse an möglichst teu-
rer Vermietung gab. Grundsätzlich unterstanden (fast) alle Wohnungen der
Bewirtschaftung durch die Verwaltung. Diese legte beispielsweise fest, wie
hoch die Miete sein durfte, welche Bevölkerungs- oder Einkommensgrup-

1 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, Bundesgesetzblatt Teil 1, vom 01.04.1953, S. 97-105. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb153s0097.pdf%27%5D__1723625073949, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

2 Zu den wichtigsten Rechtsgrundlagen der staatlichen Wohnraumzwangsbewirtschaftung zählten in der DDR die Wohnraumlenkungsverordnungen. Beispielhaft: Wohnraumlenkungsverordnung vom 16.10.1985, <https://www.gvooon.de/gesetzblatt-gbl-ddr-teil-1-1985/seite-301-444995.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024. Zur Wohnraumwirtschaft der DDR näher in: B. Sander: »Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft: Analyse und Bewertung«, in: Kieler Diskussionsbeiträge, No. 224/225, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel (1994). Siehe: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/791/1/147819075.PDF>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

3 Regelt in §§ 549ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).

pen einziehen sollten oder welche Renovierungen nötig waren. Schrittweise konnte die Wohnungsnot durch massiven Neubau gelindert werden. Mit der Übernahme der Leitvorstellung einer privatnützigen Marktwirtschaft ab den 1950er Jahren entschloss sich die CDU-Regierung in der BRD 15 Jahre nach Kriegsende 1960 (»Abbaugesetz«) zum Übergang zu einem markgetriebenen Wohnungssektor, zwangsläufig ergänzt durch einen seinerzeit noch großzügigen sozialen Wohnungsbau, da der Markt allein bezahlbare Wohnungen nicht in ausreichender Zahl bereitstellt. Einen Ausnahmefall bildete Westberlin, wo noch bis 1988 eine (in der Bevölkerung sehr beliebte) Bewirtschaftung des Altbaubestandes stattfand. Außerdem betrieb man nun mietensteigernde »Subjektförderung« – also eine Unterstützung von Mieter*innen durch Wohngeld, damit diese sich auch höhere Mieten leisten können.

Nur bis 1990 existierte – neben Staatsunternehmen und Millionen Sozialwohnungen – daneben noch ein steuerlich geförderter gemeinwohlorientierter Wohnungssektor in Westdeutschland (»Wohnungsgemeinnützigkeit«). In jenen Jahren vernachlässigte die CDU/FDP-Regierung dem Zeitgeist gemäß auch die soziale Wohnraumversorgung durch subventionierte Private und den Staat (»Objektförderung«); alle regierenden Parteien tendierten außerdem für etwa 20 Jahre zur Privatisierung des Wohnraums. In der Stadt Dresden wurden etwa sämtliche städtischen Wohnungen privatisiert – mit breiter überparteilicher Unterstützung.

Das sollte sich sozialpolitisch massiv rächen. Mit der großen Banken- und Finanzkrise ereignete sich ab 2008 eine wirtschaftliche und politische Zeitenwende, die Immobilien über Jahre zum bevorzugten Ziel für Geldanlagen werden ließ – die Preise und Mieten begannen zu galoppieren, insbesondere in Großstädten. Diese Prozesse werden auch als Finanzialisierung des Wohnungsmarktes bezeichnet. Gleichzeitig wuchs der Nachfrageüberhang in attraktiven Regionen massiv, weil sich die Wirtschaftsstruktur änderte und die Bevölkerung wuchs.

Heute herrscht wieder eine, regional teils dramatische, Wohnungsmanngelage – das ist weit mehr als bloß ein ausgeprägter Vermieter*innenmarkt. Zugleich ist der Neubau aus Zinsgründen zusammengebrochen, aber auch wegen seiner CO₂-Intensität ökologisch nur noch schwer vertretbar. In einigen Städten drängt sich daher die Frage auf, ob eine neue gesetzliche Wohnungsbewirtschaftung nötig wäre. Konkret diskutiert wird das insbesondere in Berlin mit seiner besonders ungünstigen Eigentümer*innenstruktur

und Mietenentwicklung. Die Gesetzgebungskompetenz dafür liegt bei den Bundesländern. Für das Wohnungswesen (außerhalb des »bürgerlichen Rechts« und weniger Sonderfälle) ist der Bund nicht zuständig. Die Möglichkeit zu einer umfassenden staatlichen Bewirtschaftung hat das BVerfG selbst 2021 im Mietendeckel-Beschluss bekräftigt.⁴

Der Vielfalt denkbarer Elemente und Varianten einer solchen neuen Wohnraumbewirtschaftung sind wenige – insbesondere eigentumsgrundrechtliche – Grenzen gesetzt. Unter der (weithin gegebenen) Voraussetzung einer Mangellage wären Pflichten zur Erstellung von Wohnraumkatastern ebenso denkbar wie Aufsichtsrechte über die Instandhaltung und (energetische) Modernisierung, Einweisungs- und Belegungsrechte, Mitbestimmungsregeln für Mieter*innen oder Mietenbegrenzungen (»Mietenstopp«), die sich in ein Gesamtkonzept einfügen und insgesamt das private vertragliche Mietverhältnis grundlegend überformen. Einzelne Regelungen sind örtlich bereits in Kraft, etwa Zweckentfremdungsverbote (bei Ferienwohnungen, Leerstand etc.),⁵ oder werden zumindest breit diskutiert, etwa Abrissverbote. Die Auswirkungen könnten sein, dass eine soziale Mischung in der Stadt und damit der soziale Frieden und die Entfaltungschancen für alle Bevölkerungskreise erhalten bleiben, das Leben für fast alle bezahlbar bleibt, die Klimaziele weniger verfehlt werden und die Demokratie stabilisiert wird. Einen ersten, eher zurückhaltenden Vorschlag für eine neue Wohnraumbewirtschaftung haben die Berliner Grünen bereits präsentiert; das dürfte aber nur der Anfang einer breiten Diskussion sein, die soziale Ziele, ökologische Nachhaltigkeit und die Demokratisierung des Grundbedürfnisses nach Wohnen zusammenbringen kann.⁶

4 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, Rn. 1-188. Siehe: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/fs20210325a_2bvfo00120.html, zuletzt abgerufen am 14.10.2024. Dazu *Tim Wihl: Mietendeckel und Mietpreisbremse* in diesem Band.

5 Etwa das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG) vom 29. November 2013, Fundstelle: GVBl. 2013, 626. Siehe: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-WoZwEntfrGBErahmen>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

6 Die Grünen: Beschluss auf der Landesdelegiertenkonferenz vom 03.06.2023. Siehe: https://gruene.berlin/beschluesse/konsequent-gegen-verdraengung-und-immobilienspekulation-vorgehen-moeglichkeiten-eines-wohnungswirtschaftsgesetzes-auf-landesebene-nutzen_3242 vom 03.06.2023, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

Teil 4

Bewegungen und Strategien

20. Zur Relevanz der Bodenfrage oder warum Bodengerechtigkeit bei den Bauernprotesten keine größere Rolle spielte

Thomas Fickel

Einleitung

Der Winter 2023/24 wird in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland als ein Winter der »Bauernproteste« eingehen. In einem großangelegten mehrmonatigen Protest demonstrierten tausende Landwirte und Landwirtinnen deutschlandweit mit Blockaden von Straßen und Kundgebungen in vielen deutschen Klein- und Großstädten. Vordergründig ging es um die Abschaffung der Steuerrückerstattung beim Agrardiesel, die Landwirt*innen am Jahresende beantragen können und um die KFZ-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Fahrzeuge. Doch der Frust der Demonstrierenden war eher Ausdruck eines seit Jahrzehnten in der Krise steckenden Landwirtschaftssystems, das für viele kleine und mittelgroße Betriebe keine Struktur bietet, um planungssicher und auskömmlich zu wirtschaften.

Aufmerksamen Beobachter*innen ist dabei sicherlich nicht entgangen, dass die Bodenfrage auf den Demonstrationen in weiten Teilen wenig thematisiert wurde. Wie viele Beiträge in diesem Sammelband verdeutlichen, ist die Finanzialisierung des Bodens zu einem Problem für die Verfügbarkeit von Land für kleinere und mittlere Betriebe geworden, während größere Betriebe und kapitalstarke Akteure durch gestiegene Bodenpreise weniger beeinträchtigt werden.¹ Dennoch gibt es aktuell noch keine breite öffentli-

¹ Dazu Susanne Heeg: *Finanzialisierung – ein Problem in der Stadt wie auf dem Land* sowie das Interview *Boden als endliches Gut: Gespräch über den Landrush und seine Folgen in Stadt und Land* mit Susanne Heeg und Hannes Langguth in diesem Band.

che Diskussion dazu. Gleichzeitig müsste die demokratische und gemeinwohlorientierte Vergabe von Landnutzungsrechten im Zentrum der Debatte stehen. Eine solche sollte nicht nur die Produktion von Lebensmitteln und Energiepflanzen, sondern auch eine multifunktionale Bewirtschaftung – die Biodiversität steigert und erhält, das Grundwasser und Gewässer schützt, Kohlenstoffspeicherung berücksichtigt und kulturell-soziale Belange adressiert – berücksichtigen.

Dennoch wird der Austausch zu einer gerechten und gemeinwohlorientierten Bodenverteilung gesamtgesellschaftlich vernachlässigt und auch die Proteste bilden hier keine Ausnahme. Das ist verwunderlich, denn diese Themen sind von zentraler Relevanz für alle Landwirte und Landwirtinnen in Deutschland. Wie lässt sich diese Leerstelle also erklären? Warum gingen Tausende Landwirt*innen auf die Straße und demonstrierten monatelang ausdauernd mit Verweis auf ihre Krise, ohne den ungleichen Zugang zu Land, die Konzentration des Bodenbesitzes und den Zugriff außerlandwirtschaftlicher Investoren auf das Land als zentrale Anliegen zu problematisieren? Eine Antwort ist, dass die Organisatoren und Organisatorinnen der Proteste eine fragile Protestkoalition nicht gefährden wollten. Langfristig kann diese Taktik jedoch nicht erfolversprechend sein, wenn sie den erschwerten Bodenzugang und eine ungerechte Bodenverteilung als Treiberin des sogenannten »Strukturwandels« hin zu einer stärker output-orientierten Landwirtschaft mit großen weltmarktorientierten Betrieben von der Kritik ausnimmt.

Die Krise der Landwirtschaft

Um dieses Argument verständlich zu machen, will ich zunächst wesentliche Problemlagen umreißen, die das zeitgenössische Agrarsystem charakterisieren. In der Forschung gibt es große Einigkeit, dass ein sozial-ökologischer Umbau des Landwirtschaftssektors hin zu einem nachhaltigen und resilienten, multifunktionalen System nötig ist.² Dabei muss in sozial-ökonomischer Hinsicht die Produktion und Unternehmensführung der kleinen und mittleren Betriebe abgesichert und in ökologischer Hinsicht eine multifunktionale

2 P. H. Feindt et al.: Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor.

Landwirtschaft in allen Betriebsgrößen anvisiert werden, die resiliente sozial-ökologische Systeme hervorbringt und neben der Produktion von Lebensmitteln auch Biodiversität steigert und erhält, Kohlenstoffspeicherung berücksichtigt und kulturell-soziale Belange adressiert. Zusammengefasst muss sich die Landwirtschaft von einem stark produktivistischen Paradigma, das die immerwährende Steigerung der Nahrungs- oder Energiepflanzenproduktion betont, zu einem multifunktionalen System entwickeln.

Auf dem Weg zu diesem Ziel steht die Landwirtschaft jedoch vor einer Vielzahl von Problemen, die vor allem kleinen und mittleren Betrieben stark zusetzen. Die Landwirtschaft ist von einem jahrzehntelang andauernden Konzentrationsprozess gekennzeichnet, mit einer Abnahme der Zahl der Betriebe bei gleichzeitigem Anstieg der Durchschnittsgröße, auch als »Höfesterben« bezeichnet. Zwischen 2006 und 2020 stiegen die Preise für landwirtschaftliche Böden um 250 %.³ Dieser Prozess wird unter anderem durch eine Liberalisierung der Märkte (inklusive des Bodenmarkts) und einen damit einhergehenden verstärkten Marktdruck verursacht. Die Praxis einer kleinstrukturierten, vielfältigen multifunktionalen Landwirtschaft wurde hierdurch zugunsten einer auf Export orientierten großstrukturierten Landwirtschaft erschwert. Zusätzlich belasten zunehmende Umweltschutzvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Betriebe, die auf internationalen Märkten mit Betrieben konkurrieren müssen, die in ihren Ländern weniger Umweltauflagen erfüllen müssen.

Hinzu kommt die schlechte Marktposition von Landwirt*innen in der Wertschöpfungskette. Landwirtschaftliche Betriebe sind abhängig von den Produkten und der Preisgestaltung von Betriebsmittelherstellern (wie Saatgut- und Pflanzenschutzmittelherstellern), der Preisgestaltungsmacht des weiterverarbeitenden Gewerbes (wie Schlachtbetrieben und Molkereien), Weltmarktpreisschwankungen (wie beispielsweise bei Getreide) und der Macht des Lebensmitteleinzelhandels (LEH). Landnutzungskonflikte zwischen Siedlungsbau, Infrastrukturen, Naturschutz, erneuerbaren Energien und Konkurrenzen innerhalb der Landwirtschaft erschweren den Zugang zu Land.⁴ Denn all diese Nutzungsformen konkurrieren um die rare und

3 Statistisches Bundesamt (Destatis): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke.

4 R. Steinhäuser et al.: National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders, S. 183-194.

nicht vermehrbare Fläche.⁵ Viel landwirtschaftliche Fläche geht durch Versiegelung für den Wohnungsbau, graue Infrastrukturen wie Straßen und Bahnstrecken verloren oder durch Naturschutzausgleichsmaßnahmen, die infolge solcher Projekte entstehen. Landwirtschaft und Naturschutz ringen vor allem in der Frage der Biodiversität und Kohlenstoffspeicherung um die Flächennutzung. Streitpunkte sind die Ausweisung von Gewässerrandstreifen, Renaturierungen, Ausweitung von Naturschutzgebietsflächen oder Stilllegungsflächen, die Nutzung von Vertragsnaturschutzprogrammen und die Wiedervernässung von Mooren. Gleichzeitig drängen Produzenten erneuerbarer Energien auf landwirtschaftliche Flächen. Eine PV-Anlage auf Ackerland ist ökonomisch oft wesentlich rentabler als der Anbau von Ackerfrüchten. Hinzu kommt die erhöhte Aktivität von Finanzakteuren, die Land als Geldanlage nutzen oder im Wege sogenannter Share Deals Anteile von landwirtschaftlichen Betrieben kaufen.⁶ Dieses Land-Grabbing ist aktuell vor allem in Ostdeutschland ein Problem⁷ und treibt die Bodenmarktpreise noch weiter in die Höhe.

Unterschiedliche Interessen in der Landwirtschaft

Landwirtschaftliche Betriebe stehen also enorm unter Druck. Um zu verstehen, weshalb bestimmte Ursachen hierfür aktuell dennoch nicht thematisiert werden, sind die unterschiedlichen Interessen innerhalb der Landwirtschaft zu beachten.

Vereinfacht gesagt, haben im aktuellen politisch-ökonomischen System kleine und große Betriebe unterschiedliche Interessen. Große Betriebe können sich tendenziell besser auf dem Weltmarkt und dem Inlandsmarkt (wie beispielsweise dem Bodenmarkt) behaupten, von Handlungsspielraum durch Marktliberalisierung profitieren und Verluste, die durch Naturschutzvorgaben resultieren, besser verkraften. Kleinere Betriebe hingegen sind von dem

5 Dazu Judith Nurmann und Anne Neuber: *Gemeinsam gegen Flächenfraß: Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können* und Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

6 G. Langlotz/E. Mahnke/K. Talanow: *Gerechte Bodenpolitik. Bausteine für Klimagerechtigkeit*.

7 J. Brunner: *Land Grabbing in Ostdeutschland. Ursachen, Auswirkungen, Widerstand*.

sich erhöhenden ökonomischen Druck und den Naturschutzverpflichtungen tendenziell eher benachteiligt. Sie können sich schlechter auf einem zunehmend deregulierten Markt gegenüber großen Produzenten behaupten und gleichzeitig gestiegene Flächenpreise weniger gut bedienen. Das heißt, dass die Organisatoren des Protestes ihre Themen geschickt aussuchen müssen, um trotzdem eine breite Koalition vieler großer und kleiner Betriebe auf die Straße zu bringen. Der Deutsche Bauernverband hat hierbei immer mehr Probleme, denn er begünstigte schon in der Vergangenheit das Wachstum großer Betriebe und das Höfesterben kleiner Betriebe und hat weiterhin ein Interesse Themen zu setzen, die produktivistisch ausgerichtete große Betriebe nicht verprellen. Dabei hat der Verband seit Jahrzehnten enormen Einfluss auf das Landwirtschaftsministerium und besitzt ausgeprägte personelle Verflechtungen in das Agrobusiness. Der 2019 gegründete Verein »Land schafft Verbindung« (LsV) füllt die Repräsentationslücke für kleine und mittlere Betriebe, die der DBV hinterlässt, immer stärker, ist sich jedoch in der grundlegenden politischen Haltung mit dem DBV in vielen Punkten einig.

Auf den Protesten tritt eine bestimmte Konstellation von Landwirt*innen in Erscheinung, die bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Betriebsführung repräsentiert.⁸ Diese besteht – so die These des Autors – vor allem aus Vertreter*innen größerer Betriebe, die vorrangig auf die Steigerung von Produktion ausgerichtet sind und kleineren Betrieben, die auch landwirtschaftliche Produktion präferieren, jedoch eine traditionellere Verbundenheit mit dem Land und der Gemeinde sowie konservative Haltungen haben. Junge innovative Landwirt*innen, die neue Märkte unternehmerisch erschließen wollen, wurden nur teilweise angesprochen. Große multifunktionale Betriebe, die ihr Einkommen durch eine Streuung der unternehmerischen Tätigkeit und eine optimierte Ausnutzung nationaler und europäischer Förderungen erzielen und eher kleine naturschutzorientierte und progressive idealistische Betriebe werden tendenziell nicht so stark angesprochen. Letztgenannte Gruppen dürften dem sozial-ökologischen Umbau der Landwirtschaft hinsichtlich Multifunktionalismus eher indifferent bis positiv gegenüberstehen, wohingegen die zwei erstgenannten Typen auf den Protesten vehement das produktivistische Paradigma verteidigten.⁹

8 T. Fickel/F. Anderl: Markt, Macht und Affekt. Ein Erklärungsversuch der widersprüchlichen Landwirtschaftsproteste in Deutschland.

9 Ebd.

Protest für Produktion

Im Kern versuchten die Proteste mit dieser widersprüchlichen Koalition von großen, von Marktliberalisierung profitierenden, und kleinen, eher konservativ ausgerichteten (und von einer Liberalisierung eher unter Druck gesetzten) Betrieben eine produktivistische Bodennutzung zu verteidigen. Dabei spielten sie den Interessen großer Betriebe und Investoren in die Karten, indem sie deren Anteil am Strukturwandel nicht thematisierten. Dies zeigt sich darin, dass die Frage des Zugangs zu Boden und seiner Verteilung entweder gar nicht und wenn dann nur über bestehende Flächenkonflikte mit dem Naturschutz oder (eher marginal mit) Versiegelung aufgegriffen werden. In der Hauptsache ging es den Organisatoren DBV und LsV vor allem darum, die eigene schlechte Marktstellung im internationalen Handel und stellenweise im Inland zu problematisieren. Die Forderungen des DBV waren dabei eher schwammig und zielten auf den Erhalt des Status Quo, wohingegen der LsV sich für Politiken einsetzte, die den Lebensmitteleinzelhandel und Naturschutzrecht schwächen, Lebensmittelimporte reduzieren und Bürokratie (auch solche, die im Zusammenhang mit Naturschutzaufgaben steht) abbauen.

Gleichzeitig stilisierte man die Proteste als Abwehrkampf gegen den Multifunktionalismus, der sich auch besonders in vehementer Ablehnung, bis hin zu Blockaden und Beleidigungen gegenüber den Grünen zeigte. Dabei blieb die programmatische Anschlussfähigkeit für progressive Bodenpolitik auf der Strecke. So wurde die große Frustration im Berufsstand in rechtspopulistische Feindbildkonstruktionen von »den Grünen«, »den Städterinnen«, »den Klimaklebern«, »der EU« kanalisiert. Diese stehen für viele Landwirt*innen symbolisch für einen fremdbestimmten sozial-ökologischen Umbau der Landwirtschaft und Gesellschaft. Daher wurden auch bestehende Flächenkonflikte mit dem Naturschutz tendenziell stärker hervorgehoben. Das Thema Boden wurde indirekt adressiert, indem mittels einer Rhetorik von der »kalten Enteignung« die Verfügungsgewalt des Unternehmers über sein Privateigentum empört gegen den Naturschutz verteidigt wurde. Sich so gegen ausländische Importe, die schlechte Marktstellung gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel im Inlandsmarkt und gegen den Multifunktionalismus zu wenden, zielt letzten Endes auf eine Absicherung der auf Produktion ausgerichteten Landwirtschaft und damit eine unternehmerische Bodennutzung. Dieser Fokus ist für kleine Betriebe, die auf

den Protesten stark vertreten waren, mittelfristig nachteilig, denn ohne eine Regulierung der Flächennutzung und Flächenverteilung unter gemeinwohlorientierten und ökologischen Gesichtspunkten (und damit einhergehenden Beschränkungen für großflächig agierende Unternehmer*innen) sind kleine und mittlere Betriebe langfristig nicht mehr konkurrenzfähig.

Bodenpolitik als Baustein für eine progressive sozial-ökologische Transformation

Um die Situation möglichst vieler Betriebe zu verbessern, muss eine progressive Bodenpolitik vor allem die ökonomischen Interessen kleiner und mittlerer Betriebe adressieren, deren Zugang zu Land vereinfachen und den Druck auf der Fläche abfedern. Die genannten Betriebe sind aufgrund der insgesamt vielfältigen Landschaftspflege und Nahrungsmittelproduktion, sowie ihrer lokalen Verbundenheit zentral für eine sozial-ökologische Transformation und lebendige ländliche Räume. Dabei haben kleine Betriebe ein besonderes wirtschaftliches Interesse an niedrigen Bodenpreisen und dem Heraushalten von nicht-landwirtschaftlichen Investoren aus dem Bodenmarkt, die die Preise steigen lassen. Gleichzeitig besitzen sie ein Interesse, die weitere Konzentration von Land bei großen Betrieben und damit ein wachsendes Ungleichgewicht von ökonomischer und politischer Macht zu ihren Ungunsten zu verhindern.

Eine gemeinwohlorientierte Vergabe der Fläche verbunden mit Nutzungsaufgaben könnte daher zwei bisher nicht verbundene Gruppen mobilisieren. Einmal die angesprochenen vielen kleinen und mittleren Betriebe, die sich aktuell noch gegen den Multifunktionalismus mobilisieren ließen. Zum anderen diejenigen landwirtschaftlichen Akteure, die sich jetzt schon stark für eine sozial-ökologische Wende des Agrarsektors und damit eine multifunktionale Nutzung des Bodens einsetzen. Bodenpolitik könnte so ein Baustein für neue Koalitionen zwischen kleinen und mittelgroßen konservativen, innovativen bis idealistischen Betrieben sein. In den letzten Jahrzehnten setzte sich vor allem die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für eine gerechtere Bodenverteilungspolitik ein, scheiterte bisher jedoch noch am Widerstand des DBV, der großen Betriebe, ausbleibender Unterstützung der konservativen kleinen und mittleren Betriebe und anderweitiger fehlender gesamtgesellschaftlicher (städtischer) Aufmerksamkeit.

Darüber hinaus hat das Bodenthema das Potenzial, Interessen von städtischer wie ländlicher Bevölkerung zu verbinden und ein Protest-Framing zu überwinden, das stellenweise »das Land« gegenüber »der Stadt« aufwertet oder gar »die Städter« für die eigenen Probleme verantwortlich macht. Bodenverteilung ist also ein Themenfeld, das progressive Stadt-Land-Allianzen erlaubt. Es ermöglicht einen Brückenschlag zwischen städtischen und ländlichen politischen Programmatiken, da sowohl der städtischen als auch der ländlichen Bevölkerung am Recht auf Wohnen und Land, niedrigen Bodenpreisen und der Abwehr von privaten Großinvestoren gelegen sein sollte. Weitere Koalitionen können sich um das Thema Versiegelung bilden, die auf Kosten von Agrarflächen erfolgt. Das *Bündnis Bodenwende*, welches sich auf der Website der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung als »ein überparteilicher Zusammenschluss von Akademien, Kammern, Verbänden und Stiftungen aus den Bereichen Architektur und Raumplanung, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales und gesellschaftliche Teilhabe« beschreibt, »setzt sich dafür ein, dass eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ganz nach oben auf die Agenda für die kommende Legislaturperiode des Deutschen Bundestages kommt«. ¹⁰ Dieses Bündnis um landwirtschaftliche Akteure zu erweitern und gemeinsam gegen Versiegelung vorzugehen, könnte eine wichtige Koalition gegen den Flächenverbrauch begründen.

Berücksichtigt man die hier dargelegte Argumentation, hatten die Organisator*innen der Proteste gute taktische Gründe, die Bodenfrage auf den Protesten nur eingeschränkt zu thematisieren. Das Thema gefährdet die vielbeschworene und den Status Quo absichernde »Einigkeit des Berufsstandes«. Die Frage nach einer demokratischen Verteilung von Boden, die weniger stark von Marktmechanismen geprägt ist, ist nicht im Interesse großer Betriebe und kapitalstarker außerlandwirtschaftlicher Akteure. Ein politisches Projekt für gerechtere Bodenverteilung muss sich daher auch weiterhin auf Widerstände etablierter und mächtiger Akteure im Berufsstand einstellen, wie das Beispiel der Agrarstrukturgesetze zeigt. ¹¹ Damit es Erfolg haben kann, sind breite gesellschaftliche Allianzen mit einer kritischen

10 Siehe: <https://www.srl.de/über-srl/aktuelles/4043-bündnis-bodenwende.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

11 Dazu Reiko Wöllert und Andreas Thiel: *Warum wir Agrarstrukturgesetze brauchen* in diesem Band.

Masse an landwirtschaftlichen Betrieben notwendig. Dafür ist unerlässlich, dass die bisher städtisch ausgerichteten und verankerten sozialen Bewegungen und Organisationen sich stärker mit Akteuren auf dem Land vernetzen, dort Strukturen ausbauen und die Perspektiven der Bevölkerung aufgreifen. Denn so wenig konstruktiv die Proteste für die Sache kleiner und mittlerer Betriebe mittelfristig waren, sie lenkten den Blick berechtigterweise auf die ländlichen Räume, die in den kommenden progressiven Bewegungen eine wesentlich zentralere Rolle spielen müssen.

Literaturverzeichnis

- Brunner, Jan: Land Grabbing in Ostdeutschland. Ursachen, Auswirkungen, Widerstand. GLOCON Country Report, No. 3, Berlin 2019. Siehe: https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/country-reports/Jan-Brunner_Land-Grabbing-Ostdeutschland_Juni-2019.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2024.
- Feindt, Peter H./Krämer, Christine/Früh-Müller, Andrea/Heißenhuber, Alois/Pahl-Wostl, Claudia/Purnhagen, Kai P./Thomas, Fabian/van Bers, Caroline/Wolters, Volkmar: Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor, Berlin/Heidelberg: Springer 2019.
- Fickel, Thomas/Anderl, Felix: »Markt, Macht und Affekt. Ein Erklärungsversuch der widersprüchlichen Landwirtschaftsproteste in Deutschland«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 37 (2) (2024), S. 174-195.
- Langlotz, Gesine/Mahnke, Eva/Talanow, Katharina: Gerechte Bodenpolitik. Bausteine für Klimagerechtigkeit. Konzeptwerk Neue Ökonomie, 2023. Siehe: https://konzeptwerk-neue-oekonomie.org/wp-content/uploads/2023/04/Dossier_Bodenpolitik_KNOE2023.pdf, zuletzt abgerufen am 11.12.2024.
- Statistisches Bundesamt (Destatis): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2020. Siehe: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/Publikationen/Downloads-Bau-und-Immobilienpreisindex/kaufwerte-landwirtschaftliche-grundstuecke-2030240207004.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt abgerufen am 16.12.2024.

Steinhäuser, Reimund/Siebert, Rosemarie/Steinführer, Annett/Hellmich, Meike: »National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders«, in: Land Use Policy 49 (2015), S. 183-194.

21. Boden als endliches Gut

Gespräch über den Landrush und seine Folgen in Stadt und Land

Anne Neuber, Hannes Gerlof, Leonie Hanewinkel, Susanne Heeg

Ausgangspunkt dieses Gesprächs, das Stadtgeographin Susanne Heeg mit Stadt- und Landaktivist*innen führte, war die Einsicht, dass sowohl Mieter*innen als auch (junge) Bäuerinnen und Bauern Schwierigkeiten haben, im Wettbewerb mit Finanz- und Großinvestoren um Boden bestehen zu können. Die Tätigkeiten letzterer haben Auswirkungen auf Mieten, Kauf- und Pachtpreise. Gesprächspartner*innen waren Hannes Gerlof, Mitglied des Netzwerks Flächensicherung und des Access to Land Network Europe, sowie Anne Neuber, Mitglied der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), und zudem Leonie Hanewinkel von der Initiative *Deutsche Wohnen & Co enteignen* (DWE). Ziel war es, Ähnlichkeiten, Differenzen und Folgen des »Landrush« für Stadt und Land zu diskutieren.

Seit wann könnt ihr ein großes Interesse von Investor*innen an städtischem und ländlichem Boden feststellen?

Anne Neuber (AN): Spätestens seit der Weltfinanzkrise 2008 ist Agrarland ein Anlageobjekt, dessen Wert Jahr für Jahr steigt. Wenn man in Deutschland einen Landwirtschaftsbetrieb mitsamt Land kauft, dann wird das gesetzlich weder reguliert noch erfasst. Mehr als das: die Agrarsubventionen der EU, die pro Hektar Land ausgezahlt werden, belohnen Größe gar.

Hannes Gerlof (HG): Ackerboden ist ein endliches Gut und wenn wir ins europäische Ausland, beispielsweise nach Belgien, schauen, dann scheint es keine Grenze für den Preis zu geben. Dort kostet ein Hektar Ackerland bereits um die 100.000 Euro. Bei solchen Summen können nur noch Inves-

tor*innen und auf Wachstum und Profit zielende Akteure mitspielen. Es ist abzusehen, dass der Run auf Agriphotovoltaik den Preis- und Flächendruck noch erhöhen wird, denn hier kann jetzt Geld auf dem Acker verdient werden, wie es mit normalem Acker- oder Gemüsebau nicht möglich wäre.

Leonie Hanewinkel (LH): Auch städtischer Boden ist seit der Weltfinanzkrise 2008 für Investoren sehr attraktiv geworden. Niedrige Zinsen, die bis 2022 bestanden, trugen dazu bei, dass andere Investitionen weniger lukrativ waren, aber Immobilien als Anlageobjekte umso attraktiver wurden, da sie aufgrund ständig steigender Mieten in Ballungszentren eine hohe Rentabilität sowie ökonomische Sicherheit boten. Dies war und ist besonders in Berlin der Fall. Ausgangspunkt für den Ausverkauf städtischen Bodens und von Immobilien war die Privatisierung vieler öffentlicher Wohnungen infolge der hohen Verschuldung aufgrund des CDU-Bankenskandals.

Ich möchte zunächst in Bezug auf Ackerland nachfragen. Wie funktioniert der Bodenmarkt und welche Akteure sind hier tätig?

AN: Eigentlich sollen laut Grundstücksverkehrsgesetz Landwirt*innen Vorrang beim Landkauf haben. Weil heute viele Agrarbetriebe aber in Form juristischer Personen, also als Aktiengesellschaft (AG), Genossenschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert sind, können sich Konzerne steuerbegünstigt in Form von Anteilskäufen 10 %, 50 % oder sogar 90 % des Betriebs kaufen. Damit erwerben sie auch die landwirtschaftlichen Flächen. Weil der Landkauf aber nur indirekt stattfindet – eben über den Anteilskauf eines Betriebs –, greift das Grundstücksverkehrsgesetz nicht. Weil in Ostdeutschland die Betriebe historisch bedingt größer sind und auch in der Mehrheit Genossenschaften oder GmbHs sind, sind Investor*innen hier stärker tätig als in Westdeutschland.

HG: Außerdem muss erwähnt werden, dass das Vorkaufsrecht so geregelt ist, dass ansässige lokale Landwirt*innen nur zum bereits abgegebenen Gebot/Preis kaufen können. Auch die – jetzt, AbL-sei-Dank, geänderte – Vergabepraxis der öffentlichen Flächen in Ostdeutschland durch die *Bodenver-*

*wertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)*¹ hatte die Bodenpreise in die Höhe schießen lassen. Hier war es jahrelang Praxis, dass Gebote ohne das Wissen der anderen Gebote abgegeben werden mussten, was dazu führte, dass Interessent*innen mit den Geboten an ihre Schmerzgrenze gegangen sind. Danach wurden die Startpreise für den nächsten Verkauf an die erzielten Preise der vorherigen Verkäufe angepasst. Eine Preisspirale, die es Junglandwirt*innen viele Jahre unmöglich machte, an Flächen zur Existenzgründung zu kommen.

Gibt es denn im Vergleich dazu Besonderheiten beim städtischen Boden zu beachten? Wenn ja, welche?

LH: Beim städtischen Boden gibt es mit der Bebauung und der Lage zwei Faktoren, die eine Rolle spielen. In Bezug auf die Bebauung spielen Alter und Qualität der Gebäude eine große Rolle für die Verwertung. Das führt zu der Situation, dass beispielsweise in guten Innenstadtlagen Gebäude, in denen Menschen günstig in relativ kleinen Wohnungen wohnen, abgerissen werden, um die verfügbare Baufläche intensiver auszunutzen – häufig für Luxus-Neubau.

Es bestehen dabei extreme räumliche Unterschiede zwischen Städten, aber auch innerhalb von Städten. In innerstädtischen Räumen von großen und mittelgroßen Städten gibt es eine hohe Nachfrage nach Wohnraum. Dort steigen die Mieten und Bodenpreise üblicherweise stärker als am städtischen Rand. Auch außerhalb des städtischen Zentrums steigen die Mieten und Bodenpreise, allerdings nicht so stark. Dann gibt es noch mittlere bis kleinere Städte in strukturschwachen Räumen, die von sinkender Nachfrage betroffen sind. Die Mieten steigen dort nur langsam oder stagnieren und ganze Siedlungen sollen abgerissen werden.

Hat dies Auswirkungen auf die Art und Weise der Bodennutzung?

AN: Zwar wird nach einem Investorenkauf das Agrarland weiter bewirtschaftet, aber häufig verändert sich die Struktur des Betriebs. Oft zent-

¹ Die BVVG ist in den fünf ostdeutschen Bundesländern für die Verwaltung der ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen zuständig. Es handelt sich um eine dezentral strukturierte Gesellschaft des privaten Rechts, welche eng mit dem die Fachaufsicht ausübenden Bundesministerium der Finanzen sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zusammenarbeitet. Siehe: <https://www.bvvg.de>, sowie <https://www.bvvg.de/unternehmen/>, beide Seiten zuletzt abgerufen am 01.12.2024.

realisieren außerlandwirtschaftliche Investoren wie die *Lucas-Stiftung* der *Aldi*-Erben ihre Betriebe. Leitungsposten werden dann eher nahe des Konzernsitzes angesiedelt. Für Aussaat, Bodenbearbeitung und Ernte werden Traktoristen und die entsprechenden Maschinen vorbeigeschickt. Oft werden die Tierbestände reduziert oder abgeschafft.

HG: Hinzu kommt die fehlende Ansprechbarkeit der Eigentümer*innen in der ländlichen Kommune. Früher wusste jede*r, zu wem zu gehen ist, wenn auf dem Acker was irritierte oder Lösungen für lokale Herausforderungen gefunden werden mussten. Jetzt gehört die Fläche um die Dörfer oft Unternehmen, die weder Verbindung zur Region haben noch dort ansässig sind. Die Aussage im Grundgesetz, wonach Eigentum verpflichtet, kann so nicht Realität werden. Nur dann, wenn Eigentümer*in und Eigentum einen physischen Raum teilen und miteinander interagieren, kann eine Beziehung aufgebaut werden, die über das rein Monetäre hinausgeht. In Rumänien gibt es bereits Fälle, wo der humusreiche Oberboden des Ackers an Firmen in den arabischen Emiraten verkauft wurde, um dorthin Nährstoffe zur Lebensmittelherzeugung zu exportieren. Lokale Bäuer*innen hätten das vermutlich nicht getan, denn die Grundlage ihrer Existenz (und die ihrer Nachkommen) hängt von der Fruchtbarkeit ihrer Böden ab.

LH: Die Situation in Städten ist eine andere. Dort verfolgen finanzmarkt-orientierte Eigentümer*innen unterschiedliche Verwertungsstrategien: Private Equity Firmen wie beispielsweise Blackstone oder Pears Global zielen auf rasche, kurzfristige Profitsteigerungen. Das bedeutet, Mieten drastisch zu erhöhen, Instandhaltungen zu unterlassen und die Ansprechbarkeit für Mieter*innen zu reduzieren. Häufig geht dies mit Steueroptimierung in Steueroasen und einem Weiterverkauf der Bestände zu einem höheren Preis einher. Es gibt aber auch börsennotierte Wohnungskonzerne wie Vonovia oder Covivio, die Teile der Bestände längerfristig halten. Hier spielten in der Vergangenheit (energetische) Modernisierungen eine große Rolle, um sowohl Wertsteigerungen des Portfolios als auch Mieterhöhungen erzielen zu können. Vonovia, das größte Wohnungsunternehmen Deutschlands, ist ein Beispiel für ein aktives Portfoliomanagement. Hier gilt, dass Immobilien wieder abgestoßen werden, wenn sie hohe Kosten verursachen und zugleich aufgrund der Lage oder Bausubstanz keine großen Mietsteigerungen erwarten lassen. Immobilien oder Wohnungsunternehmen, bei denen deutliche Mietsteigerungen möglich sind,

wurden hinzugekauft. Viele finanzmarktorientierte Immobilienkonzerne unternahmen Zukäufe, um Buchwerte und Renditen zu optimieren. Als die Zinsen stiegen, wurde diese Strategie problematisch, da das Verhältnis von Schulden und Unternehmenswerten für die Konzerne ungünstiger wurde. Sie sind nun darauf angewiesen, die Mieten noch aggressiver zu steigern, Kosten zu sparen und weniger wertvolle Bestände zu hohen Preisen – die sich häufig nicht mehr realisieren lassen – zu verkaufen.

Könnt ihr Beispiele geben, wie sich die Preise für Pacht, Miete und Kauf konkret entwickelt haben?

AN: Kostete ein Hektar Agrarland im Jahr 2007 durchschnittlich 9.205 Euro, waren es 2022 bereits etwa 31.911 Euro.² In Nordrhein-Westfalen wurden 2022 mit einem Durchschnittspreis von 80.113 Euro pro Hektar Höchstwerte erzielt. Landwirt*innen können diese Preise mit ihrer landwirtschaftlichen Arbeit nicht finanzieren. Der durchschnittliche Pachtpreis lag im Jahre 2007 noch bei 183 Euro pro Hektar und stieg bis 2020 auf 329 Euro. Das ist aber regional sehr unterschiedlich. Pachtpreise sind sehr relevant für Bäuer*innen, weil sie durchschnittlich nur etwa 40 % ihrer Flächen im Eigentum haben. Die restlichen 60 % werden von Privatpersonen und zum kleinen Teil auch von der öffentlichen Hand und Kirchen gepachtet. Steigen die Pachtzinsen, fließt mehr Geld aus den landwirtschaftlichen Betrieben in die Taschen von privaten Flächeneigentümer*innen.

HG: Auf der anderen Seite haben sich die Erträge und Gewinne, die mit einer Ackerfläche erzielt werden, durch Klimawandel, wirtschaftliche Krisen und infolge der Weltmarktpreise verringert. Pacht und Ertrag gleichen sich teilweise nur noch aus. Im Unterschied zu Deutschland ist der Pachtpreis in Frankreich je nach Region bei 150 bis 200 Euro gedeckelt; Pachten ist außerdem sehr sicher und durch die Kappung des Kaufpreises von Ackerflächen ist der Verkauf nicht so attraktiv wie in Deutschland. Dies erhöht die Sicherheit für Betriebe und ermöglicht auch kleineren Betrieben, planbare Geschäftsmodelle zu realisieren.

2 Bundesinformationszentrum Landwirtschaft: Bodenpreise: Warum sie seit Jahren steigen, Beitrag vom 09.Juli 2024. Siehe: <https://www.praxis-agrar.de/pflanze/ackerbau/bo-denpreise-warum-sie-seit-jahren-steigen>, zuletzt abgerufen am 05.01.2024.

LH: Am stärksten steigen die Angebotsmieten in Ballungszentren. In Berlin beispielsweise lagen die durchschnittlichen Angebotsmieten nettokalt im ersten Quartal 2022 bei 10,45 Euro. Im ersten Quartal 2023 waren es bereits 12,92 Euro. Das ist ein Anstieg von 24 % innerhalb eines Jahres. Die Angebotsmieten sind überall gestiegen, auch in kleinen Städten und im ländlichen Raum. 2010 lagen sie dort deutschlandweit im Durchschnitt um 5,80 Euro nettokalt; 2022 um 8,20 Euro nettokalt. Auch die Bestandsmieten steigen, allerdings langsamer, weil die Mieterhöhungsmöglichkeiten in bestehenden Mietverträgen begrenzt sind. Während manche Vermieter*innen keinen Gebrauch von den Möglichkeiten für Mieterhöhungen machen, missachten viele Vermieter*innen allerdings die Mietpreisbremse, die die Neuvermietungsmiete an den Mietspiegel bindet.

Diese Preisentwicklungen sind enorm. Wer sind denn die Akteur*innen im städtischen und ländlichen Kontext?

HG: Im ländlichen Raum sind Akteur*innen auf der Investorenseite häufig juristische und nicht natürliche Personen. Deutschland ist ein Pachtland, die meisten Flächen gehören nicht denen, die sie bewirtschaften. Mit der Pacht lässt sich Geld verdienen und Junglandwirt*innen fällt es oft schwer, an sichere und langjährige Pachtverträge zu kommen. Um der Herausforderung hoher Investitionskosten bei niedriger Rendite von kleineren und sich gründenden Betrieben zu begegnen, haben sich seit 2008 in Deutschland verschiedene bürgerschaftlich getragene Organisationen wie die *Bio-Boden Genossenschaft*, die *Kulturland Genossenschaft* oder die *Regionalwert AG* gegründet, um Flächen zu erwerben und an Betriebe zu verpachten. Damit gelingt es, langfristig Flächen für die Bewirtschaftung zu sichern. Aber eigentlich müssten die in vielen Bundesländern existierenden Landgesellschaften ihre Rolle zur Gestaltung einer »gesunden« Agrarstruktur stärker wahrnehmen und in Käufe eingreifen, um Land für Neueinsteiger*innen zu bevorraten. Auch landeseigene Stiftungen für die öffentlichen Flächen können eine Lösung sein, um langfristig lokale und kleinbäuerliche Betriebe durch Zugang zu Land zu sichern.

LH: Das Wissen darüber, wer Immobilien besitzt, ist sehr intransparent und wurde in langwieriger Arbeit von Journalist*innen, Wissenschaftler*innen und Mieter*innen geschaffen. Hier ist unbedingt das Projekt »Wem gehört

die Stadt« der Rosa-Luxemburg-Stiftung zu nennen. Laut einer daraus hervorgegangenen Studie wohnen deutschlandweit 44,9 % aller Einwohner*innen in selbstgenutztem Eigentum. Das ist im europäischen Vergleich wenig. Deutschland ist also nicht nur ein Pachtland, sondern auch ein Mieter*innenland. Nur 12,1 % der Wohnungen gehören öffentlichen, genossenschaftlichen oder gemeinnützigen Eigentümer*innen. Finanzmarktorientierte Vermieter*innen haben in den letzten Jahren ihre Bestände vergrößert, in ganz Deutschland gehören insgesamt aber auch nur 1,6 % privaten Unternehmen wie Banken und Fonds und 5,3 % großen Wohnungsunternehmen. 11,7 % der Wohnungen sind im Eigentum von Privatpersonen, die in *Wohnungseigentümergeinschaften* (WEG) zusammengeschlossen sind. Bei 23,5 % des Wohnungsbestandes, der im Eigentum von Privatpersonen, aber nicht in WEGs gebündelt ist, ergeben sich Ungenauigkeiten, denn laut Grundbuch befindet sich ein Teil dieser Wohnungen im Eigentum juristischer Personen, die sich aber in der Gebäude- und Wohnungszählung der Kategorie Privatperson zugeordnet haben. Dass deutschlandweit nur knapp 7 % der Wohnungen finanzmarktorientierten Vermieter*innen gehören, klingt erstmal wenig. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass diese Bestände sich auf wenige Regionen und Städte konzentrieren und die Unternehmen dort eine relevante Marktmacht darstellen. Außerdem sind laut der Recherche auch viele der Eigentümer*innen, die als Privatpersonen eingetragen sind, eigentlich Unternehmen, die ähnliche Interessen wie große Konzerne verfolgen.

