

Markus Hesse

«Property States» und Finanzialisierung der Stadtentwicklung¹

«Düstere Deals»

Der Prozess der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft hat die Lebenswirklichkeiten in Städten in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Entsprechendes gilt für die Perspektiven der Stadtentwicklung. Der Entstehung eines weltweiten Handels- und Produktionsregimes, das sich im vergangenen Jahrhundert erst durch umfassende politische Regulierung richtig entfalten konnte, folgte die Globalisierung von Dienstleistungen. Technologische Innovationen in der Datenverarbeitung ermöglichten aktuelle Trends wie Digitalisierung oder den Trend zur Plattformökonomie. Der steigende Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft hat diese Tendenzen weiter verschärft. Tradierte Grenzen zwischen Wirtschaftszweigen oder Territorien heben sich auf, globale und lokale Massstäbe sind zunehmend verwischt. Grund und Boden als prinzipiell nicht mobiles Gut gehen verstärkt als Assets, als aktive Vermögenswerte, in die Sphäre der globalen Tauschwirtschaft ein. Der Mobilisierung der Finanzwerte folgt die grossmassstäbliche Bewertung von Immobilien, in deren Konsequenz lokale Lebenswelten zunehmend unter Verwertungsdruck geraten.

Wie sich lokale Verhältnisse unter dem Einfluss weltumspannender Kapitalisierung verändern, lässt sich anhand von zwei Beispielfällen aus Berlin idealtypisch erzählen. Zum einen ist da die Geschichte des Büchertisches in Berlin-Kreuzberg, einer gemeinnützigen Initiative zur Förderung der Lesekultur, die Bücherspenden an Schulen und viele andere Einrichtungen weiterleitet. Der Erwerb der Immobilie am Berliner Mehringdamm, in der der Büchertisch seit 2004 Mieter war, durch den Taliesin Property Fund mit Sitz auf der Kanalinsel Jersey ging mit einer drastischen Mietsteigerung einher, die der Trägerverein nicht übernehmen konnte; man musste daher einen neuen Standort suchen.² Ein hinreichend bekanntes Muster von Kapitalisierung, Aufwertung und Verdrängung ansässiger Nutzer, das in vielen Städten verstärkt zu beobachten ist. Ein weiteres Berliner Beispiel ist das Wirken der britischen Milliardärsfamilie Pears, das durch aktuelle Presse-recherchen in die öffentliche Debatte gerückt wurde. In ihrem Besitz sollen sich ca. 3000 Berliner Mietwohnungen befinden.³ Diese umfangreichen Wohnungsbestände

¹ Ergänzte und überarbeitete Fassung des Aufsatzes «In Grund und Boden. Wie die Finanzialisierung von Bodenkäufen und Flächennutzung Städte unter Druck setzt», in: *ARCH+*, Nr. 213/2018, S. 78–83.

² Adrian Garcia-Landa, Christoph Trautvetter, «Düstere Deals», in: *Der Tagesspiegel*, 15. November 2016.

³ Recherchezentrum Correctiv, *Der Tagesspiegel*, «Das verdeckte Imperium», in: *Der Tagesspiegel*, 31. Mai 2019.



Der Berliner Büchertisch vor seiner Verdrängung

werfen hohe Renditen ab, werden jedoch aufgrund von globalen Regulierungskonstrukten und -lücken, sogenannten Share Deals, nur geringfügig besteuert. So wie die Eigentumsverhältnisse im Geflecht transnationaler Beteiligungsmodelle verborgen bleiben, so diskret ist auch das Auftreten der Besitzer vor Ort, deren Repräsentanten kaum sichtbar sind bzw. nicht öffentlich in Erscheinung treten.

