

13. Die Hamburger Wohnungsfrage als Bodenfrage

Die Bodenpreisentwicklung im Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und sozialer Bodenordnung

Nina Manz

Einleitung: Das Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und sozialer Bodenordnung

Boden wird vor allem in wachsenden Metropolen zur begehrten Anlage und die hohen Grundstückswerte verlangen eine maximale ökonomische Ausnutzung. Die dahinterstehende Problemlage erkennt auch der Hamburger Senat und formuliert in der 2019 veröffentlichten Drucksache »Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg«:

»Boden ist eine knappe und nicht vermehrbare Ressource. Er ist essentiell für die Sicherung bezahlbaren Wohnraums und für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Gleichzeitig befindet sich das Gut Boden im Spannungsfeld internationaler Anlegerinnen und Anleger und Kapitalmarktstrukturen. So ist er vielerorts zu einer Handelsware, einem Anlageobjekt und einem Spekulationsgut geworden. Dies spiegelt sich in den steigenden Bodenpreisen wider.« (BFHH 2019: 1)

Die Relevanz des Geschäfts mit dem Boden verdeutlicht schon die Tatsache, dass allein im Jahr 2021 etwa ein Prozent der Hamburger Landesfläche ihre Eigentümer*in wechselten, was einen Geldumsatz von rund 13,5 Milliarden Euro und damit über zehn Prozent des Hamburger Bruttoinlandsprodukts ausmachte (BFHH 2019: 1; Statista 2022; GfG 2022).

Während die Hamburger Bevölkerung laut Prognosen bis 2040 auf knapp zwei Millionen Menschen anwachsen wird, ist Hamburgs Fläche begrenzt (Statistikamt Nord 2019). Als Stadtstaat verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) über eine Gesamtfläche von 755 Quadratkilometern, ein Zehntel davon ist Hafengebiet. Das öffentliche Eigentum an der Gesamtfläche des Bodens beträgt 47 Prozent. Damit hält Hamburg eine starke Position im Vergleich zu anderen deutschen Städten (Difu 2017; Deutscher Städtetag 2017; Dransfeld 2018). Hamburg betreibt seit vielen Jahren eine Bodenvorratspolitik, die es erlaubt, durch frühzeitige Ankäufe übergeordnete Ziele

im Wohnungsbau zu verfolgen (Akpınar/Seidl 2018: 42). Gleichzeitig sorgt die Stadt durch ihre eigenen Behörden und Institutionen dafür, dass der marktmäßige Umgang mit Boden gewährleistet ist und dieser entsprechend als (umkämpfte) Ware gehandelt werden kann. Zu einer marktorientierten Reproduktion hoher Bodenpreise tragen insbesondere die durch den Gutachterausschuss für Grundstückswerte (GfG) eingesetzten Wertermittlungsverfahren (u.a. das Vergleichswertverfahren), die immobilienwirtschaftliche Ausrichtung der Expert*innen im Ausschuss sowie die gesetzlich festgelegte Größe des Verkehrswertes bei. Regulierend wirken Preisbegrenzungen für Flächen des geförderten Wohnungsbaus, und die Kommission für Bodenordnung fungiert als Kontrollgremium bei städtischen An- und Verkäufen von Liegenschaften.

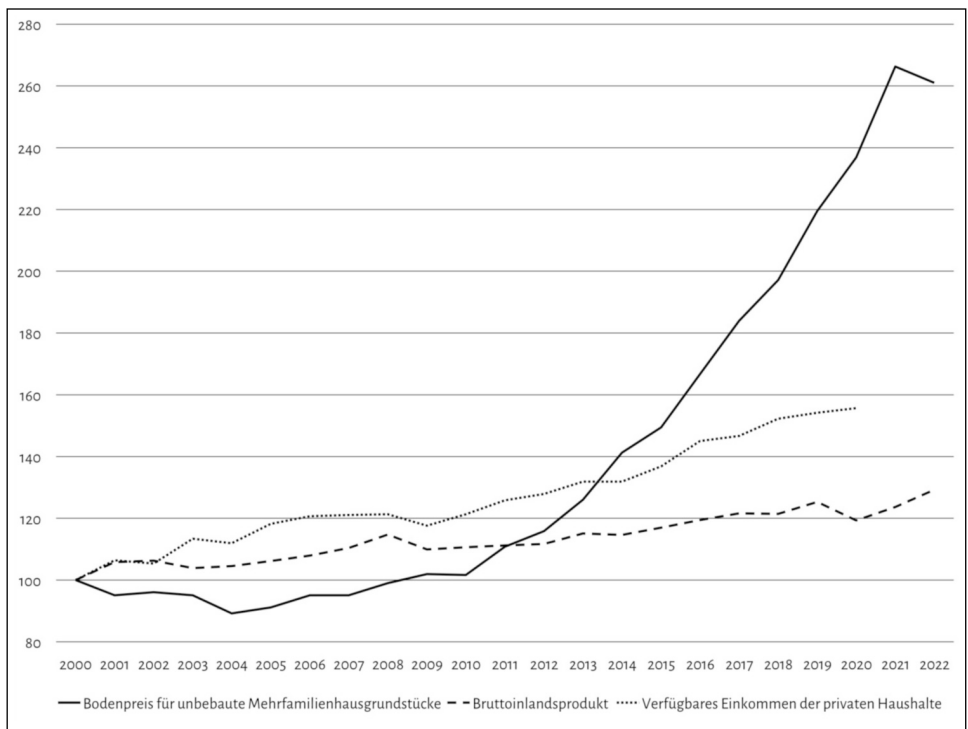
Eine sozial gerechte Bodenpolitik erfordert insbesondere eine Regulierung und möglichst auch eine Senkung der Bodenpreise. Dazu bedarf es einer Anpassung der Wertermittlungsverfahren (z.B. durch Anwendung des Residualwertverfahrens) und eine aktualisierte Datengrundlage (u.a. Berücksichtigung gedämpfter Bodenpreise). Zentrale Ausgangsthese dieses Beitrags ist dabei, dass die Bodenfrage der Wohnungsfrage vorgelagert und Boden einer *der* Kostentreiber im Wohnungsbau ist (Dogma 2019; Hubeli 2020; Vogel 2019). Um die Rolle der FHH in der Preisbildung von Flächen für den Mietwohnungsbau nachzuzeichnen, beschreibe ich die aktuellen Bodenpreisentwicklungen in Hamburg und erläutere den Bezug zu Wertsteigerungen, Akteuren und Wertermittlungsverfahren. Die Fortsetzung von spekulativen Bodenpreissteigerungen wird unter anderem durch marktorientierte Handlungsweisen, die in Institutionen der FHH eingeschrieben sind, ermöglicht. Auf die Wertsteigerungen reagiert die FHH mit sozialorientierten Regulierungen, deren Einfluss auf die Preisbildung jedoch begrenzt ist. Für die Darstellung der Differenz zwischen marktorientiertem und regulierendem Umgang mit der Ressource Boden beziehe ich mich vorrangig auf die Drucksache »Sozial gerechte Bodenpolitik« des Hamburger Senats aus dem Jahr 2019 sowie auf die Immobilienmarktberichte 2022/23 des GfG. Der Immobilienmarktbericht 2023 mit dem Berichtsjahr 2022 ist erst kürzlich erschienen. Ob der darin zu verzeichnende Rückgang der Kaufverträge und Bodenpreise eine Trendwende bedeutet, kann noch nicht abschließend bewertet werden (GfG 2023a).