Deutschlandweit hat Berlin mit bis zu 40 % des Wohnungsbestands den größten Anteil von profitorientierten Großvermieter*innen. In Düsseldorf sind das ca. 35 %, gefolgt von München mit knapp unter 30 % und Leipzig, Frankfurt a.M. und Hamburg mit jeweils knapp 25 %. Frankfurt hat den größten öffentlichen Wohnungsbestand mit über 20 %, gefolgt von Berlin und Hamburg mit jeweils knapp unter 20 %.

Gibt es (Interessens-)Unterschiede zwischen großen und kleinen Boden- bzw. Wohnungseigentümer*innen? Lassen sich Tendenzen zur Konzentration feststellen?

AN: Obwohl es wenig Informationen über Investoren in der Landwirtschaft gibt, ist davon auszugehen, dass die Flächenkonzentration auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt stark zugenommen hat. 2017 schätzt eine Studie des Thünen-Instituts, dass etwa 34 % aller landwirtschaftlichen Be-

triebe in Form einer juristischen Person (GmbH, Genossenschaft, AG) in Ostdeutschland Investoren gehörten.

HG: Durch das Gießkannenprinzip der Subventionen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EU ist es wie in vielen gesellschaftlichen Bereichen: diejenigen, die haben, bekommen noch mehr. Das macht Vergrößerungen natürlich attraktiv, weil so viel mehr leistungsloses Einkommen generiert werden kann. Steigende Preise begünstigen Spekulationen auf höhere Wiederverkaufspreise und führen zu einer zunehmenden Konzentration von Landbesitz.

AN: Wenn der Boden an Wert gewinnt, steigt ja auch der Buchwert des Unternehmens. Das ist zum Beispiel für eine Kreditaufnahme wichtig.

LH: Das, was Anne beschreibt, gilt auch für die Stadt. Die großen börsennotierten Wohnungsunternehmen konnten in der Vergangenheit ihre Rendite jährlich steigern, allein dadurch, dass ihre Immobilien und der Boden, auf dem sie stehen, an Wert gewonnen haben. Dies ermöglichte ihnen Refinanzierungen, die dazu dienten, weitere Unternehmen bzw. Bestände aufzukaufen. Mieteinnahmen werden vor allem dafür verwendet, Kredite zu bedienen und Dividende an Aktionäre auszuzahlen. Laut einer Recherche der Organisation »Finanzwende« betrug die Abschöpfungsquote, also der Teil der Mieteinnahmen, der an Aktionär*innen ausgeschüttet wird, bei den vier großen börsennotierten Wohnungsunternehmen (Vonovia, LEG, TAG, Grand City Properties) 2021 durchschnittlich 41,25 %.

Große finanzmarktorientierte Wohnungsunternehmen stehen strukturell unter dem Zwang, Shareholder Value zu maximieren. Dies ist mit vielen Nachteilen für Mieter*innen verbunden wie dem maximale Ausreizen von Mieterhöhungsmöglichkeiten, teuren, teilweise sinnlosen Modernisierungen nur um die Miete erhöhen zu können, Vernachlässigung von Instandhaltungsmaßnahmen, intransparenten Betriebskostenabrechnungen sowie Gewinn durch Insourcing von Leistungen und Energieversorgung.

Gegen die Annahme, dass Kleinvermieter*innen die besseren Vermieter*innen sind, lässt sich jedoch sagen, dass ein unpersönliches Mietungsverhältnis von Vorteil sein kann, wenn man sich gegen Vermieter*innen juristisch wehren möchte. Bei Kleinvermieter*innen droht zudem immer die Möglichkeit der (vorgeschobenen) Eigenbedarfskündigung.

Es wird von einem erschwerten Zugang von jungen Bäuer*innen und Kleinbäuer*innen zu Land berichtet. Macht es einen Unterschied, ob Boden gekauft oder gepachtet werden soll?

AN: Man braucht Land, um einen landwirtschaftlichen Betrieb anmelden oder um Land kaufen zu können. Diese Hürde kann man eigentlich nur mit Pachtland nehmen. Es ist aber nicht einfach, an Pachtland zu gelangen, weil Pachtverträge oft mehrjährig sind. Die Kirchen zum Beispiel verpachten nur, wenn man schon andere Flächen besitzt.

HG: Der Zugang zu Flächen ist also schwer, sei es zur Pacht oder im Eigentum. Einerseits gibt es finanzstarke Investoren, mit denen Jungbäuer*innen/-bauern preislich nicht konkurrieren können, und andererseits ist es für junge Landwirt*innen ohne elterlichen Betrieb schwer an Land zu kommen, da ihnen der Zugang zu lokalen Netzwerken mit Informationen z.B. über verfügbare Flächen fehlt. Ihnen mangelt es an »Street Credibility«, um auf dem Bodenmarkt als Käufer*innen anerkannt zu werden. Drastisch ausgedrückt, sind die meisten Flächen bereits vergeben, bevor »der alte Bauer kalt ist«.

Gibt es Proteste gegen die Verwertung von Land als Spekulationsobjekt?

AN: Eine langjährige Forderung der AbL ist, dass die Bundesländer ihrer Zuständigkeit für den Bodenmarkt nachkommen und Investorenkäufen einen Riegel vorschieben. Vorschläge in Form von Agrarstrukturgesetzen liegen auf dem Tisch. Auch Instrumente, um den rasanten Anstieg der Kauf- und Pachtpreise abzdämpfen, sind darin enthalten. Dies ist aber keine Lösung, sondern damit könnte allenfalls bewirkt werden, dass es auf dem Bodenmarkt nicht noch schlimmer wird.

HG: Dieser Kampf hat auf Bundesebene schon zu kleinen Erfolgen geführt. Die BVVG, die die öffentlichen Flächen der damaligen DDR im Auftrag der BRD privatisierte, ist nun gezwungen die Vergabe an Kriterien zu koppeln, die Neueinsteiger*innen und ökologische Bewirtschaftung bevorzugen. Auch die evangelische Kirche in Mitteldeutschland hat sich durch jahrelangen Druck der AbL auf einen Kriterienkatalog zur Vergabe ihrer Flächen geeinigt.

AN: Ja, auch Städte wie Leipzig, Erfurt und Kyritz oder das Bundesland Thüringen vergeben ihre Flächen jetzt nach gemeinwohlorientierten Kriterien. Der Verkauf der Produkte direkt vor Ort kann dann zum Beispiel wichtiger sein als der Höchstpreis.

LH: Auch im städtischen Raum wächst das Bewusstsein dafür, dass Spekulation mit Grund und Boden ein Problem ist. Die Initiative *Deutsche Wohnen & Co. Enteignen* (DWE) ist ein Ausdruck davon. Von Seiten der (Bundes-)Politik gibt es jedoch keine Anzeichen, Maßnahmen gegen Bodenspekulation zu ergreifen. Es gibt keine Bemühungen, das gekippte Vorkaufsrecht nachzubessern, und ein bundesweiter Mietendeckel ist nicht in Sicht, ganz zu schweigen von der Vergesellschaftung! In allen Parteien (außer der Linkspartei) herrscht die Auffassung vor, dass es der Neubau ist, der uns retten wird, aber tatsächlich zum weiteren Preisanstieg – und zur Bodenversiegelung – beiträgt.

Wie organisieren sich Menschen in der Stadt und auf dem Land gegen den Ausverkauf von Boden? Welche Herausforderungen gibt es und was sind Faktoren für eine erfolgreiche Organisierung?

HG: Ländliche Bodenkämpfe sind nahezu ausschließlich von bäuerlichen Communities geprägt. Es gibt auch lokale Bürger*inneninitiativen, die gegen Versiegelungsprojekte kämpfen. Forderungen der Landwirt*innen und ihrer Vertretungen resultieren aber kaum in eine breitere Debatte, was sicherlich auch damit zusammenhängt, dass Bauern und Bäuerinnen einen verschwindend geringen Teil der Bevölkerung darstellen – im Unterschied dazu umfassen Mieter*innen die Mehrheit der Bevölkerung. Leider ist es in den ländlichen Bodenkämpfen bisher nicht gelungen, den Deutschen Bauernverband und/oder seine Landesverbände zu involvieren und für Konzepte zur Regulierung des Bodenmarktes zu gewinnen. Bei denen überwiegt das Narrativ vom sich selbst regulierenden Markt und der Ausrichtung landwirtschaftlicher Produktion am Weltmarkt.

LH: Mieter*innen und aktive Stadtbewohner*innen organisieren sich in Städten zu unterschiedlichen Anlässen. In Berlin gab es in den letzten Jahrzehnten eine große Vielfalt von Initiativen zur Selbstorganisation von Mieter*innen, die sich rund um den Ausverkauf der Stadt und das Recht auf Stadt gegründet haben. Warum das ausgerechnet in Berlin der Fall war und nicht

in München, obwohl die Mieten dort im Durchschnitt höher sind, liegt möglicherweise daran, dass es in Berlin nach der Wende viel Freiraum und günstige Mieten gab. Seit 2010 sind die Mieten viel schneller als in anderen Großstädten gestiegen und haben inzwischen zum Mietniveau der teuren deutschen Städte aufgeschlossen. Diese Veränderung hat Widerstand geweckt.

Bis 2021 haben sich in Städten viele Mieter*innen-Initiativen gegründet, um mit Hilfe des Vorkaufsrechts ihre Häuser zurück in öffentliche oder gemeinwohlorientierte Hand zu bringen. Dafür war auch immer eine Zusammenarbeit mit der Kommune, in Berlin also dem Bezirk, notwendig, weil die Kommune die Initiative für das Vorkaufsrecht ergreifen muss. Viele Mieter*innen-Initiativen gründeten sich anlässlich eines konkreten Falls wie eines Hausverkaufs oder einer angekündigten Modernisierung mit hohen Mietsteigerungen. Wenn der konkrete Anlass vorbei ist, dann sind auch die Initiativen oft nicht mehr so aktiv. Aktuell gibt es viel Bewegung rund um die horrenden Heizkosten-Nachforderungen von bis zu 9.000 Euro, die in manchen Siedlungen von Vonovia und anderen Wohnungsunternehmen verschickt wurden. Daraus könnte sich perspektivisch eine stärkere bundesweite Vernetzung der Mieter*innen der großen Konzerne ergeben.

Eine wichtige wohnungspolitische Initiative ist die bereits erwähnte Vergesellschaftungsbewegung DWE in Berlin. Die Initiative sollte von Beginn an zwei Standbeine haben: Organisation von Mieter*innen bei großen Wohnungskonzernen und einen Volksentscheid, der die Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne nach Art. 15 Grundgesetz fordert. Der Volksentscheid wurde mit 59,1 % gewonnen und die AG Starthilfe begleitet weiterhin Mieter*innen-Initiativen in ihren Kämpfen. Die Arbeit von DWE wird von Aktionen und einer Skandalisierung der Zustände bei Vonovia und anderen privaten Wohnungskonzernen mit Presse- und Social Media-Arbeit begleitet. Zusätzlich zu den zentralen Arbeitsgruppen gibt es Kiezteams in allen Bezirken von Berlin, die Unterschriften für Volksbegehren und Volksentscheid gesammelt haben. Weiterhin wurde zum Beschlusstext für den Volksentscheid ein eigenes Vergesellschaftungsgesetz als Debattenbeitrag erarbeitet und ein Konzept für eine *Anstalt öffentlichen Rechts* (AöR), die die vergesellschafteten Wohnungen verwalten soll, verfasst. Aktuell hat DWE sich entschieden, ein Vergesellschaftungsgesetz und ein AöR-Gesetz gemeinsam mit einer Kanzlei zu erarbeiten und diese beiden Gesetze in einem zweiten Volksentscheid zur Abstimmung zu stellen.

Vielen Dank für den guten Einblick in Stadt-/Landverhältnisse!

22. Wie die Milch zum Kind kommt

Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat

Gesine Langlotz

Was ist ein Ernährungsrat und was ist besonders daran?

Rahel Volz (RV), Leiterin der Koordinierungsstelle des Brandenburger Ernährungsrats (BR): Ernährungsräte beschäftigen sich mit dem Ernährungssystem auf lokaler, kommunaler und regionaler Ebene. Sie sind eine Einladung an alle – von Erzeugerin bis Verbraucher – gemeinsam an dem Versuch mitzuwirken, Ernährungspolitik und Ernährungsweise im Sinne sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit zu transformieren. Wie diese Arbeit dann konkret aussieht, das hängt immer ganz davon ab, wer sich gerade engagiert und natürlich von den Bedürfnissen der Menschen vor Ort.

Welche Themen sind das genau, die einen ER beschäftigen?

RV: Ernährung beinhaltet so vieles. Zum einen spielt es selbstverständlich eine Rolle für die individuelle Gesundheit, was auf den Tisch kommt. Gleichzeitig ist Essen aber immer ein zutiefst sozialer Akt. Gemeinsame Mahlzeiten haben so viele positive Effekte, gerade für Menschen, die aufgrund ihres Alters oder einer Krankheit sozial sehr isoliert sind. Essen verbindet, und gerade im ländlichen Raum kann es eine enorme Wirkung haben, dauerhaft Orte und Strukturen dafür zu schaffen und auf diese Weise ein lebendiges Dorfleben zu fördern.

Daneben geht es uns aber auch um die Stärkung und Suffizienz lokaler, ernährungsbezogener Wirtschaftsstrukturen. Landwirtschaft und die Verarbeitungsstrukturen vor Ort müssen gefördert werden. Regionale Wertschöpfungsketten sind in Brandenburg nach der Wende extrem kaputt gemacht worden. In dem Zusammenhang widmen wir uns vor allem diesen

Fragen: Wie können hier wieder Verarbeitungsbetriebe entstehen? Wie können Vermarktungsstrukturen gefördert werden? Ein aus unserer Sicht zu behebender Missstand ist beispielsweise, dass es in Berlin teils einfacher ist, Produkte aus Brandenburg zu kaufen als in Brandenburg selbst. Das sollte nicht so sein und auch nicht so bleiben. Das zu ändern hätte schließlich Synergieeffekte, nicht zuletzt würde es neue Arbeitsplätze schaffen.

Und dann ist da noch das Thema Bodenschutz: Keine Landwirtschaft ohne fruchtbare Böden – Boden ist Ursprung von allem. Eine zukunftsfähige Ernährungspolitik ist daher eine, die Boden schützt.

Die genannten Aspekte sind nicht abschließend und greifen ineinander. Sie müssen auf vielen Ebenen angegangen werden, von der europäischen bis zur kommunalen – letztere interessiert uns besonders. Hier wollen wir Einfluss auf Politik, Behörden und Zivilgesellschaft nehmen.

Was ist genau deine Funktion und wie kann ich mir die Struktur des Brandenburger Ernährungsrats vorstellen?

RV: Ich leite hauptamtlich die Koordinierungsstelle des Brandenburger Ernährungsrats, der eine Plattform bietet, um Menschen in Brandenburg zusammenzubringen, die sich für ein regionales, nachhaltiges und sozial gerechtes Ernährungssystem einsetzen wollen. Rechtlich sind wir als Verein organisiert. Darüber können wir die für die Arbeit notwendigen Fördermittel beantragen. Wir verstehen uns aber als offener Ort für alle Interessierten.

Genauer sind wir ein Zusammenschluss verschiedener regionaler Ernährungsräte. Gegenwärtig sind das vier aktive Ernährungsräte, die alle ehrenamtlich getragen werden: der in Prignitz/Ostprignitz-Ruppin, Havelland, Oberhavel und der einzig städtische Ernährungsrat in Potsdam. Daneben gibt es noch den Ernährungsrat Ostbrandenburg, dessen Arbeit aber gerade ruht. Er hat sich leider noch nicht so richtig von den Herausforderungen erholt, die der Lockdown im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie für viele selbstorganisierte Strukturen mit sich gebracht hat. Aufgelöst hat sich der Ernährungsrat Spreewald. Die Personen, die diesen Ernährungsrat maßgeblich getragen haben, mussten ihre Aktivitäten aus persönlichen Gründen einstellen. Ein Ehrenamt muss eben erstmal möglich sein neben Lohn- und Sorgearbeit. Und genau da liegt auch die Schwierigkeit, denn das ist es oft nicht. Im Grunde bräuchte eigentlich jeder Rat mindestens eine Person, die eine halbe Stelle hat, die organisatorische Arbeit übernimmt – Treffen organisieren, Abrechnungen schrei-

ben, Anträge stellen – und dafür bezahlt wird. Das wäre wichtig, um einen lokalen oder regionalen Ernährungsrat auch durch schwierige Phasen zu tragen.

Vielen Dank für den Einblick in die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit ehrenamtlichen Strukturen. Mich würde in Sachen Herausforderungen auch interessieren, welche Hürden sich aus Stadt-Land-Beziehungen ergeben? Stehen die inhaltliche Arbeit von städtischen und ländlichen Ernährungsräten im Kontrast oder überwiegen Ähnlichkeiten?

RV: Differenzen bei der inhaltlichen Ausrichtung von Ernährungsräten in der Stadt und auf dem Land sind ein wichtiger Punkt. Diese sind durchaus zu beobachten, und lassen sich wie folgt erklären: Ein Ernährungsrat ist ein Gremium, in dem Vertreter*innen von allen Interessengruppen aktiv dabei sind – Bäuer*innen, Verbraucher*innen und alles dazwischen, zum Beispiel auch Akteur*innen aus Bildung und Gastronomie. Nun ist es gerade für Ernährungsrat-Strukturen in der Stadt eher schwieriger, einen engen Kontakt zu den Erzeuger*innen herzustellen und aufrecht zu erhalten, selbst wenn das der eigene Anspruch ist. Sich mal eben physisch zu treffen ist auch schwierig, aber davon lebt das Ganze oft. Auf dem Land hingegen ist das schon deshalb einfacher, da alle Tür an Tür wohnen und sich häufig kennen. Das macht es möglich, solche diversen Perspektiven einzubeziehen.

Auch bestehen Unterschiede zwischen Stadt und Land, was die inhaltliche Ausrichtung betrifft. Städtische Ernährungsräte haben zumeist eine sehr klare Ausrichtung auf biologische Landwirtschaft. Auf dem Land hingegen ist das Ziel zwar definitiv auch ein Wandel hin zu Nachhaltigkeit, aber nicht so streng auf rein ökologische Landwirtschaft gerichtet. Das liegt daran, dass die Landwirt*innen sich hier öfter direkt beteiligen. Wir als Ernährungsrat sehen uns eher als Brückenbauer*innen und sind inhaltlich stärker an Kompromissen interessiert. Was nicht heißt, dass uns die Ökologie nicht am Herzen liegt.

Wenn du zurückblickst auf die letzten Jahre seit eurer Gründung im Januar 2020, welche Erfolge konntet ihr bisher verzeichnen?

RV: Der Ernährungsrat Brandenburg hat, wie erwähnt, zahlreiche Ziele und dementsprechend ein breites Spektrum an Arbeitsfeldern, das beispielsweise den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten, Ernährungsbildung und eine gesunde, qualitativ hochwertige Kinder- und Schulverpflegung

und andere Arten der Gemeinschaftsverpflegung umfasst. Je nach Interessenlage widmen sich die regionalen Räte vor Ort bestimmten Themen. Ein größeres Projekt des Ernährungsrats Potsdam hatte kürzlich Lebensmittelverschwendung zum Gegenstand.¹ Das Ziel war es, verschiedene Akteure zu vernetzen und gemeinsam Ansätze zu erarbeiten, um Lebensmittelverschwendung entgegenzutreten. Der in diesem Rahmen erarbeitete 10-Punkte-Plan soll als Grundlage für die weitere diesbezügliche Arbeit dienen. Eine Forderung in diesem Plan sieht z.B. vor, eine Koordinierungsstelle in der Stadtverwaltung einzurichten.

In der sehr nah bei Potsdam gelegenen Kleinstadt Werder im Havelland wurde außerdem ein Food Festival etabliert, auf dem regionale Erzeuger*innen die Möglichkeiten haben, ihre Lebensmittel anzubieten. Parallel finden ein Kulturprogramm und Mitmachwerkstätten statt. Dort kann selbst Brot gebacken und Apfelsaft gepresst werden. Es ist einerseits also ein Regionalmarkt, aber auch ein Bildungsort. Und natürlich: sehr lecker!

Welche strukturellen Änderungen habt ihr bereits erkämpft, die die langfristige Existenz des Ernährungsrats erleichtern?

RV: Im Koalitionsvertrag der Brandenburger Landesregierung von 2019 wurde verankert, dass in Kooperation mit dem Brandenburger Ernährungsrat – der zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht gegründet war – eine Ernährungsstrategie erarbeitet werden soll. Wir hatten im Vorfeld der letzten Wahlen bereits Lobbyarbeit gemacht, zu einem Zeitpunkt, als die Gründung des Rates unsererseits noch im Aufbau war. Dass es das Anliegen dennoch in den Koalitionsvertrag geschafft hat, lag wohl auch daran, dass kurz zuvor in Berlin eine *Ernährungsstrategie*² verabschiedet worden war, so dass das Anliegen auf fruchtbaren Boden fiel.

Der Erarbeitungsprozess der Strategie war auf Partizipation angelegt und daher sehr langwierig. Das Verbraucherministerium war federführend, sodass wir als Ernährungsrat Brandenburg anfangs vor allem darauf hin-

1 Ernährungsrat Brandenburg, Projekt Lebensmittelverschwendung: <https://www.ernaehrungsrat-brandenburg.de/projekte/lebensmittelverschwendung-potsdam/>, zuletzt abgerufen am 02.01.2025. Dort auch zum Folgenden.

2 Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz: Berliner Ernährungsstrategie: <https://www.berlin.de/ernaehrungsstrategie/>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.

wirken mussten, den Blickwinkel – über das Anliegen gesunder Ernährung hinaus – zu weiten. Dieses Thema ist natürlich nicht auszulassen, aber wie bereits erläutert ist das nicht alles, was es im Zusammenhang mit Ernährung zu transformieren gilt. Als Ernährungsrat war es uns besonders wichtig, zur Transformation des Ernährungssystems die Stimmen und Expertisen aus der Region einzufangen. Wir wollten die Perspektiven von den Leuten, die in einschlägigen Berufsfeldern arbeiten und alle Herausforderungen kennen, aufnehmen. Der breit angelegte Beteiligungsprozess war daher sehr aufwändig und hat mit gewissen politischen Verzögerungen über vier Jahre gedauert. In dieser Zeit haben wir Beteiligungsworkshops und Themen-Workstätten durchgeführt. Es war beeindruckend und motivierend zu sehen, wie viele Menschen daran teilnehmen wollten. Da kamen viele spannende Ideen zusammen, wie man das Ernährungssystem verändern kann.

Frustrierend ist nun, dass die Strategie ursprünglich als Landesstrategie gedacht war, vor allem die SPD mit der Finanzministerin das dann allerdings blockiert hat. Die gemeinsam erarbeitete Strategie wurde daher »nur« als eine des Verbraucherministeriums verankert. Für die Umsetzung macht das einen Unterschied, zumal momentan noch unklar ist, was nach den Wahlen in Brandenburg Ende September 2024 diesbezüglich passieren wird.

Mit der Strategie haben wir das erfolgreiche Projekt *Kantine Zukunft*, das zunächst in Berlin stattfand, auch auf Brandenburger Ebene umgesetzt.³ Küchen werden praxisnah dazu beraten, wie die Lebensmittelversorgung nachhaltiger, pflanzenbasierter und schmackhafter und zugleich preisstabil gestaltet werden kann. Das hatte das Parlament zuvor schon bewilligt. Mit dem Ende der Legislaturperiode ist die Weiterführung dieses Leuchtturmprojekts aber auch unsicher.

Alles in allem sind Ernährungsräte also zivilgesellschaftliche Initiativen, die den Versuch unternehmen, das Ernährungssystem zu verändern und dadurch eine Lücke zu füllen, die die Arbeit des Staates lässt. Stimmt das?

RV: Genau, wir sind im Grunde eine »Lobbyorganisation«, die dafür sorgen möchte, dass die kommunale Ernährungspolitik sich grundsätzlich ändert – denn alleine können und wollen wir diese Lücke natürlich nicht schließen.

3 Kantine Zukunft Brandenburg: <https://kantine-zukunft-brandenburg.de>, zuletzt abgerufen am 22.10.2024.

Daher haben wir in einem Forderungspapier an die neue Brandenburger Landesregierung folgende Punkte festgehalten: Erstens, dass die Ernährungsstrategie weitergeführt und finanziell abgesichert wird.⁴ Zweitens, dass regionale Angebote und Netzwerke unterstützt und erhalten werden. Drittens fordern wir die Sicherung der Grundlagen unserer Ernährung durch Maßnahmen zum Erhalt von Höfen sowie das Schließen von Lücken in regionalen Wertschöpfungsketten. In dem Papier führen wir auch zehn konkrete Maßnahmen auf, die die Umsetzung dieser Punkte ermöglichen können.

Was würdest du dir konkret für den Brandenburger Ernährungsrat für Strukturen wünschen, damit möglichst viel erreicht werden kann?

RV: Ernährungsräte sind wichtig, um viele verschiedene Interessengruppen und ihre Anliegen rund um eine Transformation des Ernährungssystems zusammenzuführen und zwischen den unterschiedlichen Stimmen vermitteln zu können. Es geht uns also um eine Kommunikationsplattform. Ernährungsbildungsprojekte können Orte schaffen, an denen Menschen sich austauschen, gemeinsam essen und über Essen reflektieren. Das kann enorm bewussteinbildende Effekte haben. Momentan ist aber kein Verständnis dafür da, welche positiven Entwicklungen durch eine zukunftsgerichtete kommunale Ernährungspolitik angestoßen werden können. Genauso wenig wie es ein politisches Bekenntnis zu einer langfristigen finanziellen Förderung für Maßnahmen im Rahmen der Ernährungsstrategie gibt.

Wenn ich dazu mal eine Aktivistin aus Brasilien paraphrasieren darf: »Ihr in Europa seht euch immer als Vorbild in Sachen Ernährung, dabei habt ihr eure regionalen Wertschöpfungsketten zerstört und müsst diese erst wieder aufbauen – eine Mammutaufgabe steht euch bevor. Wir dagegen haben diese gepflegt.«. Was denkst du dazu?

RV: Sie hat recht, uns steht ein großer Berg Arbeit bevor, wenn wir regionale Kreisläufe wieder aufbauen wollen. Wir schaffen durch einen Wandel des

4 Ernährungsrat Brandenburg: Unsere Forderungen an die zukünftige Landesregierung, 23.09.2024. Siehe: <https://www.ernaehrungsrat-brandenburg.de/aktuelles/unsere-forderungen-an-die-zukunfftige-landesregierung/>, zuletzt abgerufen am 12.12. 2024. Dort auch zum Folgenden.

Ernährungssystems mehr als gesünderes Essen. Es geht um Synergien. Diese können dem Stadt-Land-Gefälle entgegenwirken, das auch aus einem von den Landwirt*innen verspürten Mangel an Wertschätzung resultiert, und dadurch gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Letztlich ist damit auch der Einsatz für demokratische Verhältnisse verbunden, was in diesen Zeiten kaum wichtiger sein könnte.

Aufgrund deiner jahrelangen Erfahrung würde ich dich gern um Tipps für andere Menschen bitten, die gern einen Ernährungsrat in ihrer Region aufbauen würden?

RV: Das mag komisch klingen, aber ich würde erst mal klein denken und möglichst lokal anfangen. Es kommt darauf an, im Rahmen des Machbaren zu bleiben und über die Zeit durch viel Aktivität an Sichtbarkeit zu gewinnen, Menschen anzuziehen und zarte wie kräftige Wurzeln in der Region zu schlagen. Für viele Menschen ist es nachhaltiger, sich im eigenen Umfeld zu engagieren und nicht in der großen Politik. Das Gefühl von Selbstwirksamkeit ist hier am größten. Besonders wichtig sind auch gute Kontakte zu den zuständigen Personen in der Verwaltung. Eine Bürgermeisterin, der eine Versorgung mit regionalen und nachhaltigen Lebensmitteln am Herzen liegt, kann Türen öffnen, die vorher über Jahre verschlossen waren. Es muss wirklich darum gehen, sich Personen im eigenen Umfeld zu suchen, auf die Verlass ist, die tiefgreifendes Interesse an dem Thema haben.

Ich fasse mal zusammen: Obwohl das Thema so groß ist, sollten wir es möglichst klein angehen und erstmal anfangen etwas aufzubauen. Es müssen konkrete Kontakte und Partner*innen gefunden werden. Danke für den Einblick in die Arbeit eines Ernährungsrats, Rahel!

23. Radikale Reform des EU-Agrarrechts

Ein Vorschlag von La Via Campesina

Jan Brunner und Katja Schubel

Gegenwärtig fehlt es auf EU-Ebene an einem ganzheitlichen Rahmen für eine Bodenordnung, die eine demokratische Verwaltung inklusive gemeinwohlorientierter Vergabe von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und deren ökologisch verträgliche Nutzung sichert. Es bleibt grundsätzlich noch weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, wie landwirtschaftlich nutzbare Flächen reguliert werden. Zwar nehmen europäische Politiken und Rechtsinstrumente – wie etwa die Direktzahlungen im Rahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP), Regelungen im Zusammenhang mit dem *EU-Zertifizierungsrahmen für Kohlenstoffabbau und die Verringerung von Bodenemissionen*¹ und ökologische Vorschriften – Einfluss auf Preis und Zustand des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens in der EU: Insgesamt ist der vorhandene rechtspolitische Status Quo sowohl aus sozialer als auch ökologischer Perspektive jedoch lückenhaft. So nehmen nicht nur Landgrabbing und Landkonzentration immer weiter zu, es mangelt auch an effektiven regulatorischen Vorkehrungen gegen nachteilige Veränderungen der Bodenbeschaffenheit mit Auswirkungen und Verschlechterungen der Bodengesundheit. Hinzukommt, dass die Landwirtschaft in der EU vor einem Generationswechsel steht: Das Durchschnittsalter von Bauern und Bäuerinnen liegt bei 57 Jahren.² Auch deshalb muss sich etwas an der Situation von

1 Verordnung (EU) 2024/3012 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von dauerhaften CO₂-Entnahmen, kohlenstoffspeichernder Landbewirtschaftung und der CO₂-Speicherung in Produkten. Siehe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403012, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

2 Collaboration Platform on Agriculture: Exchange on Advancing Young and Historically Underserved Farmers and Addressing Intergenerational Farm Issues. Siehe: <https://>

Neueinsteiger*innen, mit der Ambition kleine oder mittlere landwirtschaftliche Betriebe zu gründen, ändern, und ihnen der Zugang zu Land erleichtert werden – denn die steigenden Boden- und Pachtpreise bewirken derzeit das Gegenteil.

Diese Defizite adressiert ein Vorschlag der *European Coordination Via Campesina* (ECVC) für die Einführung einer *EU-Richtlinie zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen* von März 2023.³ Die ECVC ist ein Zusammenschluss von Verbänden und bäuerlichen Organisationen, und bildet den europäischen Dachverband der im Jahr 1993 gegründeten internationalen bäuerlichen Bewegung *La Via Campesina*.⁴ Diese vereint Millionen von Bäuerinnen und Bauern, Junglandwirt*innen, landlosen Arbeiter*innen, Indigene, Viehzüchter*innen, Fischer*innen und Wanderarbeiter*innen aus aller Welt. Im globalen Dachverband sind verschiedene Organisationen wie die *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) aus Brasilien oder die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) aus Deutschland Mitglied. Zu den zentralen Forderungen der Bewegung zählt die Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft, von nachhaltigen Ernährungssystemen und die Herstellung von Ernährungssouveränität.⁵

Übereinstimmend damit beruht der Richtlinienvorschlag von ECVC auf der Prämisse, dass das aktuelle Recht der umfassenden Verwirklichung des Rechts auf Land entgegensteht, wie es Artikel 17 der *Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten* (UNDROP) definiert.⁶ Hierin heißt es unter

agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-12/event-report-useu-exchange-advancing-young-farmers-addressing-intergenerational-farm-issues_en.pdf, zuletzt abgerufen am 25.02.2025.

3 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land. Siehe: <https://www.eurovia.org/publications/proposal-for-an-eu-land-directive/>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

4 Näher zu La Via Campesina: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

5 Zu Möglichkeiten der Förderung von Ernährungssouveränität auf Landesebene und in Kommunen: *Gesine Langlotz: Wie die Milch zum Kind kommt. Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat*, in diesem Band.

6 Resolution der UN Generalversammlung, verabschiedet am 17. Dezember 2018: »Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten«, A/RES/73/165. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/gv-73/bandi/ar73165.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024. Diese Erklärung wurde von La Via Campesina maßgeblich mit vorbereitet und ausgearbeitet.

Artikel 17 Nr. 6, dass da, wo es noch nicht der Fall ist, staatlicherseits geeignete Maßnahmen zur Durchführung von Agrarreformen getroffen werden sollen, welche den gerechten Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen ermöglichen sowie Bodenkonzentration unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Funktion des Bodens begrenzen sollen.⁷

Die vorgeschlagene *EU-Richtlinie zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen* könnte die europäische Bodenordnung grundlegend reformieren: Vorgesehen sind darin Schritte zur demokratischen Verwaltung landwirtschaftlich nutzbarer Flächen sowie zur Förderung von Bodenschutz und -gesundheit.⁸ Der Vorschlag enthält unter anderem Maßnahmen zur Förderung einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft, von Agrarökologie und Junglandwirt*innen.⁹ Zudem steht er im Einklang mit Empfehlungen des *Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses* (EWSA) zu landwirtschaftlichen Familienbetrieben in Europa und der Bedrohung dieses Landwirtschaftsmodells durch Landgrabbing¹⁰ als auch mit einer auf eigene Initiative hin veröffentlichten Stellungnahme des *Europäischen Parlamentes* zu Landkonzentration und Zugang zu Land.¹¹

Der Entwurf dieser Richtlinie sieht auch vor, die Kontrolle von Fragen der Landnutzung (ob auf Grundlage von Eigentumsrechten oder nicht) pro Unternehmensverbund auf eine Fläche von höchstens 500 Hektar zu beschränken

7 Artikel 17 (6.) der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten.

8 Die ECVC betont, dass die Richtlinie im Sinne des Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das geeignete Instrument sei, da es sich um einen verbindlichen Rechtsakt handle, der nationalen Politiken harmonisiert, indem er Ziele für die Mitgliedstaaten festlegt. Den Mitgliedsstaaten steht es dann wiederum frei, Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu ergreifen. Siehe dazu ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 6.

9 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 5.

10 Opinion of the European Economic and Social Committee on ›Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming‹, 2015/C 242/03. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52014IE0926>, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

11 European Parliament ›Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers‹, 2016/2141(INI). Siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_EN.html, zuletzt abgerufen am 20.11.2024.

(Artikel 3 Absatz 1 des Entwurfs).¹² Weiterhin soll ein »Landobservatorium« eingerichtet werden, das Daten zu Preisen und Eigentumsstrukturen an Land erhebt sowie Studien zu Boden sowie den sozialen und ökologischen Auswirkungen aktueller Entwicklungen veröffentlicht (Artikel 4 des Entwurfs).¹³ Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollen zudem verpflichtet werden, öffentliches Bodeneigentum zu erhalten und auf die Umverteilung von Landnutzungsrechten hinzuwirken (Artikel 6 und 10 des Entwurfs). Darüber hinaus enthält der Entwurf Ideen zur Umverteilung und Vergesellschaftung bei übermäßigem Landeigentum.¹⁴ Weiterhin sollen Junglandwirtinnen, agrarökologischen Projekten, Kleinbäuerinnen und Landwirten in prekären Verhältnissen Vorkaufsrechte gewährt werden (Artikel 7 des Entwurfs). Schließlich ist für die demokratische Kontrolle des Bodenmarktes die Etablierung von öffentlichen Landbanken vorgesehen, die für die Verwaltung von öffentlichem (Land-)Eigentum sowie die Vergabe von Land nach »Gemeinwohlkriterien« – zum Beispiel an Existenzgründer*innen – verantwortlich wären (Artikel 21 des Entwurfs).¹⁵ Neben der Verteilung von Land behandelt der Entwurf auch den Erhalt der Bodenbeschaffenheit sowie die Stärkung der Bodengesundheit: Zu diesem Zwecke sollen EU-Mitgliedstaaten angehalten werden, nationale Pläne für Bodenerhalt und gegen Flächenfraß zu erstellen (dazu der gesamte dritte Abschnitt des Entwurfs).

In einem Interview betont *Jean Thévenot* vom Bauernverband *Confédération Paysanne*, der sich für kleine und mittlere bäuerliche Landwirtschaft als auch agrarökologische Modelle einsetzt sowie Teil des internationalen Bauernnetzwerks *La Via Campesina* ist, den Mangel an Repräsentation von Verbänden wie des seinen auf EU-Ebene.¹⁶ Vertreten seien die Interessen großindustrieller Betriebe. Es gäbe jüngst aber einen Hoffnungsschimmer:

12 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 7.

13 Ebd., S. 18.

14 Dazu *Rabea Berfelde und Justus Henze: Deutsche Wohnen und Co. Enteignen! Urbane Impulse – Rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage* in diesem Band

15 ECVC: Proposal for an EU Directive on Agricultural Land, S. 18.

16 The degrowth.info editorial team: Farmers of La Via Campesina: we globalise struggles and hope!, degrowth Blog, Beitrag vom 25.02.2025. Siehe: <https://degrowth.info/de/blog/farmers-of-la-via-campesina-we-globalise-struggles-and-hope>, zuletzt abgerufen am 25.02.2025.

»Der neue EU-Kommissar für Landwirtschaft und Ernährung hat Jugendräte für den Generationswechsel eingerichtet, an denen La Via Campesina, Copa*Cogeca und alle Bauernverbände teilnehmen werden. Die Teilnehmer werden sich in den kommenden zwei Jahren regelmäßig treffen und die Gespräche werden in die europäische Politik einfließen.«¹⁷

In diesen Räten könnte es auch um den Vorschlag von ECVC für eine Richtlinie zum Umgang mit Agrarflächen gehen.

Bodenfragen sind Zukunftsfragen und der Entwurf einer *EU-Richtlinie zu Landwirtschaftsflächen* von ECVC trägt dieser Erkenntnis umfassend Rechnung: Ihm nachzukommen sollte oberste Priorität haben, denn die Zeit drängt.

17 Zitat von den Autorinnen aus dem Englischen übersetzt.

24. Strategische Prozessführung für mehr Bodengerechtigkeit?

Jan Brunner, Lisa Jain und Merle Theinert

Gerichtsprozesse zu Grund und Boden, zu Land und Flächen werden eher selten geführt. Gleichzeitig bergen sie das Potenzial das Recht des Bodens mit Blick auf eine gerechtere Bodenverteilung und nachhaltige Nutzung zu ändern. Gerichtliche Entscheidungen zeitigen unmittelbare Rechtsfolgen und noch dazu wirken erfolgreiche Klagen über die beteiligten Parteien hinaus auf die Rechtsordnung und gesellschaftliche Verhältnisse ein. Genau das ist auch das Ziel der sogenannten strategischen Prozessführung. Der folgende Text gibt einen Überblick über das Konzept der strategischen Prozessführung, um Handlungsoptionen für Initiativen aufzuzeigen, die sich für gemeinwohlorientierte Bodenverhältnisse einsetzen.

Der Zugang zu rechtlichem sowie tatsächlichem Wissen ist ein essenzieller Faktor für Initiierung und Erfolg strategischer Klagen. Dieser Text und die Verweise auf verschiedene themenrelevante Initiativen und Datenbanken im Anhang sollen Wissen vermitteln und zu weiterer Recherche anregen.

1. Begriffsbestimmung

Strategische Prozessführung (*strategic litigation*) dient dazu, systemische Problemlagen (bspw. strukturelle Diskriminierung oder anhaltende Zustände von Menschenrechtsverletzungen anderer Art) öffentlich bekannt zu machen und durch die Durchsetzung und neue Interpretationen des geltenden Rechts gesellschaftliche Veränderungen – über den konkreten Fall hinaus – herbeizuführen. Das Ziel ist nicht nur die Rechtsdurchsetzung im Einzelfall. Vielmehr kann durch die Schaffung von Präzedenzfällen sowie flankierende Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit nachhaltig auf Entscheidungs-

träger*innen eingewirkt und langfristig eine Neuausrichtung der Rechtslage erreicht werden.

Instrumente strategischer Prozessführung im engeren Sinne sind Anträge und Widerspruchsverfahren bei Behörden und anderen Institutionen sowie gerichtliche Klagen und Beschwerden. Im erweiterten Sinne lassen sich auch Strafanzeigen, Nebenklagen in Strafverfahren, Prozessbeobachtung und -berichte¹ sowie die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten (insbesondere vor Gerichten und in Gesetzgebungsprozessen) darunter fassen. Idealerweise gelingt es durch strategische Prozessführung nachhaltige politische, wirtschaftliche oder soziale Veränderungen anzustoßen, das geltende Recht durchzusetzen oder mitunter sogar fortzubilden.² In der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit werden juristische Vorgehensweisen erklärt und der Kontext eines Verfahrens dargestellt. Um tatsächlich Veränderungen erzielen zu können, kommt es auf eine gute Fallauswahl an, außerdem sind kompetente juristische Beratung und Vertretung essenziell, ebenso wie auch die intensive Betreuung der Kläger*innen. Sind diese Bedingungen erfüllt, können Verfahren eine bahnbrechende bzw. vorbildhafte Wirkung haben.

2. Mögliche Hürden und Risiken

Für zivilgesellschaftliche Akteur*innen kann strategische Prozessführung nicht nur ein Mehr an Rechtsschutz und ein Instrument gesellschaftlicher Transformation bedeuten, sondern auch Hürden und Risiken mit sich bringen. Zunächst müssen Kläger*innen gefunden werden, die bereit sind, ihre Klage vor Gericht zu bringen sowie Wege, die damit verbundenen Kosten zu bewältigen. Im Prozess selbst muss dann die Schwelle der gerichtlichen Zuständigkeit und Zulässigkeit von Klagen genommen werden und es besteht das Risiko der (prozessrechtlichen) Beweislast nicht zu genügen.

1 Siehe etwa die »juristischen Interventionen« des European Center for Constitutional and Human Rights beispielsweise im Bereich des Völkerstrafrechts.

2 M. Guerrero: Strategische Prozessführung – eine Annäherung, S. 26.

2.1 Die Kosten strategischer Prozessführung

Prozessführung geht in der Regel mit einem – potenziell hohen – finanziellen Risiko einher. Kosten können beispielsweise entstehen, wenn Gutachten eingeholt oder verschiedene behördliche und gerichtliche Instanzen durchlaufen werden müssen. Auch die Öffentlichkeitsarbeit kann Kosten mit sich bringen. Es existieren aber (auch für kleinere Organisationen) einige Möglichkeiten, um an die notwendigen Finanzmittel zu gelangen, etwa über Spendenkampagnen, Crowdfunding, Anträge für Prozesskostenhilfe oder, bei kapitalstärkeren Institutionen, über Projektanträge.

2.2 Offener Prozessverlauf und unklares Ergebnis

Der Erfolg strategischer Prozessführung ist i.d.R. ungewiss. Eine Niederlage vor Gericht kann sich nicht nur zum Nachteil der Betroffenen, sondern auch der allgemeinen Rechtslage auswirken. Strategische Verfahren können auch zur Verfestigung gesellschaftlicher Machtverhältnisse führen. Schließlich operiert Prozessführung im Rahmen und damit auch in den Grenzen des existierenden Rechtssystems mit all seinen Unzulänglichkeiten, und kann dadurch ungewollt bestehende Ungerechtigkeiten noch perpetuieren. Zudem ist bei strategischen Prozessen zu berücksichtigen, dass Betroffenen eine bestimmte Rolle zukommt und ihre individuelle Rechtsposition in gewisser Weise für größere rechtspolitische Ziele instrumentalisiert wird. Das kann zu Kollisionen zwischen individuellen und kollektiven Interessen an dem Prozess und dessen Ausgang führen.³

2.3 Klagebefugnis

Die Klagebefugnis ist eine notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit der meisten Klagen. Zulässigkeitsvoraussetzung heißt, dass die Klage bei fehlender Klagebefugnis bereits als unzulässig abgewiesen wird, ohne dass überhaupt zur Sache (Begründetheit) entschieden würde.⁴ Klagebefugt ist grundsätzlich nur, wer geltend machen kann, in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein. In der deutschen Rechtsordnung wird hingegen die

³ P. Lange: Auf der Suche nach dem idealen Beschwerdeführer, S. 19.

