

Tesch, Helmut

Article — Digitized Version

Kontroverse Ansätze einer Bodenreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tesch, Helmut (1973) : Kontroverse Ansätze einer Bodenreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 7, pp. 368-371

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134567>

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.

Kontroverse Ansätze einer Bodenreform

Helmut Tesch, Hamburg

K

Für die bauliche Fehlentwicklung unserer Städte und Gemeinden wird in der Öffentlichkeit die ungezügelterte Entwicklung der Bodenpreise mitverantwortlich gemacht. Dabei wird vielfach die Auffassung vertreten, daß diese überproportionalen Preissteigerungen auf die Bodenspekulation zurückzuführen sind. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Bodenspekulation allenfalls als Folge der geltenden Bodenordnung und der daraus resultierenden Marktsituation angesehen werden kann und somit eigentlich nur indirekt Ursache der Preissteigerungen ist. Ansatzpunkte für erforderliche Reformen lassen sich erkennen, wenn die herrschende Bodenordnung im Hinblick auf die angestrebten Ziele untersucht wird.

Um eine städtebauliche Ordnung und Entwicklung zu ermöglichen, die Mißstände verhütet oder beseitigt sowie die wirtschaftliche Entwicklung und die infrastrukturelle Erschließung mit Anlagen des Gemeinbedarfs im Hinblick auf die sich ständig wandelnden Anforderungen der Stadt gewährleistet, muß der Boden zur rechten Zeit, am rechten Ort und zu angemessenen Bedingungen verfügbar sein¹⁾. Läßt sich dieses Ziel erreichen, wenn die Verteilung von Grund und Boden der marktwirtschaftlichen Ordnung unterworfen wird?

Fehlentwicklung auf dem Bodenmarkt

Boden ist ein knappes Gut, das wegen seiner komplementären Bindungen zu allen Konsum- und Produktionsprozessen vielfach eine Schlüsselfunk-

¹⁾ Vgl. Fritz Rietdorf: Bodenrechtsreform — aber wie? Manuskript eines Vortrags anläßlich der Jahreshauptversammlung der GEWOS e. V. am 31. 10. 1972.

Helmut Tesch, 27, Dipl.-Volkswirt, ist Referent für Finanzpolitik und Raumordnung im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er beschäftigt sich vorwiegend mit den räumlichen Auswirkungen der Finanzpolitik.

tion einnimmt. Da der Boden in der Regel nicht vermehrbar ist, führt somit eine erhöhte Nachfrage zwangsläufig zu Preissteigerungen. Diese Wertsteigerungen fallen den Bodeneigentümern ohne deren Zutun und Verdienst zu. Bedingt durch das starre Angebot entfällt aber ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund für eine marktwirtschaftliche Ordnung, wonach die Gewinne den Unternehmer zur Produktion der am Markt nachgefragten Produkte anreizen sollten. Andererseits ist zu bedenken, daß Boden für bestimmte Verwendungsarten theoretisch nahezu beliebig vermehrbar ist; dazu wäre es aber erforderlich, daß eine Aufbereitung mit entsprechenden Infrastrukturen diese Umwidmung überhaupt ermöglicht. Die höherwertige Nutzungsmöglichkeit führt automatisch zu entsprechenden Wertsteigerungen, die dem einzelnen Bodeneigentümer zufließen, während die Leistungen, die diese Wertsteigerungen bewirken, zur Hauptsache von der öffentlichen Hand, d. h. der Allgemeinheit, erbracht werden müssen.

Durch den Preismechanismus werden die Knappheitsverhältnisse zum Ausdruck gebracht. Dabei setzt sich diejenige Nutzung durch, die den höchsten Kaufpreis aufbringen kann, d. h. als Verteilungskriterium gilt der privatwirtschaftliche Nutzwert. Die unter marktwirtschaftlichen Ertragsgesichtspunkten getroffenen Bodennutzungsentscheidungen müssen jedoch nicht der gesellschaftsgerechten Verteilung und Nutzung des Bodens entsprechen. Gerade die Entwicklung unserer Städte zeigt deutlich, zu welchen Ergebnissen eine Bodennutzung allein nach den Maßstäben und Kriterien des Marktes führt. So veröden unsere Innenstädte nach Geschäftsschluß, da die Wohnhäuser durch Geschäfts- und Verwaltungsbauten verdrängt werden, die eine höhere Rendite versprechen. Es fehlt an kostengünstigen Flächen für Einrichtungen des Gemeinbedarfs, da privatwirtschaftliche Nutzer in der Regel höhere Preise zahlen, sofern sie als Konkurrenten der öffentlichen Hand auftreten.

