

Arndt, Erich

**Article — Digitized Version**

## Die Preisbildung für Boden und ihre Bedeutung für den Wohnungsbau

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Arndt, Erich (1950) : Die Preisbildung für Boden und ihre Bedeutung für den Wohnungsbau, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 30, Iss. 11, pp. 25-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131212>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Preisbildung für Boden und ihre Bedeutung für den Wohnungsbau

Dr. Erich Arndt, Hamburg

Der letzte Krieg hat in den Wohnungsbestand unserer Städte eine gewaltige Lücke gerissen. Von den etwa 18,4 Mill. Wohnungen des Altreichs lagen rund 2,6 Mill. ostwärts der Oder-Neiße und etwa 4 Mill. weitere sind zerstört. Unter Berücksichtigung der inzwischen wieder hergestellten Wohnungen wird der Gesamtbestand für Westdeutschland, die Ostzone und Berlin heute auf knapp 13 Mill. geschätzt. Für Westdeutschland hat sich die Situation durch das Einströmen der Vertriebenen noch wesentlich verschärft. Hier wohnen etwa 48 Mill. Menschen in mehr als 13 Mill. Haushalten, während nur etwa 8,6 Mill. Wohnungen vorhanden sind. Es ergibt sich also ein Fehlbestand von rund 4,5 Mill. Wohnungen, der sich durch den unbedingt notwendigen Abbruch der Elendsquartiere, durch weitere Zuwanderungen und neue Eheschließungen in den nächsten Jahren auf etwa 6 Mill. erhöhen dürfte. Diese Zahlen geben ein eindrucksvolles Bild von dem ungeheuren Ausmaß der Wohnungsnot, das einen Vergleich mit der Situation nach dem ersten Weltkrieg nicht entfernt zuläßt.

**SCHLIESSUNG DER LÜCKE DURCH WOHNUNGSBAUPROGRAMM**  
Das Wohnungsgesetz der Bundesregierung vom April 1950 sieht als erste Etappe zur Beseitigung des Wohnungsdefizits die Erstellung von mehr als 2 Mill. Wohnungen in sechs Jahren vor, davon 1,8 Mill. im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues. Die vollständige Schließung der Lücke durch zwei weitere Wohnungsgesetze ist in Aussicht genommen. Damit rückt ein Problem wieder in den Vordergrund, das seit dem ersten Weltkrieg weitgehend an Aktualität verloren hatte: das der städtischen Bodenreform.

Zwar hat die „Bodenfrage“ heute nicht mehr die gleiche Bedeutung für die Wohnungsfrage, die ihr noch in der Bodenreformdiskussion um die Jahrhundertwende beigemessen wurde, ebensowenig wie sie keine reine Baukosten- oder Finanzierungsfrage ist, aber trotz dieser Akzentverschiebung dürfte einleuchtend sein, daß bei dem Ausmaß des geplanten Wohnungsbaues die Frage der Baulandbeschaffung und die künftige Gestaltung der Bodenpreise von außerordentlicher Bedeutung sind. Ohne eine rechtzeitige Bereitstellung von Bauland zu Preisen, die für den in Aussicht genommenen sozialen Wohnungsbau tragbar sind, müßte die Durchführung des Wohnungsbauprogramms und seine Finanzierung in Frage gestellt werden. Zur Klärung der hier auftauchenden Probleme ist ein Eingehen auf die Theorie der Bodenpreisbildung unerläßlich.

**BODENPREIS UND MIETE IN DER FREIEN MARKTWIRTSCHAFT**  
Wenn wir heute von einem „freien“ Wohnungs- und Bodenmarkt sprechen, so meinen wir die Epoche des wirtschaftlichen Liberalismus bis zum ersten Weltkrieg.

Die Bildung der Mieten und Bodenpreise vollzog sich entsprechend den liberalen Anschauungen jener Zeit ohne direkte Eingriffe des Staates auf dem freien Markt. Bereits eine oberflächliche Behandlung des Preisbildungsvorganges läßt den außerordentlich engen Zusammenhang zwischen Wohnungs- und Bodenmarkt erkennen. So ist es nicht verwunderlich, daß man bei Durchsicht der Literatur jener Zeit auf zwei entgegengesetzte und sich bekämpfende Auffassungen stößt: die Miete bestimmt den Bodenpreis, sagen die einen; der Bodenpreis bestimmt die Miete, behaupten die anderen. Zwar hat sich die erste Auffassung unter der Voraussetzung freier Preisbildung in der neueren Theorie weitgehend durchgesetzt, aber sie gilt, wie gleich zu zeigen sein wird, nicht ohne Einschränkungen. Ohne Zweifel ist der Bodenpreis ertragsabhängig. Bei freiem Wohnungs- und Bodenmarkt wird der nach Abzug der Nutzungskosten des Hauses (Zinslast, Bewirtschaftungskosten, Abschreibung usw.) verbleibende Ertragsrest als „Grundrente“ dem Boden zugerechnet. Die Kapitalisierung der Grundrente mit dem landesüblichen Zinsfuß ergibt den Bodenpreis<sup>1)</sup>. Daß die Bewegungen des Bodenpreises nicht allen vielfältigen Schwankungen der Grundrente folgen, ist zweifellos ein Ergebnis der ausgleichenden Wirkung des Bodenmarktes. Immerhin geht daraus hervor, daß der Bodenmarkt bei freier Wirtschaft eine gegenüber dem Wohnungsmarkt untergeordnete Stellung einnimmt.