⁴ Speziell zur Klagebefugnis in bodenbezogenen Fällen: A. Tölle: Klagebefugnis Dritter im Grundstücksverkehrsrecht, S. 90-96.

Durchsetzung von Rechten der Allgemeinheit durch Vereine oder Verbände sehr restriktiv gehandhabt. Eine Erweiterung der individuellen Rechtsmittel zu rechtspolitischen Gestaltungsinstrumenten für kollektive Netzwerke und deren gezielte Prozessführung ist ursprünglich nicht vorgesehen.

Exkurs: Umweltverbandsklage

Wie alle anderen rechtsfähigen Organisationen haben auch Umweltvereinigungen die Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen anzufechten, die sie in ihren eigenen Rechten betreffen, also zum Beispiel, wenn ihr Eigentum betroffen ist. Im Wege der behördlichen Anerkennung können Umweltverbände zusätzlich das Recht erhalten, auch dann gegen bestimmte behördliche Entscheidungen oder behördliche Untätigkeit vor Verwaltungsgerichten zu klagen, wenn sie nicht in eigenen Rechten betroffen sind. Die Umweltverbandsklage, die 2006 eingeführt wurde, hat ihre gesetzliche Grundlage im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), sowie in landesrechtlichen Regelungen. Mit dem Umwelt-Rechtsbehelf (§ 2 UmwRG) können Umweltvereinigungen bestimmte (in § 1 Abs. 1 UmwRG festgelegte) behördliche Entscheidungen zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit den Verwaltungsgerichten vorlegen. Dazu gehören umweltrelevante Pläne und Programme sowie Entscheidungen über die Zulassung bestimmter Anlagen und Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen. Für die Zulässigkeit des Umwelt-Rechtsbehelfs muss eine Vereinigung außerdem geltend machen, dass die angegriffene Entscheidung oder ihr Unterlassen sie in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt. Das heißt, die Klagemöglichkeiten der Umweltvereinigungen werden durch ihre Satzungsziele vorgegeben. Die Anerkennungsbehörde stellt die sachliche und räumliche Reichweite der Klagerechte einer Umweltvereinigung im Anerkennungsbescheid fest. Anerkannte Naturschutzvereinigungen können außerdem behördliche Befreiungen von Naturschutzvorschriften und naturschutzrelevante Planfeststellungsbeschlüsse angreifen. Hierfür müssen sie geltend machen, dass die Behördenentscheidung Rechtsvorschriften des Bundes widerspricht, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen.

Ein Beispiel für strategische Prozessführung im Bereich des Umweltschutzes ist der viel besprochene Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), der auf eine Verfassungsbeschwerde von natürlichen Personen zurückgeht. Daneben versuchten auch zwei Umweltverbände als »Anwälte der Natur«⁵ geltend zu machen, dass der Gesetzgeber keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen habe und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachte. Die Beschwerden von letzteren wurden vom BVerfG wegen der fehlenden Beschwerdebefugnis der Umweltverbände als unzulässig abgewiesen.⁶ In bestimmten Fällen lässt das deutsche Recht aber auch Verbandsklagen zu (siehe Exkurs). Eine Ausnahme vom Erfordernis der individuellen Betroffenheit für die Zulässigkeit von Klagen macht die Umweltverbandsklage.

Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigen, dass Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten sehr erfolgreich nutzen.⁷ Umweltverbandsklagen tragen dazu bei, dass das Umweltrecht besser befolgt wird.⁸ Landwirtschaftlichen Verbänden wie etwa der *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.* steht bisher noch kein Verbandsklagerecht zu. Es stellt sich daher die Frage, ob ein landwirtschaftlicher Verband als Umweltvereinigung anerkannt werden könnte, oder ob ein »Agrar-Rechtsbehelfsgesetz« sinnvoll wäre, das landwirtschaftlichen Verbänden ein Klagerecht gewährt.

In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere vs. Switzerland* zu erwähnen.⁹ Der Verein *KlimaSeniorinnen* hatte gemein-

5 Vgl. Pressemitteilung Nr. 31/2012 des BVerfG vom 29.04.2012. Siehe: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg21-031.html>, zuletzt aufgerufen am 20.12.2024. BVerfG, 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 1-270. Siehe: https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618, zuletzt abgerufen am 20.12.2024

6 Ebd., Rn. 136/137.

7 Die Erfolgsquote zwischen 2006-2016 lag bei 48 %. Dazu: UBA (Hg.)/M. Führ et al.: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), S. 55.

8 Dies entspricht gerade dem Regelungszweck des UmwRG.

9 EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und Others v. Switzerland. Siehe: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid«:\[»001-233206«\]»}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid«:[»001-233206«]»}), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

sam mit vier Einzelklägerinnen, die alle auch Vereinsmitglieder und zudem über 80 Jahre alt sind, beim EGMR eine Beschwerde gegen die Schweiz eingereicht.¹⁰ Ihr Ziel war es, auf diese Weise effektivere Klimaschutzmaßnahmen seitens der Schweiz zu erreichen. Das Urteil schrieb gleich im Hinblick auf zwei Aspekte Rechtsgeschichte.¹¹ Zum einen handelt es sich um die erste Klimaklage, die vom EGMR angehört wurde. Zum anderen gestand die Große Kammer des EGMR dem Verein *KlimaSeniorinnen* ein Verbandsklagerecht zu und gab den Klägern Recht. Die Schweizer Regierung habe das Ergreifen ausreichender Klimaschutzmaßnahmen versäumt und damit gegen das Recht auf Privat- und Familienleben aus Artikel 8 EMRK verstoßen.¹²

Ein rechtlicher Kernaspekt der Verhandlung in Straßburg war die Frage, ob die so genannte »Opfereigenschaft« der *KlimaSeniorinnen* vorlag.¹³ Denn gemäß Artikel 34 EMRK bedarf es für die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde der direkten oder indirekten Betroffenheit in eigenen Rechten. Der Gerichtshof lehnte dies für die vier Einzelklägerinnen ab. Sie hatten argumentiert wegen ihres hohen Alters besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen zu sein, sowohl hinsichtlich ihrer mentalen als auch ihrer physischen Gesundheit. Das Gericht betonte, zur Vermeidung von Popularklagen müsse hier eine hohe Schwelle bestehen, was verlange, dass die jeweilige Klägerin den Klimawandelfolgen ganz besonders ausgesetzt sein müsse. Dafür sind beispielsweise die Dauer und Schwere der Beeinträchtigung relevante Kriterien. Hinzukommen müsse ein dringendes Bedürfnis für individuellen Schutz. Zwar seien die Klägerinnen aufgrund ihres Alters und ihrer körperlichen Verfassung besonders betroffen, zugleich könnten sie sich aber an die neuen Herausforderungen anpassen und gerade in der Schweiz seien Hitzewellen vergleichsweise nicht allzu stark ausgeprägt. Während das Gericht die individuelle Betroffenheit aus den genannten Gründen verneinte,

10 F. Kring: So begründet der Menschengerichtshof das sensationelle Klimaurteil, Legal Tribune Online vom 09.04.2024. Siehe: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/egmr-urteile-klimaklagen-klimasenioren-portugiesische-jugendliche-duarte-agostinho-careme-staaten-klimaschutz>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024

11 M. Amos: »Historischer Sieg« für »Klimasenioren«, beck-aktuell, Beitrag vom 9.4.2024. Siehe: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/egmr-klimaschutz-klimasenioren-verbandsklagerecht>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

12 EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Rn. 558ff., 573.

13 Ebd., Rn. 458ff.

erkannte es an, dass der Verein *KlimaSeniorinnen* im Namen der unmittelbaren Opfer des Klimawandels klagen könne.¹⁴ Bei den *KlimaSeniorinnen* handele es sich um einen Verein, welcher die Rechte und Interessen der Mitglieder gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel in der Schweiz durchsetzen wolle. Zudem sei der Verein auch qualifiziert, im Interesse besonders betroffener Einzelpersonen zu handeln. Die Beschwerde der *KlimaSeniorinnen* sei daher zulässig. Das Gericht hielt die Beschwerde auch für begründet und stellte fest, dass neben Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) auch Artikel 6 EMRK, das Recht auf ein faires Verfahren, dadurch verletzt sei, dass die nationalen Gerichte die Klage der Klimaseniorinnen abgewiesen hatten.¹⁵

Die Klage der Schweizer *KlimaSeniorinnen* hat auch Auswirkungen auf Klimaklagen in Deutschland. Im September 2024 haben die Verbände Greenpeace und Germanwatch gemeinsam mit über 54.000 Beschwerdeführer*innen eine neue Verfassungsbeschwerde gegen die unzureichende Klimapolitik der Bundesregierung beim BVerfG eingereicht. Hieran konnten sich alle in Deutschland lebenden Menschen ab 14 Jahren anschließen.¹⁶ Die Forderungen der Kläger*innen umfassen ein verfassungskonformes Klimaschutzgesetz und konkrete Reduktionen von CO₂-Emissionen im Verkehrssektor.¹⁷ Bei der Begründung der Beschwerdeberechtigung der Verbände wird in der Verfassungsbeschwerde u.a. auf die *KlimaSeniorinnen*-Entscheidung des EGMR verwiesen.

3. Klagen zur Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten

Diverse zivilgesellschaftliche Akteur*innen haben Menschenrechte in Bezug auf einzelne Umweltmedien – Luft, Wasser und Boden – geltend gemacht. Sie haben versucht Ansprüche auf Zugang, Kontrolle oder einen gerechten

¹⁴ Ebd., Rn. 473ff.

¹⁵ Ebd.; F. Kring: So begründet der Menschengerichtshof das sensationelle Klimaurteil, Legal Tribune Online vom 09.04.2024.

¹⁶ Zukunftsklage: www.zukunftsklage.de, zuletzt abgerufen am 19.11.2024.

¹⁷ Vgl. die Verfassungsbeschwerde von Greenpeace e.V. und Germanwatch e.V., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, vom 13.09.2024. Siehe: https://www.greenpeace.de/publikationen/Verfassungsbeschwerde_final_o.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

Anteil an diesen Umweltmedien sowie Ansprüche auf Beteiligung, legitime Entscheidungsfindung und gerechtere Verteilung von Vorteilen und Schäden durchzusetzen. Damit waren sie teilweise erfolgreich. So sind heute im Völkerrecht das Recht auf Wasser¹⁸ und das Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt¹⁹ explizit als Menschenrechte anerkannt.

Zu den prominentesten Versuchen, im Wege strategischer Prozessführung auf nationaler Ebene Klimaschutz im System der Grundrechte zu verankern, gehören die bereits genannten vier Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG zum Grundrecht auf Klimagerechtigkeit, die 2021 zum sogenannten Klima-Beschluss geführt haben.²⁰ Initiiert wurden sie durch Rechtsanwalt *Felix Ekardt* in Zusammenarbeit mit dem *Solarenergie Förderverein* (SFV). Der SFV hatte bereits im Jahr 2017 ein erstes Gutachten mit dem Titel »Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen« von *Ekardt* erstellen lassen.²¹ Im Austausch mit anderen Organisationen, darunter die *Deutsche Umwelthilfe* und *Fridays for Future*, und mit engagierten Privatpersonen, kam es zur Einreichung von insgesamt vier Verfassungsbeschwerden – die bewusst separat gehalten wurden. Das sollte vermeiden, dass die gesamte Klage aufgrund einzelner Punkte als unzulässig abgewiesen würde. Der daraufhin ergangene höchstrichterliche Beschluss hat viel mediale und insgesamt öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Dies mag zumindest auch dem Zusammenschluss der verschiedenen Bündnisse sowie deren Bekanntheit und erfolgreicher Öffentlichkeitsarbeit geschuldet gewesen sein. In der Folge mussten Ministerien und Politiker*innen Stellung beziehen. Ihr Handeln wurde und wird seitdem im öffentlichen Diskurs an diesem Beschluss gemessen.

Genauer hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss unter anderem entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 (Klimaschutzgesetz, KSG) über die

18 UN-Resolution 64/292, Menschenrecht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung, v. 28.07.2010. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/gv-64/band3/ar64292.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

19 Resolution des Menschenrechtsrates 48/13, Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, v. 08.10.2021. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-48-13.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

20 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, siehe oben.

21 F. Ekardt/J. Wieding/unter Mitarbeit von A. Zorn: Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen Rechtsgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V., Endfassung vom 04.01.2018.

nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen mit Grundrechten insofern unvereinbar sind, als dass sie keine hinreichenden Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 vorsahen.²²

Der Klima-Beschluss bildet einen Anknüpfungspunkt für weitere Klagen, wie die erfolgreiche Klage auf Beschluss eines Sofortprogramms nach § 8 Klimaschutzgesetz gegen das Bundesverkehrsministerium unter Volker Wissing vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG).²³ Inzwischen hat die Bundesregierung allerdings der rückschrittlichen Novellierung des Klimaschutzgesetzes (KSG) zugestimmt und der Bundestag das neu gefasste KSG am 26. April 2024 verabschiedet.²⁴ Daher besteht weiterhin Nachbesserungsbedarf.²⁵

Die Vorsitzende des SFV betont neben der Bedeutung fachlicher Expertise die große Rolle begleitender Öffentlichkeitsarbeit für den Erfolg strategischer Prozessführung. Es bedarf kameraaffiner Personen, die Kernpositionen und -forderungen prägnant und nachvollziehbar vorstellen können und mit denen sich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen identifizieren können.

Im Ergebnis haben die Klagen und der ergangene Beschluss weit über die nationalen Grenzen hinaus öffentliche Aufmerksamkeit erlangt.²⁶ Die Entscheidung wird auch als eine der weitreichendsten bezeichnet, die ein oberstes Gericht weltweit jemals zum Klimaschutz getroffen hat. Sie ergänzt

22 BVerfGE 157, 30 – 177, siehe oben.

23 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung vom 30.11.2023. Siehe: <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1391003.php>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

24 Ausschuss für Klimaschutz und Energie (25. Ausschuss) des Deutschen Bundestages: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie – Drs. 20/8290, 20/8670 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, v. 24.04.2024. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/11/2011183.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. BT-Drs. 20/11183 und Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 11.09.2023, BT-Drs. 20/8290. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008290.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

25 Dazu C. Flachsland/J. Edenhofer/C. Zwar: Eine vertane Chance, aber keine Katastrophe. Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Verfassungsblog, Beitrag vom 06.05.2024. Siehe: <https://verfassungsblog.de/novelle-bundesklimaschutzgesetzes/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

26 F. Ekdardt et al.: Judikative als Motor des Klimaschutzes?, S. 7. Dort auch zum Folgenden.

wichtige, bereits zuvor ergangene Entscheidungen von anderen nationalen und internationalen Spruchkörpern.²⁷ Es ist zu erwarten, dass sie zukünftig internationale Verhandlungen insbesondere auf EU-Ebene beeinflussen wird. In Bezug auf die Verfassungsnorm des Art. 20a Grundgesetz hat das BVerfG klargestellt, dass der darin verbürgte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zwar lediglich eine Staatszielbestimmung (»in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten«) darstelle und mithin kein individuell einklagbares Grundrecht. Jedoch könne eine Verletzung von Art. 20a GG in Verbindung mit der Verletzung von Grund- bzw. Menschenrechten im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde durch natürliche Personen vor dem BVerfG geltend gemacht werden. So heißt es in dem Beschluss unter anderem:

»Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheits-sicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.«²⁸

Im Zusammenhang mit der hier behandelten Thematik Bodengesundheit und -gerechtigkeit ist bei den möglicherweise verletzten Grundrechten, die im Rahmen strategischer Prozessführung als in Verbindung mit Art. 20a GG verletzt angeführt werden könnten, an das Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), das Eigentumsrecht (Art. 14 GG) sowie die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu denken.

Der Klimabeschluss hat auch Relevanz für das Verfassungsrecht anderer Staaten, sowie für die EU und die völkerrechtliche Ebene, da er einige liberal-demokratische Kernbegriffe – beispielsweise den der Freiheit und ihrer intertemporalen und globalen Dimensionen oder auch das Vorsorge-

27 H. Arling/B. Peters: Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit, Legal Tribune Online, Beitrag vom 8.5.2021. Siehe: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-1bvr2656-18-klimaklage-grundrechte-internationale-dimension-schutzpflichten-gegenueber-personen-im-ausland-egmr>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

28 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 183 (Leitsatz).

prinzip sowie die Gewaltenteilung – neu interpretiert.²⁹ Insgesamt betont das BVerfG die Notwendigkeit international ausgerichteten Handelns eines Staates im Zusammenhang mit der Klimakrise und aufgrund der Verantwortlichkeit für den Menschenrechtsschutz künftiger Generationen.³⁰

4. Vorkaufsrechte als Gegenstand strategischer Prozessführung

Rund um das Thema Erwerb von Land und Vorkaufsrechte (von Landwirt*innen) lassen sich verschiedene Problematiken ausmachen, die im Wege strategischer Prozessführung einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden könnten. Insbesondere strategische Klagen zu Vorkaufsrechten könnten die Position von Landwirt*innen stärken.

4.1 Doppelte Grunderwerbsteuer

Heute fällt bei der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts – also des von Landgesellschaften zugunsten von Landwirt*innen ausgeübten Vorkaufsrechts³¹ – zwei Mal die Grunderwerbssteuer an. Dies liegt daran, dass nach der Ausübung des Vorkaufsrechts zunächst die das Vorkaufsrecht ausübende Landgesellschaft in den ausgehandelten Vertrag als erwerbende Partei einsteigt, und die betreffenden landwirtschaftlichen Flächen erst im Anschluss an die Landwirtin weiterveräußert werden. Bei jeder dieser Grundstücksveräußerungen wird die Grunderwerbsteuer erhoben, die je nach Bundesland zwischen 3,5 und 6,5 % des Verkaufspreises betragen kann. Einer erwerbenden Landwirtin wird die Steuer für beide Veräußerungen in Rechnung gestellt. Im Zusammenspiel mit den ohnehin schon hohen Bodenpreisen hat das erhebliche Konsequenzen dafür, ob grundsätzlich bestehende Vorkaufsrechte tatsächlich ausgeübt werden. In den Jahren 2019 bis 2022 wurde in Brandenburg insgesamt nur sieben Mal das Vorkaufsrecht ausge-

29 F. Ekdardt et al.: Judikative als Motor des Klimaschutzes?, S. 7.

30 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 201.

31 Dazu der Beitrag Jan Brunner/Anne Klingenmeier/Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

übt – für eine Gesamtfläche von 90 Hektar.³² Zahlen wie diese zeigen, dass Anpassungs- bzw. Nachbesserungsbedarf besteht. Einzelne Bundesländer haben den zweimaligen Anfall der Grunderwerbsteuer bereits als Problem erkannt und arbeiten an einer Entlastung der Landwirt*innen. Im Rahmen der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt« von 2018 hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bereits gemeinsam mit der Agrarministerkonferenz konkrete Punkte für eine nachhaltige Agrarstruktur erarbeitet, die auch den doppelten Anfall der Grunderwerbssteuer adressieren.³³ Beispielhaft sei auf der Ansatz im Gesetzesentwurf in Brandenburg vorgestellt.³⁴ Dieser Entwurf enthält einen § 10, der Erweiterungen der vorhandenen Möglichkeiten zur Ausübung des Vorkaufsrechts vorsieht: Danach kann unter anderem dann, wenn ein aufstockungsbedürftiger Landwirt im Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens zum Erwerb bereit und in der Lage ist, das Vorkaufsrecht direkt zu seinen Gunsten als ein drittbegünstigendes Vorkaufsrecht ausgeübt werden.³⁵ Mit der Einführung eines solchen drittbegünstigenden Vorkaufsrechts würde die bisher bei dem Zwischenerwerb des Siedlungsunternehmens anfallende Grunderwerbsteuer entfallen und der Landwirt müsste die Steuer dann auch nicht mehr doppelt zahlen.

Bisher sind diese Vorschläge für Gesetzesänderungen jedoch nicht umgesetzt worden.³⁶ Auch in anderen Bundesländern wurde zwar an Gesetzesentwürfen für Agrarstrukturgesetze gearbeitet, diese wurden jedoch bisher

32 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz: Entwurf des Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes mit Anlage (Stand: April 2024), Tabelle des Gesetzesentwurfs im Änderungsmodus: <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/ASG-E-Tabellenform.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

33 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung-und-bodenmarkt/ausverkauf-landwirtschaftlicher-flaechen.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

34 Gesetzesentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Reform des landwirtschaftlichen Bodenmarktrechts des Landes Brandenburg, Entwurf MLUK BB 4/2024. Siehe: https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430_22h22_BbgASG_E_Ref_Entw_enorm_20240514_15h33.pdf.

35 Ebd., S. 45. Dort auch zum Folgenden.

36 Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (MLEUV) Brandenburg: Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes, Aktueller Sachstand. Siehe: https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430_22h22_BbgASG_E_Ref_Entw_enorm_20240514_15h33.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

ebenso wenig angenommen. Ziel der strategischen Prozessführung könnte sein, diese Schieflage ins Licht der öffentlichen Aufmerksamkeit zu rücken und damit auf die politischen Entscheidungsträger*innen einzuwirken.

Zudem schlägt die AbL die Einführung einer progressiven Grunderwerbssteuer vor.³⁷ Ein Aspekt dieses Reformvorschlags ist die Ergänzung von § 3 Grunderwerbssteuergesetz, der Ausnahmen von der Besteuerung vorsieht, um einen weiteren Ausnahmetatbestand, der den Landerwerb durch Landgesellschaften von der Grunderwerbsteuerverpflicht ausnimmt.³⁸

Es gibt also eine Reihe von Vorschlägen, wie sich die Rechtslage zugunsten der Agrarstruktur und von regional aktiven Landwirtinnen verbessern ließe.³⁹ Da sie jedoch bisher nicht umgesetzt wurden, bleibt es dabei, dass die gemeinnützigen Landgesellschaften bei Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes die Grunderwerbssteuer zahlen müssen und diese dann beim Weiterverkauf auf den Kaufpreis aufschlagen.⁴⁰

Denkbar wären strategische Klagen beziehungsweise Beschwerden steuerpflichtiger Landwirte gegen den entsprechenden Steuerbescheid des zuständigen Finanzamts. Eine Beschwerde beim Finanzamt gegen einen Steuerbescheid wird Einspruch genannt und stellt einen außergerichtlichen Rechtsbehelf dar.⁴¹ Weist das Finanzamt den Einspruch zurück, kann im nächsten Schritt zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Steuerbescheids Klage erhoben werden.

37 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie zur Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten – Rechtstechnische Umsetzbarkeit, 2022 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog_Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

38 A. Tölle/W.-G. Freiherr von Rechenberg/M. Mühling: Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten Rechtstechnische Umsetzbarkeit, S. 8.

39 Eine Auflistung von Punkten zum agrarpolitischen und -rechtlichen Hintergrund vgl. beispielsweise Website MLEUV: Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes. Siehe: <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturgesetz-entwurf/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

40 A. Tietz/A. Tölle: »Bauernland in Bauernhand«: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 102, Fn. 242.

41 Der Einspruch ist eine schriftlich zu erklärende Beschwerde gegen einen Verwaltungsakt, §§ 44 FGO i. V. m. §§ 347ff. Abgabenordnung (AO).

Vor Gericht könnte dann die Frage aufgeworfen werden, ob die Doppelbesteuerung mit den Grundsätzen der gerechten Besteuerung vereinbar ist, die von der Rechtsprechung aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 3 Abs. 1 GG abgeleitet werden. Dazu gehören die Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit.⁴² Das Prinzip der Leistungsfähigkeit knüpft an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und auch Nichtleistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen an und findet auch im Grunderwerbssteuerrecht Anwendung. Das Prinzip der Folgerichtigkeit verlangt von der Gesetzgebung, dass steuerliche Belastungsentscheidungen folgerichtig und systemgerecht ausgestaltet werden.⁴³ Die Gesetzesentwürfe für Agrarstrukturgesetze, die sich auch diesen Punkten widmen, könnten als Argumentationshilfe dienen, um die Unvereinbarkeit der Doppelbesteuerung mit diesen Prinzipien zu begründen.

4.2 Share Deals

Grundsätzlich ist der aktuell bestehende bodenpolitische Ordnungsrahmen, der sich aus den Vorschriften des Grundstücksverkehrsgesetzes, des Reichsiedlungsgesetzes und, in Baden-Württemberg, auch des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes ergibt, durchaus geeignet, den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen von Nichtlandwirt*innen als Kapitalanlage einzuschränken. Jedenfalls soweit es um den direkten rechtsgeschäftlichen Flächenerwerb geht. Anders liegt dies bei Anteilskäufen, den sogenannten Share Deals. Dadurch können insbesondere die Regelungen zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht unterlaufen werden. Als Share Deals werden Grundstücksveräußerungen bezeichnet, bei denen nicht das Eigentum am Grundstück selbst, sondern Anteile einer im Grundbuch als Grundstückseigentümerin eingetragenen Gesellschaft veräußert werden, also Geschäftsanteile an einem landwirtschaftlichen Betrieb. In der Regel geschieht dies durch die Beteiligung kapitalkräftiger landwirtschaftsfremder Großinvestoren an (landwirtschaftlichen) Unternehmen. Auf diese Weise werden die Regelungen des

42 C. Jahndorf: Folgerichtigkeit im Steuerrecht als Verfassungsgebot, S. 258, dort auch zum Folgenden.

43 M. Wersig: (Gerechtigkeits-)Prinzipien des deutschen Steuersystems, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Beitrag vom 27.02.2013. Siehe: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/155703/gerechtigkeits-prinzipien-des-deutschen-steuersystems/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Grundstückverkehrsgesetzes (GrdstVG) und des baden-württembergischen Agrarstrukturverbesserungsgesetzes ausgehebelt. Denn danach steht Landwirt*innen ein Vorkaufsrecht für landwirtschaftlich nutzbare Fläche beim Direktkauf von Land zu, nicht aber bei indirekten Verkäufen von großen Agrarflächen im Rahmen von Share Deals. In einigen Bundesländern, wie z.B. Sachsen, gab und gibt es Gesetzesinitiativen, um dieses Vorgehen zu regulieren. Bislang wurde allerdings noch keine rechtsverbindliche Regelung verabschiedet.⁴⁴ Dies liegt daran, dass die Initiativen zur strikten Regulierung von Share Deals auf großen politischen Widerstand stoßen. Nach Erhebungen des Thünen-Instituts wurden in Ostdeutschland bis 2017 34 % aller landwirtschaftlichen Betriebe, die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (insbesondere e.G., AG oder GmbH) organisiert sind, von außerlandwirtschaftlichen Investoren aufgekauft.⁴⁵ Um die Problematik von Share Deals (insbesondere mit Blick auf den Schutz der Agrarstruktur) zu verdeutlichen, kann beispielhaft der Röderland-Fall herangezogen werden. Die Gesellschafter*innen der Röderland GmbH wollten ihren landwirtschaftlichen Betrieb mit insgesamt 2500 Hektar Agrarflächen verkaufen. Ein Landwirt bot acht Millionen Euro; das Immobilienunternehmen Quarterback Immobilien konnte dieses Angebot um weitere zwei Millionen Euro überbieten, erhielt den Zuschlag und damit auch die Möglichkeit, über die zukünftige Nutzung der Flächen zu entscheiden.⁴⁶

Auch hier könnte im Wege der strategischen Prozessführung auf eine Stärkung des Vorkaufsrechts hingewirkt werden. Gerichtliche Entscheidungen zu Share-Deals und der Umgehung des Vorkaufsrechts auf dem Wohnungsmarkt⁴⁷ und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Klagebefugnis von Mieter*innen sind hier richtungsweisend. Denn gerade in

44 Dazu das FAQ zum »Entwurf eines Sächsischen Agrarstrukturgesetzes«, Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Siehe: <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/agrarstrukturgesetz-61078.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

45 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, S. 31.

46 J. Maurin: Landgrabbing in Brandenburg, Agrarbetrieb geht an Immobilienhai. Siehe: <https://taz.de/Landgrabbing-in-Brandenburg/!5915997/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

47 Haufe Online Redaktion: Premiere: Berliner Bezirk nutzt Vorkaufsrecht bei Share Deal. Siehe: https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/vorkaufsrecht-berlin-will-gegen-gentrifizierung-vorgehen_84342_422224.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Zeiten angespannter Wohnungsmärkte in Großstädten wie Berlin, Hamburg und München ist auch das gemeindliche Vorkaufsrecht wieder verstärkt in den Fokus geraten. Angelehnt an das zivilrechtliche Vorkaufsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs geben die §§ 24-28 Baugesetzbuch (BauGB) den Kommunen die Möglichkeit, »beim Kauf von Grundstücken« ein Vorkaufsrecht auszuüben. Damit kann eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen privilegiert in einen Kaufvertrag über ein Grundstück in ihrem Gebiet eintreten.

Das OVG *Berlin-Brandenburg* hat Anfang 2021 in einer grundlegenden Entscheidung anerkannt, dass ein Share Deal ein gemeindliches Vorkaufsrecht auslösen kann, wenn er ein Umgehungsgeschäft darstellt.⁴⁸ Ein Umgehungsgeschäft ist eine vertragliche Gestaltung, die allein den Zweck hat, das gemeindliche Vorkaufsrecht zu vereiteln. Den Vertragsparteien geht es darum, den eigentumsrechtlichen Übergang des Grundstücks so zu gestalten, dass der Vorkaufsfall nicht eintritt, obwohl die Parteien im Ergebnis einen Kauf wollen. Ein Vorkaufsrecht ist also nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn lediglich ein Großteil der Geschäftsanteile übertragen wird und nicht das Eigentum am Grundstück selbst. Nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts kommt es vielmehr auf eine wertende Betrachtung des Einzelfalles an. Infolge dieser Rechtsprechung hat Hamburg erstmals bei einem Share Deal ein kommunales Vorkaufsrecht ausgeübt.⁴⁹ Im Februar 2021 hat das Land Berlin außerdem einen Gesetzesantrag in den Bundesrat eingebracht, mit dem das allgemeine gesetzliche Vorkaufsrecht der Kommunen beim Verkauf von Grundstücken auf Share Deals ausgeweitet werden soll. Der Berliner Entwurf eines »Gesetzes zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts«⁵⁰ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sieht vor, dass das Vor-

48 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.02.2021, Az. OVG 2 S 46/20.

49 Stadt Hamburg: Hamburg übt erstmals Vorkaufsrecht bei Share Deal aus und sichert sich Schlüsselgrundstück im Harburger Binnenhafen, Pressemitteilung vom 22.02.2024. Siehe: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/hamburg-uebt-erstmal-vorkaufsrecht-bei-share-deal-aus-und-sichert-sich-schlueselgrundstueck-im-harburger-binnenhafen-586232>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; dazu auch die Einordnung von J. Städele: Share Deals in den Fängen kommunaler Vorkaufsrechte. Siehe: <https://www.cmshs-bloggt.de/real-estate/share-deals-in-den-faengen-kommunaler-vorkaufsrechte/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

50 Gesetzesantrag des Landes Berlin: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach den §§ 24ff. des Baugesetzbuchs (Vorkaufsrechtsstärkungsgesetz), vom 11.02.2021, BR-Drs. 124/21.

kaufsrecht auf alle vertraglichen Gestaltungen ausgedehnt werden soll, »die bei wirtschaftlicher Betrachtung dem Verkauf eines Grundstücks entsprechen«. Damit sind auch Share Deals erfasst. Begründet wird die angestrebte Rechtsänderung damit, dass die Erstreckung der Vorschriften über das gemeindliche Vorkaufsrecht auf Umgehungsgeschäfte mit Rechtsunsicherheit verbunden ist. Auch werden Umgehungsgeschäfte nach derzeitiger Rechtslage der Gemeinde nur in seltenen Fällen bekannt: Eine Mitteilungspflicht nach § 28 Abs. 1 S. 1 BauGB besteht nur für Grundstückskaufverträge. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Entwurf für ein »Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung« hinzuweisen, das ursprünglich Ende 2024 in Kraft treten sollte.⁵¹ Dieser Entwurf hatte zum Ziel, die Anwendung des Bundesbaurechts zu vereinfachen.⁵² Das Gesetz hätte auch Anpassungen zum Anwendungsbereich des kommunalen Vorkaufsrechts beinhaltet, insbesondere in Bezug auf die Umgehung durch Share Deals.

Die Rechtsprechung zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften könnte auch für siedlungsrechtliche Vorkaufsrechte Bedeutung haben. Denn auch bei Verkäufen von Agrarland kommt es zu Umgehungsgeschäften, die das Vorkaufsrecht leerlaufen lassen. Weiterhin unterstreicht der Gesetzesentwurf und die geplanten Änderungen in Hinblick auf das kommunale Vorkaufsrecht, dass das hier parallel gelagerte Problem angegangen werden muss.

4.3 Klagebefugnis im Grundstückverkehrsrecht

Wie oben erläutert, findet das Grundstückverkehrsgesetz und das darin etablierte Vorkaufsrecht für Landwirt*innen in der Praxis immer seltener Anwendung. Grund dafür ist neben den gestiegenen Landpreisen auch eine Schwächung der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen, die für die Prüfung eines Vorkaufsrechtes zuständig sind, wegen fehlender Mittel und weniger Personal.

Das Gesetz legt fest, dass die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks sowie der schuldrechtliche Vertrag darüber genehmigt werden müssen. Nach § 3 Absatz 1 GrdstVG bestimmt das Landesrecht die sogenannte

51 Dazu ist es aufgrund des Koalitionsbruchs vom 06.11.2024 bisher nicht gekommen. Näheres dazu in den Beiträgen in diesem Band zu Innenentwicklung und zu Vorkaufsrechten.

52 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 29.07.2024, S. 86.

Genehmigungsbehörde, soweit die Entscheidung nicht beim Gericht liegt. Die Genehmigungsbehörde prüft auch, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden darf. In Bayern sind beispielweise die Kreisverwaltungsbehörden die zuständigen Genehmigungsbehörden (§ 3 GrdstVG in Verbindung mit Art. 1 BayAgrG).

Exemplarisch für die damit verbundene Problematik steht der – medial viel beachtete – Bodenfall des Milchbauern *Hauke Jaacks* aus Rissen, Hamburg.⁵³ Der Milchbauer verlor seine Pachtflächen an ein Ehepaar, das bisher ausschließlich im Immobilienbereich tätig war und auf den vormals landwirtschaftlich genutzten Flächen einen Pferdehof mit Pferdeponen betreiben wollte. Landwirt*innen steht zwar grundsätzlich ein Vorkaufsrecht gegenüber Nicht-Landwirt*innen zu. Das folgt aus der Genehmigungspflicht bei der Veräußerung landwirtschaftlicher oder forstwirtschaftlicher Grundstücke.⁵⁴ In der Praxis sind Grundstücke mit einer Größe von weniger als zwei Hektar jedoch von dieser Genehmigungspflicht freigestellt.⁵⁵ Aufgrund der bestehenden Rechtslage kann die nach Landesrecht zuständige Behörde die Genehmigung einer Grundstücksveräußerung nur untersagen, sofern es gleichzeitig erwerbswillige Landwirt*innen gibt und eine »ungesunde Verteilung des Grund und Bodens«⁵⁶ zu erwarten ist. Die im Fall *Jaacks* zuständige Wirtschaftsbehörde hatte den Fall geprüft und den Kauf der Flächen durch das Ehepaar genehmigt. Gegen diese Entscheidung klagte der Landwirt vor dem Hamburger Verwaltungsgericht (VG). Das VG wies die Klage am 29.10.2021 mit der Begründung ab, dass *Jaacks* aus dem Gesetz kein subjektives Recht ableiten kann und daher nicht klagebefugt sei. Als direkt Betroffene erkennt das GrdstVG nur Käufer und Verkäufer, nicht aktive Pächter*innen an. *Jaacks* ist als Pächter somit »Dritter«.⁵⁷ Für agrarpolitische Fragen sei das VG nicht zuständig.

53 Vgl. AbL: Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021.

54 Nach § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Grundstücksverkehrsgesetz (GdstVG).

55 Wird ein landwirtschaftliches Grundstück in einer Größe von 2 ha aufwärts durch Kaufvertrag veräußert, so hat das gemeinnützige Siedlungsunternehmen, in dessen Bezirk die Hofstelle des Betriebes liegt, gem. § 4 Abs. 1 RSG das Vorkaufsrecht.

56 Siehe § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GrdstVG. Die Feststellung, ob eine solche ungesunde Verteilung vorliegt, trifft in der Regel die Behörde im Genehmigungsverfahren nach eigenem Ermessen.

57 Nach der Schutznormtheorie ist eine Norm zusätzlich drittschützend, wenn sie nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz individueller Interessen konkreter Dritter dient.

Jaacks wurde bei seiner Klage durch die AbL unterstützt, um den konkreten Ereignissen sowie der dringenden Reformbedürftigkeit der bestehenden Rechtslage zum Schutz von Landwirtinnen und Landwirten, und der Agrarstruktur insgesamt mehr Öffentlichkeit zu verschaffen. Ein Ziel war, die Durchsetzung des Vorkaufsrechts zu verbessern. Als Berufsverband stand der AbL nach bestehender Rechtslage kein Klagerecht zu. Die Hürde war hier also, wie oben bereits skizziert, die Klagebefugnis. Dass Interessenverbänden zur Unterstützung der vielfach be- und ausgelasteten Landwirtinnen und Landwirte nicht möglich ist, als Kläger gegen Entscheidungen von Behörden, die zulasten der Landwirte gehen, gerichtlich vorzugehen, schränkt deren Einflussnahme auf die rechtspolitische Gemengelage deutlich ein und leistet dadurch den Dynamiken der Bodenkonzentration mit gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen Vorschub.

5. Klagen gegen Versiegelung

Weiterhin in Betracht kämen strategische Klagen gegen Versiegelungsprojekte von Agrarland, speziell im Zusammenhang mit Energieprojekten. Versiegelung meint die »vollständige oder teilweise Abdeckung oder Verdichtung«, die »durch Deckbeläge, Baumaterial oder in den Boden eingebrachtes Fremdmaterial erfolgen. Als Versiegelung gilt auch die bauliche oder nutzungsbedingte Verdichtung des Bodens, wenn diese wie eine Abdichtung wirkt«.⁵⁸ Dadurch kann Bodenfruchtbarkeit und damit landwirtschaftlich nutzbare Fläche irreversibel zerstört werden.⁵⁹ Versiegelung beeinflusst den Wasserhaushalt und das Kleinklima negativ, umso problematischer ist es auch, dass der Anteil versiegelter Flächen stets zunimmt.⁶⁰ Auch gegen Versiegelungsprojekte kann geklagt werden.

58 H. Ginzky, in: L. Giesberts/M. Reinhard: BeckOK Umweltrecht, BBodSchG § 5, Rn. 5.

59 J. Albrecht: Die Eingriffsregelung als Instrument zur Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen?

60 Dazu UBA: Bodenversiegelung. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#anstieg-der-versiegelten-siedlungs-und-verkehrsflaeche>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

6. Fazit

Strategische Prozessführung kann eine wichtige Ergänzung zu Protest und konventioneller politischer Lobbyarbeit darstellen. Progressive Auslegungen und Weiterentwicklungen bestehender Grundrechte bzw. ihrer Gewährleistungen sind möglich und können gesellschaftliche Strukturen beeinflussen. Mit Öffentlichkeitsarbeit und gezielten Kampagnen kann prozessbegleitend Aufmerksamkeit generiert und die politische Diskussion, öffentliche Meinungsbildung sowie gesellschaftliche Mobilisierung befördert werden. Strategische Prozessführung ist ein wichtiges Werkzeug für Bodengerechtigkeitsbewegungen, das in Kombination mit anderen taktisch-kommunikativen Protestformen auf verschiedenen Ebenen besonders nachhaltig wirken kann. Die vielfältigen Möglichkeiten, damit auf einen Wandel hinzuwirken, sind trotz der hier beschriebenen Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen.

Einige Initiativen im Bereich strategische Prozessführung im Umweltrecht

The Chancery Lane Project: Großes globales Netzwerk, das mit Hilfe von Klimaverträgen für eine schnelle und faire Dekarbonisierung sorgen möchte. Siehe: <https://chancerylaneproject.org/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

ClientEarth: Umweltrechtsorganisation, aktiv im Bereich strategischer Prozessführung; September 2023: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Verbesserung des Klimaschutzes sowie Beschleunigung beim Immissionsschutz und zur Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie. Siehe: <https://www.clientearth.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Green Legal Impact: Verein, der sich im Umweltschutz wie auch im Verbraucher*innen-, Tier- und Menschenrechtsschutz engagiert und sich besonders dem Zugang zu Gerichten widmet. Siehe: <https://www.greenlegal.eu/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR): Menschenrechtsorganisation mit dem Ziel Menschenrechte mit juristi-

schen Mitteln durchzusetzen. Siehe: <https://www.ecchr.eu>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Deutsche Umwelthilfe (DUH): Klage gegen die Bundesregierung auf effektive Klimaschutzmaßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft (eingereicht im November 2022 beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg). Siehe: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/klimaklage-eingereicht-deutsche-umwelthilfe-verklagt-bundesregierung-auf-effektive-klimaschutzmassna/>; Positionspapier »Für eine ökologische Zukunft der Landwirtschaft in DE« <https://www.duh.de/klimaklagen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF): Strategische Gerichtsverfahren mit Schwerpunkt auf Demokratie, Grundrechte, digitale Freiheitsrechte, Antidiskriminierung und gleiche soziale Teilhabe. Siehe: <https://freiheitsrechte.org/themen/unsere-schwerpunkte>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

JUMEN e.V. – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland: gemeinnütziger Verein, der sich insbesondere mit strategischer Prozessführung für den Schutz der Grund- und Menschenrechte in Deutschland einsetzt. Siehe: <https://jumen.org>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG) Siehe: <https://www.bug-ev.org/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Lawyers for Future: Zusammenschluss von Jurist:innen aus unterschiedlichen Berufsgruppen, Fachgebieten und Karrierephasen, deren gemeinsames Anliegen es ist, mit juristischen Mitteln der Klimakrise entgegenzutreten. Siehe: <https://www.lawyers4future.org>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Datenbanken zu Klimaklagen (national und weltweit):

ELAW Netzwerk Siehe: <https://elaw.org/climate>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Climate Change Litigation Databases der Columbia University/des Sabin Center for Climate Change Law Siehe: <https://climatecasechart.com/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Juliane: »Die Eingriffsregelung als Instrument zur Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen? Rechtliche und fachliche Standards auf Bundes- und Landesebene«, in: Brandt, Edmund/Kreikebohm, Ralf/Schumacher, Jochen (Hg.): Naturschutz – Rechtswissenschaft – Bewährung in der Praxis. Festschrift für Hans Walter Louis, Berliner Wissenschaftsverlag 2021, S. 29-48.
- Ancheita, Alejandra/Terwindt, Carolijn: »Auf dem Weg zu einer funktionierenden transnationalen Zusammenarbeit auf Augenhöhe«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegung 28 (2015), S. 56-64.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/2021-11-29_AbL-Stellungnahme_zur_Gerichtsverhandlung_Bodenfall_Hamburg.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Zusammenfassung des Gutachtens »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr«, 13.01.2015. Siehe: <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/Zusammenfassung-und-Inhaltsverzeichnis-Gutachten-II.1.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ekardt, Felix/Heß, Franziska/Bärenwaldt, Marie/Hörtzsch, Lisa/Wöhlert, Maik: Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, Umweltbundesamt (UBA) (Hg.), 2023. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-04-20_climate_change18-2023_judikative_motor_klimaschutz_1.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ekardt, Felix/Wieding, Jutta/unter Mitarbeit von Zorn, Anika: Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen Rechtsgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V., Endfassung vom 04.01.2018, Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Siehe: <https://www.eb-ei.de/wp-content/uploads/2018/01/ParisSFV7.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ginzky, Harald, in: Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael: BeckOK Umweltrecht, 71. Edition, Stand: 1.7.2020, BBodSchG § 5 Rn. 5.