Die Ursache der Fehlnutzung des Bodens aus gesellschaftlicher Perspektive ist darin zu sehen, daß der Marktpreis keine externen Neben- und Folgekosten umfaßt. So führt die Steuerung über den Markt zwar zu einer Maximierung der Grundrente und der Wertsteigerungen, nicht aber zu einer Verteilung und Nutzung des Bodens, die mit den Interessen der Allgemeinheit vereinbar ist.

Verstärkung der Mängel durch das Steuerrecht

Als Hauptmängel der Bodenordnung können somit die uneingeschränkte Anwendung des Marktmechanismus auf den Faktor Boden und seine daraus resultierende Fehlnutzung sowie die Bildung außergewöhnlicher Wertsteigerungen, die durch Maßnahmen der öffentlichen Hand zwar hervorgerufen werden, aber fast ausschließlich den privaten Grundeigentümern zufließen, angesehen werden. Eher verstärkt als abgeschwächt werden diese Mängel sowohl durch das geltende Steuerrecht als auch durch das Bundesbaugesetz.

So führte eine eindeutige Bevorzugung des Immobilienbesitzes im Bereich der einheitswertabhängigen Steuern durch die unveränderte Anwendung der Einheitswerte des Jahres 1935 zu einer Verknappung des Bodenangebotes. Die Ursache ist darin zu sehen, daß die steuerliche Begünstigung des Grund und Bodens diesen zu einer bevorzugten Vermögensanlage werden ließ, da alle übrigen Vermögenswerte nach dem heutigen Verkehrswert erfaßt werden.

Eine Sonderstellung genießt das Grundvermögen ebenfalls im Bereich der einkommensabhängigen Steuern²⁾. So bleiben nicht realisierte, d. h. durch keinen Verkauf in Geld umgewandelte Bodenwertsteigerungen im deutschen Steuerrecht generell unberücksichtigt. Realisierte Wertsteigerungen werden zwar innerhalb einer zweijährigen Frist zwischen An- und Verkauf erfaßt, doch wird diese Regelung durch diverse Ausnahmen verwässert. Als Beispiele seien nur die steuerneutrale Übertragung realisierter Wertzuwächse auf andere Wirtschaftsgüter sowie die generelle Steuerfreiheit von Wertzuwächsen, die Privatpersonen nach Ablauf der zweijährigen Spekulationsfrist realisieren, genannt.

²⁾ Vgl. Günter Zink: Die gegenwärtige Diskussion über eine Bodenwertzuwachssteuer. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 3, S. 140 ff.

Die am Bundesbaugesetz geäußerte Kritik richtet sich vor allem gegen die mangelhafte Einflußnahme auf eine planvolle Gemeindeentwicklung, da es versäumt wurde, den Gemeinden ausreichende Instrumente und Befugnisse einzuräumen, die eine den Interessen der Allgemeinheit entsprechende Nutzung ermöglichen.

Ansatzpunkte einer Reform auf diesem Gebiet liefert das am 1. 8. 1971 in Kraft getretene Städtebauförderungsgesetz, das den Gemeinden durch Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebote eine zügige Durchführung ihrer Bebauungspläne eröffnet. Dieses Gesetz regelt zwar u. a. auch die Abschöpfung der durch den Einsatz öffentlicher Mittel und durch die Aktivitäten der öffentlichen Hand bewirkten Wertsteigerungen des Bodens. Seine Gültigkeit erstreckt sich aber nur auf einen begrenzten Geltungsbereich — die förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebiete. Nicht zuletzt diese Disparität in der städtebaulichen Rechtsordnung erfordert eine umfassende Reform unseres Bodenrechts, wie sie auch schon in Ansätzen im Entwurf der Novelle zum Bundesbaugesetz zum Ausdruck kommt.