Hinter beiden Fällen steht ein komplexes Geflecht von Eigentumsstrukturen, Offshore-Finanztransaktionen und Steuerminderung, das in dieser Form erst in jüngerer Zeit entstanden ist. Beide Fälle beruhen auf einem komplex verschachtelten Netzwerk von Firmen und Beteiligungen, dessen Nutzung Gewinne steuerlich reduziert und den Anteilseignern hohe Renditen verschafft. Ihre kausalen Zusammenhänge sind global: Sie reichen vom gebauten Portfolio in Berlin über Finanzierungsstrukturen in Grossbritannien und Deutschland sowie steueroptimierter Verwaltung in Luxemburg und auf Zypern bis hin zu Firmensitzen auf der britischen Kanalinsel Jersey bzw. den ebenfalls zum Königreich gehörenden Jungferninseln. Die durch solche Konstrukte ermöglichten «düsteren Deals»⁴, die primär auf Steuerminderung abzielen, haben die Städte verstärkt zum Spielball globaler Profitinteressen gemacht.

Politische Ökonomie der Stadt

Diese jüngeren Veränderungen vollziehen sich vor dem Hintergrund mehrerer Jahrzehnte urbanen Strukturwandels. Während die Finanzialisierung ein rezentes Phänomen darstellt, sind die Zeiten der lokalen Autonomie städtischer Ökonomien schon lange vorbei. Bereits zur Zeit der Industrialisierung bestand die wirtschaftliche Grundlage vieler Städte im Kern aus dem Austausch mit anderen Standorten – ihre sogenannte Exportbasis galt als der Schlüssel ökonomischen Erfolgs. Lokal bestimmt war hingegen über einen grösseren Zeitraum das politische Feld, in dem Entscheidungen getroffen wurden und in dem das städtische Entwicklungstrajekt in Richtung Wachstum und Wettbewerb verschoben wurde. Federführend sind und waren hier Allianzen wichtiger Akteure aus Unternehmen, Handelskammern, Gewerkschaften und Parteien. Sie verstehen die Stadt als Wachstumsmotor, als *growth machine*, als Saat-

⁴ Garcia-Landa/ Trautvetter 2016 (wie Anm. 2).

beet auch für eine prosperierende Entwicklung der nationalen Ökonomien.⁵

Grund und Boden stellen von jeher eine Schlüsselressource für solche Wachstumspolitiken dar. Wie Lambelet jüngst in einer Untersuchung am Beispiel der Schweizer Städte Bern und Genf herausgearbeitet hat, bilden Land und Fläche eine von fünf strategischen Ressourcen, die urbane Regime zur Steuerung der Stadtentwicklung vorfinden.⁶ Dies war schon vor der Herausbildung des Finanzkapitalismus der Fall und ist seit Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre in einer wachsenden Zahl von Ländern erkennbar. Seither werden urbane Grossprojekte an strategisch wichtigen Standorten gebaut, auch jenseits der tradierten Pfade städtischer Expansion (Wachstum nach aussen). Der Niedergang der alten Industrien sowie der Wandel von Hafen- und Logistikwirtschaft eröffneten den Städten neue Flächenreserven im Inneren, die für lukrative Entwicklungsprojekte erschlossen werden konnten. Diese Flächen dienten nicht nur der Lokalisierung neuer Dienstleistungen (wie etwa die Docklands in London, Battery Park in New York City, La Défense in Paris oder Luxemburg-Kirchberg, aber auch unzählige Projekte zur Revitalisierung der urbanen *waterfront*); sie ermöglichten aufgrund der *rent gap* der oft brachliegenden Flächen auch das Abschöpfen enorm hoher Renditen. Städtische Wachstumsimpulse und private Profite gingen in diesen Projekten eine enge Verbindung ein.

Was ist neu?