Der in der Preisbildung zum Ausdruck kommende Charakter des Bodenpreises als kapitalisierte Restgröße gibt auch Aufschluß über die den Bodenpreis beeinflussenden Faktoren. Schwankungen des Mietertrages müssen bei gleichbleibenden Nutzungskosten des Hauses proportionale Bewegungen des Bodenpreises zur Folge haben. Ebenso aber werden auch Änderungen in der Höhe der Nutzungskosten — gleichbleibende Miete vorausgesetzt — den Bodenpreis beeinflussen. Ein steigender Zinsfuß vermehrt die durch die Miete zu deckende Zinsbelastung und reduziert mit der Grundrente auch den Bodenpreis. In diesem Falle ist gleichsam ein doppelter, sich verstärkender Einfluß festzustellen, da mit der Erhöhung des Zinsfußes auch der Kapitalisierungsfaktor kleiner wird, wodurch der Bodenpreis noch eine zusätzliche Reduzierung erfährt. In ähnlicher Weise wirkt auch eine Veränderung der übrigen Nutzungskosten (Abschreibung, Bewirtschaftungskosten, Steuer, Risikoprämie) auf Grundrente und Bodenpreis, wenn nicht durch Abwälzung auf die Miete ein Ausgleich erfolgt. Während so die Abhängigkeit des Bodenpreises von der Miethöhe völlig eindeutig ist, ist der umgekehrte Zusammenhang keineswegs so offenkundig. Zwar

<sup>1)</sup> Vgl.: Arthur Spiethoff, *Boden und Wohnung*, Jena 1934, S. 39 f.

geht die Verzinsung des vom Hauseigentümer gezahlten Bodenpreises in seine Mietkalkulation ein, aber es ist eine Frage der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, ob die volle Verzinsung des Bodenpreises durch die sich frei bildende Miete erstattet wird. War der gezahlte Bodenpreis überhöht, so können durchaus am Anfang der Nutzungszeit Verluste eintreten, die erst durch ein weiteres allgemeines Steigen der Bodenpreise ausgeglichen werden. Hier ist dann aber vor allem ein indirekter Einfluß des Bodenpreises auf die Miete über die Interdependenz des Boden- und Wohnungsmarktes gegeben. Verspricht die erwartete Miete nicht die volle Deckung der Nutzungskosten, so werden verminderte Bautätigkeit und verringertes Wohnungsangebot die Mieten steigern. Theoretisch müßte in diesem Falle auch die damit verbundene geringere Nachfrage auf dem Bodenmarkt eine sinkende Tendenz der Bodenpreise auslösen. In der Wirklichkeit wird sich jedoch aus noch zu besprechenden Gründen die erstere Tendenz meist durchsetzen.

Bedeutet schon diese indirekte Wirkung des Bodenpreises auf die Miete eine gewisse Einschränkung des Satzes, daß allein die Miete den Bodenpreis bestimme, so ist ein weiterer Tatbestand für das Verhältnis von Bodenpreis und Miete von noch größerer Bedeutung. Bei der Preisbildung für unbebauten Boden wird von Erwerber und Veräußerer die oben-erwähnte Ertragskalkulation angestellt. Während die in die Kalkulation eingehenden Nutzungskosten des Hauses meist verhältnismäßig gut übersehbar sind, handelt es sich bei dem eingesetzten Ertrag um einen geschätzten Zukunftswert. Je nach den Ertrags-erwartungen wird sich der Bodenpreis herausbilden. Dieser nimmt hier also den Charakter eines kapitalisierten Zukunftswertes an. Bei der in der Epoche der freien Marktwirtschaft einseitig nach oben gerichteten Tendenz des Mietpreinsniveaus ist es nun durchaus denkbar, daß Überschätzungen der zu erwartenden Erträge durch Vorwegnahme künftiger Wertsteigerungen des Bodens in solchem Umfange auftreten, daß den Nachfragern Wohnungen gleicher Qualität und Lage zu niedrigeren Preisen nicht zur Verfügung stehen. Hier werden die Anbieter von Wohnraum mit ihren Preisforderungen die Nachfrager bis an die äußerste Grenze ihrer Preiswilligkeit hinauftreiben. Dieser Fall hat nun in der Tat bei freiem Wohnungs- und Bodenmarkt eine bedeutende Rolle gespielt. Hier war, besonders in schnell wachsenden Städten, die Überhöhung der Bodenpreise durch Überschätzungen des vorweggenommenen künftigen Ertrages nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Unter diesen Bedingungen ist also dem Bodenpreis in der freien Marktwirtschaft durchaus auch ein mehr oder weniger direkter Einfluß auf die Miete zuzuschreiben.

Das Verhältnis zwischen Miete und Bodenpreis ist also weder in der einen noch in der anderen Richtung eindeutig kausal bestimmt. Ganz ohne Zweifel ist der Bodenpreis von der Miethöhe abhängig, aber er wirkt, bei dynamischer Betrachtungsweise, auch wiederum auf

diese zurück, zum Teil unter den genannten Bedingungen in direkter Weise, hauptsächlich aber über die Interdependenz der Märkte. Die Beziehungen zwischen beiden sind also funktionaler Natur. Die Unzugänglichkeit solcher Funktionalzusammenhänge für die menschliche Erkenntnis ist wahrscheinlich einer der Gründe, warum bei der Behandlung dieses Problems vor dem ersten Weltkrieg meist ein Kausalzusammenhang in der einen oder anderen Richtung gesehen und absolut gesetzt wurde.

**BODENPREIS UND MIETE IN SCHNELL WACHSENDEN STÄDTEN**  
In der Epoche der freien Marktwirtschaft zeigten die Mieten und Bodenpreise langfristig eine ständig steigende Tendenz. Hier wiederum waren es besonders die schnell wachsenden Städte, die die stärksten Preissteigerungen aufwiesen. Daraus ergibt sich unmittelbar der große Einfluß einer stark ansteigenden Wohnungsnachfrage für die Mietpreisbildung. Wenige Zahlen mögen das erläutern. In Deutschland wuchs die Bevölkerung von etwa 14 Mill. um das Jahr 1700 auf 68 Mill. im Jahre 1950. Entscheidend wichtig für unser Problem ist die Tatsache, daß sich diese schnell wachsende Bevölkerung mit Beginn des Industrialisierungsprozesses in Städten zusammenzuballen begann. Während 1870 noch 63,9 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland auf dem Lande wohnte und nur 36,1 % in der Stadt, hatte sich das Verhältnis bis 1925 mehr als umgekehrt. 1871 gab es in Deutschland nur 8 Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, heute sind es allein in der Bundesrepublik 47.

