

Altersvorsorge, Bodenpolitik und Stadtentwicklung zusammen denken -

Plädoyer für einen ganzheitlichen Politikansatz

von Prof. Dr. Guido Spars

Angenommen es gäbe eine politische Initiative, die die Probleme der mangelnden Altersvorsorge und der zu hohen Mieten in Deutschland einer gemeinsamen Lösung näher bringen würde. Wäre dieser Initiative im Vorfeld der Bundestagswahl nicht eine gewisse Aufmerksamkeit sicher? Ein Versuch ist es zumindest wert. Aber eins nach dem anderen.

Ein attraktives Anlageprodukt der privaten Altersvorsorge: Grund und Boden

Die Altersvorsorge in Deutschland wurde seit den 1990er Jahren um eine "dritte Säule", die der privaten Altersvorsorge ergänzt, die im Kapitaldeckungsverfahren funktioniert und die mit der Riester- und der Rürup-Rente prominente Namensgeber erhielt und öffentlich gefördert wurde. So wurde neben die traditionelle Rente die von den Jungen auf die Alten einfach umgelegt wird (Umlageverfahren) und den Betriebsrenten (zweite Säule), eine private Rente etabliert, bei der jeder Sparer sein eigenes Kapital in entsprechenden Finanzmarktprodukten anspart und die sozusagen Kapital gedeckt ist. Spätestens jedoch seit der Finanzmarktkrise und den Niedrigzinsen stagniert die Anzahl der Versicherungs- und Anlageverträge nun - trotz Förderung - bei unter 17 Mio. Es entstehen somit nicht genug Rücklagen und vielen Bürgern droht im Alter eine zu kleine Rente. Der unschöne Begriff der Altersarmut macht die Runde, so dass die große Koalition mit der Mütterrente schon mal zusätzliche Versorgungsansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen hat. Der Druck auf die gesetzliche Rentenversicherung wird somit zukünftig steigen obwohl jeder weiß, dass die Finanzierung der gesetzlichen Rente in Zukunft durch immer weniger Junge getragen werden muss. Daher braucht es für den privaten Teil der Altersvorsorge schnellstmöglich ein attraktives Produkt, dem die Menschen dauerhaft vertrauen können.

Grund und Boden als Anlageprodukt für die Rente

Hier kommt der entwicklungsfähige Grund und Boden in den wachsenden Städten unseres Landes ins Spiel. In diesem Beitrag wird ein Bodenfonds als Vorsorgefonds vorgeschlagen, der den Menschen eine Verzinsung von z.B. 1-2% auf ihre freiwilligen Einlagen garantiert und dessen Verzinsung und Einlagen durch den Staat gesichert werden. Hierbei kommt dem realen Grund und Boden und seiner Entwicklungsperspektive eine zentrale Bedeutung zu. Denn unabhängig von sinkenden oder steigenden Immobilienpreisen in einzelnen Regionen ist der Wert des Bodens im gesamten Land im Durchschnitt doch stetig gestiegen und wird in Zukunft in den wachsenden Räumen auch weiter steigen. Ein auf dem Grund und Boden fußender Versorgungsfonds mit einer stabilen Wertbasis wäre als Alternative zu den bestehenden privaten Renten und Lebensversicherungen und anderen z.T. stark schwankenden Kapitalmarktprodukten äußerst attraktiv.

Doch bevor genauer auf die Konstruktion eines solchen Fonds eingegangen wird, sollen zunächst die Voraussetzungen des Modells im Bereich der Stadtentwicklung erläutert werden.

Herausforderungen der aktuellen Stadtentwicklungspolitik

Ein wesentliches Problem in den wachsenden Städten und Regionen Deutschlands ist die mangelnde Mobilisierung von Bauland, die zu niedrigen Fertigstellungsraten von Wohnungen und zu damit zu

stark steigenden Immobilienpreisen und Mieten führt. In der Folge wird derzeit der gesamte Instrumentenkasten der Wohnungspolitik mobilisiert, um die negativen gesellschaftlichen Folgen abzumildern. Ohne hier breit über die bislang ausbleibenden Erfolge der Mietpreisbremse und anderer Eingriffsinstrumente zu diskutieren, lässt sich feststellen, dass diese Instrumente meist nur an den Symptomen (hohe Preise) und nicht an den Ursachen (mangelnde Bauflächen) ansetzen.