Bodenpreisentwicklung in Hamburg: Wertsteigerungen, Akteure und Wertermittlungsverfahren

Nach einer Stagnation bzw. geringfügigen Steigerung Anfang des 21. Jahrhunderts sind die Bodenpreise für den Geschosswohnungsbau seit etwa 2009 bis zum Jahr 2020 um über 160 Prozent gestiegen. Gleichzeitig hat sich das Hamburger Bruttoinlandsprodukt (BIP) um ca. 8 Prozent erhöht und das verfügbare Einkommen (ohne Inflationsbereinigung) ist um ca. 28 Prozent gestiegen. Abbildung 1 zeigt Indexreihen, die die Veränderung von verschiedenen Größen ausdrücken, womit sich unterschiedliche Werte miteinander in Verbindung setzen lassen: Im Jahr 2020 betrug das verfügbare Einkommen privater Haushalte je Einwohner*in in Hamburg rund 25.300 Euro, das Hamburger BIP lag bei rund 120 Millionen Euro und ein Quadratmeter Grundstücksfläche bei rund 1.700 Euro (GfG 2021: 61; Statista 2022). Die Bodenpreise sind seit der

Finanzkrise 2008 deutlich angestiegen, was auf einen verstärkten Einzug kapitalstarker Akteure auf dem Bodenmarkt verweist. Unter anderem in Reaktion darauf hat die FHH 2011 mit einer Neubauoffensive reagiert, die sich allerdings nicht auf eine Regulierung der Bodenpreise auswirkt. Der Gutachterausschuss hebt diesbezüglich den »Wohnungsmangel, Bodenknappheit in den Ballungsräumen, die Zinspolitik der EZB und [den] daraus folgende[n], stetig steigende[n] Anlagedruck im Immobilienbereich« hervor (GfG 2023b: 2). Mögliche Ursachen (u.a. hohe Energie- und Baukosten) für den Rückgang der Bodenpreise im Jahr 2022 können noch nicht abschließend eingeordnet werden (GfG 2023a).

Abb. 1: Wertsteigerungen in Hamburg im Vergleich zum Basisjahr 2000, eigene Darstellung.

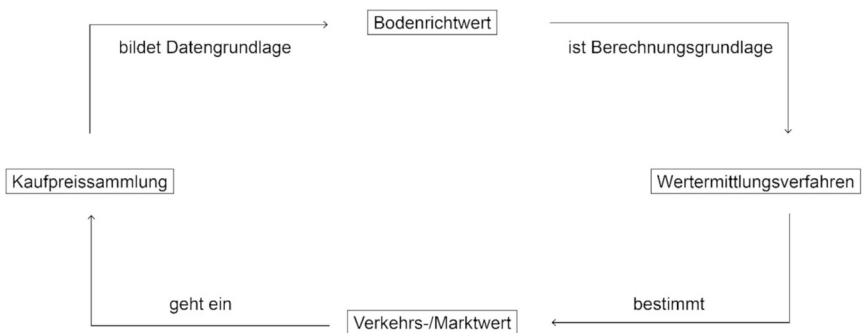


Quellen: Immobilienmarktberichte des GfG, 2000–2022; Statista 2022.

Im Hamburger Zentrum (Neustadt und Altstadt) lag der Bodenrichtwert 2021 zwischen rund 2.700 bis 3.700 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, 2011 noch zwischen 750 bis 1.000 Euro. Dies entspricht einem Wertanstieg von über 350 Prozent in einem Zeitraum von zehn Jahren (GfG 2012, 2022). Auch mit den gesunkenen Bodenpreisen von 2022 liegt die Steigerung im Vergleich zu 2011 immer noch bei über 200 Prozent (GfG 2023b). In der östlich angrenzenden HafenCity lag der Bodenrichtwert 2022 zwischen rund 3.100 und 4.200 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, im nördlich angrenzenden Rotherbaum sogar über 4.200 Euro Wohnfläche.