Die besonders in den schnell wachsenden Städten geballt auftretende Wohnungsnachfrage erfuhr hier eine weitere Differenzierung durch die unterschiedliche Wertschätzung der Lage. Die Bewertung der Lage wird so zu einem wesentlichen Bestimmungsgrund für die Höhe des Ertrages, mit dem Grundrente und Bodenpreis in dem oben aufgezeigten Zusammenhang stehen. Entfernungslage, Verkehrslage, Wohnlage und Gesellschaftslage<sup>2)</sup> spielen für die Preiswilligkeiten der Wohnungsnachfrager eine entscheidende Rolle und sind die wesentlichsten Ursachen für die innerhalb eines Stadtgebietes festzustellenden unterschiedlichen Mieten und Bodenpreise. Von erheblichem Einfluß ist ferner die Geschäftslage, da sich durch die mit der Wohnungsnachfrage konkurrierende gewerbliche Nachfrage besonders hohe Mieten und Bodenpreise ergeben. Eine besondere Bedeutung für die Bodenpreisbildung kommt der Stockwerkslage zu, die gleichsam eine vertikale Wertdifferenzierung darstellt gegenüber der horizontalen der übrigen Lagemomente.

Diese vielfältigen Lagemomente, die in mannigfachen Wechselbeziehungen zueinander stehen, bilden in ihrem Zusammentreffen mit dem jeweiligen Angebot die wesentliche Bedingung für die Herausbildung einer städtischen Grundrente, deren Kapitalisierung den Bodenpreis ergibt. Die städtische Grundrente ist also ihrer Entstehung nach kein einheitliches Gebilde, sondern enthält verschiedene Elemente. Gewissermaßen

<sup>2)</sup> Vgl. zu diesen Lagemerkmalen: Friedrich Lütge, Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1949, S. 80 ff.; Arthur Spiethoff, aaO. S. 44 ff.

die unterste Grenze ist die von Spiethoff so genannte „gärtnerische Rente“ des landwirtschaftlich genutzten Bodens. Mit dem Einrücken des Bodens in die Bebauungszonen tritt die „unbedingte Stadtrente“ hinzu. Das Einrücken des Bodens in „bessere Lagen“ hat eine weitere Rentensteigerung durch die „Lagerente“ zur Folge<sup>3)</sup>.

Ein weiteres Rentenelement, das in einer mehr oder weniger starken Ausnutzung des Bodens gegeben ist, ist die sogenannte „Intensitätsrente“. Sowohl durch Vergrößerung der Flächenausnutzung des Baublocks als auch durch Stockwerkshäufung ist in gewissem Umfang eine Ertrags- und Rentensteigerung möglich. Diese Tatsache hat sich dadurch besonders verhängnisvoll auf die Bodenpreisbildung ausgewirkt, daß unter den Verhältnissen der freien Marktwirtschaft — je später desto mehr — bei der Kalkulation des zu erwartenden Ertrages die größtmögliche Bodenausnutzung zugrunde gelegt wurde. Es ist nun ohne weiteres einleuchtend, wie auch in umgekehrter Richtung dann die hohen Bodenpreise einen direkten Einfluß auf die Bauungsweise genommen haben. Enthielt die bei der Bodenpreisbildung vorweggenommene Wertsteigerung auch die durch maximale Ausnutzung gegebene Intensitätsrente, so blieb bei der Bebauung gar nichts weiter übrig, als bis an die Grenze der Ausnutzungsmöglichkeit des Bodens zu gehen. Die sich daraus ergebenden Mißstände führten in der kommunalen Bodenpolitik dazu, durch gesetzliche Eigentumsbeschränkungen in der Form von Bauordnungen die volle Intensitätsrente in mehr oder weniger starker Weise zu beschränken.

Betrachten wir nun das Bodenangebot in schnell wachsenden Städten während der Epoche der freien Marktwirtschaft, so stoßen wir auf eine Reihe von Besonderheiten in der Angebotsstruktur gegenüber derjenigen anderer Güter, die nicht ohne Einfluß auf die Preisbildung gewesen sind. In der Frage „Wettbewerb oder Monopol des Bodenangebots“ sind die Meinungen in der Diskussion um die Bodenfrage seit jeher hart aufeinander geprallt. Von der Behauptung eines absoluten Bodenmonopols bis zur völligen Verneinung monopolistischer Einflüsse sind alle Übergänge in der Literatur vertreten. Richtig dürfte sein, daß die Bildung der Bodenpreise in der Baulandzone schnell wachsender Städte nicht nach den Regeln vollständiger Konkurrenz abläuft, sondern stark monopolistische Züge trägt.

Auf den Märkten anderer Güter ist bei vorhandener Konkurrenz ein Zurückhalten der Ware für den einzelnen Produzenten nicht nur nutzlos, sondern sogar verlustbringend. Das ist beim Bodenangebot anders. Durch Liegenbleiben seines Bodens in der Baulandzone erleidet der Bodenunternehmer nicht nur keinen Verlust, sondern meist einen Gewinn, da der Boden durch Einrücken in bessere Lagen im Werte steigt. Solange die Wertsteigerung die Verzinsung des investierten Kapitals und evtl. getragene Aufschließungskosten übersteigt, wird er also nicht übermäßig an

<sup>3)</sup> Arthur Spiethoff, aaO. S. 73.

einer Veräußerung interessiert sein. Eberstadt behauptet gar, daß die Bodenunternehmungen der Wertsteigerung noch dadurch nachgeholfen haben, daß sie begrenzte Flächen am Rande des Bebauungsgebietes bis zur äußersten Grenze ihrer Ausnutzungsmöglichkeiten bebauten, um den Bodenwert der dazwischen liegenden Lücken mit in die Höhe zu reißen<sup>4)</sup>.