- Guerrero, Marion: »Strategische Prozessführung – eine Annäherung«, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2020), S. 26-51. Siehe: <https://elibrary.utb.de/doi/pdf/10.46499/1584.1876>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Jahndorf, Christian: »Folgerichtigkeit im Steuerrecht als Verfassungsgebot«, in: Steuer und Wirtschaft 93 (2016), S. 256-263.
- Lange, Pia: »Auf der Suche nach dem idealen Beschwerdeführer«, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 50 (2017), S. 19.
- Tietz, Andreas: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, Thünen Report 52, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig 2017. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno59268.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tietz, Andreas/Tölle, Antje: »Bauernland in Bauernhand«: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Thünen Report 99, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (2022). Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno65494.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tölle, Antje: Klagebefugnis Dritter im Grundstücksverkehrsrecht, Wertermittlungsforum, 2023, S. 90-96. Siehe: <https://opus4.kobv.de/opus4-hwr/frontdoor/index/index/docId/4328>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tölle, Antje/Freiherr von Rechenberg, Wolf-Georg/Mühling, Moritz J.: Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten Rechtstechnische Umsetzbarkeit, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, 2022. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog._Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia/Osigus, Torsten/Dopfer, Jaqui: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), UBA (Hg.), 2014. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_o.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Teil 5

Von der Entkapitalisierung des Bodens zu Commons

25. Entkapitalisierung von Grund und Boden

Dirk Löhr

Boden ist einerseits ein existenznotwendiges Gut, andererseits ist der Boden aber auch »finanzialisiert«. Der knappe Boden wirft nämlich Erträge ab, die als »Bodenrenten« bezeichnet werden. Diese sind »Differentialrenten«, da Standortvorteile v.a. bezüglich der Lage, aber auch der Bewirtschaftungsintensität und der Bodenqualität bezahlt werden. Der Grundstückswert ergibt sich maßgeblich aus den zukünftig erwarteten abgezinnten (»kapitalisierten«) Bodenrenten; sowohl bei urbanen wie für landwirtschaftliche Flächen. Der Löwenanteil der Bodenwerte (ca. 90 % oder 7,3 Billionen Euro) entfällt dabei in Deutschland auf die städtischen Flächen, wenngleich diese nur einen relativ kleinen Teil der Gesamtfläche des Landes ausmachen.¹

1. Boden als Umverteilungsmaschine

Boden ist eine Umverteilungsmaschine. Das so genannte *Henry George-Theorem* stellt dar, dass lagebezogene Standortvorteile urbaner Flächen v.a. durch die Nähe zu öffentlich finanzierter Infrastruktur zustande kommen.² Umgekehrt können die Investitionskosten der öffentlichen Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, U-Bahn-Stationen etc.) unter bestimmten Voraussetzungen durch die Bodenrenten vollständig gedeckt werden – ohne die Notwendigkeit, »konventionelle« Steuern zu erheben. Der Wirtschafts-Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz erweiterte das *Henry George-Theorem* zum

1 Deutsche Bundesbank/Statistisches Bundesamt (Destatis): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen, S. 6, Tabelle Sektor 1, Sektor 11.

2 R. Arnott/J. Stiglitz: Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size.

»verallgemeinerten Henry George-Prinzip,« da ökonomische Renten auch an anderer Stelle entstehen können (z. B. bei Patenten).³

Unsere Wirtschaftsordnung kann jedoch als eine »Rentenökonomie« verstanden werden, in der die Zusammenhänge des *Henry George-Theorems* auseinandergerissen werden:

- Tatsächlich wird die öffentliche Infrastruktur über Steuermittel finanziert. Diese werden zum allergrößten Teil von den nahezu deckungsgleichen Gruppen der Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen aufgebracht.
- Die Bodenrente als Frucht dieser gemeinschaftlichen Saat wird zugunsten der Gruppe der Bodeneigentümer*innen privatisiert (und nur sehr mäßig besteuert).

Über den Schutz des Privateigentums in Art. 14 GG wird mittelbar auch die private Aneignung der öffentlichen Leistungen über das private Eigentum an Grund und Boden legitimiert. Die Vehikel sind das Privateigentum an Boden und dessen Kehrseite, der Steuerstaat.

2. Soziale Schief lagen

Die beschriebene Entkopplung von Nutzen und Kosten hat soziale Konsequenzen. So sind Immobilien mit Abstand das wichtigste Asset in der Volkswirtschaft. In großen Städten kann aber der Anteil des Bodenwertes am Wert der Gesamtimmobilie leicht 50 bis 70 Prozent betragen.

- Hier, in den Großstädten, liegt heutzutage der Großgrundbesitz. V.a. die ungleiche Bodenverteilung ist der Grund dafür, dass das Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt ist (der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung liegt bei mindestens 73 Prozent und wird maßgeblich durch die Ungleichverteilung im Immobilienvermögen getrieben).⁴

3 J. Stiglitz: *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, S. 8.

4 Deutsche Bundesbank: *Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021*, S. 27.

- Der Zugang zur Fläche ist ohne entsprechendes Eigenkapital nicht möglich. Das Nachsehen haben z.B. eigenkapitalschwache junge Haushalte mit Kindern, die eine Bleibe suchen.

3. Allokative Störungen

Viele Protagonisten der Marktwirtschaft bemerken nicht, in welchen Widerspruch sie sich verwickeln, wenn sie privates Bodeneigentum verteidigen. Grundsätzlich begünstigt die oben skizzierte Entkopplung von Nutzen und Kosten der Inwertsetzung von Boden nämlich Marktversagen in vielfacher Hinsicht. Da diese Aspekte kaum in der Diskussion sind, im Folgenden einige Beispiele.

3.1 Boden als Realoption

Boden ist eine so genannte *Realoption*⁵: Die Eigentümerin kann ihr Grundstück bebauen, muss das jedoch nicht. Der Grundstückswert bildet daher nicht nur künftige Ertragserwartungen ab (siehe oben), sondern auch den »Wert des Warten Könnens«. Die Grundstückseigentümerin muss ihren Boden nicht sofort bebauen, sondern kann warten, bis sich Unsicherheiten aufgelöst haben, neue öffentliche Infrastrukturen eingerichtet sind oder Bebauungspläne (z.B. aufgrund weiteren Zuzugs) geändert wurden. In der Regel ist während dieser »Wartephase« die Gefahr, dass der Wert des Bodens sinkt, überschaubar. Es handelt sich also um eine sequentielle Investitionsmöglichkeit mit asymmetrischem Risikoprofil und damit um eine »spekulative« Preiskomponente, die neben die oben beschriebenen kapitalisierten Bodenrenten tritt.

Der Wert des »Warten Könnens« kann bei Unsicherheiten durchaus beträchtlich ausfallen. Was für die einzelne Bodeneigentümerin erfreulich ist (Nutzen), wächst sich für die Gemeinschaft freilich zum Problem aus (Kosten): Wird ein Grundstück bebaut, verschwindet der Wert des »Warten Könnens«, und lebt erst bei in Aussicht stehendem Abriss des Gebäudes wieder auf. Damit ein Grundstück bebaut wird, müssen daher die Erträge aus der Bebauung den Verlust des Wertes des »Warten Könnens« überkompensieren. Ebenso ist die im Kaufpreis bezahlte Möglichkeit des »Warten Könnens« für solche Investo-

5 D. Geltner et al.: Commercial Real Estate – Analysis & Investments.

ren wertlos, die sofort bauen wollen. Die zusätzlichen Kosten müssen sie auf-fangen, indem sie stärker verdichten, die Kosten des Bauens (Qualität) herab-oder die geforderten Mieten entsprechend heraufsetzen. Der Wert des »Warten Könnens« kann bisweilen ein richtiges Eigenleben entwickeln – im Extremfall entkoppelt sich der Bodenwert dann von den erzielbaren Grundstückserträgen. Bekannt wurde der Fall des für den Bau eines neuen Quartiers vorgesehenen Eutritzscher Freiladebahnhofsgeländes in Leipzig. Das Areal wurde – ohne Bebauung – im Kreis herum verkauft, wobei sich der Bodenpreis von 20 auf ca. 200 Mio. Euro erhöhte. Am Ende war eine Bebauung nur aufgrund von erheblichen Abstrichen an der Qualität möglich.⁶ Im Extremfall bleiben die Grundstücke unbebaut liegen. Dies verschärft die effektiven Knappheiten und durchkreuzt die Planung. Je größer die Hürde, die der Wert des »Warten Könnens« darstellt, umso kleiner werden die Siedlungen und umso teurer das Wohnen.⁷

3.2 Leichtsinnige Kreditvergaben

Bodenwertzuwächse verleiten auch zu leichtfertigen Kreditvergaben. Häuserpreissteigerungen sind kaum durch Wertzuwächse des sich permanent durch Nutzung und Zeitablauf entwertenden Gebäudes, sondern v.a. durch Bodenwertzuwächse bedingt.⁸ Immobilienkredite werden regelmäßig besichert; die Wertsteigerung der Sicherheiten verleitet zu leichtfertiger Kreditvergabe. Besonders gut zu sehen war dies im Vorfeld der US-amerikanischen Finanzkrise 2008/2009, als auch einkommensschwächeren Menschen massenhaft Immobilienkredite »aufgeschwatzt« wurden. Die Hoffnung bestand darin, dass sich im Falle eines Zahlungsausfalls die Immobilie immer noch gewinnbringend verwerten lässt. Dem Verfasser wurde von einem Direktor einer kambodschanischen Bank vertraulich berichtet, dass während der Zeit der hohen Bodenwertsteigerungen im Vorfeld der US-Finanzkrise (Kambodscha war hochgradig »dollarisiert«) kreditgebende Banken sogar insgeheim auf den Zahlungsausfall hofften, um an die aufgewertete Immobilie zu gelangen.

6 M. Fabricius/J. Henke: 1000 Prozent Rendite in »Hypezig« – Diese Brache entlarvt die große Gier, Welt+, Beitrag vom 09.08.2021.

7 D. Capozza/R. Helsley: The Stochastic City.

8 K. Knoll/M. Schularick/T. Steger: No Price like Home: Global House Prices, 1870-2012.

3.3 Keine negative Rückkopplungsschleife

Auch unabhängig von der Entkopplungsproblematik kann der Marktmechanismus nicht wie bei anderen Gütern funktionieren: So ist eine wichtige Funktion der Marktwirtschaft die Beseitigung von Knappheiten. Diese entstehen v.a. dann, wenn sich neue Nachfrage auf ein Gut richtet. In der Folge steigen die Preise und es entstehen Sondergewinne. Funktioniert der Markt, setzt eine negative Rückkopplungsschleife ein: Neue Anbieter*innen treten in den Markt ein und erhöhen das Angebot. Dies senkt sowohl Preise wie Sondergewinne wieder auf ein Normalniveau ab. Anders beim Boden: Ist – vor allem in Ballungsräumen – das Bodenangebot kaum mehr veränderbar, fallen die Steigerungen von Bodenrenten und -werten überproportional hoch aus. Eine negative Rückkopplungsschleife durch Markteintritt wird nicht ausgelöst.

4. Entkapitalisierung des Bodens – aber wie?

Indessen kann das Entstehen von Bodenrenten nicht verhindert werden. Es stellt sich einzig die Frage, ob er privaten Akteuren zufließt, die nicht an der Inwertsetzung des Bodens beteiligt waren, oder der Gemeinschaft. Doch wie kann eine Entkapitalisierung des Bodens durchgeführt werden? Nachfolgend werden drei mögliche Wege vorgestellt; zu Beginn derjenige, der nicht beschritten werden sollte.

4.1 Bodenwertzuwachssteuer

Abzuraten ist von der Besteuerung der Bodenwertzuwächse (als Objektsteuer, ohne Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Eigentümers). Hierbei lässt man zunächst Bodenwertzuwächse entstehen, um sie dann nachträglich abzuschöpfen. Ist die Bodenwertsteigerung nicht realisiert (ist also kein Cash zugeflossen), müssen dennoch u.U. erhebliche Summen an die öffentliche Hand abgeführt werden. Dass dies (ähnlich wie bei Straßenausbaubeiträgen) zu enormen Steuerwiderständen führt, liegt auf der Hand. Hier könnte Abhilfe schaffen, wenn nur realisierte Bodenwertzuwächse

versteuert werden (so eine Wahlkampfdiee der SPD).⁹ In der Folge würden die Bodeneigentümer jedoch das »Warten Können« ausspielen. Privateigentum an Boden ist eine reale Option mit unendlicher Laufzeit; dabei währte auch das »Tausendjährige Reich« keine tausend Jahre. Man veräußert also nicht und wartet, bis die Regelung irgendwann zurückgenommen wird. In der Zwischenzeit kommt aber der Bodenmarkt zum Erliegen, mit der Folge einer drastisch zunehmenden Verknappung und einer Konzentration der Vermögenswerte bei denjenigen, die eben nicht verkaufen.

4.2 Bodenwertsteuer

Vorzuziehen wäre eine Bodenwertsteuer. Der amerikanische Bodenreformer Henry George propagierte diese schon Ende des 19. Jahrhunderts – als sogenannte Single Tax bei Abschaffung aller anderen Steuern.¹⁰ Ein sukzessiv steigender, am Ende möglichst hoher (im Idealfall 100 % betragender) Steuersatz soll auf den Bodenwert angelegt werden. Die komplette Abführung der Bodenrente an die Gemeinschaft drückt den Bodenwert bis gegen Null. Da nur die laufende Bodenrente, aber nicht der kapitalisierte Bodenwert abgeführt wird, ist die Bodenwertsteuer dennoch deutlich weniger eingriffsintensiv als eine Bodenwertzuwachssteuer. Zudem schafft sie Anreize für die optimale Nutzung des Grundstücks entsprechend den planerischen Vorgaben: Bei unterlassener oder suboptimaler Nutzung wäre dieselbe Steuer wie bei einer optimalen Nutzung zu leisten. Die Überwälzung auf Mieter*innen ist wenigstens langfristig kaum möglich: Bei herkömmlichen Steuern – darunter auch solche das Gebäude einschließenden Grundsteuermodelle – gibt es Ausweichmöglichkeiten. Wenn das Gebäude besteuert wird, unterlassen Eigentümer*innen beispielsweise Aufstockungen, Modernisierungen etc. Handeln aber viele Grundstückseigentümer*innen in derselben Weise, kommt es zu Verknappungen mit der Folge steigender Mieten. Am Ende halten sich Eigentümer*innen so schadlos – egal, ob die Überwälzung rechtlich möglich ist oder nicht. Bei der Bodenwertsteuer hingegen können Eigentümer*innen nicht ausweichen. Sie werden besteuert, unabhängig davon, ob und wie sie das Grundstück nutzen. Die Bodeneigentümer*innen sind bei der Bodenwertsteuer also in

9 S. Kersting: Nach Kritik – SPD-Chef Walter-Borjans rechtfertigt Steuervorstoß, Handelsblatt, Beitrag vom 06.01.2020.

10 H. George: Fortschritt und Armut.

einer schwachen Position: Sie müssen bauen, um Verluste zu vermeiden. Anders als konventionelle Steuern verteuert die Bodenwertsteuer auch nicht die Schaffung von Wohnraum. Sie trägt im Gegenteil dazu bei, die Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt zu beseitigen. Auch daher ist sie zumindest auf lange Sicht nicht auf Mieter*innen überwälzbar. Sie muss von den Bodeneigentümer*innen getragen werden. Keine noch so gute Steuerberaterin kann hier helfen, das Grundstück nach Luxemburg zu bringen und vor dem steuerlichen Zugriff zu schützen.

4.3 Aktive kommunale Bodenvorratspolitik und Vergabe von Erbbaurechten

Die Debatte um die Grundsteuerreform hat gezeigt, dass die Entkapitalisierung des Bodens über eine steuerliche Konfiskation der Bodenrenten erhebliche politische und rechtliche Widerstände erzeugt und in Deutschland daher kaum gangbar ist. Vielversprechender erscheint eine aktive Bodenvorratspolitik in Form der Bildung von Bodenvorräten durch die öffentliche Hand (v.a. Kommunen), die sukzessive und möglichst antizyklisch erfolgen sollte. Der Boden wäre also gerade dann anzukaufen, wenn die Kommune ihn am wenigsten benötigt – dies stellt allerdings eine kommunalpolitische Herausforderung dar, die einen Grundkonsensus innerhalb des Gemeinde- oder Stadtrates verlangt (Positivbeispiel: Ulm).¹¹ Die Abgabe der Flächen sollte möglichst über Erbbaurechte erfolgen. Hierbei verbleibt das Eigentum an den Grundstücken in öffentlicher Hand. Die Bebauung erfolgt privat; die Investoren zahlen für die Nutzung des Grundstücks einen Erbbauzins. Die öffentliche Hand kann Nutzung, Zwischennutzung und Nachnutzung kontrollieren – anders als bei Volleigentum kann sie Sozialbindungen über die gesamte Dauer des Erbbaurechtsvertrages auferlegen.¹² Die Investoren kommen ohne Kapital an die Flächen. Die Freie und Hansestadt Hamburg geht diesen Weg: Bei Grundstücken für Wohnzwecke wird jedes Jahr eine positive Flächenbilanz ange-

¹¹ M. z. Nedden: Plädoyer für eine aktive Bodenpolitik der Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Online-Beitrag vom 04.03.2016 Siehe: difu.de/10495, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

¹² Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 08.02.2019 – V ZR 176/17, openjur. Siehe: <https://openjur.de/u/2135980.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

strebt, also Zuwachs an Grundstücken in ihrem Eigentum.¹³ Die Abgabe der Grundstücke für Wohnzwecke erfolgt nur noch über Erbbaurechte. Auch der Blick über die Grenzen zeigt die Potenziale solcher Lösungen an: In Singapur, einer der teuersten Städte der Welt, gehören ca. 90 Prozent des Bodens dem Staat. Die Wohneigentumsquote liegt in ähnlicher Höhe.¹⁴ Über erbbaurechtsähnliche Konstrukte wird – zumindest für die einheimische Bevölkerung – das Wohnen bezahlbar gehalten.

Freilich stehen der Skalierung solcher Modelle Hürden entgegen: Die Kommunen haben zumeist nicht genügend Mittel für den Bodenerwerb. Auch fehlen insbesondere in den Innenbereichen im Falle unzureichender Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen die rechtlichen Instrumente zum Flächenenerwerb. Einige Bundesländer steuern der finanziellen Problematik jedoch schon mit eigenen Bodenfonds entgegen (z.B. Baden-Württemberg). Denkbar wäre zudem, die Bildung weiterer kommunaler Bodenvorräte als weiteren Grund für die Ausübung kommunaler Vorkaufsrechte in das Baugesetzbuch aufzunehmen. Auch sollte noch einmal über die Einführung der »Innenentwicklungsmaßnahme« nachgedacht werden: Hierbei handelt es sich – grob gesagt – um ein flächendeckendes Baugebot mit einem eingebauten Eskalationsmechanismus bis hin zur Enteignung, wenn sich der Grundstückseigentümer der Kooperation verweigert.¹⁵ Schließlich wenden viele Kommunen das Erbbaurecht noch immer ähnlich wie bei dessen Einführung vor über 100 Jahren an. Private wie gemeinwohlorientierte Investoren werden durch oftmals unnötige Zustimmungsrechte und Auflagen gegängelt, die Beleihung wird gegenüber Privateigentum erschwert und die potenziellen Vorteile, welche das Zusammenwirken von Akteuren mit unterschiedlichen Stärken eröffnet, werden nicht ausgenutzt. Für private und gemeinwohlorientierte Investoren ist das Erbbaurecht daher oft unattraktiv. Positivbeispiele finden sich jedoch in der gewerblichen Wirtschaft, wo über das Erbbaurecht ein Mehrwert für beide Marktseiten erzielt wird. Kommunen könnten sich hier ein Beispiel neh-

13 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Antrag der SPD- und der GRÜNEN-Fraktion vom 2.11.2022, Drs. 22/9844.

14 S. Hoskins: Singapore: Economic Prosperity through Innovative Land Policy, Beitrag vom 18.04.2022, Progress and Poverty online. Siehe: <https://progressandpoverty.substack.com/p/singapore-economic-prosperity-through>, zuletzt abgerufen m 20.12.2024.

15 T. Kötter/Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (Innenentwicklungsmaßnahmegebiet) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht, S. 19.

men, dabei aber Renditesatisfizierung anstatt -optimierung betreiben und einen Teil des durch die Kooperation geschaffenen Mehrwertes an die Mieter*innen abgeben.¹⁶ Der Weg zur Entkapitalisierung des Bodens ist lang und steinig, aber der Aufbruch lohnt sich.

Literaturverzeichnis

Arnott, Richard/Stiglitz, Joseph: »Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size«, in: *Quarterly Journal of Economics* 93 (4) (1979), S. 471-500.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antrag der SPD- und der GRÜNEN-Fraktion vom 02.11.2022, Drucksache 22/9844. Siehe: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/81599/einigung_mit_der_volksinitiative_boden_wohnraum_behalten_hamburg_sozial_gestalten_keine_profite_mit_boden_miete.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Capozza, Dennis/Helsley, Robert: »The Stochastic City«, in: *Journal of Urban Economics* 2 (1990), S. 187-203.

Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt (Destatis): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen, Frankfurt a.M./Wiesbaden 2023, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Vermögensrechnung/vermoegensbilanzen-pdf-5816103.html>, zuletzt abgerufen am 24.12.2024.

Deutsche Bundesbank: »Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021« in: Monatsbericht April 2023, S. 25-58. Siehe: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/908138/5fa52fcaa9ad19972391d3c8c1bb82ce/mL/2023-04-vermoegensbefragung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Fabricius, Michael/Henke, Judith: »1000 Prozent Rendite in »Hypezig« – Diese Branche entlarvt die große Gier«, in: *Welt+*, Beitrag vom 09.08.2021. Siehe: <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/plus232990551/Neu>

¹⁶ D. Löhr/O. Braun: Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit.

- bauprojekt-Leipzig-Hier-offenbart-sich-die-Gier-der-Investoren.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Geltner, David/Miller, Norman/Clayton, Jim/Eichholtz, Piet: Commercial Real Estate. Analysis & Investments, Cengage Learning 2007, S. 729-755.
- George, Henry: Fortschritt und Armut, 2. Aufl. (überarbeitete Neuauflage der Übersetzung von 1880), Marburg: Metropolis 2023.
- Hoskins, Stephen: »Singapore: Economic Prosperity through Innovative Land Policy«. Progress and Poverty vom 18.04.2022. Siehe: <https://progressandpoverty.substack.com/p/singapore-economic-prosperity-through>, zuletzt abgerufen am 24.12.2024.
- Kersting, Silke: »Nach Kritik – SPD-Chef Walter-Borjans rechtfertigt Steuervorstoß«, in: Handelsblatt, Beitrag vom 06.01.2020. Siehe: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wohnungspolitik-nach-kritik-spd-chef-walter-borjans-rechtfertigt-steuervorstoß-/25389110.html>, zuletzt abgerufen am 24.12.2024.
- Knoll, Katharina/Schularick, Moritz/Steger, Thomas: »No Price like Home: Global House Prices, 1870-2012«, in: American Economic Review 107 (2) (2017), S. 331 – 353.
- Lühr, Dirk/Braun, Oliver: »Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit«, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie 6 (2020), S. 111-136.
- Kötter, Theo/Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.: »Planspiel zur Einführung einer ›Innenentwicklungsmaßnahme‹ (Innenentwicklungsmaßnahmengebiet) in das Baugesetzbuch – Abschlussbericht«, 22.10.2018, Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. Siehe: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=BCB8B63BCABA072F6048C4C25F6126B2.live21322?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am: 20.12.2024.
- Stiglitz, Joseph: »Reforming taxation to promote growth and equity. White Paper«, Roosevelt Institute, 28.05.2014. Siehe: https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/RI_Reforming_Taxation_White_Paper_201405.pdf, zuletzt abgerufen am: 20.12.2024.

26. Kollektives Bodeneigentum von unten

Jan Brunner und Jost Burhop

Bestehende Ansätze für kollektives Bodeneigentum

Gemeinwohlorientierte nichtstaatliche Bodenträger wie die Genossenschaft *Kulturland eG*¹, der Verein *Ackersyndikat e.V.*² oder die *Stadtbodenstiftung*³ sind zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich in verschiedenen Rechtsformen organisieren, um Boden für die gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung zu sichern. Das von ihnen – durch Kauf, Vererbung oder Schenkung – erworbene Land geht auf kollektive Träger über, ist in der Folge unverkäuflich und wird den Menschen zur Verfügung gestellt, die es bewirtschaften. Die *Kulturland eG* bezeichnet dieses Prinzip als »neue Allmende«. Bürger*innen können Genossenschaftsanteile an der *Kulturland eG* erwerben, die das eingebrachte Kapital in einzelne Hofprojekte investiert. Dasselbe Modell haben die Genossenschaften *Ökonauten*⁴ und *BioBoden*⁵. Eine Besonderheit bei der *BioBoden Genossenschaft* ist, dass sie selbst ein landwirtschaftliches Unternehmen ist. Das bringt den Vorteil, dass sie das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht direkt nutzen kann und damit in Bezug auf den Ankauf von Bodenflächen qua Gesetz eine privilegierte Position erhält.⁶ Andere Genos-

1 Kulturland eG: <https://www.kulturland.de>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

2 Ackersyndikat: <https://ackersyndikat.org>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

3 Stadtbodenstiftung: <https://www.stadtbodenstiftung.de>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

4 Ökonauten eG: <https://oekonauten.de>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

5 Bioboden Genossenschaft eG: <https://bioboden.de/startseite/>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

6 Zur Funktion und Wirkung des Vorkaufsrechtes Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

senschaften können dieses Vorkaufsrecht nur projektbezogen über einzelne Landwirt*innen ausüben.

Beim *Ackersyndikat* stehen Dezentralität und Selbstorganisation im Vordergrund. Hier kauft nicht eine Institution – wie die Genossenschaft – Flächen und Höfe, sondern diese unterstehen lokalen Vereinen, in denen die Menschen Mitglied sind, die die Immobilien nutzen. Die einzelnen Vereine sind grundsätzlich unabhängig voneinander. Sie sind darüber verbunden, dass der Verein *Ackersyndikat e.V.* in all diesen Vereinen Mitglied ist und dort spezifische Rechte und Pflichten hat. Insbesondere steht ihm ein Vetorecht gegen Flächenverkauf zu. Auf diese Weise wird garantiert, dass Fläche nicht verkauft und die landwirtschaftlichen, gemeinwirtschaftlichen Strukturen nicht zerstört werden. Der *Ackersyndikat e.V.* ist ein Zusammenschluss aller Mitgliedsbetriebe. Jeder Betrieb sichert damit die Unverkäuflichkeit und sozial-ökologische Bewirtschaftung der anderen Betriebe. Im *Ackersyndikat* werden zudem finanzielle Beihilfen untereinander vereinfacht und eine Schnittstelle für gegenseitigen Wissenstransfer geschaffen. In allen Angelegenheiten, die nichts mit der Reprivatisierung oder der grundlegenden Änderung der Bewirtschaftungsweise zu tun haben, haben die Höfe vollständigen Gestaltungsspielraum (»Projektautonomie«). Diese rechtliche Struktur ist vom *Mietshäuser Syndikat* – das zur Absicherung gemeinschaftlicher Wohnprojekte im urbanen Raum entwickelt wurde – inspiriert, der großen Schwesterorganisation des *Ackersyndikats*.⁷ Das Konzept des Mietshäuser Syndikats wurde im *Ackersyndikat* weiterentwickelt und an die Gegebenheiten landwirtschaftlicher Projekte angepasst.

Das *Ackersyndikat* und ähnliche Initiativen ermöglichen Neugründungen landwirtschaftlicher Existenzen durch Vor- oder Querfinanzierung. Eine weitere Alternative für die Etablierung gemeinwirtschaftlicher Projekte auf dem Land bieten die *Regionalwert AGs* (unter dem Dachverband *Regionalwert-Impuls*), die als Aktiengesellschaften Investitionen in Form von Bürger*innen-Aktien in Bauernhöfe und Lebensmittelverarbeitung vermitteln.

Bei der Neugründung von Hausprojekten im urbanen Raum soll künftig die *Stadtbodenstiftung* als Erbbaurechtsgeberin unterstützen. Ihre Organisation und Funktionsweise ist vom *Community-Land-Trust-Modell* inspiriert.⁸ Bisher verfügt sie jedoch noch nicht über Grundstücke.

7 Mietshäuser Syndikat: <https://www.syndikat.org>, zuletzt abgerufen am 14.12.2024.

8 Dazu *Ein Gespräch mit Sabine Horlitz*, die die *Stadtbodenstiftung* ins Leben gerufen hat, sowie *Stefan Gruber: Community Land Trust* in diesem Band.

Die transformative Kraft der vorhandenen Modelle

Nur ein geringer Teil der in Deutschland landwirtschaftlich genutzten Fläche ist Gegenstand kollektiven Bodeneigentums. Einen nennenswerten Effekt auf die bundesweite Agrarstruktur haben die genannten Organisationen bisher also noch nicht. Sie haben jedoch großes Potenzial: Ohne solche Initiativen könnten sich gewisse landwirtschaftliche Betriebe die Produktion überhaupt nicht leisten. Sie ermöglichen, dass Kapital von außen in gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung fließt und somit Boden auf betrieblicher Ebene gesichert werden kann. Darüber hinaus haben sie Modellcharakter und zeigen, dass gemeinwirtschaftliche Zusammenschlüsse nach geltendem Recht möglich und alternative Finanzierungsmodelle durchaus bestandsfähig sind. Sie können die Entstehung anderer Projekte inspirieren und eine transformative Wirkung haben. Diese Wirkung wird durch Initiativen zur Vernetzung verstärkt:

- Das Netzwerk *Landwirtschaft ist Gemeingut*⁹ und das Netzwerk *Flächensicherung*¹⁰ greifen selbst nicht aktiv in den Bodenmarkt ein, haben sich aber zur Aufgabe gemacht, bestehende Initiativen zu vernetzen, Bildungsveranstaltungen zu wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu organisieren und vorhandene Fachinformationen zu bündeln. Sie schaffen damit nicht nur eine Austauschplattform, sondern sorgen auch für mehr Sichtbarkeit der dahinterstehenden Anliegen.
- Die Flächenplattform Brandenburg¹¹ funktioniert wie eine Flächenbörse, die Existenzgründer*innen und bäuerliche Betriebe, die nach Flächen suchen, mit Flächeneigentümer*innen zusammenbringt.
- Einen ähnlichen Ansatz, nur für die Übergabe ganzer Höfe, verfolgt das Projekt *Hof sucht Bauer*.¹²

9 Netzwerk »Landwirtschaft ist Gemeingut«: Von einem gerechten und zukunftsfähigen Umgang mit Boden und Landbesitz: <https://www.gemeingut-landwirtschaft.de/>, zuletzt abgerufen am 26.10.24.

10 Netzwerk »Flächensicherung«: <https://www.zugangzuland.de/>, zuletzt abgerufen am 26.10.24.

11 Flächenplattform Brandenburg: Hier finden Flächeneigentümer:innen Junglandwirt:innen!, siehe: <https://flaechenplattform.de/>, zuletzt abgerufen am 26.10.24.

12 Hof sucht Bauer: <https://hofsuchtbauer.de/>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.

Eine Möglichkeit zur Skalierung von Bemühungen zur Absicherung der selbstverwalteten und gemeinwohlorientierten Landnutzung ist das Etablieren von *Commons-Public-Partnerships*.¹³ In solchen Partnerschaften unterstützen Staat oder Kommunen gemeinwirtschaftliche Projekte, die einen Beitrag für das Gemeinwohl leisten – etwa indem sie Wohnraum schaffen oder nachhaltige Landwirtschaft betreiben und Ernährungssicherheit fördern – mit finanziellen Mitteln oder der langfristigen Versorgung mit Grundstücken, Agrarflächen und Infrastruktur.

13 Dazu Katja Schubel: *Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung von urbanen und ländlichen Bodenbeziehungen* in diesem Band.

27. Genossenschaften, Wohnen und Bodenpolitik

Joscha Metzger

Genossenschaften sind eine wirtschaftsdemokratische Unternehmensform, die nicht vorrangig auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet ist. Der primäre Zweck einer Genossenschaft ist vielmehr, so lässt es sich im deutschen Genossenschaftsgesetz nachlesen, »den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern« (§ 1 Absatz 1 GenG).

Genossenschaften werden daher (häufig) gegründet, um eine »andere«, d.h. solidarische und gemeinschaftliche, Ökonomie zu ermöglichen. Diese unternehmerische Besonderheit der Genossenschaften, die sich aus der Motivation der Gründer*innen ergibt, wird zumeist mit Bezug auf die sogenannten genossenschaftlichen Prinzipien diskutiert. Die wichtigsten Prinzipien sind das *Förderprinzip* (Förderung der Mitglieder statt Gewinnmaximierung), das *Identitätsprinzip* (Mitglieder sind zugleich Nutzer*innen und Mit-Eigentümer*innen) und das *Prinzip der Selbstverwaltung* (häufig auch *Demokratieprinzip* genannt).¹ Im Genossenschaftsgesetz kommt das demokratische Prinzip u.a. in der Festlegung zum Ausdruck, dass jedes Mitglied ungeachtet der Höhe des eingezahlten Kapitals genau eine Stimme in der Generalversammlung hat (§ 43 Absatz 1 S. 1 GenG).

Das Eigentum einer Genossenschaft – wozu auch Immobilien und/oder der dazugehörige Boden zählen können – liegt in der Hand der Gemeinschaft der Mitglieder. Es sind die Interessen der Mitglieder, die über die Verwendung von Gebäuden und Grundstücken entscheiden. Aus diesem Grund priorisieren Genossenschaften in der Regel deren Gebrauchswert und nicht den Tauschwert. Sie veräußern (außer in Ausnahmefällen) keine Grundstü-

1 K. Novy: Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform; B. Flieger: Genossenschaften in Deutschland – Teil der Solidarischen Ökonomie?.

cke und beteiligen sich nicht an der Spekulation.² Dennoch verhalten sich Wohnungsgenossenschaften – je nach den Zielen der Gründer*innen, der Größe und dem Alter des Unternehmens – in der Praxis sehr unterschiedlich. So gibt es Genossenschaften, deren Geschäftsgebaren von großen Wohnungsunternehmen kaum zu unterscheiden ist. Insbesondere große und zumeist alte Genossenschaften tendieren dazu, Unternehmensentscheidungen auf der Basis wohnungswirtschaftlicher Kennziffern zu treffen und ihre Mitglieder dabei kaum oder gar nicht zu beteiligen.³ Demgegenüber existieren aber auch genossenschaftlich organisierte Wohnprojekte, bei denen die Bewohner*innen beispielsweise die Mietkosten solidarisch untereinander teilen (sodass vermögende Mitglieder diejenigen mittragen, die weniger Geld zur Verfügung haben).⁴ Es sind eher die kleinen Genossenschaften, die ausgeprägte Selbstverwaltungsstrukturen aufweisen, in der Nachbarschaft präsent und als Akteure im Stadtteil ansprechbar sind, beispielsweise wenn es um die Nutzung eines Gemeinschaftsraumes oder das Ausrichten von Nachbarschaftsfesten geht. Da Genossenschaften ihre Mitglieder selbst auswählen, kann es insbesondere bei kleinen Genossenschaften jedoch eine Tendenz zu sozialer und kultureller Homogenität geben.

Die unterschiedlich starke Umsetzung der Genossenschaftsprinzipien, die wie beschrieben häufig in Relation zu ihrer Größe steht, wirkt sich auf den Umgang mit dem Boden aus. Das zeigt sich unter anderem in den jüngsten Diskussionen um die Nutzung des Erbbaurechts in der kommunalen Grundstücksvergabe in Hamburg. Während der Hamburger Senat – nicht zuletzt aufgrund des Drucks mietenpolitischer Initiativen – die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht zur Regel machen und möglichst keinen Boden mehr veräußern will, wehren sich die Verbände der Wohnungswirtschaft mit aller Kraft gegen diese politische Entscheidung. Besonders deutlich bringen dabei die großen Genossenschaften ihre Ablehnung gegen das Erbbaurecht zum Ausdruck: Sie kritisieren die Vergabe von Grundstücken der Stadt Hamburg ausschließlich im Erbbaurecht als »Misstrauensvotum«

2 B. König: Stadtgemeinschaften. Das Potenzial der Wohnungsgenossenschaften für die soziale Stadtentwicklung.

3 J. Metzger: Genossenschaften und die Wohnungsfrage. Konflikte im Feld der sozialen Wohnungswirtschaft.

4 J. Metzger: Genossenschaftliches Wohnen.

gegen Genossenschaften und rechnen vor, dass der Kauf eines Grundstücks langfristig gesehen günstiger wäre als eine Erbpacht.⁵

Eine solche Rechnung können jedoch nur solche Genossenschaften vornehmen, die über eine erhebliche Eigenkapitalbasis verfügen. Kleine und neu gegründete Genossenschaften sind dagegen zwingend darauf angewiesen, Kosten zu sparen, um ihren Mitgliedern erschwingliche Wohnungen anbieten zu können. Baugruppen, die sich in der Gründungsphase befinden, sowie selbstverwaltete Wohnprojekte, die ihren Gebäudebestand erweitern wollen, befürworten daher zumeist die Vergabe kommunaler Grundstücke im Erbbaurecht. Mittels Erbpacht lässt sich der – in einer Stadt wie Hamburg erhebliche – Grundstückspreis als langjährig angelegter Zins bestreiten und muss nicht zum Zeitpunkt des Baus auf einmal aufgewendet werden. Statt sich in der Debatte an die Seite neu gegründeter Projekte zu stellen, profilieren sich die großen Genossenschaften in dieser stadtweiten Debatte jedoch gemeinsam mit den Verbänden der profitorientierten Wohnungswirtschaft gegen soziale Ansätze der aktuellen Hamburger Bodenpolitik.

Literaturverzeichnis

- Flieger, Burghard: »Genossenschaften in Deutschland – Teil der Solidarischen Ökonomie?«, in: Altvater, Elmar/Sekler, Nicola (Hg.): *Solidarische Ökonomie*, Hamburg: VSA 2006, S. 47–61.
- König, Barbara: *Stadtgemeinschaften. Das Potenzial der Wohnungsgenossenschaften für die soziale Stadtentwicklung*, Berlin: Edition Sigma 2004.
- Metzger, Joscha: »Keine Überregulierung, bitte!? Was bringt die großen Hamburger Genossenschaften dazu, marktliberale Forderungen an die Politik zu stellen?«, in: *Freihaus* 25 (2020), S. 33–35. Siehe: <https://archiv.stattbau-hamburg.de/archiv/keine-ueberregulierung-bitte/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.
- Metzger, Joscha: *Genossenschaften und die Wohnungsfrage. Konflikte im Feld der sozialen Wohnungswirtschaft*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2021.

5 J. Metzger: Keine Überregulierung, bitte!? Was bringt die großen Hamburger Genossenschaften dazu, marktliberale Forderungen an die Politik zu stellen?.

Metzger, Joscha: »Genossenschaftliches Wohnen«, in: Eckardt, Frank/Meier, Sabine (Hg.): Handbuch Wohnsoziologie, Wiesbaden: Springer 2021, S. 521-538.

Novy, Klaus: Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin: Transit Verlag 1983.

28. Licht und Schatten der Agrargenossenschaften

Lester Malte Pott¹

Im Anschluss an Joscha Metzgers Ausführungen zum Charakter des Genossenschaftswesens im Wohnungssektor lohnt sich ebenso ein Blick auf Agrargenossenschaften. Diese werden nur selten betrachtet, obwohl sie wichtige Erkenntnisse zu Dimensionen und Kontroversen ländlicher Bodenpolitik bieten.

Die meisten landwirtschaftlichen Betriebe in der Rechtsform »eingetragene Genossenschaft« (eG) befinden sich in den ostdeutschen Bundesländern und sind gewissermaßen ein Erbe der DDR. Damals erfolgte zunächst eine Zwangskollektivierung landwirtschaftlicher Betriebe und anschließend eine Industrialisierung und Spezialisierung. Die neu geschaffenen Landwirtschaftlichen Produktivgenossenschaften (LPG) verwalteten und bestellten oft mehrere tausend Hektar große Flächen. Mit dem Systembruch und der politischen Wende 1990/1991 mussten die LPG in Betriebsstrukturen nach bundesdeutschem Recht überführt werden. Viele entschieden sich für die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft (eG). Heute bewirtschaften die Agrargenossenschaften »ostdeutschen Typs« rund ein Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche und somit einen wesentlichen Teil des Bodens in Ostdeutschland.² Interessant ist aber, dass die Agrargenos-

1 Dieser Text fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Bachelorarbeit des Autors zusammen, die er im Rahmen des Studiengangs Urbanistik an der Bauhaus Universität Weimar verfasste und für die er prämiert wurde: L.M. Pott: Strukturwandel des Eigentums in der ostdeutschen Landwirtschaft - am Beispiel der Agrargenossenschaften in Thüringen.

2 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen. Entwicklungen bis 2017, S. 4.

senschaften seit 1990 zahlenmäßig stark rückläufig sind: Während es 1999 noch 1.205 Agrargenossenschaft gab, waren es 2020 nur noch 877.³

Agrargenossenschaften werden immer häufiger aufgelöst, in andere Rechtsformen (Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) umgewandelt oder verkauft und dann umgewandelt. Die Gründe für diese Entwicklung sind divers, lassen sich aber auf einige wesentliche Phänomene zurückführen: Viele Agrargenossenschaften hatten und haben mit einem enormen wirtschaftlichen Anpassungsdruck im Zuge des rasant einsetzenden Kapitalismus nach der Wiedervereinigung zu kämpfen. Schwindende Mitgliederzahlen durch den Generationswechsel und eine starke Abwanderung aus ländlichen Räumen stellen weitere Herausforderungen dar. In der Konsequenz sind viele Betriebe eher nach marktwirtschaftlichen Prämissen organisiert (Effizienz, Wirtschaftlichkeit, spontane Handlungsfähigkeit), Vorstände führen die Genossenschaften stärker wie gewinnorientierte Unternehmen und die genossenschaftlichen Prinzipien spielen kaum noch eine Rolle. Hinzu kommt, dass die Betriebe spätestens seit der Finanzkrise 2007/2008 aufgrund ihrer großen Flächen attraktive Kauf- und Anlageobjekte für überregionale, häufig nicht landwirtschaftliche Investoren geworden sind.⁴ Immer mehr Agrargenossenschaften werden von den verbliebenen Mitgliedern für viel Geld an kapitalstarke große Konzerne verkauft, die sich so mit einem Schlag den Zugriff auf riesige Flächen sichern. Prominente Beispiele sind die *Aldi-Stiftung*, die *Südzucker AG* und die *Steinhoff Holding*. Der Rückgang der Agrargenossenschaften steht also in unmittelbarem Zusammenhang mit einem verstärkten Auftreten von Landgrabbing – in Form des zunehmenden Ausverkaufs landwirtschaftlicher Nutzfläche – in Ostdeutschland.⁵

Es gibt aber auch kleinere landwirtschaftliche Betriebe, die die Rechtsform progressiv auslegen und eine sozial-ökologisch gerechte Bewirtschaftung des

3 Deutscher Bauernverband e.V.: Situationsbericht 2023/24, Trends und Fakten zur Landwirtschaft, S. 126. Diese Entwicklung steht konträr zum allgemeinen Aufschwung des Genossenschaftswesens in etwa der Wohnungs- oder der Energiewirtschaft.

4 Dazu J. Brunner: Land Grabbing in Ostdeutschland: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand, S. 12f.

5 Der Begriff *Landgrabbing* bezeichnet die Aneignung der Kontrolle über große Landflächen unter hohem Kapitaleinsatz durch in- oder ausländische Investoren und staatliche Akteure, regelmäßig zur kommerziellen Nutzung. Dazu J. Brunner: Land Grabbing in Ostdeutschland: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand, S. 1; Borras et al.: Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America.

Bodens anstreben. So sind beispielsweise viele Projekte der *Solidarischen Landwirtschaft* (SoLaWi) eingetragene Genossenschaften. In einer SoLaWi tragen Anteilseigner*innen bzw. Mitglieder die Kosten für die Produktion und zahlen diese meist durch die Einlagen verbindlich ein Jahr im Voraus.⁶ So werden der Betrieb und die Nachfrage der Erzeugnisse gesichert. Darüber hinaus gibt es Genossenschaften im Agrarbereich, die nicht einen konkreten Betrieb, sondern als überregionale Organisationsstrukturen das Ziel verfolgen, Agrarland dem Markt zu entziehen und langfristig zu sichern. Beispiele dafür sind die *Kulturland eG* oder die *BioBoden eG*. Diese sammeln ihr Kapital über die Beiträge der Mitglieder, erwerben damit Agrarland und verpachten es über einen längeren Zeithorizont an ökologische Landwirtschaftsbetriebe. Diese »alternativen« Agrargenossenschaften machen aber nur einen Bruchteil aller Agrargenossenschaften in Deutschland aus.