Die jüngsten Entwicklungen im Zuge der Internationalisierung der Ökonomie und insbesondere der Ausbreitung der Finanzwirtschaft haben dieses System fundamental verändert und die entsprechenden Verwertungs dynamiken beschleunigt. Der starke Anstieg der Dienstleistungen in der Gesamtwirtschaft hat insbesondere im städtischen Raum zu einer hohen Nachfrage nach Büroraum geführt. Vor dem Hintergrund der wachsenden Entkopplung der Finanz- von der Realwirtschaft wird das Immobiliengeschäft in die Finanzwirtschaft integriert. Immer mehr Anlagekapital fliesst in Grundeigentum, sowohl von Immobilienunternehmen selbst als auch von Dritten, im Rahmen diversifizierter Anlagestrategien. Grund und Boden werden

5

Harvey Molotch, «The City as a Growth Machine. Toward a Political Economy of Place», in: *American Journal of Sociology*, Nr. 2/1976, S. 309–332; David Wachsmuth, «Competitive Multi-City Regionalism. Growth Politics Beyond the Growth Machine», in: *Regional Studies*, Nr. 4/2017, S. 643–653.

6

Sébastien Lambelet, «Filling in the Resource Gap of Urban Regime Analysis to Make It Travel in Time and Space», in: *Urban Affairs Review*, Nr. 5/2019, S. 1402–1432.

Was von Stadtplanern und Architekten anfangs noch begrüsst wurde, äussert sich mittlerweile in breit angelegten Modernisierungswellen, die über ganze Quartiere hinwegziehen und dort eine Kettenreaktionen von Eigentumswechsel, Modernisierung und Verdrängung auslösen.

zunehmend zur handelbaren Ware, und Spekulation bestimmt das Spielfeld auf zunehmend volatilen Märkten.

Der starke Zufluss internationalen Anlagekapitals in die Städte verstärkt diesen Trend. Es handelt sich hier um eine Entwicklung, die Neil Smith bereits Ende der 1970er-Jahre als den eigentlichen Kern dessen identifiziert hat, was später euphemistisch «Reurbanisierung» genannt wurde – vermeintliches Indiz einer Wiederkehr der Städte, die jahrzehntelangen Niedergang durchlaufen hatten.⁷ Infolgedessen ist das Investitionsvolumen in als attraktiv erkannten innerstädtischen Lagen erheblich expandiert, anfangs mit Blick auf die Realisierung grosser Einkaufszentren, Multiplex-Kinos und dergleichen mehr, später dann auch zur Realisierung hochpreisiger Wohnstandorte. Parallel dazu wird eine wachsende Delokalisierung der Immobilienwirtschaft beobachtet, d. h. das Spektrum der Immobilienbesitz haltenden Unternehmen wird breiter, es wird zunehmend von anonymen (etwa institutionellen) Anlegern wie Investmentfonds bestimmt, und es wird dezidiert international. In Zeiten preiswerter Kredite drängen auch private Haushalte zur Investition in Immobilien. Sukzessive wandelt sich der Status der Immobilie vom genutzten zum gehandelten Gut. «In Finanzmetropolen wie Frankfurt sind die Investoren – im Unterschied zu vor 30 Jahren – überwiegend keine Selbstnutzer mehr, sondern sie sind an der Immobilie als Renditeobjekt interessiert.»⁸

Diese Entwicklung hat sich durch die Politiken der Zentralbanken beschleunigt, die mit billigem Geld die nationalen Ökonomien fluten und damit versucht haben, die Finanzkrise von 2008/09 zu überwinden – eine Strukturkrise, deren Startpunkt bekanntlich die Vergabe nicht abgesicherter Immobilienkredite und ihr Handel auf Märkten zweiter und dritter Ordnung waren. Die Bodenmärkte sind insofern nicht mehr primär ein Reflex auf das lokale Wechselspiel von Angebot an bzw. Nachfrage nach Flächen, sondern sie werden zunehmend durch die abstrakten Imperative der Geldmärkte und die Kapitalanlagestrategien anonymer Akteure bestimmt. Diese haben längst keinen Bezug zum Standort mehr.