Viele der (wachsenden) Kommunen verfügen nicht mehr über ausreichendes eigenes Bauland und etliche der Kommunen sind finanziell und personell nicht in der Lage, die Mobilisierung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum zu beschleunigen. In vielen Kommunen wird derzeit - nicht nur angesichts der Flüchtlingskrise mit ihrem vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2015 - unter Hochdruck nach den Bauflächen für die Zukunft gesucht.

Hierfür kommen nun Räume in Betracht, die von den Stadtplanern mit Begriffen wie "Zwischenstadt" (Sieverts 1997) oder "Metrozone" (IBA Hamburg 2016) etikettiert werden. Hierbei handelt es sich um typische Transiträume an den Rändern unserer Städte, die ungeordnet Siedlungskleckse enthalten, von Infrastruktur durchschnitten sind und typische Gemengelagen aus ein bisschen Gewerbe, hier und da Grün- und Freiflächen, Brachen und die ein oder andere Siedlung der jüngeren Vergangenheit aufweisen.

Gemein ist allen diesen Zwischen- und Transiträumen, dass sie wenig Wohn- und Aufenthaltsqualität ausstrahlen und bislang keine zukunftsfähige Perspektive besitzen. Wohl liegt aber in diesen Räumen ein wichtiger Schlüssel zur zukünftigen Versorgung mit Wohn- und Gewerbeflächen und die stadtplanerische Hoffnung, diese fragmentierten Räume neu zu gestalten und damit zu qualifizieren.

Diesem Thema hat sich jüngst ein Zukunftslabor "Gartenstadt21" gewidmet, das vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ausgerichtet wurde und drei Teams von Planern und Architekten die Gelegenheit bot, sich mit möglichen Zukunftsbildern und -strategien für genau diese Raumtypen auseinanderzusetzen (u.a. die Büros Urbanista, Hamburg, yellowz, Berlin). Hierbei knüpfte man an die Gartenstadtidee von Ebenezer Howard (1850-1928) an und versuchte sie auf heutige Anforderungen zu übertragen.

Die Ergebnisse der Arbeiten waren beeindruckend und auch wenn dieser Wettbewerb noch nicht abgeschlossen ist, so wurde doch deutlich, welches enorme Potenzial in diesen Metro- und Zwischen-Räumen für die Stadt der Zukunft steckt, wenn man es nur ganzheitlich herausarbeitet.

Hierbei geht es jedoch nicht nur um den reinen Neubau von Wohnungen und Gewerbeflächen, sondern um einen ganzheitlichen Ansatz der Entwicklung dieser fragmentierten Räume, mit zukunftsfähigen Mobilitätsangeboten, gemeinschaftlichen Formen des Zusammenlebens und dem Platz für eine dezentrale, kleinteilige Ökonomie, z.B. einer Industrie 4.0, die sogenannte FabLabs - also Labore der Fabrikationserprobung - genauso umfassen kann, wie Handwerksunternehmen, die mit digitalen Technologien Kleinserien von Designprodukten in der Nähe ihrer Kunden fertigen. Es geht auch um neue Freiraumqualitäten (z.B. produktive Landschaften), die Nähe von Wohnen und Arbeiten und um räumliche Vernetzungen im bislang nicht miteinander verknüpften Zwischenstadt-Raum.

Um diese Räume erfolgreich weiterentwickeln zu können, braucht es allerdings ganzheitliche planerische Ansätze, die bewusst diese größeren Zwischenstadtareale in den Blick nehmen und nicht

nur kleine Fragmente davon betrachten. Diese Strategie könnte in sogenannten "Sonderzonen" umgesetzt werden, die von den Kommunen - ähnlich wie Städtebaufördergebiete - ausgewiesen werden und in denen der neue Bodenfonds zum Einsatz kommt.