Wenn das auch nicht die Regel gebildet hat, so geht aus den angestellten Überlegungen doch hervor, daß eine Zurückhaltungstendenz durchaus als gegeben angenommen werden kann. Tritt diese Tendenz bei einer „genügend großen Zahl“ von Anbietern auf, so ist sie in ihrer Auswirkung von einer monopolistischen Verknappung nicht zu unterscheiden. Die weitere Wirkung ist dann aber, daß durch dieses Verhalten der Anbieter von Boden in der Baulandzone die Durchsetzung überhöhter Bodenpreise auf Grund der Erwartung ständig steigender Erträge gefördert wird. Diese allgemein überhöhten Bodenpreise aber haben wiederum in ihrer verhängnisvollen Wechselwirkung zu den Mieten nicht unwesentlich zur ständig steigenden Tendenz des Mietpreinsniveaus beigetragen.

In engem Zusammenhang mit diesem Ergebnis steht die bemerkenswerte Fixierung der Bodenpreise auf der jeweils erreichten Höhe. Die Ursache lag in der Handhabung des Hypothekarkredits, „die dahin ging, daß die Gewinne weithin baldigst mit oder ohne Verkauf kapitalisiert wurden in Form einer bis an die äußersten Grenzen gehenden hypothekarischen Belastung. Und damit war ein gegebenenfalls stark ins Gewicht fallendes Hemmnis gegen einen Preisrückgang geschaffen“<sup>5)</sup>.

#### MARKTKONFORME PREISPOLITIK IN DER FREIEN WOHNUNGSWIRTSCHAFT

Die sich an dem mangelhaften Funktionieren des Marktautomatismus auf dem Wohnungs- und Bodenmarkt entzündende Diskussion um die Bodenfrage und Bodenreform führte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu dem Versuch, die Preisgestaltung auf diesen Märkten zu beeinflussen und zugleich die unerwünschten Rückwirkungen der sich frei bildenden Bodenpreise auf die Bauungsweise zu verhindern. Gemäß den liberalen Anschauungen jener Epoche waren die bodenpolitischen Maßnahmen, als deren Träger vornehmlich die Gemeinden auftraten, durchaus systemgerechter Natur. Das heißt, sie erstreckten sich nicht auf direkte Eingriffe in den Marktautomatismus, sondern beschränkten sich darauf, mit „marktkonformen“ Mitteln den Prozeß der sich nach wie vor frei bildenden Preise in einer gewünschten Richtung zu beeinflussen.

Eine Bodenpolitik auf der Grundlage der Steuerpolitik wurde vor allem von bodenreformerischer Seite gegen Ende des vorigen Jahrhunderts immer wieder gefordert. Eine solche Politik setzt bei einem wichtigen Kostenfaktor an, den Bewirtschaftungskosten des bebauten Grundstücks. Eine laufende Besteuerung könnte mit der Erhöhung der Bewirtschaftungskosten den

<sup>4)</sup> Rudolf Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, 3. Aufl., Jena 1917, S. 110 f.

<sup>5)</sup> Friedrich Lütge, aaO. S. 117.

„Restfaktor“ Grundrente verringern und dadurch Einfluß auf den Bodenpreis gewinnen. Dieser Bodenpolitik war jedoch aus zweifachem Grunde kein allzu großer Erfolg beschieden. Erstens erwies sich die auferlegte Steuer in den meisten Fällen als auf die Miete abwälzbar, zum anderen aber wurde die Steuerpolitik ständig zwischen bodenpolitischen und fiskalischen Gesichtspunkten hin- und hergerissen, worunter natürlich der preispolitische Zweck leiden mußte.

Von größerem Einfluß war schon die preispolitische Wirkung gesetzlicher Eigentumsbeschränkungen durch Bauordnungen. Hier waren es besonders die gegen Ende des Jahrhunderts aufkommenden Zonenbauordnungen, die mit der vertikalen und horizontalen Ausnutzungsbeschränkung des Bodens den Ertrag und damit auch Grundrente und Bodenpreis herabsetzten. Zu einer völligen Behebung der Mißstände waren aber auch sie nicht ausreichend.

Auch die Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden hielt nicht das, was man sich von ihr erhofft hatte. Abgesehen davon, daß auch hier fiskalische Gesichtspunkte vielfach den bodenpolitischen Zweck zunichte machten, war eine Unterbietung des privaten Bodenangebots und damit die Verwirklichung preispolitischer Ziele nur dann sinnvoll, wenn man durch Bindungen des vergebenen Bodens durch Wiederkaufsrecht oder Erbbaurecht und der damit verbundenen Auflagen die Realisierung von Wertsteigerungen durch Private verhindern konnte.

#### HEMMUNGEN DES MARKTAUTOMATISMUS AUF DEM BODEN- UND WOHNUNGSMARKT

Berücksichtigt man die gegenüber den Märkten anderer Güter völlig anders geartete Struktur des Boden- und Wohnungsmarktes, so kann das recht bescheidene Ergebnis jener „marktkonformen“ kommunalen Bodenpolitik nicht wunder nehmen. Auf dem Bodenmarkt ist der Konkurrenzmechanismus nur sehr bedingt funktionsfähig. Es gibt hier kein Tendieren des Marktpreises nach den „Erzeugungskosten“. Es besteht auch kein Anreiz zur Mehrerzeugung durch Kostendegression, da sich die Aufschließungskosten mit Vergrößerung der Aufschließungsfläche weitgehend proportional verhalten. „Dem Bodenunternehmer erwächst aus der Vergrößerung der Erzeugung kein Gewinn“, schreibt Spiethoff, „und deshalb erschöpft sich für ihn eine Vergrößerung des Angebots in einer Gefahr für den Preis“<sup>6)</sup>. Beim Boden ist ferner die angebotslenkende Funktion des Preises weitgehend ausgeschaltet. Auf den Märkten anderer Güter führt eine steigende Differenz zwischen Marktpreis und Erzeugungskosten zu einer Vergrößerung und umgekehrt ein Kleinerwerden der Gewinnspanne zu einer Einschränkung des Angebots. Auf dem Bodenmarkt dagegen<sup>6)</sup> „pflegen die Preise, zumal in schnell wachsenden Städten, so erheblich über den Erzeugungskosten zu liegen, daß ein Schwanken des Verhältnisses zwischen beiden keinen Einfluß auf die Erzeugungs- und Angebotsmenge ausübt“. Hier wird besonders deutlich, daß der Mechanismus der freien Preise auf dem Bodenmarkt an entscheidender Stelle unterbrochen ist.