Im Schlagschatten der Aufwertung von Stadtzentren und innenstadtnahen Quartieren hat sich in den vergangenen 15 Jahren ein gesteigertes Interesse am innerstädti-

schen Wohnen bzw. Wohneigentum artikuliert. Was von Stadtplanern und Architekten anfangs noch begrüsst wurde, äussert sich mittlerweile in breit angelegten Modernisierungswellen, die über ganze Quartiere hinwegziehen und dort die bereits skizzierten Kettenreaktionen von Eigentumswechsel, Modernisierung und Verdrängung auslösen. «Gentrifizierung» scheint als Theorie- und Begriffsapparat längst nicht mehr hinreichend, um die Dimensionen dieser Veränderungen zutreffend zu beschreiben.⁹ Unterdessen hat sich «Finanzialisierung» als analytisches Konzept speziell in der Stadtforschung durchgesetzt, um der Tragweite dieser Veränderungen für die Städte gerecht zu werden.¹⁰

Die Rolle des Staates

Inspiriert durch klassische Globalisierungsdiskurse werden die mit dieser Entwicklung verbundenen Konflikte oft entlang einer Dichotomie von global vs. lokal interpretiert, nach der die Städte einseitig als Opfer dieser Entwicklung gesehen werden. Die verschiedenen Massstabebenen sind jedoch eng miteinander verknüpft, und Gewinner bzw. Verlierer dieser Politik lassen sich problemlos auf beiden Seiten finden. Prinzipiell bedingen sich globale und lokale Mechanismen gegenseitig statt einander auszuschliessen. Viele Städte haben sich auch selbst auf den riskanten Pfad der *Growth-Machine*-Politik begeben, manche von ihnen haben sich vor und während der Finanzkrise durch fahrlässige Spekulation in grosse Not gebracht.

Ein zentrales Element in diesem Diskurs ist der Staat: zum einen als Motor und Finanzier wirtschaftlicher Entwicklungspolitiken, zum anderen als Gewährleister des sozialen Ausgleichs. Schliesslich gilt die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in vielen Ländern auch für Grund und Boden. Die Entfesselung der Finanzwirtschaft wäre ohne einschlägige Regulierungen sowie den Primat der Privatisierung niemals möglich gewesen. Gleiches gilt für die aggressiven Steuersparstrategien multinationaler Konzerne, die sich dank Deregulierung und Steuerwettbewerb erst vollständig entfalten konnten. Opfer dieser Entgrenzungspolitiken sind die öffentlichen Budgets von Nationalstaaten und Gebietskörperschaften, denen in grossem Stil Mittel entzogen werden. Am Ende der Wirkungskette stehen Kleinunternehmer oder Mieter, die die infolge der Renditeerwartungen

⁷ Neil Smith, «Toward a Theory of Gentrification. A Back to the City Movement by Capital, not People», in: *APA-Journal*, Nr. 4/1979, S. 538–548.

⁸ Susanne Heeg, «Was bedeutet die Integration von Finanz- und Immobilienmärkten für Finanzmetropolen? Erfahrungen aus dem anglophonen Raum», in: Susanne Heeg, Robert Pütz (Hg.): *Wohnungs- und Büroimmobilienmärkte unter Stress. Deregulierung, Privatisierung und Ökonomisierung*, Frankfurt/Main 2009, S. 123–141, hier S. 130.

⁹ Philip Lawton, «Unbounding Gentrification Theory. Multi-dimensional Space, Networks and Relational Approaches», in: *Regional Studies*, 2019, <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1646902>

¹⁰ Manuel B. Aalbers, *The Financialization of Housing. A Political Economy Approach*, London/New York 2016; Ludovic Halbert, Katia Attuyer, «Introduction. The Financialisation of Urban Production. Conditions, Mediations and Transformations», in: *Urban Studies*, Nr. 7/2016, S. 1347–1361.

explodierenden Mieten nicht zahlen können und aus der Kernstadt verdrängt werden. Die problematischen Folgen für die Städte sind offensichtlich, seitdem auch solche Normalverdienende aus der Grossstadt verdrängt werden, die für ihr Funktionieren zentral sind wie etwa Busfahrer, Lehrer, Polizisten oder Pflegepersonal.