Der Fonds und sein Finanzierungsprinzip

Der vorgeschlagene Bodenfonds sollte deutschlandweit aufgelegt werden und Flächen, die zumeist unterentwickelt oder brachliegend sind, in den Sonderzonen der Kommunen kaufen und halten. Gespeist wird der Fonds aus freiwilligen Einzahlungen Privater im Rahmen ihrer Altersvorsorge. Der Bodenfonds könnte bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau des Bundes institutionell "aufgehängt" werden und damit die besondere Garantie des Bundes für diese Anlageform unterstreichen.

Der vom Fonds erworbene Boden wird beplant, für eine Bebauung vorbereitet und entweder über Erbpachtverträge an Bauwillige verpachtet oder auch verkauft. Die Vergabe in Erbpacht hätte den Vorteil, dass die Investition für den Bauherren ohne Bodenkosten günstiger wäre und damit auch Schwellenhaushalte besser Eigentum erwerben könnten bzw. die resultierenden Wohnkosten niedriger ausfallen würden.

Der Fonds erwirtschaftet die notwendige Rendite aus diesen regelmäßigen Erbpachtzahlungen der Pächter, aus den Wertzuwächsen der angekauften Grundstücke (z.B. durch Planung, Infrastruktur) sowie aus zwischenzeitlichen Verkäufen von Liegenschaften an interessierte Käufer (z.B. Bauträger, Projektentwickler) in den Sonderzonen.

Erste Modellrechnungen zeigen, dass bei guter Vermarktung von einem Fondsvolumen von ca. 50-100 Mrd. € über eine Laufzeit von ca. 20 Jahren ausgegangen werden kann. Hierbei wird von ca. 1-2 Millionen Anteilseignern ausgegangen, die im Durchschnitt monatlich rund 200 € ansparen. Die Summe der Interessierten ist allerdings schwer abzuschätzen, sie könnte sicherlich auch noch höher liegen.

Zum Vergleich: Die Telekom-Aktie wurde 1996 von 1,9 Mio. Menschen erworben und wurde sicherlich als risikoreicher eingeschätzt. Die im deutschen Fondsverband (BVI) organisierten Kapitalverwaltungsgesellschaften verantworten derzeit in Deutschland rund 2,7 Billionen Euro Vermögen von über 50 Millionen privaten und institutionellen Investoren. Vor diesem Hintergrund erscheint der auf das reale Anlageprodukt Grund und Boden ausgerichtete und mit staatlichen Garantien ausgestattete Fonds als ein überaus wettbewerbsfähiges Produkt und die Annahme von (zunächst) 1 bis 2 Millionen Anteilskäufer als durchaus zurückhaltend kalkuliert, insbesondere in Zeiten schlechter Erfahrungen mit Aktienkäufen und den Nachwirkungen globaler Finanzkrisen in Form von niedrigen Zinsen.

Das Volumen des Fonds würde über die Jahre hinweg stetig anwachsen und somit immer wieder Mittel für den Zukauf von Arealen in den betreffenden Sonderzonen partizipierender Kommunen und ihre Qualifizierung bereitstellen. Aufgrund seiner deutschlandweiten Streuung verfügt der Fonds zudem über eine ausreichende Risikodiversifikation um dem sogenannten Klumpenrisiko ausweichen zu können.

Über Verkäufe qualifizierter Liegenschaften zu höheren Preisen und die regelmäßigen Erbpachtzinszahlungen kann die notwendige Liquidität für später einsetzende Rentenauszahlungen aufgebaut werden. Bei einer durchschnittlichen Anspardauer von 20-25 Jahren entsteht insgesamt ein Vorlaufzeitraum, der lang genug erscheint, um die zukünftig zu erwartenden monatlichen oder

die einmaligen Gesamt-Auszahlungen an die Rentner entsprechend vorzubereiten. Eine wichtige Determinante ist jedoch hierbei das Verhältnis aus denjenigen, die als junge Sparer neu hinzutreten und denjenigen, die als Rentner eine Gesamtauszahlung ihrer angesparten Mittel zum Eintritt des Rentenalters fordern. Je höher der Anteil derjenigen Rentner also, die lieber eine monatliche Auszahlung statt einer Gesamtauszahlung anstreben, umso besser für die Liquiditätsplanung des Fonds. Unter Umständen müsste man auch die Quote derjenigen, die eine Gesamtauszahlung anstreben begrenzen.