<sup>6)</sup> Arthur Spiethoff, aaO. S. 148.

In ähnlicher Weise ist auch auf dem Wohnungsmarkt der Marktautomatismus starken Hemmungen unterworfen. Die Wohnungsproduktion ist eine verhältnismäßig langwierige. Schnelle Reaktionen des Wohnungsangebots oder auch nur die auf anderen Märkten üblichen Reaktionsgeschwindigkeiten sind hier ausgeschlossen. Erhöhter Anpassungszeitbedarf aber bedeutet vermehrte Friktionen und Schwächung der Gleichgewichtstendenz. Es kommt hinzu, daß das Mietpreinsniveau gegen Preisrückgänge eine bemerkenswerte Starrheit zeigt. Das hat seinen Grund in der hundertprozentigen, durch Ertragsüberschätzungen häufig noch darüber hinausgehenden hypothekarischen Belastung. Rückgang der Mieten aber bedeutet sinkenden Ertragswert des Hauses, Gefährdung der letzten Hypotheken und Gefahr einer Zwangsversteigerung. Das ist der Grund dafür, daß die Vermieter häufig lieber einige Wohnungen leer stehen lassen, als die Mieten generell zu senken. Andererseits ist auch die Nachfragereaktion auf Mietpreisänderungen nur sehr unvollkommen und dadurch gehemmt, daß das Wohnbedürfnis kein kontinuierliches, sondern ein „gestaffeltes“ ist<sup>7)</sup>. Der Besitzer einer Zweizimmerwohnung wird nur dann die Mietung eines dritten Zimmers ins Auge fassen, wenn die Miete um mindestens ein Drittel sinkt.

Alle diese Tatsachen zeigen, daß der Marktautomatismus auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt unter zahlreichen Störungen und Hemmungen leidet. Großer Zeitbedarf, schwerfällige Anpassung, ja häufig Ausbleiben der Marktreaktionen auf Preisänderungen, Starrheit insbesondere der Mieten gegenüber Marktänderungen und vieles mehr lassen einen „freien“ Wohnungs- und Grundstücksmarkt sehr problematisch erscheinen.

#### DER BODENPREIS BEI GEBUNDENEN MIETEN

Der erste Weltkrieg bedeutet einen tiefen Einschnitt für die Wohnungswirtschaft. Die Nachkriegssituation führte dazu, daß die schon während des Krieges begonnenen direkten Eingriffe in den Preismechanismus nach dem Kriege mit der Bindung des Großteils der Mieten fortgesetzt wurden. Für Altbauten wurde die „gesetzliche Miete“ eingeführt, die in den folgenden Jahren, in Prozent der Friedensmiete festgesetzt, den Charakter von Höchstpreisen annahm. Aber auch die Neubaumieten waren durch Auflagen, die mit der stark in den Vordergrund tretenden öffentlichen Finanzierung verbunden waren, in ihrer Aufwärtsbewegung begrenzt. Die Fixierung der Miethöhe aber hatte zur Folge, daß Grundrente und Bodenwert nunmehr weitgehend von der Kostenhöhe der ersetzlichen Güter abhängig wurden. Höherer Zins und steigende Bewirtschaftungskosten mußten mit dem für die Grundrente verbleibenden Rest naturgemäß auch den Bodenwert herabdrücken. Die Bodenpreise — und das beweist erneut ihren Charakter als kapitalisierte Restgrößen — erreichten bei weitem nicht mehr den Vorkriegsstand.

<sup>7)</sup> Vgl. darüber: Fr. v. Wieser, Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft, in: GdS., 1914, S. 150.

Von geradezu aktueller Bedeutung ist aber eine Erkenntnis, die sich bei einem Vergleich von Mieten, Neubautätigkeit und Bodenpreisen in der Zwischenkriegszeit ergibt. Hier fällt als besonders bemerkenswert die absolute Parallelbewegung von Bodenpreis und Neubautätigkeit ins Auge. Dagegen tritt das uns aus der freien Marktwirtschaft bekannte innige Verhältnis von Miete und Bodenpreis in den Hintergrund. Bodenpreis und Neubautätigkeit steigen Ende der 20er Jahre bis 1929 an und fallen dann fast parallel zueinander bis 1932, während die Mieten bis 1931 noch eine steigende Tendenz zeigen. Das ist um so bemerkenswerter, als sowohl Zinssatz als auch Baukosten seit 1929 rückläufig waren, was ja bei Zugrundelegung der Verhältnisse freier Marktwirtschaft durch Vergrößerung des Ertragsrestes eigentlich den Bodenpreis steigern müßte. Von 1934 ab zeigt der Bodenpreis, zusammen mit der Neubautätigkeit, dann wieder steigende Tendenz.