Wenn die Mechanismen der Kapitalisierung von Grund und Boden das Gemeinwesen aus den Angeln heben, stellt sich die Frage nach den Rahmenbedingungen, unter denen ein alternativer Umgang mit dem Problem möglich sein könnte. Solche Alternativen sind auf verschiedene Weise denkbar: Korrekturen können innerhalb der Logik des herrschenden Systems angestrebt werden – realpolitisch betrachtet ist das die populäre Variante, denn auf diese Weise bleiben manifeste Interessen unberührt. Solche Ansätze sind aber auch wenig effektiv, wie das Beispiel der Mietpreisbremse in deutschen Grossstädten gezeigt hat. Enteignungen müssen nicht nur rechtlich sehr viele Voraussetzungen erfüllen, sondern können für die Kommunen aufgrund der zu zahlenden Entschädigungen sehr teuer werden. Genossenschaftliche oder kooperative Praktiken versuchen aus der Logik der Kapitalisierung auszurechnen und den Nutzern einen Teil der Gewinnabschöpfung zu sichern, etwa im Fall der verstärkt aktiven Baugruppen. Nischen drohen jedoch Nischen zu bleiben.¹¹ Veränderte Verhältnisse könnten über neue Rahmenseetzungen avisiert werden, insbesondere durch Regulierung und eine aktive Rolle des Staates. Unter wohlfahrtstaatlichen Bedingungen gehörte die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zur Kernaufgabe des Gemeinwesens. In Zeiten der Globalisierung und angesichts ausgezehrter öffentlicher Budgets sei dies – so die herrschende Lehre – nicht mehr möglich. Doch ist diese These zutreffend?

Zur Beantwortung dieser Frage werden nachfolgend zwei Fälle vorgestellt, die zugegebenermassen stark kontrastieren. Sie repräsentieren auf sehr verschiedene Weise das, was Anne Haila auch «property state» genannt hat.¹²

«Property States» – Katalysatoren der Krise oder strategische Antwort?

Der erste Fall handelt vom Stadtstaat Singapur, einem der asiatischen Tigerstaaten, die sich von der zweiten

Hälfte des 20. Jahrhunderts an sehr dynamisch entwickelt haben und oft auch als Prototypen eines hochverdichteten asiatischen Urbanismus gelten. Nach Erlangung der Unabhängigkeit von der britischen Krone im Jahr 1963 und der zwei Jahre später erfolgten Loslösung von Malaysia stand das Land vor der Herausforderung, eine tragfähige Strategie für die Entwicklung des damals rückständigen Stadtstaats zu entwerfen. Das avisierte Bevölkerungswachstum setzte in grossem Umfang Wohnungsbau voraus.¹³

Beide Ziele konnten durch die Schaffung bzw. aktive Ausschöpfung von Souveränitätsnischen realisiert werden. Sie bieten dem Klein- oder Stadtstaat weit mehr Handlungsspielraum als etwa in einem föderalen System. Singapur ist Stadt im Staat – und Staat in der Stadt. Unter dieser Bedingung lassen sich legale, finanzielle und strategische Mittel viel konzentrierter einsetzen als dies in grossen Ländern je möglich wäre. Je kleiner das Territorium und je begrenzter der Binnenmarkt ausfällt, umso grösser ist zugleich die Notwendigkeit, sich in übergeordnete – wenn nicht globale – Netze und Assoziationen einzubinden. Nur so kann die geringe Gebietsgrösse kompensiert werden. Dienstleistungen und vor allem finanzwirtschaftliche Aktivitäten sind keineswegs zufällig eine Domäne von Kleinstaaten, Inseln und politischen Enklaven.¹⁴