Vor dem Hintergrund eines Höfesterbens kleinerer Betriebe, Landgrabbing und der Zerstörung des Ökosystems durch monokulturelle, extensive Bestellung, werden Stimmen für eine stärkere Regulierung des Bodenmarktes immer lauter. So wird von Politik und Verbänden vermehrt die Einführung von sogenannten Agrarstrukturgesetzen (ASG)⁷, eine Reform des Erbrechtes oder die gemeinwohlorientierte Verpachtung von öffentlichem Land diskutiert. Oft sind es die kleineren und jüngeren Betriebe, zu denen auch genossenschaftlich organisierte SoLaWi gehören, die sich davon einen besseren und langfristig gesicherten Zugang zu (Agrar-)Land erhoffen und daher die Einführung besagter Instrumente befürworten. Angeführt vom *Deutschen Bauernverband* stellen sich viele Betriebe, die sich einer großstrukturierten, konventionellen Landwirtschaft zuordnen lassen, dem aber vehement entgegen. So vermutlich auch viele der größeren Agrargenossenschaften, wobei es bislang keine dezidierte Forschung dazu gibt. Leitargument ist die Befürchtung, wirtschaftliche Handlungs- und Entscheidungsfreiheit

6 Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.: *Solidarische Landwirtschaft*. Das Netzwerk stellt sich vor, S. 7.

7 Die konkreten Entwürfe für Agrarstrukturgesetze unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Vorschläge sind bspw. die »Flächenkonzentrationsschwelle«, die je nach Agrarstruktur festgelegt werden kann (in Sachsen und Brandenburg soll diese bei 2600 Hektar je Betrieb liegen) und eine Regulierung des Preisanstiegs von Agrarland, indem Flächenkäufe untersagt werden, »[...] wenn der Kaufpreis den Verkehrswert vergleichbarer Grundstücke um 20 Prozent übersteigt.« Dazu Abl e.V.: *Agrarstrukturgesetze*. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes, S. 6.

könnten eingeschränkt werden. Genossenschaftsverbände wie der *Genova* oder der *Deutschen Raiffeisenverband* folgen dieser Linie. Hierin liegt eine klare Parallele zur Situation in Hamburg, wo die Vergabe von kommunalen Grundstücken im Wege des Erbbaurechts auf Zustimmung der kleineren, aber deutliche Gegenrede der großen Wohnungsgenossenschaften stieß.⁸

Die Form der Genossenschaft lässt also keineswegs darauf schließen, dass die entsprechenden Agrarbetriebe automatisch Gegenentwürfe zu gewinnorientierten oder marktwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmensformen sind. So waren und sind die eingangs beschriebenen Agrargenossenschaften »ostdeutschen Typs« eher Zweckgemeinschaften, um den gemeinsamen Betrieb zu regeln sowie die eingebrachten Flächen zu bewirtschaften. Das (soziale) Potenzial, Bodeneigentum in den Agrargenossenschaften demokratisch zu verwalten und somit vor einer weiteren Privatisierung zu schützen, wird demnach nicht ausgeschöpft.

Trotz dieser strukturellen Schwächen sollten die Agrargenossenschaften im Kontext der Diskussion rund um eine sozial-ökologische Wende in der ländlichen Bodenpolitik nicht vergessen werden. Die enormen Flächenanteile, die (noch) durch die zahlreichen Agrargenossenschaften in Ostdeutschland bestellt werden, sind Grund genug hier anzusetzen. Darüber hinaus schlummern in der Rechtsform der Genossenschaft gewisse Demokratisierungspotenziale, die erneut zum Leben erweckt werden können. Dafür bedarf es, mit Mitgliedern, Vorständen und Verbänden ins Gespräch zu kommen, in diesem Rahmen die Relevanz einer demokratischen Verwaltung von Boden deutlich zu machen sowie neue Strategien für eine demokratische und solidarwirtschaftliche Organisation der Betriebe zu entwickeln. Progressive Alternativen zu Genossenschaften wie die SoLaWi oder das Ackersyndikat zeigen bereits Wege für nachhaltiges Landwirtschaften: sie führen jedoch ein Nischen-Dasein. Daneben braucht es daher parallel die Umstellung historisch gewachsener und dominanter Strukturen im Sinne des Auslotens ihrer Potenziale, um insgesamt einen Nährboden für Veränderungen in der Breite zu schaffen. Wenn hingegen den aktuellen Entwicklung von Auflösung bzw. Umwandlung der großen Agrargenossenschaften

8 Dazu der vorherige Beitrag von *Joscha Metzger*; zu den Potenzialen von Erbbaurechten für gemeinschaftliches Wohnen und demokratische Selbstverwaltung *Stefan Gruber*: *Community Land Trust* und *Auch Nachbarn können mitentscheiden. Ein Gespräch mit Sabine Horlitz, Stadtbodenstiftung* in diesem Band.

in andere Rechtsformen kein Einhalt geboten wird, droht ein weiterer Ausverkauf der Betriebe und ein sich fortentwickelnder Strukturwandel des Eigentums in der ostdeutschen Landwirtschaft im Sinne von zu viel Land in Händen weniger, profitorientierter Akteuren.

Literaturverzeichnis

- AbL e.V.: Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes, Hamm (2023). Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Publikationen/2023_Positionspapier_Agrarstrukturgesetze_web.pdf, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.
- Borras, Saturnino/Kay, Cristobal/Gómez, Sergio/Wilkinson, John: »Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America«, in: Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement 33 (2012), S. 402-416.
- Brunner, Jan: Land Grabbing in Ostdeutschland: Ursachen, Auswirkungen, Widerstand. GLOCON Country Report Nr. 3, Berlin: GLOCON (2019). Siehe: https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/country-reports/Jan-Brunner_Land-Grabbing-Ostdeutschland_Juni-2019.pdf, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.
- Deutscher Bauernverband e.V.: Situationsbericht 2023/24. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Dezember 2023. Siehe: <https://www.situationsbericht.de/>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.
- Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.: Solidarische Landwirtschaft. Das Netzwerk stellt sich vor (2021). Siehe: https://www.solidarische-landwirtschaft.org/fileadmin/media/solidarische-landwirtschaft.org/Das-Netzwerk/Ueber-uns/Selbstdarstellung_2021_DRUCK.pdf, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.
- Pott, Lester Malte: Strukturwandel des Eigentums in der ostdeutschen Landwirtschaft - am Beispiel der Agrargenossenschaften in Thüringen, IfEU. OPEN. Institut für Europäische Urbanistik, Weimar (2025). Siehe: https://www.db-thueringen.de/receive/dbt_mods_00065986, zuletzt abgerufen am 20.05.2025.
- Tietz, Andreas: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, Thünen Report 52, Braun-

schweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (2017). Siehe: https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report_52.pdf, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

29. Community Land Trust

Stefan Gruber

Der Community Land Trust (CLT) ist ein Modell, um Land dem Markt zu entziehen, es kollektiv zu verwalten und dadurch die Resilienz von Gemeinschaften zu stärken. Wie der CLT-Pionier Robert Swann betont, ist der Community Land Trust nicht nur »eine Methode, um Land gemeinsam zu besitzen¹, sondern vielmehr ein Mittel, gemeinschaftliche Landhaltung für das Gemeinwohl einzusetzen.«²

Drei Hauptprinzipien definieren einen Community Land Trust:

1. **Gemeineigentum:** CLTs zielen darauf ab, lokalen Kollektiven die Kontrolle über den Zugang, die Nutzung und die Verwaltung von Land zu geben. Ganz im Sinne der Commons-Forscherin Elinor Ostrom basieren CLTs auf der Einsicht, dass es »keinen Grund gibt zu glauben, dass Bürokraten und Politiker, egal wie gut sie es meinen, Probleme besser lösen können als die Menschen vor Ort, die den stärksten Anreiz haben, die Lösung richtig zu machen.«³ CLTs sind also ein Instrument, das garantiert, dass eine Gemeinschaft selbst bestimmen kann, wie Gemeingüter und Land zum Gemeinwohl beitragen.
2. **Langfristige Leistbarkeit:** CLTs entkoppeln das Eigentum an Grund und Boden von der Nutzung und/oder dem Eigentum an den Gebäuden auf diesem Land. Genauer verbleibt das Eigentum an einem Grundstück beim CLT. Dieser vergibt vertraglich ein Erbbaurecht an jene, die darauf wohnen bzw. es bewirtschaften wollen. Ein Ground-Lease vermittelt ih-

1 Die Begriffe »Eigentum« und »Besitz« werden in diesem Text nicht im juristischen Sinne verwendet.

2 R. Swan: The Community Land Trust: An Alternative.

3 E. Ostrom: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.

nen Eigentum an der darauf befindlichen Bebauung. In diesen Verträgen wird zumeist eine Dauer des Nutzungsrechts von 99 Jahre festgelegt und zudem Vereinbarungen zur Bestimmung der zulässigen Art und Weise der Nutzung des Grundstücks getroffen sowie die Möglichkeiten zur Weiterveräußerung begrenzt – um zu verhindern, dass durch eine Veräußerung Profite gemacht werden können. Die Gebäude können im Besitz der Nutzer*innen, einer Genossenschaft oder einer anderen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft sein oder von diesen gemietet werden.

3. **Demokratische Selbstverwaltung:** CLTs werden von einem gewählten Gremium demokratisch verwaltet. Dieses setzt sich in der Regel zu gleichen Teilen aus (1) Nutzer*innen oder Bewohner*innen des CLT, die Inhaber*innen des Erbbaurechts sind, (2) Gemeindemitgliedern und Personen aus den Interessenvertretungen der umliegenden Gemeinden und (3) öffentlichen Angestellten, Wohnungsbauexpert*innen und anderen Berater*innen zusammen. Diese drittelparitätische Zusammensetzung soll gewährleisten, dass sämtliche bodenbezogenen Interessensgruppen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.⁴ Das Gremium unterstützt die Planung, um die unmittelbaren und langfristigen Bedürfnisse der Gemeinschaft zu erfüllen. Zudem soll die Gruppe der Erbbaurechtsnehmer*innen keine alleinige Stimmenmehrheit innehaben, um zu verhindern, dass sie profitorientierte Entscheidungen im Umgang mit dem Land treffen. Gerade wegen dieses Anspruchs, bei der gemeinschaftlichen Verwaltung über die Gesamtheit der Nutzer*innen hinauszudenken und Personen aus der Umgebung einzubeziehen, wird im CLT-Modell auch eine Möglichkeit von Vergesellschaftung gesehen.⁵ In einigen Bundesstaaten der USA sind rechtliche Besonderheiten von CLT auf Gesetzesebene verankert worden. Die Stadtbodenstiftung Berlin ist der erste CLT im deutschsprachigen Raum und ein Versuch, dieses Modell ins deutsche Recht zu übersetzen.⁶

4 N. Neitzel: Wohnraum denen, die drin Wohnen? Rechtliche Ansätze zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum-Commons.

5 S. Horlitz, Nachbarschaftliche Selbstverwaltung gegen Spekulation, *Contraste. Zeitung für Selbstorganisation* 38 (2021), S. 9. Siehe: https://www.stadtbodenstiftung.de/wp-content/uploads/2022/02/Contraste_Community-Land-Trust_04-2021.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

6 Siehe unten, Infobox zur Stiftung. Dazu auch Sabine Horlitz: Stadtbodenstiftung nachfolgend in diesem Band.

Frühe landwirtschaftliche CLTs

Die ersten modernen CLTs entstanden im Süden der USA im Zuge der Bürgerrechtsbewegung. Im Jahr 1969 erwarb eine Gruppe Schwarzer Farmpächter, zu denen auch führende Persönlichkeiten wie Slater King und Charles Sherrod gehörten, 6.000 Hektar Land im Südwesten Georgias und gründete den landwirtschaftlichen Community Land Trust »New Communities Inc«. Robert Swann, der ebenfalls an der Gründung beteiligt war, gab kurz darauf das Buch »The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America« (1972) heraus und trug so zur Verbreitung von CLTs bei.⁷ Doch wie John E. Davis in seiner Einleitung zu »The Community Land Trust Reader« hervorhebt, existierten bereits vor Robert Swann Ideen zum Gemeineigentum an Grund und Boden und zur Trennung von individuellem Eigentum an Gebäuden und dem Eigentum an Land.⁸ CLTs entwickeln sich also aus einer langen intellektuellen Geschichte heraus und stehen unter dem Einfluss von Denkern wie Henry George, dem Befürworter einer einheitlichen Bodenwertsteuer, oder Ebenezer Howard, dem Begründer der Gartenstadtbewegung, die in Letchworth, England, ihren Anfang nahm. Auch die jüdischen landwirtschaftlichen Genossenschaften in Palästina, die Gramdan-Bewegung in Indien und Indigene Praktiken lieferten internationale Anregungen. Heute finden sich Beispiele für CLTs in Lateinamerika, auf dem afrikanischen Kontinent und Neuseeland. Landwirtschaftlich ausgerichtete CLTs bringen ihren Nutzer*innen langfristige Sicherheit, dass sie in den Aufbau des Bodens investieren und den Verlust für künftige Generationen verhindern können.

Städtische CLTs

Während CLTs zunächst in ländlichen Gebieten und für landwirtschaftliche Flächen entwickelt wurden, werden sie zunehmend in städtischen Kontexten eingesetzt, um den Auswirkungen der Gentrifizierung und der Finanzialisierung von Wohnraum entgegenzuwirken. In Städten haben sich CLTs als wirksames Instrument für Gemeinden erwiesen, um leistbaren Wohn-

7 R. Swann: The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America.

8 J. E. Davis: The Community Land Trust Reader.

raum zu sichern und die Verdrängung marginalisierter Bevölkerungsgruppen im Zuge von Gentrifizierungsprozessen zu verhindern.

Eines der bekanntesten städtischen CLTs ist die *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI) im Bostoner Stadtteil Roxbury/North Dorchester. Als die Nachbarschaft in den 1980er Jahren mit Leerstand und städtischem Verfall zu kämpfen hatte, organisierten sich die Bewohner*innen und erwirkten erfolgreich die Enteignung von 60 Hektar Land, bei denen es sich größtenteils um Brachen handelte. Diese wurden in ein CLT überführt und legten den Grundstein für eine umfassende partizipative Nachbarschaftsplanung, mit der das Viertel schrittweise saniert und 225 neue leistbare Wohnungen errichtet wurden. Im Gegensatz zu den brachialen Stadtsanierungen von oben, die damals in amerikanischen Städten und andernorts praktiziert wurden, zeigte die DSNI-Initiative eine Alternative der behutsamen Stadterneuerung auf und demonstrierte, wie wichtig es ist, Entscheidungskompetenzen der Gemeinschaft zu überlassen. Ein jüngerer Beispiel für ein städtisches CLT ist *Granby Four Streets* in Liverpool. Hier war die Gemeinschaft in der Lage, durch eine philanthropische Schenkung Grundstücke zu erwerben. Neben der Sanierung von elf Häusern diente der CLT hier als Katalysator für die Schaffung gemeinschaftlicher Infrastruktureinrichtungen wie eines Wintergartens, einer Werkstatt, eines Marktes und eines Cafés sowie lokaler Arbeitsplätze, deren Ziel es ist, eine Kreislaufwirtschaft durch das Recycling und Upcycling von Materialien und historischen Gebäuden zu fördern.

Übersetzung des CLT-Modells ins deutsche Recht – Pilotprojekt Berliner Stadtbodenstiftung

Im deutschen Recht gibt es nicht die rechtliche Organisationsform des CLT. Die Stadtbodenstiftung griff daher auf die deutsche Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung zurück. Eine Stiftung ist eine juristische Person mit einer Vermögensmasse, die einem bestimmten Zweck gewidmet ist. Bei der als deutsches CLT-Pendant gegründeten Stadtbodenstiftung liegt dieser Zweck im Einsatz »für eine sozial gerechte, diskriminierungsfreie, ökologische Stadt«. Dieser Zweck soll »durch die treuhänderische Verwaltung von Boden und seine Bereitstellung vorwiegend durch Erbbaurechte an gemeinwohlorientierte Träger« er-

reicht werden. Gewählt wurde die Rechtsform der Stiftung, da in einer Stiftungssatzung – anders als bei anderen Rechtsformen – bestimmte Satzungsinhalte unabänderlich festgelegt werden können und es für die Umsetzung des CLT-Modells besonders wichtig ist, dass der größtmögliche Schutz vor einer marktförmigen Verwertung des Vermögens besteht. In der Satzung der Stadtbodenstiftung ist festgelegt, dass diese »Grundstücke und aufstehende Gebäude« erwerben und im Rahmen eines Erbbaurechts an Dritte nur zu bestimmten Konditionen und mittels Erbbaurechten zur Verfügung stellen darf. Nach §1 des deutschen Erbbaurechtsgesetzes (Erbbaurechtsgesetz) sind Erbbaurechte dingliche Rechte an der Bebauung eines Grundstücks. Die Eigentümerin eines bebauten Grundstücks räumt einer anderen Person (der Erbbauberechtigten) ein eigentumsähnliches Recht an der Bebauung (und den unbebauten Nebenflächen) desselben ein. Für die Erbbaurechtsverträge der Stadtbodenstiftung sind nach § 2 Abs. 2 der Satzung die »dauerhaft sozial orientierte Nutzung und die Projektziele im jeweiligen Erbbaurecht« festzuschreiben. Die Satzung legt nicht nur die inhaltlichen Kriterien der Erbbaurechtsverträge fest, sondern auch, welche Organe die Stiftung hat, wie diese zueinanderstehen und zusammengesetzt sind. Zu den Organen zählt zunächst das gesetzliche Pflichtorgan einer jeden Stiftung, der Vorstand, der die Stiftung nach außen vertritt. Zudem übernimmt der Vorstand die Geschäftsführung, muss sich dabei allerdings im Rahmen der Ziele und Leitlinien halten, wie sie das Kuratorium, ein weiteres Stiftungsorgan, ausarbeitet. Das Kuratorium kann auch als das konzeptionelle Rückgrat der Stiftung bezeichnet werden. Es achtet auf die Einhaltung der Stiftungszwecke und entscheidet über die Vergabe von Erbbaurechten an Projekte sowie über die konkreten Konditionen. Zu den Mitgliedern des Kuratoriums müssen laut Satzung fünf Personengruppen gehören: vier Personen vertreten die Gruppe der Nutzer*innen, vier die der Nachbar*innenschaft, eine Person vertritt die Stifter*innen und drei Personen mit Expertise und/oder Bekanntheit in der gemeinwohlorientierten Immobilien- und Stadtpolitik sowie eine Vertreterin von öffentlichen Körperschaften, falls diese in substantieller Höhe Zustiftungen oder Zuwendungen an die Stiftung getätigt haben. Bei der Zusammensetzung des Kuratoriums ist zudem zu be-

achten, dass deren Mitglieder nicht zugleich dem Stiftungskomitees angehören dürfen. Das Komitee ist das dritte und größte Stiftungsorgan. Seine Funktion ist mit der einer Mitgliederversammlung vergleichbar, es soll einen Raum für »basisdemokratische Diskussion, Themenfindung und Meinungsbildung« zwischen Nutzer*innen, Stifter*innen und Nachbarschaft bieten. Jede dieser drei Gruppen kann bei Entscheidungsfindungsprozessen des Komitees nur eine einheitliche, repräsentativ gewichtete Stimme abgeben. Aufgabe des Komitees ist es u.a. Vertreter*innen der drei Gruppen ins Kuratorium zu entsenden. Mit der Stadtbodenstiftung hat der CLT-Ansatz in Berlin eine konkrete Form mit Vorbildfunktion angenommen.

Herausforderungen und Ausblick

Während CLTs im Allgemeinen für ihre Rolle bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum und der Förderung basisdemokratischer Selbstverwaltung gepriesen werden, werden sie auch kritisch betrachtet. So wird in manchen Fällen in Frage gestellt, ob die Gemeinschaft durch die Verwaltung ausreichend repräsentiert ist. Wie bei vielen anderen Graswurzelbewegungen stellt sich auch bei CLTs die Frage nach der Skalierbarkeit und der Replizierbarkeit. Grundsätzlich stellt eine der größten Herausforderungen der anfängliche Erwerb von Grundstücken dar. Daher sind vor allem neue CLTs oft auf philanthropische Spenden oder öffentliche Förderungen angewiesen, die wiederum politische Einflussnahme nach sich ziehen können.

Ansätze wie das Miethäusersyndikat oder die Stiftung trias sind teilweise mit den Prinzipien eines CLTs vergleichbar. Ein direkter Gegenpart zu dem amerikanischen Modell eines Community Land Trusts ist die Stadtbodenstiftung. Es gibt eine wachsende Bewegung und Interesse an solchen Modellen, die langfristig bezahlbaren Wohnraum und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung fördern.

Literaturverzeichnis

- Davis, John Emmeus: *The Community Land Trust Reader*, Lincoln Institute of Land Policy 2010. Siehe: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/cm/detail.action?docID=3327988>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Davis, John Emmeus, et al. (Hg.): *On Common Ground: International Perspectives on the Community Land Trust*, Terra Nostra Press 2020. Siehe: <https://cltweb.org/terra-nostra-press/on-common-ground/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Medoff, Peter/Holly Sklar: *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, South End Press 1994
- Mironova, Oksana: *The Value of Land: How Community Land Trusts Maintain Housing Affordability*, Urban Omnibus, 29.04.2014. Siehe: <https://urbanomnibusnet/2014/04/the-value-of-land-how-community-land-trusts-maintain-housing-affordability/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Neitzel, Noah: *Wohnraum denen, die drin wohnen? Ansätze zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum-Commons*. Duncker & Humblot 2025.
- Ostrom, Elinor: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990.
- Swann, Robert: *The Community Land Trust: A Guide to a New Model for Land Tenure in America*, Center for Community Economic Development, Cambridge, MA in 1972. Siehe: <https://centerforneweconomics.org/wp-content/uploads/2018/01/The-Community-Land-Trust-A-Guide-to-a-New-Model-for-Land-Tenure-in-America.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Swann, Robert: *The Community Land Trust: An Alternative*, in: *Whole Earth Papers* .17 (1982), Global Education Associates. Siehe: <https://centerforneweconomics.org/publications/the-community-land-trust-an-alternative/>, zuletzt abgerufen am 24. Juli 2024.

30. Auch Nachbarn können mitentscheiden

Sabine Horlitz¹

Die Berliner Stadtbodenstiftung ist aus einer städtischen Initiative hervorgegangen und wurde von 150 Personen und Organisationen gegründet. Ihr Ziel ist es, städtischen Boden vom Markt zu nehmen und für eine zivilgesellschaftlich gelenkte, gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung, für bezahlbaren Wohnraum sowie für nachbarschaftliche, kulturelle und soziale Nutzungen zu sichern. Die Stadtbodenstiftung ist dabei vom Modell des »Community Land Trust« inspiriert und versteht sich als Teil der internationalen CLT-Bewegung. Sabine Horlitz hat die Stadtbodenstiftung mit initiiert und ist Mitglied des Stiftungsvorstands. Im Interview legt sie die Ideen und Zielsetzung der Stadtbodenstiftung und ihre Einbettung in den internationalen CLT-Kontext dar.

Frau Horlitz, die Stadtbodenstiftung möchte in Berlin Grund und Boden dem spekulativen Markt entziehen und Erbbaurechte an gemeinwohlorientierte, nicht gewinnorientierte Akteure vergeben – an Genossenschaften, Hausvereine, soziale Träger oder Projekte des Mietshäuser Syndikats. Die Stadtbodenstiftung orientiert sich dabei – als erste im deutschsprachigen Raum – am Modell des Community Land Trust (CLT). Könnten Sie zunächst erklären, worum es sich beim CLT-Modell handelt?

¹ Der Text ist eine leicht überarbeitete Fassung eines Interviews mit der Zeitschrift Erbbau-recht. Erstveröffentlichung im Mai 2023 in der ErbbauZ, der Fachzeitschrift des deutschen Erbbaurechtsverbands zusammen mit dem Verlag C. H. Beck.

Sabine Horlitz (SH)²: Community Land Trusts (CLTs) sind ein gemeinschaftliches, nicht gewinnorientiertes Eigentumsmodell, mit dem Grund und Boden dauerhaft der Spekulation entzogen wird, um ihn für bezahlbaren Wohnraum, aber auch für gewerbliche, soziale oder kulturelle Nutzungen zur Verfügung zu stellen. CLTs sind sozial orientierte und in der Regel im Rahmen des jeweiligen Landesrechts als gemeinnützig anerkannte, nicht gewinnorientierte Organisationen.

Die CLTs sind, vereinfacht gesagt, durch zwei Grundprinzipien gekennzeichnet: Das erste Grundprinzip besteht in der Trennung des Eigentums am Grund und Boden vom Eigentum am Gebäude. Der Boden verbleibt dauerhaft im Eigentum des CLTs, bzw. in unserem Fall im Eigentum der Stiftung. Die Gebäude und Nutzungsrechte werden, wie von Ihnen erwähnt, im Erbbaurecht vergeben. Das zweite Grundprinzip ist das der Selbstverwaltung und Mitbestimmung. CLTs sind demokratisch verwaltete und lokal verankerte Organisationen mit der Möglichkeit zur Mitgliedschaft. Alle Nutzer sind stimmberechtigte Mitglieder, aber auch alle Menschen, die in der Nachbarschaft wohnen, können es werden. Die Definition einer Nachbarschaft ist dabei Sache der einzelnen CLTs. Einige beziehen sich auf überschaubare innerstädtische Gebiete oder einen kleinen ländlichen Bezirk, andere umfassen ganze Städte bis hin zu Metropolregionen. Rechte und Pflichten der Mitglieder werden – ähnlich wie bei Genossenschaften – in der Satzung, den sogenannten Bylaws, geregelt. Die von John Davis, einem der wichtigsten Vertreter der CLT-Bewegung in den USA, 2015 geprägte Kurzformel »community-led development on community-owned land« fasst die Kernidee der CLTs treffend zusammen.

2 Sabine Horlitz ist Architektin und Stadtforscherin mit den Schwerpunkten Wohnungsbau und nicht spekulative Eigentumsmodelle. Sie hat über den US-amerikanischen Sozialwohnungskomplex Pruitt-Igoe promoviert und forschte u.a. zu Community Land Trusts und weiteren Modellen kollektiven Bodeneigentums. Sie ist Mitbegründerin der vom Community Land Trust Modell inspirierten Berliner Stadtbodenstiftung und Mitglied des Stiftungsvorstands. Zusammen mit Oliver Clemens gründete sie das Architekturbüro Studio CHplus, das ausschließlich für nicht gewinnorientierte Bauherren, für Mieterprojekte und gemeinwohlorientierte Träger arbeitet.

Das klingt nach einem genossenschaftlichen Ansatz. Sind also CLTs eine Art US-amerikanischer Wohnungsbaugenossenschaften?

SH: CLTs gibt es seit etwa 50 Jahren. Sie sind damit zwar ein relativ neues Eigentumsmodell, gehen jedoch auf zum Teil wesentlich ältere Formen gemeinschaftlichen Landbesitzes zurück. Die frühe CLT-Bewegung bezog sich auf eine Vielzahl gesellschaftspolitischer Ideen: Ihre Vorbilder waren die frühen Commons und die spätere Gartenstadtbewegung in England, die Gramdan-Bewegung in Indien, in der einzelne Dörfer als Treuhänder landwirtschaftlich genutzten Bodens fungierten, die mexikanischen Ejidos oder die israelischen Kibbuzim und Moschavim. Originär US-amerikanische Vorläufer der CLTs waren die um 1900 gegründeten »Single Tax Colonies«, die sich auf Henry Georges Theorie der Einheitssteuer beriefen. Diese experimentellen Gemeinschaften verbanden kollektives Eigentum an Grund und Boden mit individuellem Besitz der darauf befindlichen baulichen Strukturen. Sie bestehen, wie das 1940 von Quäkern gegründete Bryn Gweled in der Nähe von Philadelphia, zum Teil bis heute.

Der erste CLT im heutigen Sinn wurde in den USA Ende der 1960er Jahre von Bürgerrechts-Aktivist*innen in der Nähe von Albany, im ländlichen Georgia gegründet, um angesichts der rassistischen Diskriminierung in der Bodenpolitik Schwarzen Farmern einen dauerhaft gesicherten Zugang zu Ackerland und Wohnraum zu ermöglichen. In den 1980er Jahren, als zunehmende Aufwertungsprozesse in US-amerikanischen Städten zur Verdrängung vor allem einkommensschwacher Haushalte führten, wurden die ersten städtischen CLTs gegründet. Als nachbarschaftsbezogenes Modell der langfristigen Sicherung kostengünstigen Wohnraums für Menschen mit geringem Einkommen fanden CLTs in den folgenden Jahren insbesondere bei Nachbarschaftsorganisationen, die dem Rückzug des Staats aus der Wohnungsversorgung etwas entgegensetzen wollten, rasche Akzeptanz und Verbreitung.

Mittlerweile sind in vielen US-amerikanischen Städten die CLTs über das Niveau von Nachbarschaftsinitiativen hinausgewachsen, jetzt beteiligen sich auch Stadtverwaltungen. Aus Nachbarschaftsinitiativen werden kommunale Träger. Was ist davon zu halten?

SH: Ja, Sie haben Recht. Wurden CLTs bis in die Anfänge der 2000er Jahre vor allem durch Nachbarschafts- und lokale Non-Profit-Organisationen ini-

tiert, so errichten mittlerweile auch staatliche Institutionen und städtische Verwaltungen CLTs. Dieser Prozess geht mit einer gewissen Ambivalenz einher. Einerseits ist diese Form des, wenn man so möchte, Mainstreaming eine notwendige Voraussetzung dafür, dass CLTs – ja, alternative Eigentumsformen überhaupt – zu einem nennenswerten Faktor der Wohnraumversorgung werden, sodass mehr Menschen davon profitieren können. Andererseits geht damit aber mitunter auch eine Verschiebung des inhaltlichen Schwerpunkts einher. Meist spielen Community und Nachbarschaft in den staatlich initiierten CLTs eine geringe Rolle. Beispielsweise hat die Stadt Chicago, nachdem dort der Bestand an staatlichen Sozialwohnungsbauten nahezu vollständig abgerissen wurde, im Jahr 2006 einen CLT eingerichtet, dessen Gebiet sich über die ganze Stadt erstreckt. Die Verwaltung des CLTs wird von der Chicagoer Planungsbehörde organisiert und der Vorstand vom Bürgermeister der Stadt mit Zustimmung der Stadtverwaltung eingesetzt und eben nicht, wie bei den meisten CLTs, durch die Mitglieder gewählt. Zwar ist geplant, dass ein Drittel des »Boards« des Chicago CLTs aus Nutzern bestehen wird, sobald der dieser einen Wohnbestand von 200 Haushalten erreicht hat. Dies ist jedoch noch nicht der Fall.

Es gibt aber durchaus auch Beispiele staatlicher Unterstützung, in denen es zu einer sehr produktiven Zusammenarbeit von Kommune und CLTs gekommen ist. Ein bekanntes Beispiel ist der Champlain Housing Trust in Burlington, Vermont. Gegründet in den 1980er Jahren ist der Champlain Housing Trust einer der ersten CLTs, die mit aktiver organisatorischer und finanzieller Unterstützung der Stadt errichtet wurde. Mit einem Startzuschuss von 200.000 Dollar sowie einem Darlehen aus kommunalen Mitteln unterstützte die Stadt – der spätere demokratische Präsidentschaftskandidat Bernie Sanders war damals Burlingtons Bürgermeister – den neu gegründeten CLT, um dauerhaft bezahlbaren Wohnraum in Burlington zu schaffen. Die Einrichtung einer festen Finanzierungsquelle durch den kommunalen Housing Trust Fund, die dem CLT, aber auch anderen Organisationen, die bezahlbaren Wohnraum bereitstellen, zur Verfügung steht, war für das kontinuierliche Wachstum des CLTs von zentraler Bedeutung. Mittlerweile ist der Champlain Housing Trust mit mehr als 2.000 Haushalten der größte CLT in den USA. 2008 wurde er mit dem angesehenen World Habitat Award ausgezeichnet.

Wenn man die CLTs mit den hier verfügbaren Rechtsformen vergleicht, wo liegt dann ihr Vorteil?

SH: Das CLT-Modell zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität aus. Es ist offen für unterschiedliche Nutzungen, Trägerschaften und Bauformen. Während die Mehrzahl der außerhalb der Großstädte gelegenen CLTs eher konventionelle Wohntypen anbietet, vor allem Einfamilien- und Reihenhäuser, gibt es insbesondere in den Städten einige, die vielfältige Wohnformen ermöglichen – von Mehrfamilienhäusern bis zu Kooperationen mit lokalen Genossenschaften. Der bereits erwähnte Champlain Housing Trust in Burlington im US-Bundesstaat Vermont etwa verbindet Mietwohnungen, gewinnbeschränkte Einfamilienhäuser und genossenschaftliches Wohnen mit gewerblichen und sozialen Nutzungen.

Mittlerweile werden CLTs auch als mögliches Eigentumsmodell für die informellen Siedlungen Lateinamerikas diskutiert. Richtungsweisend ist dabei der 2002 in Puerto Rico gegründete Caño Martín Peña CLT, der mit ca. 30.000 Menschen nicht nur der weltweit größte CLT ist, sondern auch der einzige, der das Modell erfolgreich auf außerhalb des staatlichen Rahmens von den Nutzern selbst errichtete Wohngebäude ohne formale Genehmigung angewandt hat. CLTs sind eine Form der Legalisierung dieser Siedlungen. Als Modell des kollektiven Eigentums an Boden und individuellen Eigentums an den Gebäuden garantieren diese den Bewohner*innen ein dauerhaftes Bleibe- und Wohnrecht und bieten damit rechtliche Sicherheit, schützen mit Hilfe des Vorkaufsrechts aber auch vor möglicher Immobilien Spekulation und Verdrängung.

In Kontinentaleuropa hat man zuerst in Belgien versucht, das CLT-Modell zu realisieren. Hat sich die Stadtbodenstiftung daran orientiert oder direkt an der Ursprungsform, oder – anders gefragt: worin liegen die Besonderheiten der Stadtbodenstiftung, verglichen mit dem amerikanischen Beispiel?

SH: Aus den USA kam das CLT-Modell Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre nach Großbritannien und fand zunächst vor allem in ländlichen Regionen Anwendung. Mittlerweile gibt es dort mehrere hundert CLTs, im ländlichen wie im städtischen Bereich. Der erste CLT in Kontinentaleuropa wurde 2013 in Brüssel gegründet. Es folgten weitere in Frankreich, Irland und den Niederlanden. Auch die EU ist mittlerweile auf das Community

Land Trust Modell aufmerksam geworden und förderte den Aufbau eines europäischen Netzwerks von 2017 bis 2021 im Rahmen ihres transnational angelegten Interreg-Programms.³ Die EU Urban Agenda on Housing führt CLTs als Best Practice an und der Bericht des EU-Parlaments Housing for All fordert die Mitgliedstaaten auf, den Aufbau von CLTs zu unterstützen. Im Juni 2023 wurde nach Jahren gemeinsamer Vorbereitung das Europäische Community Land Trust Netzwerk auf dem International Social Housing Festival in Barcelona gegründet. Sitz des Netzwerks ist Brüssel, wo dieses eng an den dortigen Community Land Trust angebunden ist. Das Netzwerk ist als Mitgliedsorganisation konzipiert und wird derzeit von 15 Gründungsorganisationen, darunter auch die Stadtbodenstiftung, getragen. Es ist als internationale Non-Profit-Organisation anerkannt und setzt sich für das CLT-Modell auf europäischer Ebene ein, vernetzt bestehende Organisationen und unterstützt Neugründungen. Im Mai dieses Jahres fand die erste Jahresversammlung in Berlin statt. Wir als Stadtbodenstiftung waren Gastgeber und hatten so die Möglichkeit, zahlreiche viele internationale Akteure bei uns begrüßen zu können. Im Rahmen einer großen öffentlichen Veranstaltung zu CLTs haben wir diese Gelegenheit genutzt, um das Modell in all seinen Facetten einer breiteren Öffentlichkeit näherzubringen.

Wo verortet sich die Stadtbodenstiftung in diesem Kontext?

SH: Die Stadtbodenstiftung⁴ ist aus einer Initiative hervorgegangen, in der unterschiedliche Akteure und Interessen zusammen kamen: Menschen aus Nachbarschaftsinitiativen und Hausprojekten, aus der Genossenschaftsarbeit und der alternativen Projektentwicklung, aber auch aus der Forschung und der lokalen Politik. Unser gemeinsames Anliegen war und ist es, einen Gegenpol zur Immobilienspekulation wie zur Praxis der Top-Down-Planung zu setzen, indem Boden dauerhaft dem profitorientierten Markt entzogen und für eine zivilgesellschaftlich gelenkte, gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gesichert wird. Die Stiftung möchte ein Modell zivilgesellschaftlich-solidarischer Stadtentwicklung sein, das unterschiedliche Akteure zusammenbringt und soziale Zielsetzungen langfristig sichert. Die

3 European Community Land Trust Network: www.clteurope.org, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

4 Stadtbodenstiftung: www.stadtbodenstiftung.de, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

Stadtbodenstiftung wurde im Frühjahr 2021 schließlich im Sinne einer Bürgerstiftung von 150 Menschen und Organisationen gegründet. Das CLT-Modell ist dabei Vorbild und Inspirationsquelle. Wir verstehen uns als Teil der internationalen CLT-Bewegung und stehen mit den anderen Organisationen von Brüssel bis Rio im Austausch.

Der Gründung der Stadtbodenstiftung ging eine intensive Diskussion vor, welche Rechtsform für unser Vorhaben am besten geeignet wäre: Verein, Genossenschaft, Treuhandstiftung oder rechtsfähige Stiftung. Wir haben uns dann für die Rechtsform Stiftung entschieden. Anders als bei Genossenschaften oder Vereinen können bei einer Stiftung die wesentlichen Ziele nicht qua Mehrheitsentscheid verändert werden. So ist die Unverkäuflichkeit von Grund und Boden in der Stiftungssatzung dauerhaft festgeschrieben.

Aber zurück zu ihrer Frage: Wir haben uns bei der Errichtung der Stiftung und der Formulierung der Satzung am idealtypischen Modell des CLT orientiert und weniger an einem konkret existierenden Beispiel. Die Rechtsformen, die CLTs in den verschiedenen Ländern annehmen, sind jeweils sehr spezifisch und von den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig. Unser Ziel war, die wesentlichen Charakteristika des Modells in das deutsche Stiftungsrecht zu übersetzen. Wir konnten dabei hinsichtlich der zweigeteilten Eigentumsform an die Struktur anderer Bodenstiftungen wie der Stiftung Edith Maryon⁵ oder der Stiftung trias⁶ anknüpfen. Die Übersetzung des Mitgliedschaftsmodells und die Möglichkeit der Teilhabe von Menschen aus der Nutzer- und Nachbarschaft sowie von öffentlichen Personen und Stiftern war nicht ganz einfach. Wir haben dafür aber mit dem Stiftungskomitee – einer Art Forum, Mitglieds- oder Generalversammlung – eine, wie wir hoffen, gute Lösung gefunden. Unser Ziel ist dabei, dass unterschiedliche Interessen in der Stiftung vertreten sind und insbesondere jene eine Stimme haben, die sonst in Stadtentwicklungsfragen meist nicht mitentscheiden können.

5 Stiftung Edith Maryon: <https://maryon.ch>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

6 Stiftung trias: <https://www.stiftung-trias.de/home/>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

Hier in Mitteleuropa hat die Zielsetzung, einer bestimmten Gruppe von Menschen preiswerten Wohnraum zu verschaffen, vor allem in Wohnungsbaugenossenschaften Ausdruck gefunden. Was unterscheidet die Stadtbodenstiftung von einer Wohnungsbaugenossenschaft?

SH: Die Stadtbodenstiftung versteht sich nicht als Alternative oder Konkurrenz zu den Wohnungsbaugenossenschaften. Anders als diese ist die Stiftung primär am Eigentum an Grund und Boden interessiert. Die Gebäude werden im Erbbaurecht vergeben und durch andere bewirtschaftet. Genossenschaften, aber auch selbstverwaltete Hausgemeinschaften oder soziale Träger sind als Erbbaurechtsnehmer wichtige Partner der Stiftung, ohne die das Modell nicht funktionieren würde.

Die Stiftung hat dabei auch die Rolle eines verbindenden Elements zwischen den verschiedenen erbbaurechtsnehmenden Projekten und Organisationen inne und bindet diese in eine gemeinsame Struktur ein. Gerade diese über Einzelvorhaben, die gewohnten Kieze und Milieus hinausgehende Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure bildet, neben der marktfernen Bodenpolitik, das wesentliche Potenzial und den genuinen Beitrag der Stadtbodenstiftung zu einer gemeinwohlorientierten Immobilienentwicklung.

Also könnte man sagen, dass die Stadtbodenstiftung die Rolle einer großen Erbbaurechtsgeberin anstrebt?

SH: Ja, langfristig ist das unser Ziel. Wir möchten stadtweit tätig sein und möchten nicht nur qualitativ, sondern langfristig auch quantitativ einen wahrnehmbaren Faktor auf dem Wohnungsmarkt darstellen. Das Erbbaurecht ist dabei ein wesentliches strukturelles Element in der Konstruktion der Stadtbodenstiftung. Der Erbbaurechtsvertrag enthält alle notwendigen Regelungen zur dauerhaften Gemeinwohlorientierung der Projekte und gibt den Erbbaurechtsnehmern eigentumsgleiche Rechte. Diese zahlen im Gegenzug einen von der spekulativen Bodenpreisentwicklung abgekoppelten Erbbauzins, über den die Stiftung ihre Arbeit und die Verfolgung der gemeinnützigen Zwecke langfristig finanzieren möchte. Das Erbbaurecht ist das zentrale Instrument, mit dem die sozialen und inhaltlichen Zielsetzungen der erbbaurechtsnehmenden Projekte personenunabhängig und auf Dauer festgeschrieben werden. So z.B. spezifische Nutzungsquotierungen

wie einen bestimmten Anteil an belegungsgebundenen Wohnungen oder eine besondere Zugänglichkeit für Menschen in prekären Lebenssituationen.

Wichtige Themen in der Ausgestaltung des Erbbaurechts aus der Perspektive der Stadtbodenstiftung sind zudem die grundlegende Sicherung der Gemeinwohlorientierung der Projekte, die Transparenz in der Vergabe von Wohnungen, die Verankerung eines Vorkaufsrechts, falls die Erbbaurechtsnehmer die baulichen Strukturen verkaufen wollen, Pflichten zur Instandhaltung der Immobilie sowie die Definition projekt- und nutzungsabhängiger Vorgaben zu ihrer lokalen Verankerung. Letzteres kann in Form von offenen Hoffesten geschehen, kann aber – gerade bei Häusern mit vielen Gewerbeeinheiten – auch bedeuten, dass Menschen aus der Nachbarschaft die Möglichkeit der Mitsprache hinsichtlich der Entwicklung von Nutzungsideen eingeräumt werden soll. Die Kontrolle der Einhaltung der im Erbbaurecht festgeschriebenen Vorgaben obliegt der Stiftung. Die Stiftung als Treuhänderin des Bodens wirkt dabei als dauerhafte Garantin der Gemeinwohlorientierung der Projekte.

Welche Teile der Bevölkerung sind Ihre Zielgruppe? Und welche Voraussetzungen muss man erfüllen, um Mitglied der Stadtbodenstiftung werden zu können?

SH: Ziel der Stadtbodenstiftung ist es – dem Selbstverständnis der CLTs folgend – die Selbstverwaltungsstrukturen über die unmittelbaren Nutzer hinaus auszuweiten und so den Charakter des Bodens als Gemeingut zu stärken. Die Stiftung hat zu diesem Zweck eine rechtlich-organisatorische Struktur, die unterschiedliche Sichtweisen integriert und zwischen den Interessen der Nutzer, den Zielsetzungen der Stiftung sowie den Bedürfnissen der jeweiligen Nachbarschaften und der breiteren Öffentlichkeit vermittelt. Dies spiegelt sich auch in der Besetzung der Organe. Das Kuratorium ist das zentrale Entscheidungsorgan der Stiftung. Dort sitzen neben Experten auch Vertreter der Nutzerschaft und aus den jeweiligen Nachbarschaften. Es wird zudem ein Stiftungskomitee geben, das für alle an den Projekten Beteiligten, ebenso wie für Nachbarn und Stifter offen ist. Es ist mit einer Mitgliederversammlung vergleichbar und stellt in dieser Art ein Novum in der Stiftungslandschaft dar.

Ist unter den heutigen Bedingungen ein Ansatz, wie ihn die Stadtbodenstiftung vertritt, überhaupt noch in einem einigermaßen überschaubaren Zeitraum zu verwirklichen?