Dieses überraschende Ergebnis hat offenbar seine Ursache in einer veränderten Stellung des Bodenmarktes zum Wohnungsmarkt gegenüber der Vorkriegszeit. Bis 1914 entsprachen einem ständig steigenden Mietpreinsniveau ständig steigende Bodenpreise, die in der oben gezeigten Weise wiederum auf jenes zurückwirkten. Selbst Perioden rückgängiger Bautätigkeit, also sinkender Nachfrage auf dem Bodenmarkt, konnten die steigende Tendenz der Bodenpreise nicht wesentlich beeinflussen. Durch die Bindung der Mieten in der Zwischenkriegszeit ist offenbar der Zusammenhang beider Märkte erheblich gelockert worden. Der Bodenmarkt trat in auffälliger Weise aus seiner untergeordneten Rolle hervor und zeigte ein stärkeres Eigen-gewicht. Nicht mehr die Änderungen des Mietpreinsniveaus bewirkten Veränderungen der Bodenpreise, etwa ihr Ansteigen, sondern vor allem die vermehrte Nachfrage auf dem Bodenmarkt selbst.

Schon damals zeigte sich, daß die durch die vermehrte Nachfrage, besonders auch der öffentlichen Hand, auf dem Bodenmarkt bewirkte Preissteigerung zum größten Teil zu Lasten der öffentlichen Finanzierung ging. So wurde z. B. in zahlreichen Städten der Zinssatz der Hauszinssteuerhypotheken von 3 auf 1 % herabgesetzt, wenn die kostenmäßig errechnete Neubaumiete 150 % der Friedensmiete überstieg. Ließ also etwa ein steigender Bodenpreis die Neubaumiete über 150 % hinausgehen, so wurde hier die Auswirkung der Bodenverteuerung auf die Miete durch Zinsverbilligung aufgefangen. Es ist also bereits hier festzustellen, daß bei sozial gebundenen, der Kaufkraft der breiten Schichten angemessenen Mieten steigende Bodenpreise in letzter Instanz zu Lasten öffentlicher Mittel gehen. Diese Erscheinungen waren nicht zuletzt die Ursache für die 1936 begonnene Einbeziehung auch des Bodenmarktes in ein umfassendes System direkter Preispolitik in der Wohnungswirtschaft.

#### WOHNUNGSBAUGESETZ UND ENTEIGNUNG

Auch das Wohnungsbaugesetz der Bundesregierung hält grundsätzlich an den gebundenen Mieten fest. Nur für einen verhältnismäßig kleinen Sektor der

Wohnungsversorgung, den freien Wohnungsbau, ist die Marktmiete zugelassen. Die Durchführung des Wohnungsbaugesetzes wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, das erforderliche Bauland rechtzeitig und zu tragbaren Preisen zu beschaffen. Der Bedarf an Bauland für die Durchführung des gesamten Wohnungsbauprogramms von 6 Mill. Wohnungen ist außerordentlich groß. Klabunde gibt an, daß die bisher vom Wohnungsbau beanspruchte Fläche um etwa 50 % des Bestandes erhöht werden müßte, selbst wenn angenommen wird, daß für 1,5 Mill. Wohnungen kriegszerstörtes Gelände vorhanden ist, das für den Wiederaufbau in Frage kommt<sup>8)</sup>.

Das im Besitz der Gemeinden befindliche Bauland reicht für diese Aufgabe bei weitem nicht aus. Eine Umfrage des Deutschen Städtetages vom Juli 1950 bei 32 Städten mit insgesamt nahezu 6 Mill. Einwohnern ergab, daß nur etwa 10 % der benötigten Wohnungen auf gemeindeeigenem Gelände erstellt werden können. So ist man also zur Erreichung der gesteckten Ziele weithin auf das in privater Hand befindliche Bauland angewiesen.

Es ist einleuchtend, daß eine solche auf viele Jahre hinaus festgelegte Nachfrage nicht ohne Einfluß auf den Preis sein kann. Zwar ist der Preisstop für Grundstücke — wenn auch nicht unbestritten — formell noch in Kraft, aber in der Praxis bereits weitgehend durchlöchert. Gegenwärtig sind erneut starke Bestrebungen im Gange, ihn völlig aufzuheben. Kommt es dazu, so ist, zum mindesten in der zweiten Phase, nach Bebauung des verfügbaren Trümmergeländes, eine steigende Tendenz der Baulandpreise unvermeidlich. Tritt aber eine solche Preissteigerung erst einmal ein, braucht der Bodenbesitzer also nicht zu befürchten, durch Zurückhaltung seines Bodens Verluste zu erleiden, so wird sich diese Tatsache ganz allgemein in einer weiteren Verminderung der Angebotsfreudigkeit auswirken. Für die Finanzierung der geplanten 6 Mill. Wohnungen aber bedeutet ein Steigen der Bodenpreise auch nur um 20 oder 30 % Milliardenbeträge. Diese Summen, Gegenwerte für die aus der Planung der Gesamtheit resultierenden Wertsteigerungen des Bodens, würden den Bodenbesitzern ohne jeden leistungsgerechten Grund zufließen. Es ergibt sich also erneut, daß eine Freigabe der Bodenpreise bei sozial gebundenen Mieten zu völlig unerträglichen Ergebnissen führt.

Diese Tatsachen erfordern zwingend eine Neuregelung des Enteignungsrechtes, das in seiner Ausgestaltung den Erfordernissen des Wohnungsbauprogramms angepaßt werden muß. Ein kommendes Baulandenteignungsgesetz hätte also vor allem drei Aufgaben zu lösen: eine Baulandbeschaffung zu ermöglichen, ohne die ein Wohnungsbau in dem geplanten Umfang einfach nicht möglich wäre, durch Beschränkung des Rechtsweges die Beschaffungsfrist auf eine für den Wohnungsbau tragbare Zeitspanne von einigen Monaten herabzudrücken, und schließlich durch die Bestimmungen über die Festsetzung der Entschädigungs-

<sup>8)</sup> Erich Klabunde, Bodenreform — die Voraussetzung für den Wohnungsbau, in: Gewerksch. Mon. Hefte, 1950, H. 6, S. 272.

höhe zugleich einen preispolitischen Einfluß auf den Bodenmarkt auszuüben.