Wie kommt es zu derart steigenden Preisen und in welchen Verfahren entstehen die Werte? Bodenrichtwerte werden auf Basis einer Kaufpreissammlung gebildet (Abb. 2). Zur Ermittlung der den Kaufpreisen zugrundeliegenden Verkehrswerte können verschiedene Wertermittlungsverfahren zum Einsatz kommen: Vergleichswert-, Ertragswert-, Sachwert- oder Residualwertverfahren. Ziel der Verfahren ist es, den Verkehrswert bzw. Marktwert für ein konkretes Grundstück zu berechnen. Beim Vergleichswertverfahren wird das zu bewertende Grundstück mit ähnlichen – bereits verkauften – Grundstücken (v.a. in Bezug auf Lage sowie Art und Maß der baulichen Nutzung) aus der Kaufpreissammlung verglichen (Thomas 2017). Durch die aktuellen spekulativen Bodenpreise werden hierbei immer höhere Vergleichswerte verrechnet. Das Ertragswertverfahren bezieht die Jahresnettokaltmiete mit ein und verdeutlicht das Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und Regulierung: Einerseits kann der Ertrag als profitmaximierende Rendite für den/die Eigentümer*in und andererseits als sozialgerechte Mietzahlung für den/die Mieter*in abgebildet werden (Thomas 2017: 781; Rettich 2020: 16). Das Sachwertverfahren trennt zwischen Boden- und Gebäudewert, wobei der Bodenwert über das Vergleichswertverfahren abgeleitet wird (Meins et al. 2011: 18). Beim Residualwertverfahren wird »rückwärts« gerechnet, der Residualwert entspricht dem maximalen Betrag, der ausgegeben werden kann bzw. soll. Für soziale bzw. nicht renditeorientierte Nutzungen kann hier die Zielmiete anstelle der Rendite als Startpunkt für die Ermittlung der Bodenpreise angenommen werden, um von dem prognostizierten Marktwert bei Fertigstellung die Entwicklungskosten abzuziehen. Angesichts dessen können sich für soziale Nutzungen negative Bodenwerte ergeben, die nur durch entsprechende Förderung auszugleichen sind (Brahm/Darr 2017: 35). Der ermittelte Verkehrswert geht als Kaufpreis in die Kaufpreissammlung ein, aus der wiederum die Bodenrichtwerte abgeleitet werden (Abb. 2).

Abb. 2: Schematische Darstellung der Bodenpreisproduktion, eigene Darstellung.



Sowohl auf öffentlichen als auch privaten Flächen werden Bodenpreise über Bodenrichtwerte ermittelt. Über Grundstücksgeschäfte der städtischen Betriebe und Gesellschaften entscheidet die Kommission für Bodenordnung (KfB). Sie wird als Kontrollgremium bei An- und Verkäufen stadteigener Flächen wirksam. Der Hamburger GfG führt die, für die Wertermittlung relevante Kaufpreissammlung, erstellt den jährlichen »Im-

mobiliemarktbericht Hamburg« sowie Gutachten über den Verkehrswert bebauter und unbebauter Grundstücke und ermittelt die Bodenrichtwerte.

Die Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisproduktion auf dem Grundstücksmarkt. Bei den Bodenrichtwerten handelt es sich um einen mittleren Wert pro Quadratmeter des Grund und Bodens in einer bestimmten Lage mit dem Zweck, als Vergleichswert für den Bodenwert in der Wertermittlung verwendet werden zu können (GfG 2011: 49). Er bezieht sich auf ein Richtwertgrundstück mit lagetypischer Art und Maß der baulichen Nutzung (gesetzliche Regelung, wie hoch, wie dicht und mit welcher Intensität Flächen bebaut werden dürfen). Der vom GfG veröffentlichte Immobilienmarktbericht Hamburg unterteilt die Bodenrichtwerte des Hamburger Bodenmarktes im Bereich des Wohnens in die Segmente Eigentumswohnungen und Teileigentum, bebaute Grundstücke und unbebaute Grundstücke. (Un)bebaute Grundstücke untergliedern sich in Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser.

Hamburg ist eine Mieter*innenstadt: Knapp 76 Prozent der Wohnungen werden gemietet und die meiste Mietfläche befindet sich in Mehrfamilienhäusern. Dementsprechend beziehe ich mich in diesem Beitrag ausschließlich auf den Datensatz zu Bodenrichtwerten für Mehrfamilienhäuser. Dabei werden sowohl bebaute Grundstücke mit Mehrfamilienhäusern als auch der Baulandmarkt für den Geschosswohnungsbau betrachtet. Während am Baulandmarkt für den Geschosswohnungsbau die Bodenpreise 2021 um 16 Prozent zum Vorjahr stiegen und bei rund 150 Verkäufen ein Geldumsatz von rund 380 Millionen Euro verzeichnet wurde, sank der Geldumsatz 2022 bei 100 Verkäufen um 17 Prozent auf 317 Millionen Euro. 2021 betrafen knapp 70 Prozent des Geldumsatzes Grundstücke für den freifinanzierten Mietwohnungsbau, rund 23 Prozent den Eigentumswohnungsbau und rund 7 Prozent den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Diese Verteilung veränderte sich 2022: 60 Prozent im freifinanzierten Segment, rund 17 Prozent im Eigentumswohnungsbau und rund 23 Prozent im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Mit Ausnahme der Flächen für den geförderten Wohnungsbau, steht 2021 ein Minimalwert von 152 Euro/Quadratmeter Grundstücksfläche in »schlechter Lage« einem Maximalwert von 12.400 Euro/Quadratmeter in »mittlerer Lage« gegenüber. Der Mittelwert für einen Quadratmeter Grundstücksfläche für alle Lagen liegt 2021 bei rund 1.700 Euro und reduziert sich 2022 um 9 Prozent auf rund 1.500 Euro. Der Preis pro Quadratmeter Wohnfläche erhöht sich im Jahr 2022 um 4 Prozent auf rund 2.300 Euro. Die Preisspannen der Bodenrichtwerte werden Lageklassen zugeordnet.¹ Die Bodenrichtwerte der Lageklassen haben sich – trotz der Umsatzsenkung – von 2021 zu 2022 maßgeblich erhöht: Für die »bevorzugte« Lage ist eine Erhöhung des Bodenrichtwerts von 20 Prozent zu beobachten, in »schlechter« Lage von sogar über 40 Prozent.

1 Der GfG (2023a) ordnet die Preisspannen der Bodenrichtwerte für Mehrfamilienhausbauplätze mit einer durchschnittlichen Geschossflächenzahl von 1,0 in fünf »Lageklassen« nach Gebieten ein: »bevorzugte« Lage (oberste 10 Prozent der Bodenrichtwerte): 3.100–11.500 Euro/Quadratmeter; »gute« Lage (oberes Drittel ohne die obersten 10 Prozent): 2.100–3.000 Euro/Quadratmeter; »mittlere« Lage (mittleres Drittel): 1.300–2.000 Euro/Quadratmeter; »mäßige« Lage (unteres Drittel ohne die untersten 10 Prozent): 990–1.250 Euro/Quadratmeter; »schlechte« Lage (niedrigsten 10 Prozent): 510–980 Euro/Quadratmeter.