SH: Sicherlich wäre die Stiftung vor 20 oder 30 Jahren leichter an den Start gegangen. Doch auch jetzt sehen wir noch viele Möglichkeiten. Der Kauf auf dem Markt ist nur eine davon. Wir zielen auch auf sozial orientierte Eigentümer, die ihre Immobilien langfristig in guten Händen wissen möchten oder auf bestehende Hausprojekte, die der Stiftung den Boden schenken, um mittels des Erbbaurechtsvertrags ihre eigenen Ziele dauerhaft zu sichern.

Derzeit sind wir mit Eigentümern von drei Mehrfamilienhäusern in Verhandlung und planen, die Immobilien zusammen mit Genossenschaften zu erwerben. In zwei der drei Fälle sind die Eigentümer auf uns zugekommen mit dem Wunsch, die Häuser mit ihren günstigen Mieten dauerhaft zu sichern. Wir denken, dass hier gerade die lokale Ausrichtung der Stiftung Potenzial hat. Immerhin sind etwa 20 % der Immobilien in Berlin im kleinteiligen Privateigentum. In Kooperation mit dem Verein Wohnraum für Alle⁷ wollen wir zudem ein Modell erarbeiten, um Eigentumswohnungen wieder in Mietwohnungen umzuwandeln.

Wir versuchen, verschiedene Wege zu gehen, um an Boden zu kommen. Beispielsweise haben wir zusammen mit zwei Künstlerinnen das Projekt *Gemeingut statt Leerstand*⁸ durchgeführt. Wir haben leerstehende Immobilien in allen Bezirken recherchiert und sind mit Menschen aus den Nachbarschaften vor Ort ins Gespräch gekommen, um ihre Geschichten, aber auch ihre Nutzungsideen zu erfahren. Wir verfolgen diese Fälle und versuchen, daraus Projekte zu entwickeln.

Wie sehen Sie denn allgemein die Rolle der Stadtbodenstiftung in der Berliner Liegenschaftspolitik?

SH: Die Stadtbodenstiftung wirkt auf drei Ebenen: erstens ganz konkret auf Ebene der umgesetzten Projekte, zweitens als Modell mit Pilotcharakter, das

7 Verein Wohnraum für Alle: <https://www.wohnraum-fuer-alle.org>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

8 Dazu: <https://www.stadtbodenstiftung.de/projects/gemeingut-statt-leerstand/>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

in anderen Kontexten Nachahmung finden kann und drittens als »Proof of Concept«, das stadtpolitische Forderungen bestärken und Impulse für die kommunale Politik liefern kann, beispielsweise für die Einrichtung kommunaler Bodenfonds oder die Möglichkeiten von Mitbestimmungsrechten über die Nutzung von Boden und Grundstücken. Die Stadtbodenstiftung versteht sich dabei nicht als Konkurrenz zu derzeitigen Bestrebungen der Rekommunalisierung. So sollen kommunale Grundstücke im Regelfall auch nicht in die Stiftung überführt werden. Das Ziel der Stadtbodenstiftung ist vielmehr, Boden und Immobilien der Spekulation zu entziehen, die sich in privater Hand befinden.

Wie andere nicht gewinnorientierte Eigentumsmodelle muss auch die Stadtbodenstiftung unter den gegenwärtigen Bedingungen des Wirtschaftens funktionieren. Sie weist aber gleichzeitig darüber hinaus. Auch wenn alternative Eigentumsmodelle derzeit quantitativ nicht in der Lage sind, die Bodenfrage zu lösen, überschreitet ihre Wirkung den rein pragmatischen Wert und geht über das einzelne Projekt hinaus. Sie erbringen gewissermaßen den Beweis dafür, dass marktfernes Handeln möglich ist, und zeigen Mechanismen der Bereitstellung, Sicherung und demokratischen Verwaltung von Boden auf, die sich nicht an Profiterwartungen, sondern an den Bedürfnissen von Nutzer- und Nachbarschaft orientieren. Sie unterbrechen damit nicht nur den Spekulationskreislauf und schaffen Beispiele realer Alternativen, sondern helfen auch, andere Formen des Wissens und einen Diskurs zu generieren, der im konkreten Raum und dessen Problematik verankert ist.

Was müsste Ihres Erachtens mit Blick auf die Bodenpreisentwicklung politisch getan werden?

SH: Die Spekulation mit Grund und Boden treibt nicht nur die Wohnkosten in die Höhe, sie ist auch Motor der insgesamt sehr hohen Vermögensungleichheit in Deutschland. Aus der Praxis der stadtpolitisch Aktiven können und müssen über die einzelnen Projekte hinausgehende politische Forderungen entwickelt werden. Das ist seit einigen Jahren auch durchaus der Fall. Alle Impulse, die die Bodenfrage wieder auf die politische Tagesordnung gestellt haben, kamen aus der Zivilgesellschaft: Sei es der Runde Tisch zur Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik in Berlin, die von der Stiftung trias angestoßene Schwerter Erklärung oder der Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik.

Dabei ist die Frage, wie der Bodenwert berechnet wird, einer der zentralen Punkte. Es gibt viele Überlegungen, wie die Dominanz der Bodenrichtwerte (die ja derzeit durch die spekulativen Entwicklungen in absurde Höhen getrieben werden) gemildert werden kann, beispielsweise durch Preislimitierungen oder durch Wertermittlungsverfahren, die sich an leistbaren Miethöhen orientieren. Hier wäre der Bund gefordert, eine gesetzliche Erweiterung der Verkehrswertbestimmung zur Berücksichtigung von gemeinwohlorientierten Nutzungen bei der Preisbestimmung (sozialorientierter Ertragswert) einzuführen. Aber auch die Einführung der *Neuen Wohngemeinnützigkeit* zur verbindlichen und dauerhaften Sicherung von leistbarem Wohnraum durch gemeinnützige Träger sollte vorangebracht werden. Auf kommunaler Ebene sollten Fördermittel rechtsformunabhängig vergeben werden und sich an stadt- und wohnungspolitischen Zielen und nicht an der jeweiligen Unternehmens- oder Rechtsform orientieren. Das ist in Berlin bisher nicht der Fall. Hamburg ist da, soweit ich weiß, weiter.

Wir selber, als neugegründete Organisation, freuen uns über jede Form der finanziellen Unterstützung zur Förderung unserer gemeinnützigen Arbeit und des Bodenerwerbs. Den größten Gestaltungsspielraum geben uns Schenkungen von Grundstücken, auch von bebauten Grundstücken. Wir suchen zudem bestehende Berliner Hausprojekte, die über eine Bodenschenkung und den Erbbaurechtsvertrag ihre eigenen Ziele dauerhaft sichern möchten und Eigentümer, die ihre in Berlin und Umgebung liegende Immobilie dauerhaft in guten Händen wissen möchten.

Vielen Dank für das Gespräch!

31. Deutsche Wohnen und Co. enteignen!

Urbane Impulse – rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage

Rabea Berfelde und Justus Henze

Es ist jetzt über drei Jahre her, dass wir als Initiative zusammen mit der Berliner Bevölkerung einen bedeutenden Erfolg verzeichnen konnten: 59,1 % Ja-Stimmen für *Deutsche Wohnen und Co enteignen* (DWE). Über eine Million Berliner*innen stimmten beim Beschlussvolksentscheid am 26.09.2021 für die Vergesellschaftung der Wohnungen großer, privater Wohnungskonzerne, welche in Berlin mehr als dreitausend Wohnungen in ihrem Bestand halten.

Diese finanzialisierten Immobilienkonzerne wie *Vonovia*, *Deutsche Wohnen*, *Akelius* und viele mehr haben aufgrund ihres signifikanten Anteils am Berliner Wohnungsmarkt¹ nicht nur ökonomische Macht über eine so wichtige Infrastruktur der Daseinsvorsorge, sondern tragen durch ihre rendite- und aktienwertorientierten Geschäftspraktiken massiv zur Verdrängung in Berlin und zur Spekulation mit Wohnraum bei.²

Die Berliner Wähler*innen haben sich im September 2021 dafür entschieden, dass diese Konzerne ihren Einfluss auf die Wohnraumversorgung in Berlin verlieren und deshalb nach Artikel 15 des Grundgesetzes vergesellschaftet und in Gemeinwirtschaft überführt werden sollen. Das Konzept der Kampagne sieht vor, dass die Bestände der Immobilienkonzerne in eine neu zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts (kurz AöR) überführt werden. Diese Änderung der Eigentumsverhältnisse — von Privateigentum in Ge-

1 Zur Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt siehe C. Trautvetter: Wem gehört die Stadt? Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt.

2 Zu Auswirkungen der Finanzialisierung im Bereich des Wohnens siehe S. Heeg: Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens.

meineigentum — ist kein Selbstzweck, sondern soll (1) eine bedarfsgerechte Allokation von Wohnraum, (2) eine (radikal-)demokratische Planung von Investitionen sowie (3) eine sozial-ökologische Bewirtschaftung der Wohnungsbestände ermöglichen.

Auf der Basis der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft wird die Wohnraumversorgung nicht mehr marktvermittelt, sondern bedarfsgerecht und diskriminierungssensibel erfolgen. So besagt das von der Kampagne entwickelte »Faire-Mieten-Modell«, dass die Miethöhe in den vergesellschafteten Beständen auf einen leistbaren Betrag gedeckelt wird und die Wohnungsvergabe durch ein gewichtetes Losverfahren erfolgt. Eine Rätestruktur soll die demokratische Beteiligung der Mieter*innen und der Stadtgesellschaft an der Verwaltung des Wohnungsbestands und bei den Investitionsentscheidungen sichern.³ Soziale und ökologische Kriterien werden in dem Konzept der Kampagne zur zukünftigen Bewirtschaftung der vergesellschafteten Bestände nicht länger gegeneinander ausgespielt. Dringend notwendige energetische Modernisierungen werden aus den Einnahmen der AöR gezahlt.⁴ Die »Verschiebung der Verfügungsmacht (von privatem in Gemeineigentum)« hat also zusammengefasst »eine Verwandlung der Verfügungsweise (von Marktmechanismen in demokratische Strukturen) und eine Aneignung des Verfügungszwecks (von Profit- zu Bedürfnisorientierung)« zum Ziel.⁵

3 In der Broschüre »Gemeingut Wohnen. Eine Anstalt öffentlichen Rechts für Berlins vergesellschaftete Wohnungsbeständen« von Deutsche Wohnen & Co enteignen sind die Grundzüge des Vergesellschaftungskonzepts der Kampagne ausführlich dargestellt. In dem Text »Radikaldemokratische Planung der Wohnraumversorgung?: Das Vergesellschaftungskonzept von Deutsche Wohnen & Co. enteignen« wird der Vorschlag der Kampagne im Kontrast zur neoliberalen und finanzierten Wohnungspolitik historisch eingeordnet. Zudem wird nach allgemeineren Lehren für die Neugestaltung sozialer Infrastrukturpolitik und demokratischer ökonomischer Planung gefragt, siehe R. Berfelde/P. Möller: Radikaldemokratische Planung der Wohnraumversorgung?: Das Vergesellschaftungskonzept von »Deutsche Wohnen & Co. enteignen«.

4 Der Widerspruch zwischen einer sozialen und ökologischen Bewirtschaftung resultiert daraus, dass energetische Modernisierungen nach deutschem Recht mit bis zu maximal acht Prozent der für eine Wohnung aufgewendeten Modernisierungskosten auf die Miete umgelegt werden können. Dazu L. Vollmer/K. Kuhnenn: Bausteine für Klimagerechtigkeit. Gerechte Wohnraumverteilung.

5 Zum Vergesellschaftungsverständnis der Berliner Initiative DWE, das aber auch darüber hinaus Gültigkeit besitzt: J. Stupka: Die politisch-strategischen und theoretischen Potenziale von Vergesellschaftung.

Trotz des erfolgreichen Volksentscheids weigert sich die derzeitige schwarz-rote Berliner Landesregierung, ein Vergesellschaftungsgesetz im Sinne des Art. 15 GG zu erlassen. Stattdessen verfolgt sie eine Mietenpolitik, die dem Geist des Referendums klar widerspricht. Mittlerweile sind wir im dritten Jahr der Nicht-Umsetzung des Volksentscheids. In diesen drei Jahren, also zwischen dem dritten Quartal 2021 und dem zweiten Quartal 2024 sind die durchschnittlichen Angebotsmieten um mehr als 30 Prozent, von 10,24 Euro/qm auf 15,44 Euro/qm, gestiegen.⁶ Statt den Volksentscheid umzusetzen, um damit fast 250.000 Wohnungen dauerhaft der Profitverwertung zu entziehen, blockiert allen voran die Berliner Sozialdemokratie (nun in Koalition mit den genauso umsetzungsfeindlichen Christdemokrat*innen) den Wähler*innenwillen und setzt auf Neubaupolitik gegen die Krise der sozialen Wohnraumversorgung – ein Plan, der nicht nur wegen der aktuellen Krise der Bauwirtschaft nicht funktioniert.

Als Kampagne *Deutsche Wohnen & Co. enteignen* konnten und wollten wir nicht mehr länger auf die Vergesellschaftung durch die Berliner Regierung warten und nehmen die Erarbeitung eines Vergesellschaftungsgesetzes deshalb selbst in die Hand. Die vergangene Landesregierung setzte 2021 eine Kommission mit dreizehn renommierten Rechts-, Finanz- und Stadtentwicklungsexpert*innen ein, die über ein Jahr lang grundlegende, rechtliche Fragen zur Vergesellschaftung eingehend prüften und im Juni 2023 schließlich mehrheitlich zu dem Ergebnis kamen: Vergesellschaftung ist rechtssicher möglich und finanzierbar, sie ist verhältnismäßig und ein angemessenes Mittel, den Mietenwahnsinn in Berlin zu stoppen und den Wohnraum langfristig bezahlbar zu halten.⁷ Aufbauend auf den Erkenntnissen des Berichts der Expert*innenkommission arbeiten wir als Kampagne seit Herbst 2023 an einem eigenen Gesetz – einem Vergesellschaftungsgesetz aus der Zivilgesellschaft heraus. Dieses Gesetz ist die Grundlage für einen geplanten Gesetzesvolksentscheid. Dies ist ein rechtlich bindendes Referendum, bei dem die wahlberechtigten Berliner*innen direkt über das erarbeitete Vergesellschaftungsgesetz abstimmen können und mit dem wir die Umsetzung der Vergesellschaftung nun selbst vorantreiben werden.

6 Zur Entwicklung der Berliner Angebotsmieten, siehe Statista: Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Berlin von 2012 bis zum 2. Quartal.

7 Expertenkommission zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen«: Abschlussbericht.

Dafür arbeiten wir intensiv am ersten Vergesellschaftungsgesetz in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Wir stecken unsere Ressourcen aber nicht nur in die dafür notwendige Wissensarbeit, sondern, wie zu Beginn der Kampagne rund um das Jahr 2018, wieder verstärkt in das *Mieter*innenorganizing*. Das bedeutet für uns, dass wir Mieter*innen bei ihrer Selbstorganisierung unterstützen, wenn diese sich gemeinsam gegen Probleme wie Mieterhöhungen durch energetische Modernisierungen, marode Infrastruktur oder drohende Eigenbedarfskündigungen durch das Auslaufen von Sozialbindungen zur Wehr setzen.

Der Weg zum Gesetzesvolksentscheid bedeutet, dass wir als Kampagne in den kommenden Jahren weiterhin aktiv für Vergesellschaftung und eine soziale Stadtpolitik kämpfen und die Utopie der Gemeinwirtschaft weiter konkretisieren werden. Unter dieser politischen Perspektive lassen sich zahlreiche gemeinsame politische Ansatzpunkte zwischen städtischen und ländlichen Bewegungen entwickeln – eine in den vergangenen Jahren vernachlässigte Bündnis- und Programmarbeit, der in den kommenden Jahren mehr Bedeutung zugemessen werden sollte. Gemeinwirtschaft, das heißt eine an den ökologischen und sozialen Bedürfnissen ausgerichtete Bewirtschaftungsweise zentraler Güter wie Wohnraum und landwirtschaftlicher Boden, könnte ein geteiltes programmatisches Ziel progressiver urbaner und ruraler Bewegungen werden.

Die Bodenfrage ist ebenfalls ein gemeinsamer Dreh- und Angelpunkt einer grundlegend anderen Stadt- und Land(wirtschafts)politik. Der Boden, auf dem die Häuser stehen, in denen wir leben, und der Boden, der die Grundlage unserer Nahrungsmittelversorgung darstellt, ist in der kapitalistischen Verwertungsweise schlicht eine Ware und ein (besonders beliebtes) Spekulationsobjekt. Die demokratische Kontrolle über den städtischen und ländlichen Boden ist eine notwendige Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung dieser zentralen Ressourcen und die Vergesellschaftung der (juristische) Hebel, um dies zu erreichen.

Mit dem erfolgreichen Volksentscheid hat die Kampagne nicht nur der Perspektive der Gemeinwirtschaft als strategisches Ziel progressiver Bodenbewegungen neue Aufmerksamkeit verschafft, sondern auch den Artikel 15 des Grundgesetzes, der bis dato keine Anwendung findet, aus der Vergessenheit geholt. Wie der Historiker Ralf Hoffrogge formulierte: »Die Initiative Deutsche Wohnen & Co Enteignen hatte einen juristischen Hebel gesucht, sie

fand unvollendete Geschichte.«⁸ Aus der konkreten Praxis der Vergesellschaftungsinitiative in Berlin und darüber hinaus hat sich ein Verständnis von Vergesellschaftung neu akzentuiert, das urbanen wie ruralen Kämpfen für Entprivatisierung und Gemeinwirtschaft Richtung und Stärke geben kann.

Die Vergesellschaftungsforderung könnte plurale und heterogene nicht-private Eigentums- und Gemeinwirtschaftsmodelle in der Stadt und auf dem Land in einer gemeinsamen Bodenbewegung verbinden. Um dieses Ziel zur politischen Wirklichkeit werden zu lassen, steht uns noch einiges an programmatischer Arbeit bevor. Es müssen vor allem Visionen für eine gemeinwohlorientierte (ländliche) Bodenökonomie und Konzepte für die demokratische Kontrolle über ländlichen Boden erarbeitet werden. Die Übertragung des Vergesellschaftungskonzeptes auf den ländlichen Boden muss sich dabei an den Spezifika der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung sowie einer kritischen Auseinandersetzung mit der ostdeutschen Geschichte der Zwangskollektivierung und Reprivatisierung nach 1989 messen. Es macht Hoffnung, dass städtische und ländliche Bewegungsakteure gewillt sind, voneinander zu lernen, sich zu ergänzen und womöglich sogar eine gemeinsame Bewegung für Gemeineigentum an Boden zu entwickeln.

Literaturverzeichnis

Berfelde Rabea/Möller, Philipp: »Radikaldemokratische Planung der Wohnraumversorgung?: Das Vergesellschaftungskonzept von »Deutsche Wohnen & Co. enteignen«, in: PROKLA 53 (2023), S. 561-577.

Deutsche Wohnen&Co Enteignen: Gemeingut Wohnen Eine Anstalt öffentlichen Rechts für Berlins vergesellschaftete Wohnungsbestände (2023). Siehe: https://content.dwenteignen.de/uploads/Gemeingut_Wohnen_3a03fa4c87.pdf, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.

Expertenkommission zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen«: Abschlussbericht (2023). Siehe: https://content.dwenteignen.de/uploads/abschlussbericht_vergesellschaftung_grosser_wohnungsunternehmen_230627_36052a6b90.pdf, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.

8 Dazu R. Hoffrogge: Nie wirklich weg. Fünf Formen von Gemeineigentum in der Geschichte und ihre Bedeutung für das Ringen um Vergesellschaftung heute.

- Heeg, Susanne: »Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens«, in: sub/urban Bd.1 Nr.1 (2013), S. 75-99. Siehe: <https://zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/71/0>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.
- Hoffrogge, Ralf: »Nie wirklich weg. Fünf Formen von Gemeineigentum in der Geschichte und ihre Bedeutung für das Ringen um Vergesellschaftung heute«, in: Arbeit – Bewegung – Geschichte. Zeitschrift für historische Studien 1 (2024).
- Statista: Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Berlin von 2012 bis zum 2. Quartal 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535119/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-berlin/>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.
- Stupka, Jenny: »Die politisch-strategischen und theoretischen Potenziale von Vergesellschaftung«, in: Neue Energie für Vergesellschaftung – Vergesellschaftungsperspektiven im Energiesektor (2023). Siehe: https://communia.de/wp-content/uploads/vergesellschaftung_Broschuere_Web.pdf, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.
- Trautvetter, Christoph: Wem gehört die Stadt? Studie im Auftrag der Rosa Luxemburg Stiftung (2020). Siehe: https://www.rosalux.de/fileadmin/images/Dossiers/Wohnen/wem-gehoert-die-stadt/Studien_13-20_Wem-gehoert_die_Stadt_3.Aufl_Web.pdf, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.
- Vollmer, Lisa/Kuhnhenh, Kai: Bausteine für Klimagerechtigkeit. Gerechte Wohnraumverteilung (2022). Siehe: <https://konzeptwerk-neue-oekonomie.org/>, zuletzt abgerufen am 25.10.2024.

32. Rechte der Natur durch Commons realisieren

Emmanuel Schlichter

Das rechtliche Konzept der Rechte der Natur kann die Debatte über eine ökologische Landwirtschaft bereichern oder gar einen neuen Ansatz bieten. In Berlin greift die Vergesellschaftungsbewegung auf Ideen aus dem 20. Jahrhundert zurück und entwickelt einen Fahrplan für die Überführung von Privateigentum an Boden in Gemeineigentum und seine gemeinwirtschaftliche Verwaltung. Große Wohnungsportfolios sollen vergesellschaftet und in die Hände von Bürger*innen überführt werden.¹ Vergleichbare Arten der Selbstverwaltung und Demokratisierung wurden in der Vergangenheit schon erprobt und können einen Mehrwert für die Bevölkerung schaffen. Im Bereich der Landwirtschaft ist die Situation komplexer und der breit geteilte Erfahrungsschatz derzeit geringer. Hier kann die Anerkennung von Rechten der Natur in Kombination mit den Commons², verstanden nicht als eine bestimmte Art von (Gemein-)Gütern sondern als soziale Systeme, eine bereichernde Inspiration für alternative Verwaltungs- und Nutzungsstrukturen sein.

Was sind Rechte der Natur? Die Diskussion um die Rechte der Natur stellt eine Weiterentwicklung des Umweltrechts dar, die darauf abzielt, der Natur Rechtspersönlichkeit zu- und damit verbundene Rechte anzuerken-

1 Dazu Rabea Berfelde und Justus Henze: *Deutsche Wohnen und Co. Enteignen! Urbane Impulse – Rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage* in diesem Band.

2 In diesem Artikel werden Commons als Management-System nach den acht Prinzipien Elinor Ostroms für ein erfolgreiches Management von Gemeingütern (siehe unten) definiert, das kollektives Handeln ohne Übernutzung ermöglicht. Dazu gehören klare Grenzen, angepasste Regeln, gemeinschaftliche Entscheidungsfindung, effektive Überwachung, abgestufte Sanktionen, Konfliktlösungsmechanismen, minimale Anerkennung von Rechten durch übergeordnete Autoritäten und die Organisation in Ebenen bei größeren Ressourcensystemen.

nen.³ Dadurch soll die vage Staatszielbestimmung in Artikel 20a Grundgesetz⁴, wonach der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere zu schützen hat, ergänzt und effektiviert werden. Ziele der Rechte der Natur sind Schutz der Natur und die Sicherung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Geschützten Ökosystemen würde mit der Zuweisung von Rechtspersönlichkeit ein umfassendes Recht auf Schutz, Erhalt, Pflege, Wiederherstellung und Regeneration zugestanden werden.⁵ Letzteres umfasst den Schutz vor schädlichen Eingriffen, die Förderung der natürlichen Qualität, die Beseitigung bestehender Schäden und die langfristige, selbstregulierende Erneuerung der Ökosysteme. Diese Interessen würden zumindest im Rahmen der juristischen Abwägung mit anderen Rechten Bedeutung erlangen, wie etwa bei der Erteilung von Baugenehmigungen oder auch bei der Gesetzgebung.⁶ Inwiefern den Interessen darüber hinaus Geltung verschafft werden kann, hängt dabei maßgeblich von der Repräsentation des Ökosystems ab.

In vielen Ländern der Welt gibt es inzwischen erfolgreiche Initiativen zur Anerkennung der Rechte der Natur, die unterschiedlich ausgestaltet sind. In Ecuador wurden die Rechte der Natur bereits 2008 in der Verfassung verankert. Eine der ersten konkreteren Entwicklungen war die Anerkennung des »Whanganui River« in Neuseeland als juristische Person, welche durch ein

3 J. Kersten: Die dritte Revolution, S. 96; *Die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Natur bedeutet, dass natürlichen Einheiten wie Flüssen, Wäldern oder Tierarten eigene Rechte zugeschrieben werden, um ihren Schutz und ihre Erhaltung zu gewährleisten. Mit der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit stellen sich Fragen der zulässigen Nutzung, der gerichtlichen Geltendmachung sowie der Verwaltung der neu geschaffenen Einheit, was in rechtlicher Hinsicht insbesondere die Klagebefugnis und die Vertretung dieser Einheit betrifft.*

4 Art. 20a GG verankert den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere als Staatszielbestimmung, die für alle staatlichen Organe verbindlich ist und sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung zu berücksichtigen ist, in der Verfassung. Diese Bestimmung dient als Grundlage für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, ist in Abwägungsentscheidungen einzubeziehen (z.B. der Erteilung von Genehmigungen und kann sogar Grundrechtseingriffe oder Ungleichbehandlungen legitimieren. Darüber hinaus formuliert Art. 20a GG einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber insbesondere zur vorsorgenden Bewältigung von Herausforderungen wie dem Klimawandel und fordert international abgestimmte Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen.

5 So etwa in Art. 71 der Ecuadorianischen Verfassung.

6 R. Steinberg: Rechte der Natur in der Verfassung?, S. 138, 140 ff.

Gremium bestehend aus neun Personen repräsentiert wird.⁷ Dieses Gremium handelt im Namen des Flusses und kann rechtliche Schritte zum Schutz seiner Rechte einleiten. In Indien wurden die Rechte mehrerer Ökosysteme, von Gletschern und Flüssen, durch Gerichtsurteile anerkannt. In einem dieser Urteile des Obersten Gerichtshofs von Uttarakhand wurde betont, dass die Ausübung dieser Rechte durch eine angemessene Vertretungsstruktur gewährleistet werden sollte.⁸ Dieser Ausschnitt aus einer Vielzahl an Entwicklungen verdeutlicht die weltweit steigende Bedeutung der Idee der Rechte der Natur und gleichzeitig die Unterschiede in der konkreten Umsetzung.

Neben der Anerkennung der Rechte der Natur ist die konkrete Ausgestaltung von großer Bedeutung. Dazu gehört die Frage, wer die Rechte von Ökosystemen wahrnimmt, wer für sie spricht, sie repräsentiert und ihre Interessen durchsetzt. Die Repräsentation und Verwaltung von Ökosystemen wird gegenwärtig meist im Zusammenhang mit der Klagebefugnis⁹ besprochen, also der Frage, wer die Rechte der Natur einklagen kann. Hierbei wird häufig ein Vergleich zu juristischen Personen, wie etwa Unternehmen oder Anstalten, gezogen, ohne auf die konkreten Möglichkeiten der Ausgestaltung dieser juristischen Person näher einzugehen.¹⁰ So beschreibt *Andreas Fischer-Lescano* das entstandene Gebilde als eine hybride Person, eine juristische Person, in der menschliche und nichtmenschliche Akteure zusam-

7 Neuseeland (2014): Te Urewera Act, Public Act 2014 Nr. 51.

8 High Court of Uttarakhand at Nainital (2017a) Writ Petition (PIL) Nr. 126 of 2014, 20.03. März 2017. High Court of Uttarakhand at Nainital (2017b) Writ Petition (PIL) Nr. 140 of 2015, 30.03. März 2017.

9 Zum Rechtsbegriff der *Klagebefugnis*: Dieser bezeichnet das Recht, vor Gericht zu klagen. Klagebefugt ist in der Regel, wer geltend machen kann, durch eine Maßnahme oder einen Akt der öffentlichen Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Diese Regelung ist in § 42 Abs. 2II der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verankert und wird durch die Schutznormlehre präzisiert. Diese verlangt, dass die verletzte Norm auch dem Schutz des Klägers dienen muss. Ergänzt wird die Klagebefugnis durch das Verbandsklagerecht, das unter bestimmten Voraussetzungen, die im Umweltrechtsbehelfsgesetz und im Bundesnaturschutzgesetz festgelegt sind, Naturschutzverbänden die Möglichkeit gibt, im Namen des Naturschutzes zu klagen. Die Klagebefugnis im Namen der Natur könnte bei allen Bürgern und Bürgerinnen, Verbänden oder konkret dafür geschaffenen Institutionen liegen. So könnten nicht etwa nur Verbände gegen Baugenehmigungen, die gegen Naturschutzgesetze verstoßen klagen, sondern alle Bürger*innen.

10 A. Fischer-Lescano: Natur als Rechtsperson. Konstellationen der Stellvertretung im Recht, S. 205ff.; D. R. Boyd: The rights of nature: A legal revolution that could change the world,

menkommen und die Interessen der Natur vertreten.¹¹ Jens Kersten bezieht sich ebenfalls allgemein auf juristische Personen, indem er das Prinzip des Artikel 19 Abs. 3 Grundgesetz auf die Natur überträgt, wonach diejenigen Grundrechte auch juristischen Personen zugestanden werden, die ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.¹² Christopher D. Stone sieht die Natur durch Treuhänder oder Anwälte repräsentiert.¹³

Die Parallele zu juristischen Personen zu ziehen ist zwar ein erster Schritt, aber ohne eine konkrete Ausdifferenzierung der Verwaltungs- und Repräsentationsstrukturen sowie der Bestimmung des Repräsentierten wird das Potenzial der Rechte der Natur nicht voll ausgeschöpft und es bleibt eine Lücke in der wissenschaftlichen Analyse. Fischer-Lescano weist in seinen Ausführungen ebenfalls auf die Notwendigkeit hin, Strukturen für eine erfolgreiche Repräsentation der von ihm als Hybridperson bezeichneten Gebilde aus menschlichen und nichtmenschlichen Akteuren zu entwickeln.¹⁴ Nur durch eine detaillierte Ausarbeitung dieser Strukturen kann die theoretische Grundlage in praktische Maßnahmen umgesetzt werden, die zu einer nachhaltigen Veränderung führen.¹⁵

Verschiedene Modellprojekte können illustrieren, welche Möglichkeiten es für eine praktische Umsetzung des Konzepts der Rechte der Natur gibt, wobei das derzeit ambitionierteste Projekt in Spanien liegt. Dort wurde die Lagune Mar Menor als juristische Person anerkannt und in diesem Zusammenhang ein Repräsentantenausschuss, eine Kontrollkommission und ein wissenschaftlicher Ausschuss eingerichtet.¹⁶ Der Repräsentanten-

11 Ebd., 211. Zum Begriff *Stellvertretung*: Darunter ist hier das rechtsgeschäftliche Handeln einer Person im Namen einer anderen Person oder Organisation zu verstehen, wobei die Rechtsfolgen des Handelns den Vertretenen treffen. Dieser Grundsatz ist insbesondere im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt und setzt voraus, dass der*die Vertreter*in über eine entsprechende Vertretungsmacht verfügt, die durch Vollmacht, Gesetz oder gerichtliche Entscheidung begründet sein kann. Für die Rechte der Natur ist die Vertretung dann relevant, wenn Ökosysteme in ihren Rechten anerkannt werden, auch als Entität eine neue Verwaltung zu erhalten, was nicht zwangsläufig der Fall sein muss. Die Repräsentation kann je nach Einzelfall unterschiedlich ausgestaltet sein.

12 J. Kersten: Das ökologische Grundgesetz, S. 100ff.

13 C. D. Stone: Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects.

14 A. Fischer-Lescano: Natur als Rechtsperson. Konstellationen der Stellvertretung im Recht, S. 205.

15 Ebd.

16 Granting Mar Menor and its basin status of a legal person, Act 19/2022, dated 30th September (2022).

ausschuss setzt sich aus Vertreter*innen der öffentlichen Verwaltung und Bürger*innen, die vor Ort wohnen, zusammen, während die Kontrollkommission über ein breites Fachwissen aus verschiedenen Sektoren verfügt. Der wissenschaftliche Ausschuss unterstützt sowohl den Repräsentantenausschuss als auch die Kontrollkommission, indem er wissenschaftliche Kriterien für den ökologischen Zustand des Ökosystems festlegt und geeignete Wiederherstellungsmaßnahmen definiert.¹⁷

Dieses Modellprojekt erfüllt teilweise die Prinzipien erfolgreicher sozialer Systeme der Commons-Bewirtschaftung, die die Nobelpreisträgerin *Elinor Ostrom* mittels empirischer Studien identifizieren konnte. Sie zeigte in ihrer Arbeit, dass Gemeinschaften, die nach bestimmten Prinzipien organisiert sind, natürliche Ressourcen nachhaltig und ökonomisch langfristig verwalten können, wobei der Erhalt der endlichen Ressource den Ausgangspunkt darstellt. Diese acht Prinzipien¹⁸ umfassen:

- **Gut definierte geographische Grenzen:** Diese sind essenziell, um klar festzulegen, wer Zugang zu den Ressourcen hat und unter welchen Bedingungen.
- **Kongruenz zwischen Aneignungs- und Bereitstellungsregeln und lokalen Bedingungen:** Die Regeln müssen fair sein und die lokale Realität widerspiegeln, um Akzeptanz und Effektivität zu gewährleisten.
- **Kollektive Entscheidungsfindung:** Alle betroffenen Parteien sollten in den Prozess der Regelgestaltung einbezogen werden, um die Regeln an lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen.
- **Überwachung der Regeln und des Zustands des Ökosystems:** Es muss eine zuverlässige Überwachung etabliert werden, um die Einhaltung der Regeln und den guten ökologischen Zustand der Natur sicherzustellen.
- **Abgestufte Sanktionen:** Bei Verstößen gegen die Regeln sollten Sanktionen folgen, die je nach Schweregrad des Verstoßes variieren.
- **Konfliktlösungsmechanismen:** Effektive Mechanismen zur Konfliktlösung sind entscheidend, um Auseinandersetzungen fair und zeitnah zu klären.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ E. Ostrom: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*; dort auch zum Folgenden.

- **Anerkennung der Rechte durch übergeordnete Behörden:** Ohne staatliche Anerkennung und Unterstützung können lokale Managementpraktiken leicht untergraben werden.
- **Mehrschichtige Strukturen:** Für die Verwaltung größerer sozial-ökologischer Systeme ist eine mehrschichtige Organisationsstruktur erforderlich.

Wenn die Verleihung von Rechtspersönlichkeit an Ökosysteme mit diesen Prinzipien kombiniert würde, könnte die oben aufgezeigte wissenschaftliche Lücke der konkreten Ausgestaltung der Verwaltungsstrukturen und Repräsentation geschlossen werden. Bei der Anerkennung wäre die Einhaltung dieser Prinzipien Voraussetzung für weitere Schritte. Die Rechte der Natur könnten dann nicht nur ökologische Berücksichtigungspflichten in Gesetzgebungsprozessen stärken und Klagen im Namen der Natur ermöglichen, sondern die Interessen breiter vertreten. Die Vorteile wären konkrete und flexible Möglichkeiten für ein solides, gerechtes und nachhaltiges Management, das durch die Anerkennung eines Rechts dieses sozialen Systems abgesichert würde. Wenn also die Rechte eines Waldes, eines Flusses, eines Moores oder auch eines Ackers anerkannt werden, könnten juristische Personen nach den acht Prinzipien gestaltet werden, deren oberste Prämisse die Erhaltung der Natur ist, gefolgt von der Wahrung der Interessen der Nutzer*innen und schließlich der Sicherung der wirtschaftlichen Interessen. Diese diversen Interessen würden auf lokaler Ebene ausgehandelt. Dort würden auch Konflikte gelöst, da die Strukturen lokale Konfliktlösungsmechanismen integrieren. Somit wird nicht nur die ökologische Nachhaltigkeit, sondern werden auch die Interessen lokaler Gemeinschaften gefördert und es wird ihnen ermöglicht, sich aktiv an der Verwaltung ihrer natürlichen Umwelt zu beteiligen.

In der Landwirtschaft bietet sich mit Hilfe dieser Kombination die Gelegenheit, ökologische Nachhaltigkeit zu fördern, unter gleichzeitiger Berücksichtigung lokaler Interessen und Besonderheiten. Ziel ist es, die Natur zu erhalten und sogar zu regenerieren, wobei verschiedene Ökosysteme eine Rolle spielen. So hat die landwirtschaftliche Nutzung Auswirkungen auf Wasserkörper, Wälder, Grünland und den Acker selbst. Hier können einzelne Akteure in übergeordnete Strukturen eingebunden werden. Die Interessen der Natur werden durch die Etablierung von Verwaltungsstrukturen nach den oben dargestellten Prinzipien in den Aushandlungsprozess der Nutzung integriert, anstatt dass gesetzliche Verbote die Nutzung einschränken.

Würden beispielsweise Rechte von Wäldern oder Äckern anerkannt und die Rechtspersönlichkeit nach den dargestellten Leitlinien ausgestaltet, würden Praktiken wie Agroforstwirtschaft, ökologische Landwirtschaft und nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden gefördert, da sie den Prinzipien eher entsprechen als industrielle Landwirtschaft. Erschwert wird die Operationalisierung des Konzepts der Rechte der Natur allerdings durch den Umstand, dass Ackerflächen in der Regel einem Eigentümer gehören und von einem Betrieb bewirtschaftet werden. Diese Konstellation macht es schwieriger kollektive Entscheidungsprozesse und eine entsprechende Repräsentationsstruktur auszugestalten.

Flächen in öffentlichem Besitz könnten jedoch als Standorte für Modellprojekte dienen. Da öffentliche Flächen vom Grundgedanken der Gemeinschaft bzw. Gesellschaft gehören, sollten sie auch Mitbestimmungsmöglichkeiten bieten, was mit diesem Konzept möglich ist. Die Überführung in Commons, abgesichert durch Rechte der Natur, wäre eine Alternative zur gemeinnützigen Verpachtung öffentlicher Flächen.¹⁹ Statt einer demokratischen Pachtvergabe würden hier die Rechte an Flächen und Ökosystemen ausgehandelt. Die Erfahrungen der Nationalparkverwaltungen, die häufig mit Universitäten, Forschungseinrichtungen, Naturschutzorganisationen und anderen öffentlichen und privaten Akteuren zusammenarbeiten, könnten hier hilfreich sein. Die Nationalparke selbst arbeiten bereits nach Prinzipien, die mit den Prinzipien der Commons teilweise Überschneidungen haben.

Zudem gibt es verschiedene Ausprägungen der nachhaltigen Verwaltung, die kongruent mit den Commons-Prinzipien in Europa ist und deren Erfahrungen genutzt und übertragen werden können. Dazu zählen die genossenschaftlich verwaltete Wanderweidewirtschaft im Oberallgäu²⁰, die gemeinschaftlichen Waldflächen in Galizien²¹, diverse Formen der Landnutzung in Rumänien²² und das historische Common Land in England²³, die

19 Dazu *Annebella Jakab und Jan Brunner: Gemeinwohlverpachtung* in diesem Band.

20 J. P. Blau: *Commoning und Wanderweidewirtschaft. Rechtler*innen im Oberallgäu*, S. 303-316.

21 M. Marey-Pérez et al.: *Rural development and private communal forestland: the case of Montes Veciñais en Man Común, Galicia (Spain)*; M. Marey-Pérez et al.: *Does higher owner participation increase conflicts over common land? An analysis of communal forests in Galicia (Spain)*, S. 533-543.

22 K. Baker-Smith: *Small Farms, Commons and Land Grabbing in Romania*.

23 G. Clark/A. Clark: *Common Rights to Land in England*, S. 1475-1839.

alle ökologische Nachhaltigkeit und lokale Selbstverwaltung fördern. In der Weidewirtschaft im Oberallgäu wird das Potenzial in der Landwirtschaft besonders deutlich. Hier bewirtschaften die Nutzungsberechtigten das Land in Form einer Genossenschaft. Dieses Modell basiert auf einer Kombination von traditionellen Gewohnheitsrechten und dem modernen deutschen Genossenschaftsrecht. Die Landtitel sind direkt an die Häuser in den lokalen Dorfgemeinschaften gebunden, wodurch die Haushalte automatisch Stimmrechte in der Genossenschaft erhalten. Diese Struktur ermöglicht es den Mitgliedern, aktiv über die Nutzung des Landes mitzuentcheiden und Ämter in der Kooperative zu übernehmen. Diese Form der gemeinschaftlichen Verwaltung fördert nicht nur die nachhaltige Nutzung der Weideflächen, sondern stärkt auch das soziale Gefüge und die wirtschaftliche Eigenständigkeit der lokalen Gemeinschaft.

Die Anerkennung der Rechte der Natur in Kombination mit der Einführung der Prinzipien der Commons kann somit Leitlinien für eine nachhaltige Landwirtschaft und nachhaltigen Naturschutz vorgeben und die Grundlage für eine Veränderung der Bewirtschaftung bilden. Dies würde nicht nur die ökologische Integrität stärken, sondern auch die Lebensgrundlagen von Landwirten und Landwirtinnen und Gemeinden langfristig sichern. Dabei hat die Verbindung der Rechten der Natur mit den Commons eine Vielzahl an Vorteilen, die insbesondere darin liegen, Grenzen der Nutzung festzulegen und die Commons anschlussfähig zu machen. Darüber hinaus ist die Zielsetzung der Erhaltung der Natur als zentrale Prämisse festgelegt, die Umsetzung flexibel anpassbar, einfach über verschiedene Bereiche skalierbar und inspiriert generell ein Umdenken bei den Nutzern und Nutzerinnen der Natur. In einem Zug könnten so die Rechte der Natur etabliert und die Prinzipien der Commons umgesetzt werden, was die Art und Weise der Naturnutzung revolutionieren würde.

Offen bleibt allerdings, wie die ökonomischen Zwänge der landwirtschaftlichen Betriebe in diesem Ansatz berücksichtigt werden können. Sicher ist, dass Landwirte und Landwirtinnen für ihre Leistungen im Natur- und Bodenschutz, im Gewässerschutz und bei der Regeneration der Umwelt eine monetäre Wertschätzung erfahren müssen. Für Menschen aus der Landwirtschaft ist die Beteiligung an Initiativen zu »Rechten der Natur und Commons« wiederum eine Möglichkeit, stärker mit der Gesellschaft in Dialog zu sein und ihren Perspektiven Gehör zu verschaffen, Verständnis für ihre wirtschaftlichen Zwänge zu wecken und Lösungen für diese nicht allein tragen zu müssen.

Initiativen

Eine nicht vollständige Übersicht von Initiativen in verschiedenen EU-Ländern:

Deutschland

- Rechte der Natur e.V.: Ein Verein für Projekte zur Anerkennung und Umsetzung der Rechte der Natur
- Netzwerk Rechte der Natur e.V.: Ein Verein, der die verschiedenen Akteure zu den Rechten der Natur in Deutschland zusammenbringt
- Volksbegehren Rechte der Natur in Bayern: Ein Volksbegehren in Bayern, welches die Rechte der Natur in der bayerischen Verfassung verankern möchte

Spanien

- Die Lagune Mar Menor wurde als Rechtssubjekt aufgrund von 600.000 Unterschriften von Bürger*innen anerkannt (2023)
- Die Stadt Serra de Outes (Galizien) erkennt die Rechte des Flusses Tins an (2024)

Frankreich

- Bürgererklärung zu den Rechten des Tet-Flusses (2021)
- Prinz Charles von Wales Terra Carta erklärt Charta zur Anerkennung der Rechte der Natur (2021)

Irland

- Der Bezirksrat von Fermanagh und Omagh in Irland hat einen Antrag auf Anerkennung der Rechte der Natur verabschiedet (2021)
- Derry and Strabane District Council in Irland beantragte, dass der Rat zwei Workshops für die Bevölkerung abhält und mit der lokalen Bevölkerung und den Interessenvertretern zusammenarbeitet, um eine Erklärung über die Rechte der Natur für das Gebiet des Rates auszuarbeiten, die dem Rat zur Annahme vorgelegt werden soll. (2021)

- Juristen schlugen der Citizens Assembly on Biodiversity Loss in Irland ein Referendum vor, um die Rechte der Natur in der Verfassung zu verankern. Im November stimmte die Versammlung mit 83 Prozent dafür, diesen Vorschlag der Regierung zu empfehlen. (2022)

Polen

- Bürgerentwurf eines Gesetzes über die Rechte und die Rechtspersönlichkeit des Flusses Oder (2023)

Schweden

- Abgeordnete schlägt Verfassungsänderung zur Anerkennung der Rechte der Natur vor (2019)

Niederlanden

- Die Rugvin Foundation beruft Sedna den Schweinswal in ihren Vorstand (2024)
- Niederländische Petition zur Anerkennung der Rechte der Maas/Meuse (2023)
- Die Gemeinde Eijsden-Margraten beantragt die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an die Natur auf dem Gemeindegebiet (2023)
- Die Gemeinde Noardeast-Frysl beantragt den besonderen Rechtsstatus des Wattenmeeres (2019)

Literaturverzeichnis

- Baker-Smith, Katelyn: Small Farms, Commons and Land Grabbing in Romania, *Eco Ruralis* 2017. Siehe: https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/ro-small_farms_and_commons.pdf, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.
- Blau, Jill Philine: »Commoning und Wanderweidewirtschaft. Rechtler*innen im Oberallgäu«, in: *Peripherie* 2 (2018), S. 303-316.
- Boyd, David R.: *The rights of nature: A legal revolution that could change the world*, Toronto: ECW Press 2017.
- Clark, Gregory/Clark, Anthony: *Common Rights to Land in England, 1475-1839*, Cambridge University Press 2002.