Die Begrenzung des Instanzenweges ist nicht nur eine rechtspolitische, sondern fast mehr noch eine wirtschaftspolitische Frage von höchster Wichtigkeit. Mit ihrer Lösung steht und fällt die Durchführung des Wohnungsgesetzes. Daneben aber dürfte sich die Entschädigungsfrage als Kardinalproblem ergeben. Bei der „vollen“ Entschädigung früherer Enteignungsgesetze, die selbst noch den entgangenen Gewinn umfaßte, war eine preispolitische Wirkung höchstens im negativen Sinne gegeben. „Die von den Gerichten gezogenen Sachverständigen, die oft selbst den Kreisen der Grundinteressenten angehörten, berücksichtigten bei ihren Schätzungen vielfach die höchsten Preise, die von optimistischen Terrainspekulanten bezahlt worden waren“<sup>9)</sup>. So war es in jener Zeit meist ein gutes Geschäft für die Betroffenen, enteignet zu werden. Auch die „angemessene“ Entschädigung nach dem ersten Weltkrieg wich von dem „vollen“ Wert in den meisten Fällen nicht wesentlich nach unten ab.

Die Bemessung der Entschädigung in dieser Höhe kann für das Baulandenteignungsgesetz seiner ganzen Zielsetzung nach nicht in Frage kommen. Alle Argumentationen von Interessentenseite, die aus den allgemein gestiegenen Preisen die Berechtigung auch zum Steigen der Grundstückspreise herleiten wollen, verkennen das Wesen des Bodenpreises als rein rechnerische Restgröße. Da die Kaufkraft der Währungseinheit, gemessen an den Lebenshaltungskosten, auf 0,65 abgesunken sei, lesen wir in der „Deutschen Wohnungswirtschaft“ (1950, Heft 8), wäre eine Steigerung der Bodenpreise auf das eineinhalbfache immer noch keine Preissteigerung im echten Sinne, sondern nur eine Anpassung an die Währungsabwertung.

Bei dieser Argumentation wird jedoch übersehen, daß die Grundstückspreise ihrer Natur nach sich nicht proportional zu den übrigen Preisen entwickeln müssen, sondern daß sie sich — selbst bei einem marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß — als das nachgiebigere Element erweisen würden. Sind die Bodenpreise in der Epoche der freien Marktwirtschaft bei weitgehend gleichbleibenden Nutzungskosten und ständig steigenden Mieten laufend gestiegen, so ist nicht einzusehen, warum sie heute bei stark gestiegenen Nutzungskosten und einer aus sozialen Gründen nicht mehr weiter steigerbaren Miete nicht auch wieder fallen sollten. Denn es handelt sich ja bei den Bodenwerten nicht um Arbeitswerte, sondern um rechnerische Restgrößen, die dem Boden nicht auf

<sup>9)</sup> Boldt, Artikel „Enteignung“, in: Handwörterbuch d. Kommunalwiss.

Grund einer Leistung, sondern einer Eigenschaft zugerechnet werden. Auch bei freier Marktwirtschaft könnten die Mieten durch Abwälzen der stark gestiegenen Arbeitswerte nicht ins Uferlose hinaufgetrieben werden; auch hier wäre der Bodenpreis immer nur die kapitalisierte Differenz zwischen möglichem Ertrag und sonstigen Kosten der Wohnungsnutzung. Meint man jedoch, aus der Knappheitssituation am Wohnungsmarkt eine Berechtigung auch steigender Bodenpreise herleiten zu können, so verkennt man die in der notwendigen Erhaltung der Stabilität jeder Gesellschaftsordnung gegebenen objektiven Grenzen der freien Marktwirtschaft.

Es gibt also keinen Grund, bei der Festsetzung der Entschädigung eine Preisfortsetzung in dem Sinne zu betreiben, daß frühere, ihrer Höhe nach heute nicht mehr gerechtfertigte Bodenpreise zugrunde gelegt werden, oder gar noch höhere gezahlt werden. Es besteht aber erst recht kein Anlaß, bei der durch die künftige Städteplanung erfolgenden Einbeziehung von Ackerland in die Baulandzonen höhere Bodenpreise zu bewilligen, als sie dem landwirtschaftlichen Nutzungswert entsprechen, und so die aus Planungen der Allgemeinheit sich ergebende Wertsteigerung den Bodenbesitzern ohne ihr Zutun in den Schoß fallen zu lassen. Diesen Gesichtspunkten wird in den Forderungen der Anhänger der freien Marktwirtschaft und der Interessentengruppen wenig Rechnung getragen. Fordert man doch mit der Überführung der Wohnungswirtschaft in eine marktwirtschaftliche Organisation auch die damit naturnotwendig verbundene Freigabe der Mieten und Grundstückspreise. Auch in der Entschädigungsfrage ist man nicht geneigt, die Folgerungen aus der gegenwärtigen Situation zu ziehen. In einer Zeit, in der Millionen Menschen unter menschenunwürdigen Verhältnissen zu leben gezwungen sind, in der mehr als ein Viertel des gesamten Volkes sein Eigentum ganz oder zum Teil verloren hat, fordert man ausgerechnet für den Boden einen Eigentumschutz, der mit den großen sozialen Zielsetzungen des Wohnungsgesetzes schlechthin nicht vereinbar ist. Offenhaltung des Verwaltungsrechtsweges über die Zulässigkeit der Bodenenteignung, des ordentlichen Rechtsweges zur Frage der Festsetzung der nach dem vollen objektiven Wert zu bemessenden Entschädigung sind bei einer ebenfalls geforderten Marktpreisbildung für Boden und Wohnung nicht zuletzt schon wegen der Länge des Instanzenweges und der dann schließlich vom Markte her bestimmten Entschädigungshöhe geeignet, einen großen Teil der sozialen Wohnungsbauaufgaben der Zukunft unmöglich zu machen.