Die Ermittlung der Bodenrichtwerte für bebaute Flächen für Mehrfamilienhäuser basierte 2021 auf 480 Verkäufen und die Preise stiegen im Vergleich zum Vorjahr um zwölf Prozent auf rund 4.300 Euro/Quadratmeter Wohnfläche an. Mit einer Erhöhung von rund 70 Prozent lag der Geldumsatz bei 2,5 Milliarden Euro. 2022 wurden 446 Verkäufe mit einem Geldumsatz von 1,6 Milliarden Euro verzeichnet, wobei eine Reduktion von Verkäufen und Umsatz im Vergleich zum Vorjahr auch schon 2014 und 2020 erfasst wurde. In diese Berechnungen fließen auch »ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse und Grundstücke mit besonderen Belastungen« (GfG 2023a) ein. Das bedeutet, dass sowohl preisgedämpfte als auch spekulative Kaufpreise, außer *Share Deals*, sich hier niederschlagen. *Share Deals* sind Verkäufe von Gesellschaftsanteilen von Immobiliengesellschaften, bei denen die Firma, der die Immobilie gehört, den/die Eigentümer*in wechselt, ohne dass es zu einer Grundbuchsänderung kommt. Der Ankauf von unter 95 Prozent der Unternehmensanteile ist steuerfrei und stellt damit ein (noch) legales Veräußerungsprinzip zur Umgehung der Grundsteuer dar. Jährlich wird hierdurch ein Steuerausfall von rund einer Milliarde Euro deutschlandweit geschätzt (Sachse et al. 2021). Zur Ermittlung der Preise pro Quadratmeter Wohnfläche in Relation zu Lageklassen werden preisgedämpfte wie auch spekulative Fälle jedoch ausgeschlossen. Damit bleiben 2022 noch 159 Verkäufe, also nur rund 35 Prozent der gesamten Kauffälle. Der Mittelwert in »schlechter Lage« liegt bei rund 2.500, in »mittlerer Lage« bei 3.500 und in »bevorzugter Lage« bei 8.500 Euro/Quadratmeter Wohnfläche. Der niedrigste Kaufpreis in allen Lagen liegt bei rund 1.300 im Vergleich zu einem Maximalwert von rund 26.600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche.

Insgesamt betrachtet stiegen die Bodenpreise im Vergleich zum Einkommen in den letzten zehn Jahren deutlich stärker an und die vorrangig angewandten Wertermittlungsverfahren tragen durch die Verrechnung von hohen Kaufpreisen in der Bodenrichtwertermittlung dazu bei. Die Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisbildung auf den Teilmärkten für bebaute Grundstücke mit Mehrfamilienhäusern und für den Baulandmarkt. Auch unter Berücksichtigung des Rückgangs der Bodenpreise und der Kauffälle 2022 sind erhebliche Wertsteigerungen im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts zu beobachten.

Marktorientiertes Handeln: Ermöglichung und Fortschreibung spekulativer Bodenpreissteigerungen

Bodenrichtwertermittlungen basieren auf den Verkehrswertermittlungsverfahren des GfG. Dem Verkehrswert sind preistreibende Effekte eingeschrieben, die vom Gutachterausschuss fortgeschrieben und von der FHH ermöglicht werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei dem sogenannten Ertragsfaktor zu, der das Verhältnis von Kaufpreis und Miete bestimmt.

Der Hamburger GfG beschreibt sich selbst als »das unbekannte Wesen« (GfG 2011: 7). Seine Aufgaben werden im Verhältnis zu seiner tragenden bodenpolitischen und -wirtschaftlichen Rolle kaum öffentlich diskutiert. Nach der Aufhebung der staatlichen Regulierung der Grundstückspreise wurden mit dem Bundesbaugesetz im Jahr 1960 Gutachterausschüsse eingerichtet, womit »eine wichtige Voraussetzung für das

Funktionieren des Grundstücksmarktes, die Markttransparenz, geschaffen [wurde]« (GfG 2011: 3). Gutachterausschüsse sind damit Begleitinstitutionen der historischen Markttöffnung der Ressource Boden. Der Hamburger GfG fungiert als Dienstleister, der Produkte und Leistungen für Bodenmarkt-Teilnehmende aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung anbietet. Er besteht aus drei hauptamtlichen Mitgliedern, deren Geschäftsstelle am Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen angesiedelt ist, sowie ehrenamtlichen Mitgliedern, die vom Senat ernannt werden. Den Vorsitz müssen Bedienstete der FHH besetzen. Die Namen der ehrenamtlichen Mitglieder des GfG sind öffentlich einsehbar (GfG 2021). Ein Großteil der Mitglieder kommt aus der Immobilienbranche. Zudem sind die Berufsfelder Architektur, Bankenwesen und Landwirtschaft sowie die Steuerverwaltung der Finanzbehörde vertreten.

Rund ein Drittel der Mitglieder werden als »Sachverständige« aufgeführt, die teilweise öffentlich bestellt und vereidigt sind, es handelt sich hierbei jedoch nicht um einen geschützten Begriff. Die Bestellung der Sachverständigen durch den Senat soll die Unabhängigkeit ebendieser »von lokalen Verstrickungen, insbesondere auch von der lokalen Politik« sicherstellen (GfG 2011: 25). Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Praxisfeldern der Privatwirtschaft und des GfG wird in der Publikation zum 50-jährigen Bestehen des Ausschusses jedoch offen angesprochen:

»Ohne die Grundlagenarbeit der Gutachterausschüsse wären die meisten Sachverständigen kaum in der Lage, ihren Beruf auszuüben. Zwischen dem Gutachterausschuss und den Immobiliensachverständigen herrscht daher keine Rivalität, sondern ein partnerschaftliches Miteinander. Schließlich sind auch viele Mitglieder des Gutachterausschusses hauptberuflich selbst als Sachverständige tätig.« (GfG 2011: 8)

Teilweise sind zu ermittelnde Werte nicht rein statistisch zu erfassen, in diesen Fällen wird sich auf die Sachkunde des GfG berufen, denn »Bodenrichtwerte lassen sich nicht einfach »errechnen«, sondern stellen [...] eine sachverständige Meinung dar« (GfG 2011: 50). Die Besetzung des GfG konzentriert sich auf Personen aus der Immobilienwirtschaft. Dadurch werden bei der Bodenrichtwertermittlung eher ökonomische als soziale Maßstäbe angelegt.