- Fischer-Lescano, Andreas: »Natur als Rechtsperson. Konstellationen der Stellvertretung im Recht«, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* (2018), S. 205-217.
- Granting Mar Menor and its basin status of a legal person, Act 19/2022, dated 30th September (2022). Siehe: https://www.um.es/documents/23559040/35080450/LEY+19_2022+IN+ENGLISH.pdf, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.
- Kersten, Jens: *Das Ökologische Grundgesetz*, München: C.H. Beck 2022.
- Kersten, Jens: »Die dritte Revolution«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6 (2022). Siehe: <https://www.blaetter.de/ausgabe/2022/juni/die-dritte-revolution>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.
- Marey-Pérez, Manuel/Rodríguez Vicente, Verónica/Crecente Maseda, Rafael/Fernández Alonso, Sergio: *Rural development and private communal forestland: the case of Montes Veciñais en Man Común, Galicia (Spain)*, 2005.
- Marey-Pérez, Manuel/Díaz-Varela, Emilio/Calvo-González, Alexia: »Does higher owner participation increase conflicts over common land? An analysis of communal forests in Galicia (Spain)«, in: *iForest – Biogeosciences and Forestry*, 8 (4) (2015), S. 533-543.
- Ostrom, Elinor: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990.
- Steinberg, Rudolf: »Rechte der Natur in der Verfassung?«, in: *NVwZ* 2023, S. 138-145.
- Stone, Christopher D.: »Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects«, in: *45 Southern California Law Review* 450 (1972), S. 450-501.

Weiterführende Literatur

- Adloff, Frank/Busse, Tanja: *Welche Rechte braucht die Natur? Wege aus dem Artensterben*, Frankfurt/New York: campus 2022.
- Constitucion de la Republica del Ecuador 2008. Siehe: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.
- Gutmann, Andreas: »Die Rechte der Natur. Zur ökologischen Eigenrechtsidee«, in: Anselm, Reiner/Heinze, Martin/Mitscherlich-Schönherr, Olivia (Hg.): *Kann das Anthropozän gelingen?, Krisen und Transformationen der menschlichen Naturverhältnisse im interdisziplinären Dialog*, Berlin/Boston: De Gruyter 2024.

Kersten, Jens: »Natur als Rechtssubjekt«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27 (2020). Siehe: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/305893/natur-als-rechtssubjekt/>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

Robbenklage: VG Hamburg, Decision of 22 March 1988, 7 VG 2499/88.

Wesche, Tilo: *Die Rechte der Natur*, Berlin: Suhrkamp 2023.

Wolf, Rainer: »Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?«, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 451 (2022), S. 451-464.

33. Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung von Bodenbeziehungen

Katja Schubel

Boden ist nicht vermehrbar und bildet zugleich die Grundlage allen Lebens. Auf dem Land wie in der Stadt ist die menschliche Beziehung zum Boden daher zentral für die soziale Architektur, also die Gesamtheit gesellschaftlicher Strukturen. Deren Gestalt beeinflusst wiederum das zwischenmenschliche Mit- und Füreinander. Bodenbeziehungen bestimmen somit über alle Facetten des täglichen Zusammenlebens. Ihre Form steht in Wechselwirkung zum geltenden Rechtssystem. Wie das Recht das gesellschaftliche Verhältnis zum Boden konstituiert und rahmt, hat daher wesentliche Bedeutung für Gemeinwohl- und Demokratiefragen. Dies gilt umso mehr, da die zur Verfügung stehende Bodenfläche begrenzt ist, was Nutzungs- und damit Verteilungskonflikte beinahe unausweichlich macht. Richtungsweisend ist hier insbesondere, ob und wem rechtlich Zugang zu Land gewährt wird und welche Verfahren das Recht zur Entscheidung über die Nutzung des Bodens etabliert. Gegenwärtig gestehen viele Rechtsordnungen Einzelpersonen Privateigentum an Land zu. Auf nationaler Ebene ergibt sich der Schutz von Privateigentum an Boden aus Artikel 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Eigentumsrechte sind absolute Rechte, die kennzeichnet, dass die Inhaberin die Verfügungsmacht sowie das alleinige Nutzungsrecht innehat, und somit andere von der Nutzung ausschließen kann. Die Eigentümerin kann das Recht zur Nutzung aber – beispielsweise durch Abschluss von Miet- oder Pachtvertrag – auf Zeit an andere übertragen. Zugleich betont der zweite Absatz von Artikel 14 GG die soziale Funktion des Eigentums sowie die Gemeinwohlbindung des Eigentumsgebrauchs, woraus sich die gesetzgeberische Möglichkeit ergibt, den Umgang mit Bodeneigentum durch Erlass von einfachem Recht zu beschrän-

ken.¹ Dies ändert allerdings nicht, dass Privateigentum an Boden insgesamt weitreichende Befugnisse verleiht, und vor allem einiges an räumlicher Entscheidungsmacht vermittelt. Noch dazu ist privates Bodeneigentum gegenwärtig in wenigen Händen konzentriert: Große Bevölkerungsteile können sich Zeit ihres Lebens weder den Erwerb von Grundstücken leisten noch werden sie Land erben.² Diese ungleiche Verteilung ist Ursprung unterschiedlichster sozialer Ungerechtigkeiten sowie demokratischer Missstände.

In der Stadt und auf dem Land: Verdrängung, Recht und Widerstand

Ein Blick auf Stadtentwicklungsprozesse unterstreicht das.³ Silhouette und Charakter einer jeden Stadt sind abhängig von Verteilung und Umgang mit Bodeneigentum. Wenn ein Grundstück nicht im kommunalen, sondern in privatem Eigentum steht, dann hat die Privateigentümerin grundsätzlich die verfassungsrechtlich geschützte Bestimmungsmacht über dessen Entwicklung und Nutzung inne. Dieser Entscheidungsfreiheit setzt insbesondere das öffentliche Baurecht Grenzen. Dazu zählen das im Baugesetzbuch des Bundes geregelte Bauplanungsrecht als auch das im jeweiligen Bundesland geltende Bauordnungsrecht sowie sonstige baurechtsrelevante Vorschriften. Die Gemeinde kann indirekt Einfluss auf die Bebauung und Nutzung von privaten Grundstücken nehmen, indem sie Baupläne aufstellt, Baugenehmigungen erteilt oder versagt.⁴ Das Planungsrecht enthält auch Instrumente, die es der Kommune ermöglichen, mit Privaten zu kooperieren und konkreter auf die Entwicklung eines Grundstücks einzuwirken. Ein Instrument dieser Art ist der städtebauliche Vertrag i.S.v. § 11 BauGB.⁵ In einem solchen Vertrag können sich Private verpflichten, auf einen im eigenen oder kommunalen Eigentum stehenden Grundstück ein bestimmtes Baupro-

1 A. Holm/S. Horlitz: Zusammenfassung Kurzgutachten. Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, S. 28f.

2 D. Super: A New, New Property; C. Iaione/S. Foster: City as a Commons, S. 286.

3 H.-J. Vogel: Bodenrecht und Stadtentwicklung, S. 1544.

4 Das Öffentliche Baurecht ist in dieser Hinsicht zwar einer der wichtigsten Bereiche des einfachen Rechts, aber auch andere Rechtsbereiche treffen Vorgaben für die zulässige Gestaltung und Nutzung von Bodeneigentum.

5 Ein anderes Instrument der kooperativen Planung ist beispielsweise der Vorhaben- und Erschließungsplan i.V.m. einem Durchführungsvertrag i.S.d. § 12 BauGB.

jekt umzusetzen. Für Kommunen ist eine derartige Kooperation besonders dann interessant, wenn es im Gemeindehaushalt an finanziellen Mitteln für ein Projekt fehlt, dessen Verwirklichung aber positive Veränderungen verspricht. Gegenstand einer Vereinbarung könnte etwa sein, dass ein Kaufhaus errichtet werden soll, um neue Arbeitsplätze zu schaffen. Bei solchen Kooperationsbeziehungen erlangt eine Privateigentümerin oder Investorin die Möglichkeit, an Planungsentscheidungen in einer Kommune mitzuwirken. Dabei ist hervorzuheben, dass die Knappheit finanzieller Ressourcen in Kommunen diese von privaten Investoren abhängig machen und ihre Verhandlungsposition dadurch geschwächt werden kann.⁶ Insofern erfolgt die Anwendung solcher auf Kooperation gerichteter Planungsinstrumente in einem Spannungsfeld aus gemeindlicher Planungskompetenz, privater ökonomischer Macht von Eigentümer*innen sowie Investoren (oft in Personalidentität), den Anliegen der von der Planung betroffenen Nachbar*innen sowie den berührten Gemeinwohlbelangen.⁷ Das kann intrikate Konstellationen hervorbringen: Läuft beispielsweise der befristete Mietvertrag eines Vereins aus, der ein Grundstück und ein darauf befindliches Gebäude über viele Jahre hinweg nutzte, um dort ein soziokulturelles Zentrum zu betreiben und wird der Vertrag nicht verlängert, stattdessen aber einer Investorin das Recht gewährt, dort ein Bauprojekt umzusetzen, dann können die bisherigen Nutzer*innen dagegen kaum etwas ausrichten. Was bleibt, ist der bittere Beigeschmack beim Vorbeilaufen, wenn da, wo zuvor ein Treffpunkt war, der Menschen aus sozialen statt kommerziellen Zwecken zusammenbrachte, nun ein Einkaufszentrum steht.⁸ Eine bodenpolitische Entscheidung wie diese, die das Verschwinden gemeinschaftlicher Orte zumindest in Kauf nimmt, geht nicht zuletzt auf Kosten des Quartiersgemeinwohls.⁹

6 RosaLux: Städtebaulicher Vertrag. Siehe: <https://nds.rosalux.de/news/id/42896/staedtebaulicher-vertrag>, zuletzt abgerufen am 07.11.2024; dazu auch J. Knieling/F. Othengrafen/T. Preising: Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung.

7 Dazu etwa O. Reidt, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr: BauGB § 11, Rn. 8.

8 Zu der Problematik, welche Nutzungsweisen sich in der Regel durchsetzen und den dahinterstehenden Logiken auch: H.-J. Vogel: Bodenrecht und Stadtentwicklung, S. 1545.

9 Denn Freiräume und Grünflächen sind aus sozialen wie ökologischen Gründen – die ohnehin eng verzahnt sind – für eine resiliente Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung. Zu Komplexität und Bedeutung einer am Gemeinwohl orientierten Innenentwicklung Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

Verdrängung ist in vielen Städten allgegenwärtig. Dabei ist für die Öffentlichkeit nicht immer zu erkennen, welche Akteure und damit auch wessen finanzielle Interessen genau hinter derartigen Entwicklungen stehen.¹⁰ Mangelnde Mitbestimmung bei der Gestaltung der urbanen Umgebung geht oft Hand in Hand mit Intransparenz beim Ausverkauf von öffentlich zugänglichen und gemeinsam genutzten Flächen und Infrastrukturen.¹¹ Dagegen regt sich schon seit Jahrzehnten auf vielfältige Weise Widerstand. Zahlreiche Kämpfe um ein »Recht auf Stadt«¹² haben weltweit urbane Boden- und Raumnutzung als wesentliche Angelegenheit demokratischen Zusammenlebens in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt. Vielerorts waren die Proteste nicht nur vorübergehender Natur, sie beschränkten sich nicht auf Demonstrationen, sondern sind mit der Wiederaneignung von Flächen und Raum verbunden. Darunter ist die bewusste sowie regelmäßige Nutzung im Bewusstsein von und in Widerspruch zu bestehenden Eigentumsrechten zu verstehen.¹³ Es handelt sich um eine konkrete politische Strategie zivilgesellschaftlicher Kräfte, um auf mehr Gestaltungsmacht und Gemeinwohlorientierung der Stadtentwicklung hinzuwirken.¹⁴ Dieser Einsatz für eine »grundsätzlich andere Stadt, ja eine andere Gesellschaft«¹⁵ hat schon stattgefunden, bevor Boden und mit ihm verbundene Gebäude zu Spekulationsobjekten wurden.¹⁶ Die Dynamiken der Finanzialisierung tragen nun noch zu einer Verschärfung der Lage bei.¹⁷ Dies betrifft nicht nur städtischen Boden: Steigende Bodenpreise sorgen für höhere Mieten in der Stadt und wachsende Pachtpreise auf dem Land. Beides resultiert aus der engen

10 Dazu G. Keller/K. Schlieter: Ein roter Teppich für jeden Investor. Der Soziologe erklärt, was Share Deals wie beim Kudamm-Karree in Berlin bewirken, Berliner Zeitung vom 15.06.2018. Siehe: <https://www.berliner-zeitung.de/archiv/andrej-holm-ein-roter-teppich-fuer-jeden-investor-li.1387219>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

11 Dazu Felicitas Sommer: *Wie intransparent ist Grundeigentum in Deutschland?* in diesem Band.

12 D. Harvey: *Rebel Cities: From the Right to City to the Urban Revolution*.

13 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Glossar für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung, 2020, S. 36.

14 A. Holm/D. Gebhardt: *Initiativen für ein Recht auf Stadt*, S. 15; K. Schubel: *Demokratisierung städtischen Raums. Ein Recht für Urban Commons*, S. 9.

15 Ebd., S. 9.

16 Ebd., S. 15.

17 Dazu Susanne Heeg: *Finanzialisierung – ein Problem in der Stadt wie auf dem Land in diesem Band sowie das Interview mit Susanne Heeg und Hannes Langguth*.

Verzahnung des Rechts mit der kapitalistischen Wirtschafts- und Sozialordnung.¹⁸ Bereits deren Etablierung ging mit einem grundlegenden Wandel des gesamtgesellschaftlichen Verhältnisses zum Boden einher, den das Recht erst ermöglicht hat.¹⁹ Genauer fanden Einhegungen statt, worunter die Prozesse der Verdrängung von Subsistenzwirtschaften, also lokalen System der kollektiven Landnutzung und Selbstversorgung, zu verstehen sind. Deren Zerstörung geschah zunächst in Europa, dann weltweit und unter Ausübung kolonialer Gewalt. Dabei wurde auch ein gewisses Naturverständnis marginalisiert, wie es etwa Indigene Rechtskulturen kennzeichnet, wonach Menschen als »custodian« (dt. Behüterin) oder »guardian« (dt. Beschützerin) der Natur auftreten.²⁰ Im Gegensatz dazu beruhen kapitalistische Verhältnisse auf der Wahrnehmung der Natur als den Menschen untergeordnet. Das geltende Recht spiegelt und manifestiert dies. Dazu gehört, dass Land rechtlich als Ware behandelt wird (sogenannte *Kommodifizierung*).²¹ Das ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit: in Indigenen Kulturen ist es etwa gängig, Land als Beziehungsform zu verstehen, die Mensch und Natur zusammenhält und daher ebenso wenig mit einem Preisschild versehen werden sollte wie Wolken oder der Wind.²² Im Gegensatz dazu kommodifiziert das geltende Recht Land und lässt insgesamt die Ausbeutung der Natur zugunsten von Wachstums- und Gewinnlogiken zu. Am Bestehen planetarer Grenzen vermag dies allerdings nichts zu ändern. Dementsprechend heißt es im jüngsten Synthesebericht des *Intergovernmental Panel on Climate Change*²³, es brauche tiefgreifende Veränderungen der weltweit dominanten gesellschaftlichen Lebensweisen, um der Klimakrise noch begegnen zu

18 Dazu unter anderem: K. Polanyi: *The Great Transformation*; R. D'Souza: *What's Wrong with Rights*; K. Pistor: *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*.

19 Ebd.

20 Dazu Midnight Notes Collective: *The New Enclosures*, Midnight Notes; S. Federici, *Re-enchanted the World: Feminism and the Politics of the Commons*, S. 15.; M. Kawharu: *Kaitiakitanga: A Maori Anthropological Perspective of the Maori*; G. Micciarelli: *Hacking the legal*, S. 122.

21 J. Helbling: *Lexikon der Globalisierung*, S. 186.

22 R. D'Souza: *What's Wrong with Rights*, S. 5; dazu auch die Rede von Chief Seattle: <https://www.csun.edu/~vcpsyoo/seattle.htm>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

23 IPCC AR6 SYR, S. 53, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf, abgerufen am 28.10.2024.

können.²⁴ Diese Notwendigkeit grundlegender Transformationen betrifft gerade auch die Rechtsordnung: denn Recht und Kapitalismus haben sich in Abhängigkeit voneinander entwickelt und konstituieren sich gegenseitig.²⁵ Dasselbe gilt für das vorherrschende Politik-²⁶ und Demokratieverständnis²⁷, wie es die Kämpfe im und um den urbanen Raum akzentuieren.

Transformatives Potenzial von Commons-Public-Partnerships

Auf internationaler Ebene existieren einige Übereinkommen, etwa die *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* oder die *Neue Urbane Agenda*, in denen abstrakte Vorgaben für nachhaltige Transformationen formuliert werden. An der Abstraktheit dieser Vorgaben mag es wohl auch liegen, dass sie kaum umgesetzt wurden. Um das zu ändern, soll die *Neue Leipzig Charta* einen politischen Rahmen zu deren Umsetzung bieten.²⁸ Die Charta ist ein Soft-Law-Dokument und wurde im Jahr 2020 von den zuständigen europäischen Ministerinnen und Ministern verabschiedet.²⁹ Sie trägt den Untertitel »Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl« und beruht auf der Prämisse, dass sich die verschränkten sozialen und ökologischen Herausforderungen unserer Zeit direkt auf lokaler Ebene auswirken und hier auch bewältigt werden müssen.³⁰ Dafür brauche es eine nachhaltige Flächen- und Bodenpolitik sowie die Abstimmung von Kommunen untereinander und mit dem ländlichen Raum.³¹ Als Prinzipien für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung nennt die Charta u.a. einen ortsbezogenen, partizipativen

24 Ebd.

25 D. Loick: Juridismus. Konturen einer kritischen Theorie des Rechts, S. 161.

26 Ebd., S. 164.

27 G. Micciarelli: Hacking the legal, S. 122.

28 Die Neue Leipzig Charta (NLC), 2020.

29 Das bedeutet, dass ihre Vorgaben unverbindlicher Natur sind. Soft Law hat jedoch rechtspolitische Wirkung und kann ein Schritt auf dem Weg zur Verrechtlichung einer Norm bedeuten. Welche rechtspolitische Bedeutung die Neue Leipzig Charta hat, zeigt sich jüngst auch darin, dass im Rahmen der Novelle des Baugesetzbuches die §§ 1ff. des deutschen Baugesetzbuches an die drei Dimensionen der Charta (gerecht, grün und produktiv) angepasst werden soll. Dazu K. Schubel Fn. 9 in diesem Band

30 NLC, S. 1.

31 Ebd., S. 4.

Mehrebenen-Ansatz.³² Gerade die städtische Quartiersebene sei stärker einzubeziehen und es bedürfe rechtlichen Rahmenbedingungen, die auf dem Partnerschaftsprinzip beruhen. Besonders neue Formen der Mitgestaltung in Form der Koproduktion sollen gefördert werden. Ein innovatives Rechtsinstrument für koproduktive Mehr-Ebenen-Kooperationen sind *Commons-Public-Partnerships* (CPP).³³ Darunter sind Partnerschaften zwischen Staat oder Kommune und der als Commons organisierten Zivilgesellschaft zu verstehen. Solche Kooperationen könnten Bodenbeziehungen grundlegend transformieren, in dem Sinne, dass sie eine tiefgreifende Demokratisierung der Stadt- aber auch der Landentwicklung und somit deren Ausrichtung am Gemeinwohl ermöglichen.

Einen theoretischen Ausgangspunkt für die Konzeption von CPP bildet die Feldforschung von *Elinor Ostrom* zu *Common Pool Ressourcen* (CPR), für die sie als erste Frau den Wirtschaftsnobelpreis erhielt.³⁴ Mit ihrem Team hatte sie weltweit die Verwaltungsstrukturen von Gütern betrachtet, die der gemeinsamen Nutzung offenstehen und von einer lokalen Gemeinschaft von Nutzer*innen selbst verwaltet werden.³⁵ Dabei identifizierten sie acht Designprinzipien, die bei langfristig bestehenden und gut funktionierenden Institutionen der kollektiven Verwaltung vorliegen.³⁶ Eines dieser Prinzipien ist eine polyzentrische Organisation und ein weiteres, dass der Staat die von den Nutzer*innen selbstgesetzten Verwaltungsstrukturen anerkennt. Die Erkenntnisse von *Ostrom* zu funktionierenden Commons konnten der wirkmächtigen These der »Tragedy of the Commons« etwas entgegensetzen, die der Biologe *Garrett Hardin* in einem Aufsatz im Jahr 1968 postuliert hatte.³⁷ Darin hieß es, unbeschränkter Zugang und kollektive Nutzung einer Ressource müssten zwangsläufig deren Übernutzung zur Folge haben. Um dies zu verhindern, bedürfe es entweder der staatlichen Regulierung oder einer

32 Ebd., S. 2.

33 Dazu I. Feichtner: The Law Clinic Transformation Law, Blog The New Institute, Beitrag vom 18.09.2023; T. Schilderoth/K. Schubel: Commons Public Partnerships als Instrument des städtischen Klimaschutzes.

34 Siehe: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.

35 E. Ostrom: Governing the Commons.

36 Dazu E. Schlichter: Rechte der Natur durch Commons realisieren in diesem Band.

37 G. Hardin: The Tragedy of the Commons, S. 1243ff.; vgl. E. Ostrom, Governing the Commons, S. 2.

Privatisierung der Ressource. *Garett* hatte jedoch kein Commons beschrieben, sondern die Strukturen eines Open Access Regimes, dass gerade keine Gemeinschaft und auch keine Regulation der Nutzung der Ressource existiert.³⁸ Seine Schlussfolgerungen gelten daher gerade nicht für Commons Ressourcen, deren gemeinschaftliche Verwaltung – insbesondere wenn möglichst viele der Designprinzipien erfüllt sind – dauerhaft nachhaltig gelingt.

Ostroms Arbeit hat Forscher*innen der verschiedensten Disziplinen dazu angeregt, kollektive Verwaltungssystemen jenseits von Markt und Staat näher zu untersuchen. Unter der Bezeichnung als Commons werden diese besonders im Rahmen der jüngeren Transformationsforschung immer öfter Gegenstand von Betrachtungen. Wie die terminologische Reduktion von »Commons Ressource« zu »Commons« bereits vermuten lässt, ist der Begriff Commons weiter und umfasst neben einer gemeinsam genutzten Ressource auch die Beziehungen der selbstorganisierten Nutzer*innen zu dieser und zueinander. Dies soll der Erkenntnis Rechnung tragen, dass ein Commons kein feststehender Zustand, sondern stets das Ergebnis sozialer Prozesse ist.³⁹ Commons sind danach soziale Systeme der Selbstverwaltung, in denen »eine Vielzahl von Menschen (eine Gemeinschaft von Commonern) sich eine oder mehrere Ressourcen teilen und diese sowie ihre eigenen Beziehungen und (Re-)Produktionsprozesse durch horizontales gemeinsames Tun (dem Commoning) regeln«.⁴⁰ Ein praktisches Beispiel für solch ein Commons ist der Zusammenschluss von Anwohner*innen im städtischen Quartier zur kollektiven Pflege und Nutzung eines Gartens, wie am Rande des Tempelhofer Feldes in Berlin (*Urban Gardening*).⁴¹ Auch auf dem Land sind derartige Gemeinschaftsprojekte zu finden, wie etwa Höfe in Brandenburg, auf denen eine Gruppe von Personen bedürfnisorientiert Landwirtschaft betreibt sowie Kulturangebote organisiert (*solidarische Landwirtschaften*).⁴² Für die spe-

38 D. S. Wilson: Commons größer denken, S. 346.

39 P. Linebaugh: The Magna Carta Manifesto: Liberties and Commons for all, S. 59.

40 Aus dem Engl. übersetzt, nach M. de Angelis: Omnia sunt Communia, S. 10.

41 Urban Gardening Berlin: <https://www.visitberlin.de/de/urban-gardening-berlin>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

42 Gemeinschaftshöfe Brandenburg: <https://www.bio-berlin-brandenburg.de/bio-wissen/bio-in-der-region/gemeinschaftshoeft/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; Solidarische Landwirtschaft: <https://www.solidarische-landwirtschaft.org/startseite/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024. In Brandenburg hat das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) im Sommer 2024 einen Förderaufruf für kleine Projekte der

zifischen sozialen Praktiken, die solche Commons hervorbringen, wurde ein eigener Begriff geprägt: »Jedes Commons entsteht durch Commoning. Commoning hat drei symbiotische Aspekte: soziales Miteinander, bewusste Selbstorganisation durch Gleichrangige [so genannte Peer Governance] und selbstbestimmtes Wirtschaften: Die ›Triade des Commoning‹.«⁴³ Das »Commoning« (dt. Gemeinschaffen) kennzeichnet, dass das gemeinsame Tun hier gerade nicht von kapitalistischen Logiken der Kommodifizierung bestimmt wird,⁴⁴ sondern auf Beziehungsweisen der konkret gelebten Solidarität beruht.⁴⁵ Commons als sozialen Systemen liegt eine Ontologie – also ein Seinsverständnis – der Relationalität zugrunde, wonach die Wurzeln des Seins letztlich in den Beziehungen zur menschlichen und natürlichen Umwelt liegen.⁴⁶ Die Betonung liegt hier auf der gegenseitigen Abhängigkeit und zugleich Zusammengehörigkeit allen Lebens, wobei individuelle Selbstbestimmung und Wohlbefinden nicht an Bedeutung verlieren, aber als Bestandteil eines Beziehungsnetzes verstanden werden, in dem Freiheit-in-Bezogenheit besteht.⁴⁷ In den südafrikanischen Bantu-Sprachen existiert dafür der Begriff »Ubuntu«. Wenn Commons auf städtischer Quartiersebene entstehen, stellen sie zumeist einzigartige Orte des nachbarschaftlichen Mit- und Füreinanders dar. Auch im ländlichen Raum können solche Projekte Begegnungsorte schaffen, die über die Gemeinschaft aktiv Beteiligter hinausreichen. Auf diese Weise leisten solche selbstverwalteten Räume einen Beitrag zum Gemeinwohl und schaffen Sphären der Kommunikation für ein diverses Publikum, die nicht nur für den Alltag der jeweiligen Referenzgemeinschaft bereichernd sind. Zugleich ermöglichen sie es, lokale soziale Ungerechtigkeiten und ökologische Schieflage kollektiv zu bearbeiten. Wie *Giuseppe Micciarelli* betont, stellen Commons hybride Gebilde dar, die irgendwo zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre liegen und genau deshalb dazu fähig sind,

solidarischen Landwirtschaft gestartet: Pressemitteilung, MLUK vom 31.07.2024, <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/aktuelles/presseinformationen/detail/-31-07-2024-foer-deraufruf-solawi>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

43 S. Helfrich/D. Bollier: *Frei, fair, lebendig – Die Macht der Commons*, S. 72.

44 Durch Kommodifizierung werden Güter, Organismen bis hin zu Ideen in Warenform transformiert, diese monetarisiert und verwertet werden können. Näheres zum Begriff: J. Helbling, *Kommodifizierung*, S. 186.

45 S. Federici: *Re-enchanting the world: Feminism and the Politics of the Commons*, S. 95.

46 S. Helfrich/D. Bollier: *Frei, fair, lebendig – Die Macht der Commons*, S. 81.

47 Ebd., S. 78, S. 85.

beide Sphären zu transformieren.⁴⁸ Dieser Gedanke ist besonders aus rechtlicher Perspektive spannend, da die kapitalistisch geprägte Rechtsordnung gerade auf der Trennung von öffentlichem und privatem Recht beruht. Ein nachhaltiges Recht für Commons zu schaffen, bedeutet daher, diese binäre Struktur zu überwinden.

Wie schon seine Entstehungsgeschichte verdeutlicht, bereitet das geltende Recht dem Schutz von Commons eher Hürden. Es begünstigt moderne Formen der Einhegung, worunter die Prozesse der Verdrängung von Commons zu verstehen sind. Wesentliche Ursache dafür sind die ins geltende Recht eingeschriebenen Kommodifizierungslogiken, die es erlauben auch Land mit seiner besonderen Bedeutung für das Gemeinwohl als Ware zu behandeln. Die Etablierung von CPP könnte der Kommodifizierung entgegenwirken. Das soziale Miteinander in Commons, das Commoning, beruht wie beschrieben auf einem geteilten relationalen Seinsverständnis und damit einer Perspektive auf die eigene Umgebung, die die Notwendigkeit eines nachhaltigen Umgangs mit Boden und Raum anerkennt. Partnerschaften, in denen der Staat den Bestand von Commons-Institutionen unter Anerkennung ihres Selbstverwaltungsrechts unterstützt, können die gesellschaftliche Beziehung zum Boden sowie zum darüberliegenden Raum und dadurch auch zwischenmenschliche Beziehungen grundlegend transformieren. Zum langfristigen Bestehen solcher Partnerschaften kann der staatliche Partner durch Finanzierung, die Klärung von verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten etwa im Falle notwendiger Genehmigungen für Projekte und die Bereitstellung von Ansprechpartner*innen und Infrastruktur, Zugang zu Boden sowie Räumlichkeiten beitragen.⁴⁹ Die Gestaltungsmacht und Regelungsbefugnis bei konkreten Verwaltungs- und Nutzungsfragen sollte entsprechend *Ostroms* Erkenntnissen aufseiten der selbstverwalteten

48 G. Micciarelli: *Hacking the legal*, S. 113.

49 Gegenwärtig nutzen Commons-Institutionen zumeist die Organisationsformen des Privatrechts um rechtlich anerkannt zu werden. In Deutschland sind die vorhandenen Rechtsformen, auf die zurückgegriffen werden kann, abschließend geregelt (so genannter Typenzwang) und nicht auf die Bedürfnisse commonsgerechter Organisation zugeschnitten. Dies bereitet unterschiedliche Herausforderungen und macht den kreativen Gebrauch des geltenden privaten Rechts notwendig (so genanntes »*Legal Hacking*«), um den Bestand von Commons zu unterstützen.

Commons-Institution liegen, selbstbestimmt entscheiden können soll.⁵⁰ Auf diese Weise können CPP für die Umverteilung von Ressourcen und Entscheidungsmacht sorgen und zugleich Teilhabe gewährleisten. Insgesamt haben CPP als Rechtsinstrumente der gemeinwohlorientierten Koproduktion daher Potenzial zur Demokratisierung von Bodenbeziehungen.

Beispiele für CPP in Italien und erste Ansätze in Deutschland

In diesem Zusammenhang lohnt sich eine nähere Betrachtung der einschlägigen Wissenschaft und Praxis in Italien, in der der Diskurs um Commons zur Stärkung lokaler Selbstverwaltungsstrukturen sehr präsent ist. Die italienische *Beni-Comuni-Bewegung* etwa besetzte in zahlreichen italienischen Städten Theater, um deren Privatisierung zu verhindern.⁵¹ Zugleich forderte sie, diese als Gemeingut zu verwalten (ital. Beni-Comuni). Stimmen in der italienischen Rechtswissenschaft heben hervor, es brauche ein Recht für Commons statt eines Rechts auf Stadt.⁵² Die Forderung nach letzterem reproduziere lediglich Logiken des geltenden Rechts, könne dem Anliegen einer an Mitbestimmung und Teilhabe aller orientierten Stadt aber nicht gerecht werden. Unklar sei schon, wer Träger eines Rechts auf Stadt sein könne und gegen wen es geltend gemacht werde. Städtischen Raum hingegen als Commons zu denken, führe vor Augen, dass es neuer direktdemokratischer Institutionen der lokalen Governance bedürfe.⁵³ Ein Recht, das Commons fördert, könnte aus althergebrachten Logiken ausbrechen und tatsächliche Transformationen bewirken. Dem ist hinzuzufügen, dass das Anliegen Commons und Commoning zu etablieren und langfristig ihren Bestand zu sichern nicht nur ein Kernanliegen der Kämpfe um ein Recht auf Stadt ist, sondern zugleich mit munizipalistischen Bewegungen und Strategien über-

50 S. Helfrich/D. Bollier: Fair, frei, lebendig, S. 73; Eine Begründung an späterer Stelle in diesem Beitrag.

51 S. Bailey/M. E. Marcucci: Legalizing the Occupation.

52 U. Mattei/A. Quarta: Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law.

53 Dazu u.a. C. Iaione, C./S. Foster: City as a Commons, S. 328; G. Micciarelli: Hacking the Legal, S. 117; I. Feichtner/G. Gordon: Introduction – Constitutions of Value, S. 17.

einstimmt.⁵⁴ Der *Neue Munizipalismus* verfolgt u.a. das Ziel, auf die soziale wie institutionelle Anerkennung sozialer Räume und Zentren der urbanen Selbstverwaltung, die das Recht auf Stadt und demokratische Teilhabe verwirklichen, hinzuwirken und dabei die spezifische Eigenheit und Autonomie dieser Orte zu schützen.⁵⁵ Dies beschreibt auch die Quintessenz eines Rechtes für Commons.

Besonders die Arbeit der Rechtswissenschaftler*innen *Christian Iaione* und *Sheila Foster* bedeutet einen relevanten Schritt zu einem Recht für Commons. Sie haben Ostroms Erkenntnisse zum Ausgangspunkt für die Untersuchung von Governance-Prinzipien für Commons in der Stadt, so genannte *Urban Commons*, als auch die ganze Stadt als Commons genommen. Analysiert haben sie gemeinschaftliche Projekte in Städten und auf diese Weise drei demokratische Designprinzipien herausgearbeitet: Wie bei *Ostrom* gehört dazu erstens das Prinzip des Polyzentrismus, zweitens das der Kollaboration und drittens das der horizontalen Subsidiarität. Das letztgenannte Prinzip ist dem Artikel 118 Abs. 4 der italienischen Verfassung entlehnt. Darin heißt es: »Staat, Regionen, Großstädte mit besonderem Status, Provinzen und Gemeinden fördern aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die autonome Initiative sowohl einzelner Bürger als auch von Vereinigungen bei der Wahrnehmung von Tätigkeiten im allgemeinen Interesse«. Dieses Prinzip bildet den rechtlichen Anknüpfungspunkt für eine Verordnung, die *Iaione* im Rahmen eines *Urban City Lab* gemeinsam mit Anwohner*innen dreier Nachbarschaften der italienischen Stadt Bologna erarbeitet hat.⁵⁶ Die Verordnung soll die Zusammenarbeit von städtischer Verwaltung und Zivilgesellschaft bei der Stadtgestaltung zu verbessern. Ihr Artikel 5 eröffnet die Möglichkeit, dass zwischen der städtischen Verwaltung auf der einen und aktiven Bürger*innen, ob allein oder im Verbund, auf der anderen Seite *Kollaborationspakte* abgeschlossen werden.⁵⁷ Diese Pakte stellen eine Form von CPP

54 UCLG: Pact for the Future, S. 7, siehe: https://uclg.org/wp-content/uploads/2023/02/uclg-pactforthe_future.pdf, zuletzt abgerufen am 02.11.2024.

55 Erste Tagung zu Munizipalismus, Selbstverwaltung und Gegenmacht vom 1. bis 3. Juli 2016 in Málaga, »Das munizipalistische Manifest«, S. 30; zum Munizipalismus auch L. Vollmer: Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus, S. 150.

56 Bologna Lab: <https://labgov.city/explore-by-lab/bolognalab/>, zuletzt abgerufen am 02.11.2024.

57 Bologna Regulation: www.comune.bologna.it/media/files/bolognaregulation.pdf, zuletzt abgerufen am 02.11.2024.

dar. Allerdings liegt der Verordnung ein sehr enges Commons-Verständnis als Gemeingüter zugrunde, das das notwendige Vorhandensein einer Gemeinschaft von Nutzer*innen ausklammert. Zudem fokussiert die Verordnung auf die Umsetzung punktueller Projekte für zeitlich begrenzte Förderphasen, was langfristigen Veränderungen der Stadtgestaltungskultur eher entgegensteht. Etabliert wurde außerdem ein *Office for Civic Imagination*, das denselben Logiken folgte, und ebenfalls keine tiefgreifenden Änderungen hervorbrachte.⁵⁸

Anders in Neapel: Auch dort werden Urban Commons zwar nach dem Prinzip der horizontalen Subsidiarität gefördert, hier aber Strategien zur Herstellung substanzieller Gleichheit kombiniert.⁵⁹ Wesentlich für die Förderung von Commons in Neapel ist eine auf den nachhaltigen Aufbau lokaler Selbstverwaltungsstrukturen gerichtete Institution, das *Observatory of the Commons*. Diese stellt einen institutionellen Intermediär dar, der zwischen Staat und Commons vermittelt und beim Ausarbeiten von Selbstverwaltungs-erklärungen unterstützt.⁶⁰ Die Institutionalisierung dieses Zwischengliedes ist eine Errungenschaft von Aktivist*innen der *Beni-Comuni-Bewegung*, die im Jahr 2011 einen großen Gebäudekomplex in Neapels Altstadt besetzten.⁶¹ Die Besetzung des ehemaligen Klosters bot den Auftakt für einen intensiven Austausch und Aushandlungsprozess mit dem – für den Schutz und die Unterstützung von Commons sehr offenen – Stadtrat. Über Jahre hinweg setzten sie sich in zahlreichen Treffen und Sitzungen für ein Selbstverwaltungsrecht und die Transformation des Gebäudes in ein Kulturzentrum für alle, ein urbanes Kulturcommons, ein. Das Anliegen wurde auch mit rechtlicher Argumentation unterfüttert, die gleichermaßen als progressiv wie tradiert beschrieben werden könnte: Grundlage für die Selbstverwaltungsdokumente ist das Gewohnheitsrechtsregime *usi civici* aus dem Mittelalter.⁶² Dieses wurde auf Urban Commons übertragen. Dieses Regime gewährte seit Jahrhun-

58 Fondazione innovazione urbana: <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/en/civic-imagination>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

59 M. F. De Tullio, Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica, G. Micciarelli: Path for New Institutions and Urban Commons, S. 3.

60 G. Micciarelli: Path for New Institutions and Urban Commons, S. 32; M. F. De Tullio: Commons towards New Participatory Institutions: The Neapolitan Experience, Urbact, Beitrag vom 01.12.2020.

61 G. Micciarelli: Path for New Institutions and Urban Commons, S. 8ff.

62 G. Micciarelli: Hacking the legal, S. 121.

derden lokalen Gemeinschaften Zugang zum und Nutzung von Land (in der Regel für Weideflächen und Wälder).⁶³ Die Rechte standen einer in einem Gebiet ansässigen, organisierten Gemeinschaft sowohl insgesamt (*uti cives*) als auch jedem einzelnen ihrer Mitglieder (*uti singuli*) zu; wobei sich ihr Inhalt nicht nur auf die *uti* (den Nutzen), sondern auch auf die *frui* (die Früchte) des Nutzens eines gemeinsamen Stück Land erstreckt.⁶⁴ Der Rechtssoziologe und Politikwissenschaftler *Micciarelli* erläutert die Idee, diesen Rechtsgrundsatz weit auszulegen und auf Urban Commons zu übertragen, wie folgt: Sowohl bei Systemen kollektiver Landbewirtschaftung als auch bei Urban Commons solle die Frage danach im Vordergrund stehen, wie ein funktionierendes Governance-System für die Gesamtheit der Nutzer*innen ausgestaltet sein kann.⁶⁵ Aufgrund dieser rechtlichen Herleitung werden die Selbstverwaltungserklärungen der einzelnen Commons in Neapel als *Usi-civici-Erklärungen* bezeichnet. Diese sollen direktdemokratische Strukturen und damit das langfristige Bestehen von solidarischen Orten absichern, wie sie tagtäglich durch Commoning geschaffen werden.

Auch in Deutschland gibt es erste Kooperationen, die als erste Ansätze von CPP verstanden werden können: Im Modellprojekt *Haus der Statistik* in Berlin beispielsweise arbeitet eine zivilgesellschaftliche Initiative – hervorgegangen aus einer Allianz von Gruppen, die sich anfangs mit dem Ziel zusammenschlossen, den Verkauf und anschließenden Abriss des Gebäudes zu verhindern – gemeinsam mit der Senatsverwaltung, dem Bezirksamt Berlin-Mitte und zwei landeseigenen Gesellschaften, eine für Wohnungsbau (WBM) und eine für Immobilienverwaltung (BIM), auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung an einer gemeinwohlorientierten Entwicklung des Gebäudes.⁶⁶ Im Projekt *Neckarinsel* in Stuttgart, das von einem gleichnamigen Verein getragen wird, organisieren Akteure der Zivilgesellschaft die Insel als Wissens-, Experimentier- und Erlebnisraum für alle.⁶⁷ Auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung mit dem Bundesschiffahrtsamt

63 M. R. Marella: The Commons as a Legal Concept, S. 68ff.; T. Schilderth/K. Schubel: Commons Public Partnerships als Instrument des städtischen Klimaschutzes, S. 244.

64 G. Micciarelli: Path for New Institutions and Urban Commons, S. 8.

65 Ebd., S. 5.

66 Haus der Statistik: <https://hausderstatistik.org/initiative/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

67 Neckarinseln Stuttgart: <https://www.neckarinsel.eu/de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

darf der Verein dort diese Nutzungs- und Gestaltungsprozesse zugunsten des Gemeinwohls anleiten. Das Ziel des Vereins ist es, radikal-positive Zukunftsideen für eine lebenswerte Stadt am Fluss zu entwickeln, wobei alle eingeladen sind, sich an den dafür notwendigen Transformationsprozessen zu beteiligen.⁶⁸ Ein weiteres Beispiel ist das *Hansaforum* in Münster, eine Art Kulturzentrum, dem die Kommune vertraglich die Nutzungsrechte für ein Grundstück und darauf befindliche Immobilie gewährt.⁶⁹ Entstehung und Absicherung dieser drei genannten und sehr verschiedenen Koproduktionsformate sind jeweils das Ergebnis langjähriger Aushandlungsprozesse. Bestünde eine Rechtsgrundlage, die Möglichkeiten zum Abschluss von CPPs sowie deren grundlegende Logiken und Modalitäten regelt, könnten solche Initiativen schneller ins Leben gerufen werden und zugunsten des gesellschaftlichen Zusammenhalts und lokaler Transformationen wirken. Schon jetzt zeigen diese Beispiele tagtäglich den lokalen Gemeinwohlwert solcher Kollaborationen.