Mit dieser wirtschaftlichen Aussenorientierung korrespondiert ein spezifischer Umgang mit einer knappen Ressource: Land. Flächen stehen im Kleinstaat unter ganz anderem Druck als in grossen Territorien, und zugleich wird der Umgang damit strategisch auf die ökonomischen Verwertungsziele des Staates ausgerichtet. Der Gründungsmoment des Staates im Jahr 1965 bot die Chance, praktisch unter Laborbedingungen der vollständigen territorialen und wirtschaftlichen Kontrolle eine wohnungspolitische Strategie anzusetzen, die in Einklang mit der politischen Ökonomie des Landes steht. Entsprechendes gilt für eine Politik der Sicherung industrieller Landreserven. Das Ergebnis dieser Politik lässt sich wie folgt kennzeichnen: Grundbesitz befindet sich prinzipiell in der Hand des Staates; Nutzer erhalten über Auktionen und lang laufende Mietverträge zeitlich befristete Rechte. Singapurs öffentliches Housing Development Board (HDB) verfügt über 80 Prozent des Wohnungsbestands.

11

Nathalie Christmann, Markus Hesse, Christian Schulz, «Tracing the Place of Home», in: LUCA & Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg (Hg.), *Tracing Transitions*, Luxembourg 2016, S. 36–50.

12

Anne Haila, «Real Estate in Global Cities. Singapore and Hong Kong as Property States», in: *Urban Studies*, Nr. 12/2000, S. 2241–2256; Anne Haila, *Urban Land Rent. Singapore as a Property State*, London 2016.

138

Markus Hesse / «Property States» und Finanzialisierung der Stadtentwicklung

13

Siehe den Beitrag von Stefan Rettich in diesem Bd, S. 266.

14

Geoffrey Baldaccino, *Island Enclaves. Offshoring Strategies, Creative Governance, and Subnational Island Jurisdictions*, Montreal 2010.

139

Markus Hesse / «Property States» und Finanzialisierung der Stadtentwicklung

Den Arbeiten von Haila zufolge ist der «property state» dabei sowohl Unterstützer, «enabler», im Sinne der Gewährleistung von Eigentumsbildung als auch direkter Verwerter – also Hauptakteur der Bodennutzung.¹⁵ Und er reguliert zugleich den Zugriff Dritter: «Der «developmental state» besitzt das Land und verleiht die Nutzungsrechte an Entwickler über öffentliche Auktionen, vergibt Nutzungsrechte an private Dritte, fördert den Wettbewerb unter privaten Entwicklern, bietet öffentliche Wohnungsbestände an (ebenso wie Industrieflächen), greift in den Immobilienmarkt ein und verbreitet «gute Werte».»¹⁶ Insofern wurde hier das klassische Dilemma der Landbeschaffung in föderalen Systemen aufgelöst: Lokale Entscheidungsträger stehen in der Regel individuellen wirtschaftlichen Interessen zu nahe, um Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu treffen, während der Staat zu weit entfernt ist, um ein Interesse zu artikulieren; ausserdem hat er in der Regel keine legale Kompetenz, dieses Interesse durchzusetzen. Im Stadtstaat wird Land für kommunale Nutzungen und Dienste zugeteilt, insbesondere öffentliches Wohnen, theoretisch unabhängig von sozialen Klassen und ethnischer Herkunft sowie spezifischen ökonomischen Interessen.¹⁷

Haila argumentiert in ihrer Fallstudie, dass auf diese Weise Verteilungsfragen gleichberechtigt neben Aspekte der Effizienz von Märkten treten können und sich insofern ein Ausweg aus der Doktrin des privaten Eigentums an Grund und Boden bietet. Dies anzuerkennen muss nicht heissen, die Schattenseiten des als autokratisch geltenden politischen Modells Singapur auszublenden.¹⁸ Auch wird für die ausserordentlich aktive Rolle des Staates in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein politischer Preis gezahlt. Fürsorgliche Betätigung und soziale Kontrolle durch den Staat sind Funktionsmechanismen, die einer Verallgemeinerung dieses Falls zweifellos zuwider laufen können.¹⁹