Auf Basis der vom GfG publizierten Bodenrichtwerte, die in Hamburg zu öffentlichen und privaten Grundstücken in der Datenbank »Boris« einsehbar sind, werden mittels verschiedener Wertermittlungsverfahren die Verkehrs- bzw. Marktwerte durch Sachverständige berechnet. Wertermittlungen basieren auf Schätzungen von objektivierten Marktpreisen (Verkehrswert) und subjektiven Grenzpreisen aus Sicht der (Ver)Käufer*innen (Kaufpreis). In Verhandlungen wird aus dem Verkehrswert ein tatsächlicher Kaufpreis (wobei sich unabhängig von den Verkehrswertgutachten noch maßgebliche Preisveränderungen ergeben können), der in die Kaufpreissammlung eingeht. Der ermittelte Verkehrs- oder Marktwert stellt den Preis dar, der am Immobilienmarkt im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für das zu bewertende Objekt erzielt werden könnte (Baugesetzbuch § 194). Aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive gilt der gewöhnliche Geschäftsverkehr als »der Handel auf freien Märkten, bei dem weder Käufer noch Verkäufer unter Zeitdruck, Zwang oder Not stehen« (Thomas 2017: 777).

Die aktuellen Wertsteigerungen aufgrund preistreibender Effekte auf dem Bodenmarkt (inkl. Bodenspekulation und knappes Baulandangebot) dürfen laut Baulandkommission des damaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) »bei Ermittlung des Verkehrswerts nicht außeracht gelassen werden, wenn sie der allgemeinen Entwicklung auf dem Immobilienmarkt entsprechen und die zum Vergleich herangezogenen Kauffälle dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr entsprochen haben« (BMI 2019: 73). Damit wird eine stetige Bodenpreissteigerung politisch ermöglicht.

Vorrangig wird für die konkrete Bodenwertermittlung das Vergleichswertverfahren angewandt. Der Verkehrswert ermittelt sich dabei über die hohen Bodenrichtwerte bzw. Kaufpreise: »Ein ›Bewertungsobjekt‹ wird einem ›Vergleichsobjekt‹ gegenübergestellt; aus dem bekannten Preis des Vergleichsobjekts wird auf den unbekannten Preis (Wert) des Bewertungsobjekts geschlossen.« (Thomas 2017: 781) Die Werte können 30 bis 35 Prozent von den Vergleichspreisen abweichen (Thomas 2017: 785ff.). Spekulative Preise dienen also als Grundlage für die weitere Bodenpreisbildung im Vergleichswertverfahren.

Das Ertragswertverfahren wird vorrangig im Segment der Mietwohngrundstücke benutzt. Der Wert ermittelt sich über die Eigenschaft, Profite für die Eigentümer*innen zu erwirtschaften (Thomas 2017: 785). Es wird von der Rendite der künftigen Nutzung und einem konstanten Mietwachstum ausgegangen. Die Rendite, also der Ertrag, ermittelt sich über die marktübliche Nettokaltmiete (Bruttomiete abzüglich der auf die Mieter*innen umlegbaren Betriebskosten) bei Neuvermietung bzw. Grundmiete pro Quadratmeter multipliziert mit der Fläche.

Ein vergleichbares Verfahren wird vom GfG zur Berechnung des übergeordneten Ertragsfaktors Hamburgs angewandt, also des Verhältnisses des Kaufpreises zur Jahresnettokaltmiete bzw. die »marktüblich erzielbaren jährlichen Erträge« (GfG 2023a: 141). Für bebaute Grundstücke gibt der GfG für 2022 im Mittel einen Ertragsfaktor von rund 32 an. Der Ertragsfaktor verweist auf die Renditeerwartung und bildet die Anzahl an Jahren ab, bis sich der Kaufpreis durch die Mieteinnahmen refinanziert hat, sich die Investition also »lohnt«. Aus Perspektive der Eigentümer*innen gilt, dass dieser Faktor in Ballungszentren nicht höher als 20 sein sollte, denn der Kehrwert des Faktors ist die Rendite: Der Faktor 20 entspricht einer Rendite von 5 Prozent (Engel & Völkers 2023). Aktuell liegt der Ertragsfaktor in deutschen Großstädten häufig weit darüber: Bei Mehrfamilienhäusern in Hamburg ist im Mittel nach 32 Jahren über die Mieteinnahmen der Kaufpreis gedeckt und mit einer Rendite von ca. 3 Prozent zu rechnen. Der Faktor ist maßgeblich von der Lage und der erwarteten Wertsteigerung abhängig und die stetige Steigerung zeigt, dass weiterhin auf höhere Verkaufspreise spekuliert wird. Die Ertragsfaktoren für Mehrfamilienhäuser liegen 2022 über alle Lagen zwischen einem Minimalwert von rund 13 und einem Maximalwert von rund 75 (GfG 2023a: 26). Der GfG bezieht sich zur Berechnung der durchschnittlich marktüblichen Mieten im Neubau auf die Datenbasis von Angebotsmieten der Internetplattform Immobilienscout 24. Für Mehrfamilienhäuser im Bestand wird eine Referenzmiete von 8,21 Euro/Quadratmeter angenommen, die mit den Faktoren Lage, Baujahr, Ausstattung und Mietenindex multipliziert wird (GfG 2023a: 142). Der Basis-Wert von 8,21 Euro/Quadratmeter entspricht einer durchschnittlichen Miete im Bestand Hamburger Wohnungen, die 2019 in einer Studie im Auftrag der Hamburger Wohnungswirtschaftsverbände ermittelt wurde (Wölflé 2019).