**Summary:** Real estate prices and the social housing scheme. In view of the enormous demand for houses to be expected in the years to come the problem of a municipal real estate reform has again become a matter of outstanding

**Résumé:** Prix de terrains et construction de logements. La demande énorme de logements à attendre les années prochaines accentue le problème de la réforme foncière urbaine. Sans la mise à disposition opportune de terrains à bâtir à des

**Resumen:** La formación de precios de terrenos y su significación para la construcción de viviendas. Debido al enorme número de viviendas necesitadas en los años que vienen, el problema de la reforma urbana logra

importance. If building sites are not made available in time and at prices acceptable to the social housing scheme it will be very doubtful whether the execution and financing of the housing programme will be possible at all. The mutual correlation of the level of rents and the real estate prices is discussed on the basis of free enterprise theories. The author stresses the functional nature of this correlation. In the epoch of free enterprise the tremendous demand for dwellings in the rapidly growing towns leads to a constantly increasing level of rents and real estate prices. This trend is intensified by the fact that the rules of free competition cannot be applied on the real estate market and that the way of handling the mortgage loans was urging real estate prices to be fixed on their respective level. In the second half of the nineteenth century it was tried to influence the prices on these markets by applying special means conforming to the market conditions because the automatic regulation of the market did not work satisfactorily. In view of the particular structure of these markets only modest results were achieved by this real estate policy. The direct interference with the price mechanism during the first world war was continued after the war by binding the rents to their former level. Already at that time the increase in real estate prices caused by the fixed level of rents and the growing demand proved to be a burden imposed on public funds. Thus, beginning with 1936, the real estate market was included into the system of direct price policy. On principle also the social housing act of the Bund Government maintains the rents bound to their former levels. Since the execution of the social housing programme will not be possible without making available privately owned building sites to a large extent the continuous demand will strongly influence the real estate price as soon as the price stop will be lifted. This will necessitate a revision of the expropriation laws with the aim of providing sufficient building sites, of speeding up the procedure by restricting the legal proceedings, and of influencing the real estate prices through a fixed level of compensation.

prix acceptables pour la construction de logements sociale, la réalisation du programme de construction de même que son financement seraient menacés. L'auteur explique l'interdépendance des prix de loyers et des prix de terrains d'abord selon les théories du marché libre en soulignant le caractère fonctionnel de ces relations. La forte demande créée par le développement rapide des villes provoque à l'époque de l'économie du marché libre une tendance constante de hausse des prix des loyers et des terrains. Cette tendance se trouve renforcée du fait qu'au marché de terrains les lois de la libre concurrence ne jouent pas et que le maniement du crédit foncier pousse à fixer les prix de terrains à l'échelle atteinte. L'automatisme du marché fonctionnant mal dans ce domaine, vers la fin du 19. siècle on essayait d'influencer la formation des prix de terrains par des moyens adaptés aux conditions changées du marché. La structure particulière de ces marchés ne fit aboutir cette politique de conformisme qu'à des résultats modestes. Les interventions directes dans le mécanisme des prix pendant la grande guerre furent continuées après par le contrôle des loyers. Celle-ci, allant de pair avec une demande augmentée de logements, mit à la charge des moyens publics la hausse des prix de terrains. Depuis 1936 le marché foncier reste incorporé au système du contrôle des prix. La loi sur la construction du gouvernement de Bonn garde ce principe des loyers contrôlés. Comme la réalisation du programme de construction dépend beaucoup de l'utilisation de terrains privés, la demande à long terme aura une grande influence sur les prix de terrains au moment de l'abandon du contrôle des prix. Ceci rend nécessaire une révision du droit d'expropriation dans le but d'assurer des terrains à bâtir en quantité suffisante, de limiter les délais juridiques pour la mise en exploitation des terrains et de fixer les marges de dédommagement afin de diriger la politique des prix du marché foncier.

nuevamente actualidad. Sin la oportuna asignación de terrenos a precios aceptables para la construcción de viviendas de orden social, la ejecución del programa de construcción y su financiación quedaría dudosa. La mutua dependencia del alquiler y el precio de solar se la esclarece a base de las teorías del mercado libre. Se destaca la naturaleza funcional de estas interdependencias. La demanda acumulada de viviendas en las crecientes ciudades ocasiona, en la época del régimen del mercado libre, una tendencia al alza de los alquileres y los precios de solares, apoyada por el hecho de que respecto a la compraventa de terrenos las leyes de la libre competencia no pueden surtir efecto y que el manejo del crédito hipotecario estimuló la fijación de los precios de terrenos en el nivel alcanzado. El insuficiente funcionamiento del automatismo de mercado en este terreno de economía, en la segunda mitad del siglo XIX, condujo al ensayo de ejercer una influencia en la formación de precios en estos mercados mediante medidas conformes con el mercado. La política de terreno conforme con el mercado pudo producir solamente resultados modestos debido a la estructura particular de estos mercados. Las intervenciones directas en el mecanismo de precios durante la primera guerra mundial han continuado aun después de la guerra con tal que se fijaron los alquileres. Ya en aquel entonces se mostró que debido a la fijación de los alquileres, el alza de los precios de terrenos, causado por la crecida demanda, fué a cargo de los fondos públicos. Por eso, a partir de 1936, el mercado de terrenos fué incluido en el sistema directo de la política de precios. También la ley federal de la construcción de viviendas adhiere en principio al sistema de los alquileres fijados. Como la ejecución del programa de construcción de viviendas depende en alto grado del uso de terrenos privados, la continua demanda influiría considerablemente en los precios de terrenos una vez que se abrogaría el "stop" de precios. Esto requeriría una reforma del derecho de expropiación que ha de crear la posibilidad de procurar suficientes terrenos para la construcción de viviendas, para cortar la tramitación y influir el mercado de terrenos, respecto a los precios, por la fijación del importe de indemnización.