Retrospektive und Ausblick

Die vorherigen Ausführungen sollten verdeutlichen, dass der Begriff »Commons« nicht mit dem deutschen Wort »Gemeingut« zu verwechseln ist. In jüngeren Transformationsdiskursen, die in der Praxis und der Wissenschaft geführt werden, wird der Begriff einerseits weit verstanden, und steht abstrakt für das Paradigma einer grundlegend anderen Gesellschaftsordnung. Andererseits werden in einer engen Verwendung des Wortes auch konkrete lokale Institutionen direktdemokratischer Selbstverwaltung verstanden. Diese Selbstverwaltungsstrukturen sind das Ergebnis der sozialen Praktiken des Commoning. Wenn das Recht diese Praktiken fördert, dann fordert dies nicht zuletzt die im geltenden Recht festgeschriebene Dichotomie von »öffentlich« und »privat« sowie die unseren Alltag prägende Ubiquität des Denkens in Eigentumslogiken heraus. Ein mögliches Rechtsinstrument zu

68 Neckarinseln e.V.: <https://www.neckarinsel.eu/de/verein>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

69 Hansaforum Münster: <https://hansaforum-muenster.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Mehr dazu auch L. Kettner/G. Hatesohl: Gemeinwohlorientierte Koproduktion im Quartier.

ihrer Förderung sind *Commons-Public-Partnerships*. Die Beispiele aus den beiden italienischen Städten zeigen nur zwei mögliche Ansätze dafür, wie das Recht auf kommunaler Ebene zur Ausgestaltung von Partnerschaften zwischen Commons und dem Staat eingesetzt werden kann. Sie bieten Anhaltspunkte dafür, wie solche Kooperationen auch in deutschen Kommunen rechtlich gerahmt werden könnten. Insgesamt beruhen Commons und Commoning auf einem tiefergehenden Demokratieverständnis, und ihre Anerkennung durch das Recht bietet einen transformativen Pfad zur gemeinwohlorientierten Verwaltung von Boden und zugleich einen Weg zur Harmonisierung der Beziehung von Mensch und Natur.

Literaturverzeichnis

- Bailey, Saki/Marcucci, Maria Edgarda: »Legalizing the Occupation: The Teatro Valle as a Cultural Commons«, in: *South Atlantic Quarterly* (2013), 112 (2), S. 396-405.
- Bua, Adrian/Bussu, Sonia (Hg.): *Reclaiming Participatory Governance, Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*, Routledge Studies in Democratic Innovations, Routledge 2023.
- De Angelis, Massimo: *Omnia sunt Communia: On the Commons and the Transformation to Postcapitalism*, London: Zed Books 2017.
- De Tullio, Maria Francesca: »Commons towards New Participatory Institutions: The Neapolitan Experience«, *Urbact*, Beitrag vom 01.12.2020. Siehe: <https://urbact.eu/articles/commons-towards-new-participatory-institutions-neapolitan-experience>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.
- De Tullio, Maria Francesca: *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica 2020.
- D'Souza, Radha: *What's Wrong with Rights? Social Movements, Law and Liberal Imaginations*, London: Pluto Press 2018.
- Erste Tagung zu Munizipalismus, Selbstverwaltung und Gegenmacht vom 1. bis 3. Juli 2016 in Málaga: »Das munizipalistische Manifest«, in: Brunner, Christoph/Kubaczek, Niki/Mulvaney, Kelly/Raunig, Gerald (Hg.): *Die Neuen Munizipalisten*, S. 29-34, Wien/Linz/Berlin/London/Málaga/Zürich: transversal texts 2017. Siehe: <https://transversal.at/media/munizipalisten.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

- Feichtner, Isabel: The Law Clinic Transformation Law, The New Institute Blog, 18.09.2023. Siehe: <https://thenew.institute/en/media/the-law-clinic-transformation-law>, zuletzt abgerufen am 30.06.2024.
- Feichtner, Isabel/Gordon, Geoff (Hg.): *Constitutions of Value: Law, Governance and Political Ecology*, New York/London: Routledge 2023.
- Federici, Silvia: *Re-enchanting the World. Feminism and the Politics of the Commons*, Oakland: PM Press/Kairos 2018.
- Ginzky, Harald/Ruppel, Oliver: »Experimentierfreude, Innovation und Nachsteuerung durch »transformatives« Recht?«, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 9 (2022), S. 449-450.
- Hardin, Garrett: »The Tragedy of the Commons«, in: *Science New Series* 162 (3859), (1968), S. 1243-1248.
- Harvey, David: *Rebel Cities: From the Right to City to the Urban Revolution*, London/New York: Verso 2012.
- Helbling, Jürgen: »Kommodifizierung«, in: Kreff, Fernand/Knoll, Eva-Maria/Gingrich, Andre (Hg.), *Lexikon der Globalisierung*, Bielefeld: transcript 2011, S. 186. Siehe: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/transcript.9783839418222.186/html?lang=en>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024.
- Helfrich, Silke/Bollier, David (Hg.): *Fair, frei, lebendig: Die Macht der Commons*, Bielefeld: transcript 2019. Siehe: https://www.boell.de/sites/default/files/frei_fair_und_lebendig_die_macht_der_commons_helfrich_bollier_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 01.11.2024.
- Holm, Andrej/Horlitz, Sabine: *Zusammenfassung Kurzgutachten Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik*, Auftraggeber: Der Paritätische Gesamtverband (10/2022). Siehe: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Wohnen/doc/Gutachten_Bodenpolitik_Zusammenfassung.pdf, zuletzt abgerufen am 01.11.2024.
- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hg.): *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung*, Hamburg: VSA Verlag 2011.
- Iaione, Christian/Foster, Sheila: »City as a Commons«, in: *Yale Law & Policy Review* 34 (2), (2016), 281-349.
- Iaione, Christian: »Governing the Commons«, *Italian Law Review* 7 (1), (2015), S. 170-241.
- International Panel for Climate Change: *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, Climate Change 2023. Siehe: <https://www.ipcc.ch>.

- ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf, zuletzt abgerufen: am 30.06.2024.
- Kawharu, Merata: »Kaitiakitanga: A Maori anthropological perspective of the Maori socio-environmental ethic of resource management«, in: *The Journal of The Polynesian Society* 109 (4), (2000), S. 349-370.
- Kettner, Le-Lina/Hatesohl, Gesa: »Gemeinwohlorientierte Koproduktion im Quartier«, in: *RaumPlanung, Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung: Gemeinwohl und Stadtentwicklung*, 225 – (1-2024), 45-51.
- Knieling, Jörg/Othengrafen, Frank/Preisung, Tobias: »Privatisierung von Stadt-und Regionalentwicklung: Gesellschaftlicher Nutzen oder Verwirklichung von Unternehmenszielen? »Corporate Spatial Responsibility« oder »Corporate Spatial Strategy«?«, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 70 (5), S. 451-464. Siehe: <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/774/1073>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.
- Linebaugh, Peter: *The Magna Carta Manifesto. Liberties and Commons for All*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press 2008.
- Loick, Daniel: *Juridismus. Konturen einer kritischen Theorie des Rechts*, Berlin: suhrkamp Verlag der Wissenschaften 2017.
- Marella, Maria Rosaria: »The Commons as a Legal Concept«, *Law Critique* 28 (1), (2017), S. 61-86.
- Mattei, Ugo/Quarta, Alexandra: »Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law«, in: *The Italian Law Journal* 1 (2), (2015), S. 303-325. Siehe: https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2286&context=faculty_scholarship, zuletzt abgerufen am 26.10.2024
- Micciarelli, Guiseppe: »Path for New Institutions and Urban Commons. Legal and political acts for the recognition of Urban Civic and Collective Use starting from Naples«, *Urbact* (2021). Siehe: https://www.academia.edu/60988710/Path_for_New_Institutions_and_Urban_Commons_Legal_and_political_acts_for_the_recognition_of_Urban_Civic_and_Collective_Use_starting_from_Naples, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Micciarelli, Guiseppe: »Hacking the Legal. The commons between the governance paradigm and inspirations drawn from the »living history« of collective land use«, in: F. Savini/A. Ferreira/K. C. von Schönfeld (Hg.), *Post- Growth Planning. Cities Beyond the Market Economys*, New York/London: Routledge 2022.

- Midnight Notes Collective: »The New Enclosures, Midnight Notes No. 10«, 1990. Siehe: <https://files.libcom.org/files/mn10-new-enclosures.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik: Glossar für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung, 2020. Siehe: <https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/glossar-zur-gemeinwohlorientierten-stadtentwicklung.html>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Ostrom, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990.
- Pistor, Katharina: *The Code of Capital: How the Law creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press 2019.
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press 1944/1957/2001. Siehe: https://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Reidt, Olaf in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Kommentar BauGB, Auflage 15, 2022, BauGB § 11, Rn. 8.
- Schilderoth, Tim/Schubel, Katja: »Commons Public Partnerships als Instrument des städtischen Klimaschutzes«, in: Valentiner, Dana (Hg.), *Klimaschutz und Städte. Herausforderungen und Potenziale des Öffentlichen Rechts*, Schriften der Jungen Wissenschaft im Öffentlichen Recht, Baden-Baden: Nomos 2023, S. 229-248. Siehe: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748935841-229/commons-public-partnerships-als-instrument-des-staedtischen-klimaschutzes?page=1>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.
- Schubel, Katja: »Demokratisierung städtischen Raums: Ein Recht für Urban Commons«, in: Sturn, Richard/Klüh, Ulrich: *Commons-Ökonomie. Nachhaltig, resilient, effizient*, Jahrbuch 21, Marburg: Metropolis 2024, S. 263-284.
- Super, David A.: »A New, New Property«, in: *Columbia Law Review* 113 (7), (2013), S. 1773- 1896.
- Tzouvala, Ntina: *Capitalism as Civilization. A History of International Law*, Cambridge University Press 2020.
- Vollmer, Lisa: »Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus Über den Kongress »Fearless Cities«, Barcelona 10./11. Juni 2017«, in: *sub \ urb an. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Band 5 (3), (2017), S. 147-156.

Siehe: <https://zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/305/514#content>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

Vogel, Hans-Jochen: »Bodenrecht und Stadtentwicklung«, in: Neue Juristische Wochenschrift 35 (1972), S. 1544 – 1546, <https://www.prosem-muenchen.de/wp-content/uploads/2022/01/Bodenrecht-Vogel-1972.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

Wilson, David Sloan: »Commons größer denken«, in: Helfrich, Silke/Bollier, David/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Die Welt der Commons, Bielefeld: transcript 2015, S. 346-353. Siehe: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783839432457-054/html?lang=en>, zuletzt abgerufen am 26.10.2024.

Nachworte

34. Nachwort

Christiane Grefe und Tanja Busse

Wie schön wären unsere Städte, wenn es keine Autos gäbe. Es lohnt sich, diesen Satz mitzunehmen in die Stadt und ihn bei jeder Gelegenheit auszuprobieren: beim Überqueren der vierspurigen Straße, radfahrend neben LKWs, beim Blick auf den riesigen versiegelten Parkplatz, der ein lebendiger Waldpark sein könnte.

Der Satz könnte eine Flächenrevolution auslösen – im Kopf, zunächst. Genau wie andere Sätze, die viel zu selten gesagt werden. Wie schön etwa wäre unsere Agrarlandschaft, wenn sie den Prinzipien der planetaren Gesundheitsdiät folgen würde: würden wir sie also so gestalten, dass darauf vielfältige und gesunde Lebensmittel angebaut werden – gesund für uns Menschen, aber auch für die Pflanzen und Tiere und gesund für das Bodenleben. Es wäre eine kleinteilige, vielfältige bunte und wasserspeichernde Schwammlandschaft, die eben deshalb so reichhaltig wäre, weil wir sie uns mit der ganzen Vielfalt der Tiere und Pflanzen teilen würden.

Ein anderer Umgang mit Boden und Flächen wäre möglich. Aber er liegt in weiter Ferne, zeigt sich nur in Nischen, als Modell, als Insel. Denn zur Zeit dominieren widersprüchliche, also konfliktträchtige Interessen einzelner, wachsender, oft mächtiger Akteure das knappe Land. Alle wollen mehr Grund und mehr Boden: Fast 1000 Kilometer neue Straßen plante die Ampelkoalition, dazu 400.000 neue Wohnungen pro Jahr, »auf der grünen Wiese«, wie der Kanzler *Olaf Scholz* tönte. Die neue Große Koalition will den Bauboom mit ihren Infrastrukturpaketen eher noch beschleunigen – und damit erhöht sich der Druck auf das Land. Die grüne Wiese wird auch von der Agrarindustrie beansprucht, für riesige Ställe, den Anbau von Futtermitteln oder Energiemais für Biogasanlagen und Autotanks. Auch die Wälder stehen unter Druck, alle wollen Holz: für Bauplatten, Möbel, Paletten, Papier. Für Häuser, weil Zement und Beton hohe Treibhausgasemissionen

verursachen, Holz dagegen Kohlenstoff bindet. Schließlich sind da noch die Tagebaue, Gruben und Minen, aus denen Kohle, jedenfalls hier noch eine Zeit lang und weltweit noch länger, sowie Sand, Kies, Gipsstein oder Seltene Erden geholt werden.

Alle diese Flächenansprüche richten sich an eine kollabierende Natur. Die intensive Landwirtschaft hat den Boden in vielen Teilen der Welt überdüngt, verdichtet, versalzen, vergiftet, seiner Lebendigkeit beraubt. Wälder brennen, ganze Landschaften leiden unter Hitze und Fluten, und überall auf der Welt verschwinden Insekten, Vögel, Säugetiere in einem atemberaubenden Tempo. Um die biologische Vielfalt zu retten, müssten 30 Prozent der Landoberfläche bis 2030 unter Schutz gestellt und zehn Prozent davon völlig ungestört gelassen werden, so haben es die Regierungen der Welt beim UN-Gipfel in Montreal im Dezember 2022 beschlossen.

Es ist eng geworden, in Deutschland, in Europa, auf diesem Globus. Überall kollidieren unverhandelbare Naturgesetze mit fossilem Raubbau und neuerdings, bei besten Absichten, auch mit der notwendigen Ausbreitung einer klimaverträglicheren Wirtschaft. Denn auch die Energiewende, die Agrarwende und die Bioökonomie beanspruchen Land und Flächen am Meeresgrund. Böden werden aufgerissen – oder, trotz aller politischer Versprechen, sie zu schützen, wieder öfter versiegelt. Die Verbrauchskurve sank in Deutschland lange kontinuierlich, vor drei Jahren stieg sie wieder an.

Die existenzielle Ressource Boden, schon von Natur aus begrenzt, wird zudem immer knapper und damit teurer, und das wiederum heißt: immer weniger Bürger und Bürgerinnen können Naturschutzflächen, Ackerböden oder Bauland erwerben – und die, die es noch können oder die schon Land besitzen, haben unverhältnismäßigen Einfluss auf die Nutzung. Auf dem Land steigen die Pachtpreise, so wie in der Stadt die Mieten.

Dabei steht der Boden seit jeher im Zentrum jedweden Wirtschaftens, der Ökosysteme und ihrer Krisen, die alle miteinander verbunden sind: der Klimakrise, der Biodiversitätskrise, der Verschmutzungskrise, der Wasserkrise, der Gerechtigkeitskrise. Die Bodenkrise ist, ähnlich wie es die indische Umweltschützerin *Sunita Narain* einmal für den Klimawandel formuliert hat, »die Summe aller Fehler«. Ohne den Boden gibt es also weder für den Erhalt unserer existentiellen Lebensgrundlagen noch für eine der anderen Krisen eine Lösung.

Aus all diesen Gründen ist es enorm wichtig, dass in diesem Band neu darüber nachgedacht wird, wie die Voraussetzungen dafür geschaffen wer-

den können, dass der Boden besser bewirtschaftet, renaturiert, neu belebt und gerechter verteilt werden kann – und wer darüber entscheidet.

Experten und Expertinnen aus den unterschiedlichen Sphären der urbanen Zentren und ländlichen Räume haben daran mitgewirkt – Bäuerinnen wie Stadtplaner, die sonst wenig Berührung, wenig Gemeinsamkeiten haben und hier viele entdecken. Zum Beispiel, dass sich wirtschaftliche Konzentration und die Konzentration politischer Macht in Stadt und Land ganz ähnlich verschärfen können. Wer das Land wie nutzen darf, ob es privaten Interessen oder dem Gemeinwohl dient, das ist eine elementar demokratische Frage – deshalb ist es wichtig, dass mit diesem Band auch eine Diskussion über das Eigentum angeregt wird. Denn das Recht auf Eigentum ist verfassungsrechtlich gesichert, aber seine Freiheit ist nur so weit gewährleistet, wie seine Nutzung dem Gemeinwohl dient. Eigentum verpflichtet, so steht es im Grundgesetz. In einer Zeit immer knapper werdender Flächen und immer größerer Ungleichheit muss dieser Grundsatz dringend politische Folgen haben.

Was heißt das heute, in diesen ökologischen, den existenziellen Krisenzeiten? Es heißt, dass auch für dieses Spannungsfeld, für die sich verschärfenden Zielkonflikte neue Lösungen gefunden werden, beziehungsweise: endlich umgesetzt werden müssen; Lösungen, die so vielfältig sind wie die Böden und die Kulturen, die aus ihnen erwachsen; so vielfältig zugleich wie die Interessen, die mit der Bewirtschaftung, Bebauung, Rettung und Erhaltung der Böden verfolgt werden. Lösungen, für deren Verwirklichung zunächst wichtige Voraussetzungen erfüllt werden müssen.

Die erste Voraussetzung ist die Erkenntnis, dass Böden nicht nur ein Thema für Vermesserinnen, Stadtplaner und Architektinnen sind, für Landwirtinnen, Gärtner, Agrarwissenschaftler und Naturschützerinnen, für Biologinnen und Chemiker, die sie düngen oder entgiften; also für jene, die professionell mit dem Boden umgehen. Die ganze Gesellschaft ist herausgefordert, weil es um ihre Existenzgrundlage geht. Um Essen, Wohnen, Kleidung, Reisen, Gesundheit. Um den dritten Produktionsfaktor neben Kapital und Arbeit. Diese ganze Gesellschaft ist gefordert, ein neues Bewusstsein, Demut und Respekt für den Boden zu erlernen. Allzu lange wurde verdrängt, was Karl Marx so klar formuliert, hat: »Dass das physische und geistige Leben des Menschen mit Natur zusammenhängt, hat keinen anderen Sinn, als dass die Natur mit sich selbst zusammenhängt, denn der Mensch ist ein Teil der Natur.« Unser Körper, der jeder Einzelnen, bleibt mit der Natur, der Erde, dem

Boden verbunden. Es trifft uns unmittelbar, wenn unsere Lebensweisen ihn zerstören. Das ist schnell geschehen, aber ihn zu erneuern dauert lange, unendlich lange, zu lange.

Diese Gesellschaft ist zugleich gefordert, sich endlich von der Illusion zu verabschieden, dass die ökologischen Krisen allein durch grünes Wachstum zu lösen seien. Ja: Forschung und Technologie haben viele Auswege aus dem fossilen Irrweg gewiesen, sie halten weitere bereit und können das Wohlstandsniveau hochhalten. Aber gerade der Blick auf die komplexe, nicht einmal vollständig erforschte Lebenssphäre des Bodens und seiner Rohstoffe zeigt: Auch Elektroautos, auch eine grenzenlose Digitalisierung stoßen an planetare Grenzen. Gerade der Boden zeigt: wir können uns nicht länger etwas vormachen. Auch eine grünere Wirtschaft wächst nicht in den Himmel. Sie kann Grenzen nur ausdehnen, aber nicht sprengen. Auch sie funktioniert nur, wenn wir effizienter wirtschaften und insgesamt weniger verbrauchen. An einer Suffizienzrevolution führt kein Weg vorbei. Weil der Boden begrenzt ist, werden wir Prioritäten setzen müssen, und wir müssen teilen, das heißt: Viele müssen mit weniger auskommen. Die am meisten haben, müssen weniger verbrauchen, müssen auch abgeben.

Kaum jemand in der Politik traut sich auszusprechen, dass der Konsum Grenzen hat. Die Grünen nicht, weil ihnen wegen des uralten, simplen Vorschlags eines fleischlosen Kantinenessens nach wie vor der Ruf einer Verbotspartei angehängt wird (obwohl Umfragen zugleich dokumentierten, dass sich die Verbraucher mehrheitlich fleischlose Tage in der Kantine wünschen). Die vermeintliche Bevormundung bei Investitionen in dringend notwendige Heizungssysteme hat solche Ressentiments noch verstärkt. Und die anderen Parteien reden nicht über Grenzen, weil sie lieber die Illusion nähren, mit technischem Fortschritt die biologischen und ökologischen Probleme wegtüfteln zu können. Der Schriftsteller und Ökologe *Carl Amery* hat das einmal die »salvatorische Formel« genannt: »Man wird schon was finden.« Erst recht der demokratiefeindliche Populismus hat die großen Versprechen der Freiheit auf ein vulgäres Konzept von rücksichtslosem Habenwollen geschrumpft. Das aber bedeutet Freiheit nicht. Freiheit ist nicht das Recht auf Rücksichtslosigkeit. Es muss eine demokratische und menschenrechtliche Selbstverständlichkeit bleiben, dass die Freiheit des Einzelnen da endet, wo die Freiheit des anderen beginnt. Das gilt auch für den Umgang mit dem Boden und allen Lebewesen, die in und von ihm leben.

Helfen könnten neue gerechtere Steuern, Agrarstrukturgesetze, eine Agrarförderung, die eine auskömmliche und aufbauende Landwirtschaft belohnt und eine Wirtschaftsbilanzierung, die die Natur berücksichtigen muss, ebenso wie ein modernes und soziales Erbrecht, ein Flächenzertifikatehandel, Versiegelungsverbote, Entsiegelungsanreize – um nur ein paar Instrumente zu nennen.

Helfen können aber zuvörderst Bilder von einem guten Leben, für das es sich zu streiten lohnt mit dem Gefühl, verantwortlich zu sein; dem Gefühl, selbst mitentscheiden und etwas bewirken zu können in der Stadt, auf dem Land und überall dazwischen. Und nicht fatalistisch zu sein, sondern Teil von einer Gemeinschaft, die den Raum um uns alle gestaltet.

Die visuellen Utopien des Hamburger Künstlers *Jan Kamensky* zum Beispiel, die von ganz neuen grünen, lebendigen Architekturen und Verkehrsadern in unseren Städten erzählen und davon, wie sie entstehen können: sie liefern solche Bilder. In Teilen von Kopenhagen, Barcelona und Paris kann man schon anschauen, dass man von solchen urbanen Landschaften und Städten nicht mehr nur träumen muss. Auch in deutschen Stadtquartieren und urbanen Gemeinschaftsgärten kann man die neuen Orte der Revitalisierung und gemeinsamen Verantwortung schon erleben. Ebenso auf Bauernhöfen, die mit Agroforstsystemen oder solidarischer Landwirtschaft experimentieren, oder auf wilden Weiden. Dort leben wenige Rinder auf großen Flächen ganzjährig draußen und werden dabei selbst zu Landschaftsgestaltern.

Das Ergebnis könnte sein: eine lebendige Landschaft, in der man gut leben, arbeiten, sich erholen kann. Ein Land mit fruchtbarem Boden, der gesunde Lebensmittel wachsen lässt, mit lebenswerten Dörfern und Städten, die aufs Engste miteinander vernetzt und verbunden sind. Dafür lohnt es sich zu streiten, in einer gemeinsamen Bewegung, die Stadt und Land nicht spaltet, sondern vereint. Denn es geht um unseren Grund. Um Grund-Bedürfnisse, die alle ihren Ursprung und ihre Befriedigung im Boden haben.

35. Stadt - Land - und der suburbane Raum dazwischen

Anne Klingenmeier¹

Stadt oder Land? Eine Frage, die viele Menschen umtreibt und oft zu polarisierenden Positionen führt: die einen können sich ein Leben in der Stadt kaum vorstellen, während andere das urbane Umfeld als unverzichtbar erachten. Einige suchen die große Freiheit in der Stadt, andere auf dem Land.

Die Vorstellung einer überfordernden, vollen, anonymen Großstadt, die lärmend, grau, schnell und hektisch wirkt, oder das Bild einer öden, ausgeräumten Landschaft, eines leeren, langsamen, isolierten und langweiligen Dorfes ohne sozialen Anschluss, scheinen beide wenig attraktiv zu sein. Natürlich bestimmen die zur Verfügung stehende Infrastruktur und die sozialen Netze die Möglichkeiten, das eigene Leben zu gestalten. Institutionen wie Kinderbetreuung, Bildungseinrichtungen, Gesundheitswesen, kulturelle Angebote oder Orte des politischen Geschehens sind für alle Menschen von grundlegender Bedeutung. Doch der Zugang zu diesen Einrichtungen ist nach wie vor sehr ungleich. Einerseits liegt dies an der räumlichen Distanz. Besonders in ländlichen Regionen sind viele wichtige Institutionen weit entfernt und oftmals schwer zu erreichen. Aber auch andere Faktoren, wie soziale Ungleichheit spielen eine Rolle. Unabhängig von Stadt-Land-Kategorien haben nicht alle Menschen dieselbe Chance auf gleichberechtigte Teilhabe, um von den wichtigsten Institutionen der Gesellschaft zu profitieren.

Um Arbeitsplätze, Institutionen oder Einkaufsmöglichkeiten vom Land aus erreichen zu können, benötigt es in der Regel ein Auto. Denn im Gegensatz zum städtischen ist der ländliche öffentliche Nahverkehr schlecht ausgebaut. Während es in der Stadt enge Taktungen und gute Anbindungen

¹ Im Namen der Herausgeberinnen.

gibt, kommt der Bus auf dem Land teilweise nur einmal am Tag vorbei. Die Angewiesenheit auf das Auto im ländlichen Raum und damit einhergehende Abhängigkeiten sollten durch einen durchdachten Ausbau des ÖPNV überwunden werden. Dann wären Leute aus der Stadt am Wochenende ohne Auto auch schneller in den regionalen Naherholungsgebieten, »draußen, im Grünen«. Denn die schlechte Anbindung wirkt logischerweise in beide Richtungen – wenn auch in die eine Richtung existenzieller als in die andere.

Um Lebensmittel für den täglichen Bedarf einzukaufen, braucht es auf dem Land oft eine gute halbe Stunde im Auto bis zum nächstgelegenen Discounter. Doch auch in der Stadt verlagern sich die Standorte von Lebensmittelgeschäften immer mehr an den Stadtrand, da der Einzelhandel in den Innenstädten zunehmend unter dem Druck des steigenden Wettbewerbs und den höheren Mietkosten einkracht. Wünschenswert und entlastend sind in beiden Fällen der Stadtteil- oder Dorfladen, lokale Wochenmärkte und Gemüsekisten-Verteilstationen um die Ecke.

Es geht jedoch nicht nur um den physischen Ort, sondern den sozialen Raum, also tieferliegend um den eigenen Platz in der Gesellschaft und Zugehörigkeitsfragen. Wer hat die finanziellen Möglichkeiten für Urlaub, egal ob Abenteuer und Entspannung in der Natur oder das Abtauchen in urbane Welten und Städtereisen? Wie viel Zeit, die im Grünen verbracht werden kann, gibt der Alltag wirklich her – sei es um im Wald, zwischen den Feldern oder in städtischen Parkanlagen zu spazieren? Wer kann sich das Leben in hippen Vierteln oder besonders idyllischen, gut gelegenen Dörfern leisten, und wer ist an den Rand gedrängt oder hat keinen Zugang?

Der »Platz im Leben« hängt von sozialen Netzen, Teilhabe und Unterstützung ab, die Menschen zugestanden oder verweigert wird – eine tiefere, oft unsichtbare soziale Struktur, die unser Miteinander prägt. In urbanen Zentren finden sich lebendige Viertel, in denen organisierte Nachbarschaften und soziale Netzwerke aufblühen. Spürbarer Zusammenhalt, ein Netzwerk, das Menschen verbindet und Geborgenheit und Zugehörigkeit hervorbringt. Doch überall existieren auch anonyme Ecken – unpersönliche Orte, an denen die Einsamkeit umso lauter wird, je weniger die Menschen sich wahrnehmen. Die Bandbreite zwischen starker Gemeinschaft und Isolation ist kein rein städtisches Phänomen. Wer hinguckt, sieht auch auf dem Land neben engen, starken dörflichen Gemeinschaften, tiefe Abgründe. Hier wie dort werden benachteiligte Gruppen ausgeschlossen und ignoriert. Rassismus ist sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten präsent, wobei

Formen und Ausdrucksweisen sich unterscheiden: In Städten wirkt er subtiler durch institutionelle Diskriminierung, während Betroffene auf dem Land oftmals offenere Vorurteile und Isolation erfahren.

Überall gibt es Menschen, die »übrig« bleiben, die keinen sicheren Platz im sozialen Geflecht haben. Ältere Menschen, Alleinerziehende, migrantisches Communities, finanziell arme Menschen und anderweitig Benachteiligte erleben diese gesellschaftlichen Risse besonders schmerzhaft. Neben der Vereinzelung ist aber auch der intensive Zusammenhalt in ausgeschlossenen Communities enorm. Menschen mit ähnlichen Erfahrungen in der Stadt zu treffen, sich gemeinsam zu organisieren und Kultur zu schaffen, kann für queere Personen, Transmenschen und Personen anderer marginalisierter Gruppen eine Befreiung des unterdrückten Ausdrucks des eigenen Selbst sein – gleichwohl die Möglichkeiten der selbstbestimmten Auslebung der eigenen Identität sich im Zuge zunehmender Faschisierung immer stärker bedroht und faktisch eingeschränkt werden. Der stillschweigende Respekt voreinander und Pragmatismus auf dem Lande lassen manchmal mehr Spielraum für »unsichtbare« Toleranz als in manchen städtischen Sphären. Die Frage nach der Zugehörigkeit stellt sich überall, wenn auch nicht für alle gleich.

Die Grenzen zwischen Stadt und Land verschwimmen zunehmend. Die Arbeitswelt ist im Wandel: Zeitgleich zum Prozess der Zentralisierung von Verwaltung, Einkaufsmöglichkeiten, Gesundheitsversorgung – zum Nachteil der Landbevölkerung – findet ein Trend zur Dezentralisierung der Arbeitsplätze statt. Die stärkere Dezentralisierung durch Verlagerung von Gewerbe-, Industrie- und Logistikgebieten ins Umland und Flexibilisierung von Arbeitsplätzen etwa durch Arbeit im Home Office sorgt dafür, dass die Freiheit und Möglichkeiten in der Wahl des Wohnortes und die Unabhängigkeit vom Arbeitsort stetig steigen. Diese Entwicklungen ermöglichen es, dass Menschen nicht mehr zwingend in Großstädten oder auf dem Land leben müssen, um ihre Berufe ausüben zu können, sondern immer mehr Freiheit haben, ihren Wohnort unabhängig vom Arbeitsplatz zu wählen und andersherum.

Die beiden Sphären Stadt und Land sind daher immer unschärfer voneinander abgrenzbar. Das liegt auch am suburbanen Raum: das Dazwischen, zwischen Stadt und Land. Die Gegenden im siedlungsstrukturellen Einzugsbereich von größeren Städten, das Umland, wo Hochhäuser neben Einfamilienhaussiedlungen existieren und die Pendelei den Alltag bestimmt.

Durch die steigenden Mietpreise in den Ballungsräumen und die künstliche Verknappung an Wohnraum, wandern sowohl Einwohner*innen als auch Gewerbe ins Umland ab, wo sich autonome Strukturen mit städtischem Charakter entwickeln. Menschen aus verödeten Dörfern ziehen ebenfalls hinzu. Dem suburbanen Raum sollte ein größerer Stellenwert im Diskurs um eine progressive Bodenpolitik in Stadt und Land zugeschrieben werden, sonst geht die Debatte um Flächengerechtigkeit an den realen Verhältnissen vorbei. Der suburbane Raum umfasst Schätzungen zufolge 30 – 40 % der Fläche und über 40 % der Bevölkerung Deutschlands.² Hinzukommt die vielschichtigen Verwobenheiten persönlicher Biografien: Viele Menschen bewegen sich im Laufe ihres Lebens zwischen Stadt und Land hin und her. Menschen, die in der Stadt aufgewachsen und sozialisiert wurden, zieht es auf's Land und umgekehrt. Andere wollen dort bleiben, wo sie aufgewachsen sind. Was macht uns zu arroganten Städtern oder spießigen Landeiern? Wohl vor allem der Gegensatz zu »den anderen«.

Der ländliche Raum wird politisch in den Städten, den Zentren von Landes-, Bundes- oder EU-Politik oft übersehen und nicht angemessen repräsentiert. Der dadurch aufgeheizte Stadt-Land-Konflikt spielt vor allem Rechten Parteien und Bewegungen in die Hände und wird zunehmend emotional aufgeladen und instrumentalisiert – wie *Thomas Fickel* und *Felix Anderl* beispielsweise in ihrer Analyse der »Bauernproteste« von 2024 zeigen.³ Die Frage, für wen Politik gemacht wird, also in wessen Sinne, wer davon profitiert und wessen Stimme ignoriert und/oder vergessen wird, ist jedoch auch unabhängig von Stadt- und Landkategorien brisant.

Es lohnt sich gegen ein Ausspielen von Stadt und Land einzutreten und gemeinsam um Stadt, Land und alles dazwischen als Lebensraum und -grundlage zu streiten, die bestehenden Unterschiede dennoch klar zu benennen und unbequeme Herausforderungen mutig und entschlossen anzugehen: Verteilung, Nutzung und der Erhalt von Boden als Lebens- und Wohnraum müssen unabhängig von den Kategorien Stadt und Land demo-

2 Dazu z.B. M. Hesse: »Suburbanisierung«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (2018), S. 2629-2639 (S. 2632). Siehe: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/o8_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/6_2018/FWS_6_18_Roost.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

3 Fickel, Thomas/Anderl, Felix: »Markt, Macht und Affekt. Ein Erklärungsversuch der widersprüchlichen Landwirtschaftsproteste in Deutschland«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 37 (2) (2024), S. 174-195.

kratischer und gerechter organisiert werden, um eine lebenswerte Zukunft für alle zu ermöglichen. Überall ist es notwendig Boden und Fläche verantwortungsvoll zu hüten und vor Profit- und Exklusionslogik, Wettbewerb und Konkurrenz zu schützen.

Ob in der Postwachstumsstadt, im Dorf der Zukunft oder im Dazwischen: Wir teilen uns den Raum auf diesem Boden. Gemeinsam sollten wir uns alle sowohl am urbanen Leben als auch ländlicher Idylle erfreuen und beteiligen können, scheppernde Dorf- und fetzige Stadtteilstefte feiern – ohne in Gummistiefeln, Pailletten-Kleid, Tracht, mit kurz rasierten, blauen Haaren oder Hijab komisch angeschaut zu werden.

Autorinnen und Autoren

Bar-Tal, Julia ist Bäuerin, Agrar- und Menschenrechtsaktivistin. Sie ist Mitbegründerin vom Bündnis junge Landwirtschaft in Brandenburg, des ersten syrischen Netzwerks für Ernährungssouveränität »The 15thGarden« und von »Farmers Without Borders«. Außerdem war sie mehrere Jahre Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft Nord-Ost.

Berfelde, Rabea hat am Goldsmiths College, University of London, im Fach Cultural Studies promoviert. Seit Oktober 2023 hat sie eine Post-Doc-Stelle am Centre for Social Critique an der Humboldt Universität (Berlin) und beschäftigt sich mit Vergesellschaftung als eine Möglichkeit für sozialökologische Transformationen.

Beste, Andrea ist Agrarwissenschaftlerin, Diplom-Geographin und Bodenkundin. Sie hat über 20 Jahre Erfahrung in landwirtschaftlicher Beratung und über 12 Jahre Erfahrung in Politikberatung. Sie ist Gründerin des Büros für Bodenschutz & Ökologische Agrarkultur in Mainz.

Brunner, Jan ist promovierter Politikwissenschaftler, Geschäftsführer der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL) Mitteldeutschland und AbL-Experte für Bodenpolitik.

Burhop, Jost hat das selbstverwaltete Wohnheim »Collegium Academicum« – ein Mietshäusersyndikat-Projekt für 250 junge Menschen inklusive sozialökologischem Bildungsprogramm – in Heidelberg mit aufgebaut. Er studierte Geografie und Politikwissenschaft, zudem absolvierte er eine Ausbildung als Wohnprojektberater*in bei der »Stiftung trias« und ist in diversen

Gruppen der Klimagerechtigkeitsbewegung aktiv. Im Jahr 2020 gründete Jost den Verein Ackersyndikat e.V. mit.

Busse, Tanja ist Autorin und Moderatorin. Sie studierte Journalistik und Philosophie in Dortmund, Bochum und Pisa. Sie absolvierte ein Volontariat beim WDR.

Dobeson, Alexander ist seit Oktober 2021 Assistant Professor für Wirtschaft und Kultur an der Copenhagen Business School. Er forscht an der Schnittstelle von Wirtschaftssoziologie und politischer Ökonomie zu Eigentumsrechten, Privatisierung und Märkten in den Feldern Boden- und Fischereipolitik.

Feichtner, Isabel ist Professorin für Öffentliches Recht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Würzburg. Von 2023-2024 leitete sie das Programm »Reclaiming Common Wealth. Towards a Law and Political Economy of Land Commons« an The New Institute in Hamburg.

Fickel, Thomas ist assoziierter Gastwissenschaftler am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin und forscht zum sozial-ökologischen Transformationskonflikt in der Landwirtschaft.

Gerlof, Hannes hat 2016 das »Netzwerk Flächensicherung« mitgegründet. Durch die Arbeit im deutschen Netzwerk und sein Engagement beim Kollektiv »Die Agronauten« hat er seitdem auch in verschiedenen Projekten des Europäischen Netzwerks »Access to Land« gearbeitet.

Ginzky, Harald arbeitet seit mehr als 20 Jahren als Umweltjurist und Transformationswissenschaftler für das Umweltbundesamt. Er bearbeitet die Themen Climate Geo-Engineering, Meeresumweltschutz, Tiefseebergbau sowie Gewässer- und Bodenschutz aus rechtlicher Perspektive und ist Chefredakteur des »International Yearbook of Soil Law and Policy«.

Grefe, Christiane ist Reporterin mit Schwerpunkt Ökologie, Landwirtschaft und Globalisierung. Sie hat die letzten 24 Jahre bei der ZEIT gearbeitet und ist dort freie Autorin.

Gruber, Stefan ist Associate Professor für Architektur und Städtebau an der Carnegie Mellon University und leitet das Remaking Cities Institute. Von 2023-2024 war er als Fellow an The New Institute in Hamburg im Programm »Reclaiming Common Wealth«.

Hanewinkel, Leonie hat am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung im Projekt »Potenziale von Wohnraumvergesellschaftung für Klimaschutz im Gebäudesektor« geforscht. Sie ist Kampagnen-Koordinatorin und Organisatorin für die Initiative »Soziale Wärmewende«, die mit Organizing-Methoden und Pressetrainings die Mieten- und Klimabewegung dabei unterstützen soll, sozial gerechte energetische Sanierungen und bezahlbare nachhaltige Wärmeversorgung durchzusetzen.

Heeg, Susanne ist Professorin für Geographische Stadtforschung an der Goethe-Universität Frankfurt. Sie setzt sich in ihrer Forschung vor allem mit der Produktion und der Verwertung der gebauten Umwelt auseinander. Von 2023-2024 war sie als Fellow an The New Institute in Hamburg im Programm »Reclaiming Common Wealth«.

Henze, Justus studierte in Hamburg und Berlin Sozialökonomie und Urbanistik. Er ist bei »Deutsche Wohnen & Co. enteignen« aktiv, organisierte die »Vergesellschaftungskonferenz« 2022 mit und arbeitet bei »Communia« zur Vergesellschaftung der Energiewende.

Horlitz, Sabine ist Architektin und Stadtforscherin mit den Schwerpunkten Wohnungsbau und nichtspekulative Eigentumsmodelle. Sie ist Mitbegründerin der vom Community Land Trust Modell inspirierten Berliner »Stadtbodenstiftung« und Mitglied des Stiftungsvorstands.

Jain, Lisa ist studierte Kulturwissenschaftlerin der Universität Leipzig mit Schwerpunkt Agrarkultur und arbeitet im Weinbau. Sie war von November 2023 bis April 2024 Hilfskraft bei der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL).

Jakab, Annabella hat Ökologische Landwirtschaft an der Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde (HNEE) studiert. Von 2021 bis Januar 2025 war sie im »KOPOS-Projekt« im Handlungsfeld Flächensicherung und

Zugang zu Land tätig und arbeitete als Koordinatorin für das Netzwerk Flächensicherung.

Kasper, Birgit ist Stadtplanerin und Diplom-Verwaltungswirtin. Sie hat die Geschäftsstelle für das »Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen« aufgebaut und übernimmt derzeit die geschäftsführende Leitung des Netzwerks, mit den beiden Projekten Frankfurter Koordinations- und Beratungsstelle sowie Landesberatungsstelle Hessen.

Klingenmeier, Anne studierte Ökologische Landwirtschaft in Witzenhausen und absolvierte den Master Transformationsstudien an der Europa-Universität Flensburg. Sie ist aktiv in der »Jungen Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (jAbL) und bei »Farmers Without Borders«.

Kohl, Sebastian ist Professor für Soziologie an der Freien Universität zu Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen die politische Ökonomie des Wohnungs- und Versicherungswesens und die Wirtschaftssoziologie des Wettbewerbs.

Langguth, Hannes ist interdisziplinärer Stadtforscher und Architekt, und Vertretungsprofessor für »Stadt- und Quartiersentwicklung« an der Hafen-City Universität (HCU) Hamburg.

Langlotz, Gesine arbeitet in der Landwirtschaft und derzeit für das Netzwerk Flächensicherung. Sie leitet die »Schule für Obstbaumpflege«, befindet sich im Hofübergabeprozess, ist im Beirat der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL) Mitteldeutschland, der Jungen AbL und dem »Access to Land Network« engagiert.

Löhr, Dirk ist Wirtschaftswissenschaftler und Professor für Steuerlehre und ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld.

Luthmann, Timo ist Campaigner und als Klimaaktivist unter anderem aktiv im »klima*kollektiv«. Er ist Autor des Buches »Nachhaltiger Aktivismus«.

Maaß, Henrik arbeitet als Referent für EU-Agrarpolitik bei der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL).

Metzger, Joscha ist Lehrbeauftragter für wohnungspolitische Themen an der Universität Hamburg und der HafenCity Universität Hamburg und hat am Institut für Geographie der Universität Hamburg promoviert. Er arbeitet bei STATTBAU Hamburg.

Neuber, Anne hat Kulturwissenschaften studiert, Landwirtschaft gelernt und war bis Dezember 2024 bodenpolitische Referentin und Teil der Geschäftsführung der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL) Mitteldeutschland.

Nurmann, Judith ist Stadtplanerin im öffentlichen Dienst. Sie arbeitet seit 2017 im Bezirksamt Hamburg Nord, wo sie insbesondere für die Entwicklung von Planungsrecht zuständig ist. Seit 2022 ist sie ehrenamtliche bodenpolitische Sprecherin der »Architects4Future« (A4F).

Pott, Lester Malte studierte Urbanistik (Bachelor und Master) an der Bauhaus-Universität Weimar. Sein Interessenschwerpunkt liegt in der kritischen Raumforschung rund um die Themenfelder Bodenpolitik, Eigentum und sozial-ökologische Transformationsdynamiken.

Schlichter, Emmanuel ist Jurist. Neben Stationen im klassischen Umweltrecht koordinierte er bei »Client Earth« strategische Klagen im Umweltrecht. Er berät die Klimabewegung und Umweltverbände zu Transformationsfragen, initiierte ein Volksbegehren und gründete den Verein zur Anerkennung der Rechte der Natur in Deutschland.

Schubel, Katja ist Juristin. Von Frühherbst 2023-2024 war sie Programmkoordinatorin von »Reclaiming Common Wealth« an The New Institute in Hamburg. Derzeit ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Würzburg und promoviert zu Commons-Public-Partnerships.

Sommer, Felicitas ist Ethnologin. Seit 2023 ist sie PostDoc am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München und Leiterin des von ihr initiierten Projektes »Green Data, Indicators, Algorithms: Connecting Green Finance and Smart Cities«.

Theinert, Merle ist Juristin und derzeit Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht Oldenburg.

Thiel, Andreas ist Professor und Fachgebietsleiter für Internationale Agrarpolitik und Umweltgovernance an der Universität Kassel.

Volz, Rahel hat Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen studiert. Gemeinsam mit Marc Schreiber leitet sie die Koordinierungsstelle des Brandenburger Ernährungsrats und engagiert sich ehrenamtlich im Ernährungsrat Havelland. Als Mitbegründerin des Biohof Werder vermarktet sie die hofeigenen Wasserbüffel, Schafe und die Eier der Mobilstall-Hühner.

Wöllert, Reiko ist aktiver Landwirt, Landesgeschäftsführer der »Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft« (AbL) in Thüringen sowie seit Ende 2016 stellvertretender Bundesvorsitzender der AbL.

Wihl, Tim arbeitet an der Universität Erfurt zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zu Menschenrechten und Rechtsphilosophie. Von 2023-2024 war er als Fellow an The New Institute in Hamburg im Programm »Reclaiming Common Wealth«.

Danksagung

Wir, die Herausgeberinnen, bedanken uns bei The New Institute und dem Netzwerk Flächensicherung für die großzügige Unterstützung dieses Projekts. Außerdem danken wir Larissa Förster und Tim Schilderorth für die inhaltliche und redaktionelle Mitarbeit.