Sozialorientierte Regulierungen und deren begrenzter Einfluss auf Preise

Um auf die sich verschärfende Dynamik der Bodenpreissteigerung zu reagieren, wurde mit der Bodendrucksache ein aktualisiertes boden- und wohnungspolitisches Maßnahmenpaket vereinbart (BFHH 2019). Auch im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode (2020) der Rot-Grünen Landesregierung wird der Boden im Rahmen einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik als Prämisse für die Erreichung des Ziels einer »Sozial Verantwortlichen Stadtentwicklungspolitik« verhandelt (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020: 26). Bundesweit lassen sich bodenpolitische Ansätze der Zielerreichung (u.a. preisregulierender Einfluss auf den Bodenwert, Erhöhung des Anteils geförderten Wohnungsbaus, Bodenbevorratung) in Maßnahmen der Kooperation sowie der Stärkung der öffentlichen Hand unterscheiden (BFHH 2019: 7). Letztere konzentrieren sich auf den kommunalen Ankauf von Grundstücken sowie die Steuerung von Bodenpreisen (u.a. über Baulandfonds, Zwischenerwerbsmodelle). Die FHH setzt dagegen vorrangig auf die Kooperation mit der Privatwirtschaft (siehe auch Metzger in diesem Band).

Mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), der im Auftrag der Finanzbehörde agiert, betreibt die FHH ein aktives Liegenschaftsmanagement und bezeichnet sich selbst als »bedeutenden Marktteilnehmer« (BFHH 2019: 7). Es wird eine langfristige Bodenbevorratung von Flächenpotenzialen angestrebt, die nicht im Fokus kurzfristiger Immobilieninvestitionen liegen, »um die Dynamik des Grundstücksmarkts durch eigenes Handeln nicht noch zusätzlich zu erhöhen« (BFHH 2019: 10). Der LIG versteht sich als »eigenverantwortliches Immobilienunternehmen [...], welches marktnah, marktkonform und marktorientiert handelt [...] und sich langfristig dem Wohl der Stadt verpflichtet« (LIG 2018: 5). Außerdem setzt die FHH sozialorientierte Regulierungen ein, indem Bodenpreise für den geförderten Wohnungsbau auf 600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche gedeckelt werden. Diese Begrenzung von Grundstückspreisen als Förderhöchstsumme der Hamburgischen Investitions- und Förderbank bei Direktvergaben an stadteigene Gesellschaften wurde auch auf Konzeptausschreibungsverfahren für Baugemeinschaften und Genossenschaften, die der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnungsbau dienen, ausgedehnt (BFHH 2019: 13).

Für die Definition der Bodenrichtwerte durch den GfG bleiben kommunale Grundstücksverkäufe mit »öffentlich-rechtlichen Bindungen, wie sie z.B. im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau oder im Bereich von Erhaltungsverordnungen oder durch städtebauliche Verträge oder durch besondere Bestimmungen von Bebauungsplänen bestehen« (GfG 2022: 101) unberücksichtigt. Kommunales Bauland geht nicht in die Kaufpreissammlung ein, da »das Grundstück ohne echten Preiswettbewerb nach sozialen und anderen Kriterien oder mit wirtschaftlich nachteiligen Auflagen verkauft [wird]. Meistgebotsverkäufe der öffentlichen Hand ohne Nebenbedingungen werden dagegen als gewöhnlicher Geschäftsverkehr gewertet« (GfG 2022: 105). Da regulierende Preise als statistische Ausreißer gewertet werden, können ebendiese niedrigen Preise, die die öffentliche Hand in tatsächlichen Grundstückstransaktionen herstellt, keinen Einfluss auf Preissenkungen über die Veränderung der Bodenrichtwerte nehmen. Preise der FHH könnten erst dann als gewöhnlicher Geschäftsverkehr bewertet werden, wenn sie einen wesentlichen Teil des Bodenmarkts ausmachen und keine Ausnahmen darstellen würden (BMI 2019: 75).

Weitere von der FHH eingesetzte Regulierungsmechanismen beziehen sich auf das Planungsrecht und Nutzungsbindungen über Erbbaurecht, soziale Erhaltungsverordnungen und städtebauliche Verträge – eben all die Instrumente, weswegen preisgedämpfte Ver- und Ankaufrispreise aus der Datengrundlage des GfG ausgeschlossen werden. Die politischen Einflussmöglichkeiten auf Preisreduktion konzentrieren sich demnach vorrangig auf die Erhaltung der »dämpfenden Wirkung durch die Mieten der SAGA und der Genossenschaften« (BFHH 2019: 4). In den konkreten Prozess der Preisbildung bei Grundstückstransaktionen wird nicht eingegriffen, es werden jedoch auf einzelnen Grundstücken für bestimmte Nutzungen Grundstückswerte reguliert.

Über die Grundstücksgeschäfte der stadteigenen Betriebe und Gesellschaften sowie über Bodenordnungsverfahren der Bezirke und der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen entscheidet die Kommission für Bodenordnung (KfB). 2021 entschied die Kommission unter anderem über den Verkauf von rund sechs Hektar Mehrfamilienhausgrundstücken für rund 41 Millionen Euro und den Ankauf von elf Hektar Perspektivflächen für rund 32 Millionen Euro (BFHH 2022). Mit der KfB, die an die Finanzbehörde angegliedert ist, verfügt Hamburg über ein Kontrollgremium, das im bundesweiten Stadtvergleich eine Besonderheit darstellt. Sie ist am Ende eines Transaktionsgeschäftes verortet und nimmt – im Gegensatz zum GfG – keinen direkten Einfluss auf die Preisproduktion. Die sachkundigen Vertreter*innen sind von der Hamburger Bürgerschaft gewählte Mitglieder und im selben Verhältnis zur parteipolitischen Verteilung im Senat besetzt. Aufgrund starker Lobbyinteressen sind die Namen nicht öffentlich einsehbar.

Sachkunde wird in der Kommission für Bodenordnung über den Bezug zum lokalpolitischen Raum und zum Praxisfeld der Immobilienwirtschaft generiert. Interessens- und Informationsasymmetrien bestehen, da die Mitglieder teilweise selbst in der Immobilienwirtschaft tätig sind und alle Parteien »zunehmend Bedenken haben, Personen zu wählen, die beruflich mit Grundstücksgeschäften befasst sind [...] Es ist auch nicht zu bestreiten, dass das betreffende Mitglied durch seine Tätigkeit in der Kommission generelle, für seinen Beruf nützliche Informationen und Kontakte leichter erhält als ein Außenstehender« (Segelcke/Lindau 2017: 34). Vergleichbar mit dem GfG, zeigt sich mit der personellen Besetzung und der Definition von Sachkunde in der KfB die Festsetzung marktorientierter Prinzipien, die in regulierende politische Gremien eingeschrieben sind. Mit einer früheren Einbindung und einer sozialverantwortlichen Perspektive auf städtische Grundstückstransaktionen könnte die KfB einen verstärkt regulierenden Einfluss nehmen.