Dieser Vorbehalt kann auch für den «property state» des anderen Kleinstaats gelten, um den es hier geht: das Grossherzogtum Luxemburg. Auch Luxemburg zeichnete sich in den vergangenen Dekaden durch geringe Grösse und ein rapides Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung aus; die Pro-Kopf-Wirtschaftsdaten sind exzeptionell hoch.²⁰ Das Land bildet de facto eine Art Stadtstaats-Formation und gleicht mit seinem jüngeren Entwicklungs-

trajekt von Finanzen, Ökonomie und Technologie eher asiatischen oder arabischen Stadtstaaten als Städten in mitteleuropäischen Flächenländern. Luxemburg ist unter den ersten zehn der europäischen und den ersten fünfzehn der globalen Finanzplätze und hat einen hohen Besatz mit internationalen Holdings und Headquarters. Die Wohneigentumsquote liegt bei etwa 73 Prozent, der Anteil des Grundbesitzes in privater Hand bei etwa 92 Prozent. Vermietung spielt nur eine geringe Rolle. Mieten und Immobilienpreise sind durchschnittlich doppelt so hoch wie im grenznahen Belgien, Deutschland oder Frankreich.

Grund und Boden stellen eine Schlüsselgrösse im Erfolgsmodell des Landes dar – es handelt sich um eine nicht beliebig vermehrbare, d. h. sowohl absolut als auch relativ knappe Ressource, deren gewinnorientierte Bewirtschaftung maximierte Erträge abwirft. Dabei agiert man einerseits sehr liberalistisch, betont unideologisch. Andererseits ist der Staat auch hier ubiquitär: Politik und Verwaltung handeln in mehr oder minder erkennbarer Koalition mit privaten Grundbesitzern und sichern deren Mehrwerterzeugung durch kalkulierte, wenn nicht kultivierte Verknappung. Eine Art Finanzialisierung der Bodenressourcen besteht auf mehrfache Weise: Erstens halten private Haushalte ihre eigenen Bodenreserven als Familiensparkasse vor und tragen damit zur Verknappung bei; zweitens erfolgen Markttransaktionen ganz wesentlich über kommerzielle Vermittler und Entwickler; drittens werden Investments in Fläche zur Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts strategisch getätigt. Viertens spielen Entwickler in diesem System eine Hauptrolle, da sie sich strategisch mit Bauland versorgen, über beste Kontakte ins politische Feld verfügen und zudem die weitgehende Kontrolle über die Wertschöpfungskette Bau ausüben.

Das Wachstum der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und des Finanzplatzes haben eine hohe Nachfrage nach Fläche (insbesondere Büroraum) ausgelöst, der die Bereitstellung von Wohnraum bei weitem nicht folgen kann: Erwerbstätigkeit und Wohnbevölkerung entwickeln sich steil auseinander. Bestandszuwächse wären in einem Umfang von mehr als 4000 Einheiten pro Jahr erforderlich, um mit dem Bevölkerungswachstum Schritt zu halten; de facto liegt der jährliche Neubau etwa 50 Prozent darunter.

¹⁵ Haila 2000 (wie Anm. 12).

¹⁶ Eigene Übersetzung von Haila 2016 (wie Anm. 12), S. 113.

¹⁷ Siehe Haila 2016 (wie Anm. 12), S. 116.

¹⁸ Vgl. Sock Yong Phang, «The Singapore Model of Housing and the Welfare State», in: Rick Groves, Alan Murie, Alan und Christopher Watson (Hg.), *Housing and the New Welfare State. Perspectives from East Asia and Europe*, Aldershot 2007, S. 15–44.

¹⁹ Vgl. beispielsweise Chua Beng Huat, «Public Housing Residents as Clients of the State», in: *Housing Studies*, Nr. 1/2000, S. 45–60.