Das Flächenvolumen des Fonds

Die Modellrechnungen zeigen bei einem Fondsvolumen von ca. 50-100 Mrd. € und einem unterstellten durchschnittlichen Bodenpreis im Bereich der Zwischenstadt von ca. 150 € pro qm (Brachen, Freiflächen und bereits entwickelte Flächen etc.) sowie Managementkosten in Höhe von 15% der gesamten Einlagen, dass der Kauf eines Flächenvolumens in der Größenordnung von ein bis zwei Großstädten wie Frankfurt a.M. und Düsseldorf möglich wäre.

Der Fonds sammelt deutschlandweit die Spareinlagen der Interessierten ein und bestimmt aus seiner langfristigen Liquiditätsplanung das Volumen an Mitteln, welche jährlich für Investitionen in Bodenkäufe, Planung und Infrastruktur zur Verfügung stehen. Die Mittel können dann - ähnlich wie die Städtebauförderung - nach Länderproporz auf die jeweiligen Bundesländer verteilt werden. Innerhalb der Bundesländer können sich dann die interessierten Kommunen mit passenden Vorschlägen für Sonderzonen bewerben.

Für die Auswahl derjenigen Gebiete (Sonderzonen) in denen der Fonds investiert und mit Qualifizierungsmaßnahmen tätig wird, sollten deutschlandweit einheitliche Kriterien definiert werden, deren Vorliegen in den konkurrierenden Gebieten in einem bundeslandweiten Wettbewerbsverfahren (von einer Auswahlkommission) beurteilt werden. Zu dieser Auswahlkommission sollten neben Vertretern des Bundes und des jeweiligen Landes (Fachministerien) auch Vertreter des Fonds und der lokalen Dachverbände gehören.

Fazit

Mithilfe des Anlageproduktes "Bodenfonds" könnten die Bürger in die städtische Weiterentwicklung der Wachstumsregionen investieren und damit ihre private Altersvorsorge stärken. Über das Fondskapital kann in bislang vernachlässigten Stadträumen eine ganzheitliche Qualifizierung organisiert werden, die neue Wohnungen und neue Gewerbeeinheiten in einem zukunftsfähigem Umfeld etabliert. Dieses Mehrangebot an Wohn- und Gewerbefläche wird eine entspannende Wirkung auf die Immobilienpreise und Mieten in den Kernstädten entfalten. Aufgrund der Bindung vieler investierender Bürger an den Bodenfonds ist überdies damit zu rechnen, dass sogenannte "Wutbürger" weniger Widerstand gegen die Weiterentwicklung ihrer Stadt artikulieren werden als bislang, da sie selbst von den Wertzuwächsen der betroffenen Grundstücke profitieren. Es handelt sich also um eine intelligente Verknüpfung von Altersvorsorge und Stadtentwicklungsverantwortung, so wie sie auch bereits Ebenizer Howard erkannt hatte. Ob das Ganze dann werbewirksam "Gartenstadt21" heißen sollte, kann ja noch diskutiert werden.

Prof. Dr. Guido Spars ist Stadt- und Regionalökonom und leitet an der Bergischen Universität Wuppertal das Lehr- und Forschungsgebiet "Ökonomie des Planens und Bauens" im Fachbereich Architektur & Bauingenieurwesen. Er forscht an der Schnittstelle zwischen wirtschaftswissenschaftlichen und stadt- und regionalplanerischen Fragestellungen und berät zahlreiche Akteure von der Privatwirtschaft, über Kommunen bis hin zu Ministerien. So war er jüngst Mitglied der Baukostensenkungskommission der Bundesregierung. <http://www.oekonomie-arch.uni-wuppertal.de/>