Die Hamburger Bodenpolitik stellt ein Maßnahmenpaket zur Reaktion auf die steigenden Bodenpreise zur Verfügung, das eine langfristige Bodenbevorratung sowie die Begrenzung von Bodenpreisen für den geförderten Wohnungsbau umfasst. Diese gedämpften Preise fließen jedoch nicht in die Definition der Bodenrichtwerte ein. Strategisch setzt die FHH vorrangig auf eine Kooperation mit der Privatwirtschaft, anstatt direkt in die Preisbildung einzugreifen. Die Kommission für Bodenordnung kontrolliert Grundstücksgeschäfte, ist jedoch nicht direkt in die Preisbildung involviert.

Fazit: Die Spannung bleibt

Im Zeitraum von 2011 bis 2021 sind die Bodenpreise in Hamburg teilweise über 350 Prozent gestiegen und ein Quadratmeter Wohnfläche kostet heute durchschnittlich rund 2.300 Euro – dies stellt die bezahlbare Wohnraumversorgung vor große Herausforderungen. Der vorliegende Beitrag zeichnet die Handlungsweisen der Freien und Hansestadt Hamburg im Spannungsfeld zwischen sozial gerechter Bodenpolitik und dem marktorientierten Umgang mit der begrenzten Ressource Boden nach.

Um wohnungspolitische Ziele im bezahlbaren Wohnbausegment erreichen zu können, müssen Flächen bereitgestellt werden. Mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen strebt die FHH eine langfristige Bodenbevorratung an, was übergeordnet als sozialorientiertes Steuerungsinstrument eingeordnet werden kann. Anstatt jedoch die Handlungsmacht wieder verstärkt in die öffentliche Hand zu geben, fokussieren sich weitere bodenpolitische Instrumente der FHH (u.a. städtebauliche Verträge, Erbbaurechte) vorrangig auf einen Ausbau der Kooperation mit der Privatwirtschaft. Selbst die langfristige Bodenbevorratung wird im Rahmen eines *marktorientierten Narrativs* umgesetzt: Der LIG beschreibt sich selbst als »marktorientiertes Immobilienunternehmen« und ist ebenso wie die KfB, die städtische Grundstücksgeschäfte kontrolliert, an die Finanzbehörde angegliedert, wodurch wirtschaftliche Interessen im Fokus stehen. Zudem spiegelt das immobilienwirtschaftliche Verständnis von Sachkunde in der Kommission für Bodenordnung sowie im GfG den Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure und die Veränderung von Mechanismen der Regulierung wider (Grubbauer 2017; siehe auch Grubbauer in diesem Band). Analog zur Analyse der Hamburger Neubaustrategie lässt sich auch die Bodenpolitik »ideologisch als marktaffirmativ« beschreiben (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl in diesem Band).

Bodenpolitische Instrumente, wie auch der Bodenpreisdeckel von 600 Euro/Quadratmeter für den geförderten Wohnungsbau, haben nur einen begrenzten regulatorischen Einfluss auf die Bodenpreisbildung: Preisgedämpfte Grundstückstransaktionen gehen nicht in die Bodenrichtwertermittlung ein, wodurch eine sozial gerechte Boden- und Wohnungspolitik maßgeblich ausgebremst wird. Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisbildung auf dem Grundstücksmarkt und werden vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte Hamburg ermittelt. Dieser agiert mit konsequent marktorientierten Methoden und Datensätzen. Während preisdämpfende Effekte aus der Datenbasis ausgeschlossen werden, fließen spekulative Kaufpreise von bis zu 26.600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche im Jahr 2022 in die Berechnung der Bodenrichtwerte ein. Das Narrativ der *Preisverfälschung durch Preisdämpfung* muss auf Bundesebene in der Immobilienverordnung und im Baugesetzbuch zugunsten des Gemeinwohls geprüft und geändert werden, denn, so die ehemalige Münchener Stadtbaurätin Christiane Thalgot: »Wir werden aus der Spirale nicht rauskommen, wenn es wie heute in unserer Wertermittlungsverordnung nur nach dem Marktwert geht.« (Hertweck 2020: 201) Es müssen mindestens zulässige Ausnahmen definiert werden, in denen für die Schaffung dauerhaft mietpreisgebundenen Wohnraums vom Verkehrswert abgewichen werden darf (Brahm/Darr 2017: 25).

Der Runde Tisch für Liegenschaftspolitik in Berlin leitet aus dieser Argumentation die Forderung nach Residualwertverfahren ab:

»Bodenwertermittlung und Förderprogramme müssen gekoppelt werden. Der Bodenwert bei mietpreisgebundenem Wohnungsbau soll sich am Ertrag aus der Nutzung orientieren und von Faktoren wie der ›Lage‹ unbeeinflusst bleiben. Es soll die Möglichkeit eines generellen, prozentualen Abschlags auf Bodenrichtwerte bei Schaffung von mietpreisgebundenem Wohnraum geprüft werden.« (Brahm/Darr 2017: 35)

Die Durchsetzung des Residualwertverfahrens als gängiges Wertermittlungsverfahren für Verkehrswerte, kann einen erheblichen Einfluss auf die Reduktion der Bodenpreise haben und ermöglicht das *Zurückstellen von Renditeerwartungen* zugunsten der Herstellung bezahlbaren Wohnraums. Als grundlegende gesetzliche Anpassung wird im fachpolitischen Diskurs für eine Bodenwertsteuer nach dem amerikanischen Reformen Henry George plädiert. Diese wird auf den Grundstückswert erhoben und kann alle anderen Formen der Steuern ersetzen (*single tax*) (Löhr 2020: 54; Akpınar/Seidl 2018: 43). Die Bodenfrage, die der bezahlbaren Wohnraumversorgung vorgelagert ist, wird als zentrale soziale Frage weiterhin nach wissenschaftlichen, politischen und ökonomischen Antworten verlangen.