²⁰ Vgl. Christmann / Hesse / Schulz 2016 (wie Anm. 11).

Obwohl die Nutzungen Büroraum und Wohnflächen grundsätzlich separat geplant werden, besteht effektiv eine Raumkonkurrenz zwischen den beiden Kategorien, zumal die bestehenden Anreizstrukturen auf Seiten der Gemeinden die Schaffung von Arbeitsplätzen bisher weit stärker honoriert haben als die Schaffung von Wohnraum. Sozialer Wohnungsbau wird von zwei staatlichen Gesellschaften verantwortet, die jedoch die Spreizung von Nachfrage und Angebot bei weitem nicht schliessen können.

Durch die forcierte wirtschaftliche Entwicklung, den liberalistischen Politikansatz, der im Land traditionell gepflegt wird, und die Kultur der Spekulation sowohl im kommerziellen wie im privaten Milieu kommt es zur Verschärfung der Verwertungsspirale in Bezug auf Grund und Boden. Die unmittelbare Konsequenz dieser Entwicklung sind exorbitante Grundstückspreise sowie entsprechende Verdrängungsprozesse auf den Immobilien- bzw. Wohnungsmärkten. Während weiteres wirtschaftliches Wachstum auch durch fehlenden Wohnraum begrenzt werden könnte, verstärkt sich der Exodus aus dem Land auch beim autochthonen Teil der Bevölkerung, der sich die horrenden Immobilienpreise nicht mehr leisten kann.

Eine Zukunft für die Bodenfrage?

Es scheint eine Ironie der jüngeren Geschichte zu sein, dass die gefühlte Dominanz marktwirtschaftlicher und profitorientierter Governance von Grund und Boden tatsächlich stark von Art und Ausmass staatlichen Handelns bestimmt ist. «Property states» können das Problem vertiefen und kultivieren, wie das Beispiel Luxemburg zeigt. Sie können unter bestimmten Bedingungen auch Hinweise auf mögliche Alternativen geben, wie in Singapur – bei aller historischen Spezifik des Falles – zu erkennen ist. Die beiden hier skizzierten Fälle markieren insofern die extreme Bandbreite, in der mögliche politische Lösungen angesiedelt sind.

Pragmatische, wenn auch keineswegs unstrittige Ansätze zur Problemlösung haben Madden und Marcuse 2016 formuliert, wie De-Finanzialisierung, forcierten sozialen Wohnungsbau sowie eine Bevorrechtigung der Bewohner gegenüber Grundbesitzinteressen.²¹ Noch weiter geht der Ruf nach einer neuen Bodenpolitik, der zweifellos in

der Tradition der Ansätze der 1970er-Jahre steht.²² Er weist den Städten eine zentrale Rolle zu, durch langfristige Liegenschaftspolitik, kommunales Vorkaufsrecht und interkommunale Kooperation. Solche Instrumente finden in jüngster Zeit auch im Grossherzogtum Luxemburg verstärkt Beachtung. Sie würden durch einen aktiven, sozial verpflichteten «property state» massiv unterstützt, der eine Bodenwertsteuer erhebt. Solange dagegen der Handel mit Immobilien für kommerzielle Akteure wie private Haushalte ein goldenes Geschäft darstellt, sollte man sich aber über die Chancen grundlegender Reforminitiativen keine Illusionen machen.

21
David Madden, Peter
Marcuse, *In Defense of
Housing. The Politics of Crisis*.
London/Brooklyn 2016.

22
Difu, vhw (Hg.), *Bodenpoliti-
sche Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige
und sozial gerechte Stadt-
entwicklungs- und Wohnungs-
politik eine andere Boden-
politik brauchen*. Berlin 2017;
siehe auch den Beitrag
von Florian Hertweck zu den
seinerzeitigen bodenpoli-
tischen Positionen der SPD
in diesem Band, S. 102.