Literatur

- Akpınar, Ilkin/Seidl, Lorenz (2018): Glossar Bodenpolitik. Arch+ Nr. 231/04, 42–45.
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Drucksache 21/18514 – Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg. Hamburg.
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2022): Drucksache 22/8103 – Bericht der Kommission für Bodenordnung 2022. Hamburg.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Kommission Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.
- Brahm, Daniela/Darr, Christian (2017): Runder Tisch Liegenschaftspolitik. Erbbaurechte in Berlin. Dokumentation der ExpertenWERKSTATT. https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin: Difu/vhw.
- Dogma: Aureli, Pier Vittorio/Ma, Leonard/Michelotto, Mariapaola/Tattara, Martino/Toivonen, Tuomas (2019): Promised Land. Housing from Commodification to Cooperation. E-Flux Architecture. <https://www.e-flux.com/architecture/collectivity/304772/promised-land-housing-from-commodification-to-cooperation/> (letzter Zugriff am 9.4.2023).

- Dransfeld, Egbert/Brandhuber, Arno (2018): Für eine neue Bodenordnung. Egbert Dransfeld im Gespräch mit Arno Brandhuber. *Arch+* Nr. 123, 60–63.
- Engel & Völkers (2023): Was besagt eigentlich der Kaufpreisfaktor? <https://www.engelvoelkers.com/de-de/hannovercommercial/blog/was-besagt-der-kaufpreisfaktor/> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2011): 50 Jahre Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/7918790/4518d7ee3a08478375a090207348fd27/data/d-50-jahre-gutachterausschuss.pdf> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2012): Immobilienmarktbericht Hamburg.
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2021): Mitglieder des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Hamburg vom 21.8.2021 bis zum 20.8.2026. <https://www.hamburg.de/contentblob/7954456/86b832ab21e469765eb5ea383724f860/data/d-mitglieder-des-gutachterausschusses.pdf> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2022): Immobilienmarktbericht Hamburg.
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023a): Immobilienmarktbericht Hamburg.
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023b): Der Immobilienmarkt in Hamburg 2010–2020.
- Grubbauer, Monika (2017): Perspektiven einer Politisierung von Planungsprozessen jenseits lokaler Mobilisierungen. *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5 (1/2), 137–146.
- Hertweck, Florian (2020): Elisabeth Merk (Stadtbaurätin von München) und ihre Amstovorgängerin Christiane Thalgott zum dortigen Modell der sozialgerechten Bodennutzung. In: Florian Hertweck (Hg.), *Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage*. Zürich: Lars Müller Publisher, 194–207.
- Hubeli, Ernst (2020): Die Neue Krise der Städte. Zur Wohnungsfrage im 21. Jahrhundert. Zürich: Rotpunktverlag.
- LIG – Landesbetrieb für Immobilienmanagement und Grundvermögen (2018): Geschäftsbericht. Hamburg bewegt uns. <https://www.hamburg.de/contentblob/10411270/5a7e743de2f615177a215b9eb17d7a89/data/jahresbericht-2018.pdf> (letzter Zugriff am 9.5.2023).
- Löhr, Dirk (2020): Henry George: Der Boden und die Besteuerung. In: Florian Hertweck (Hg.), *Architektur auf gemeinsamem Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage*. Zürich: Lars Müller Publisher, 52–63.
- Lorenz, David/Michl, Peter/Arnsward, Ulrich (2015): Immobilienwertermittlung und Marktgestaltung – eine ethische Herausforderung? In: Matthias Maring (Hg.), *Vom Praktisch-Werden der Ethik in interdisziplinärer Sicht: Ansätze und Beispiele der Institutionalisierung, Konkretisierung und Implementierung der Ethik*. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing, 237–254.
- Meins, Erika/Lützkendorf, Thomas/Lorenz, David/Leopoldsberger, Gerrit/Frank, Sarah Ok Kyu/Burkhard, Hans-Peter/Stoy, Christian/Bienert, Sven (2011): Nachhaltigkeit

- und Wertermittlung von Immobilien, Leitfaden für Deutschland, Österreich und die Schweiz (NUWEL). Published Research Report.
- Rettich, Stefan (2020): Der Boden – eine soziale Konstruktion. In: Stefan Rettich/Sabine Tastel (Hg.), *Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*. Berlin: Jovis, 11–19.
- Sachse, Jonathan/Resch, Niklas/Grotholt, Linda/von Daniels, Justus (2021): Neues Gesetz: Immobilienkonzerne sollen künftig beim Kauf Steuern zahlen. <https://correctiv.org/aktuelles/wem-gehoert-die-stadt/2021/04/14/neues-gesetz-immobilienkonzerne-sollen-kuenftig-beim-kauf-steuern-zahlen/> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- Segelcken, Dieter/Lindau, Michael (2017): Die Kommission für Bodenordnung. <https://www.hamburg.de/contentblob/10486504/772045040991d5c65056b14551baf932/data/broschuere-die-kommission-fuer-bodenordnung.pdf> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2020): Koalitionsvertrag. Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. https://www.spd-hamburg.de/fileadmin-hamburg/user_upload/Koalitionsvertrag2020.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- Statista (2022): Bruttoinlandsprodukt von Hamburg von 1970 bis 2021 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5014/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-von-hamburg-seit-1970/> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- Statistikamt Nord (2019): Bevölkerungsentwicklung 2019–2040 in Hamburg, <https://www.statistik-nord.de/zahlen-fakten/bevoelkerung/dokumentenansicht/bevoelkerungsentwicklung-2019-bis-2040-in-hamburg-61548> (letzter Zugriff am 9.4.2023).
- Thomas, Matthias (2017): Immobilienbewertung. In: Nico Rottke/Matthias Thomas (Hg.), *Immobilienwirtschaftslehre – Management*. Wiesbaden: Springer Gabler, 763–834.
- Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg: Herder.
- Wölfe, Marco (2019): Dritte Marktanalyse des Hamburger Wohnungsmarktes. Im Auftrag der Verbände der Hamburger Wohnungswirtschaft. CRES Discussion Paper Nr. 26. Freiburg: Center for Real Estate Studies.