Unausgeschöpfte Bestimmungen des GG

Nicht zuletzt die Forderung verschiedener politischer Gruppierungen in der BRD, wegen des offensichtlichen Mißbrauchs des Eigentums an Grund und Boden für eine Sozialisierung oder Kommunalisierung desselben zu plädieren, läßt es erforderlich erscheinen, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen und sie auf eventuell notwendig werdende Änderungen hin zu analysieren. Das Grundgesetz garantiert in Art. 14 dem einzelnen das Recht auf freie Verfügung über sein Eigentum, das als notwendig für die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit angesehen wird. Gleichzeitig beschränkt es aber diese Verfügbarkeit durch den Vorbehalt, daß Inhalt und Schranken durch Gesetze zu bestimmen seien. Damit die Freiheit des einzelnen im Bereich der Eigentumsordnung nicht die Freiheit aller anderen einschränkt, müssen der Freiheitsraum des einzelnen und die Belange der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich gebracht werden. Als Richtschnur muß dabei Art. 14, Abs. 2 GG gelten, wonach zur Bestimmung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten und die Befugnisse und



VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: 2 Hamburg 11 · Alter Wall 20-32 · Telefon 36 92-1

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN, HANNOVER UND KIEL

Pflichten des Eigentümers am Sozialstaatsprinzip zu orientieren sind. „Das Wohl der Allgemeinheit ist Orientierungspunkt, aber auch Grenze für die Beschränkung des Eigentümers“³⁾. Folgerichtig kam das Bundesverfassungsgericht 1966 bei der Übertragung des Sozialstaatsprinzips auf den Grund und Boden zu folgender Grundsatzentscheidung:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit am Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögenswerten.“⁴⁾

In der Eigentumsdiskussion wird oft die Auffassung vertreten, daß dem § 903 BGB die Sozialpflichtigkeit entgegenstehe, da nach dieser Formulierung jeder nach Belieben mit seinem Eigentum verfahren und andere von jeder Mitwirkung ausschließen kann. Dabei wird jedoch außer acht gelassen, daß auch das BGB durch den Zusatz: „soweit nicht das Gesetz oder die Rechte Dritter entgegenstehen“ das Eigentum nicht im Sinne der absoluten Eigentumstheorie als ungebundene Verfügungsmacht ansieht, sondern es — in die jeweilige Verfassungs- und Rechtsordnung integrierend — dem Anspruch des Gemeinwohls unterstellt.

Vergesellschaftung derzeit keine Lösung

Eine Beurteilung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen läßt somit den Schluß zu, daß zwar eine Bodenrechtsreform Verfassungsänderungen nicht erfordert, andererseits aber dem Gesetzgeber die Aufgabe zufällt, im Hinblick auf die Verfassungswirklichkeit dem Sozialstaatsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen, d. h. Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen⁵⁾.

Bleibt die Frage, ob eine Ausschöpfung des Art. 15 GG (Überführung von Grund und Boden zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum) zur Behebung der Mißstände beitragen könnte. Mit diesem Instrument wäre zwar theoretisch eine gesellschaftsgerechte Nutzung des Faktors Boden zu erzielen, jedoch besteht bei der völligen Ausschaltung des ökonomischen Prinzips die Gefahr der Verschwendung von Grundstücken sowie des Ausbleibens von Privatkapital, das in andere Bereiche abwandern würde. Zudem läßt sich zur Zeit das Problem der Entschädigung finanziell nicht lösen. Da diese Überlegungen zumindest für einen absehbaren Zeitraum eine Sozialisierung

von Grund und Boden nicht praktikabel erscheinen lassen, müssen andere Wege gefunden werden, die den Erfordernissen einer gesellschaftsgerechten Bodenordnung genügen. Aus der Vielzahl der zur Zeit in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge sollen im folgenden die Möglichkeiten der Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen sowie neue Eigentumsformen ausführlicher analysiert werden.

Abschöpfung durch Beiträge oder Steuern?

Um zu verhindern, daß die durch Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen bedingten Wertsteigerungen den Bodeneigentümern zufließen, andererseits aber die öffentliche Hand nahezu ausschließlich die Kosten dieser Maßnahmen trägt, sind Instrumente zur Abschöpfung dieser Wertsteigerungen erforderlich. Die Notwendigkeit solcher Regelungen wird insofern unterstrichen, als die öffentliche Hand gegenwärtig ihre eigenen unentgeltlich erbrachten Leistungen in Form gestiegener Preise für den vom Gemeinbedarf benötigten Bauboden zurückkaufen, andererseits aber durch öffentliche Maßnahmen bewirkte Planungsschäden ausgleichen muß.

Wird ausschließlich auf die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen abgestellt, so lassen sich zwei Möglichkeiten unterscheiden, um die Grundeigentümer zur Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen heranzuziehen⁶⁾: der schon im Städtebauförderungsgesetz eingearbeitete Planungswertausgleich und der Infrastrukturkostenbeitrag. Der Planungswertausgleich setzt direkt bei den Wertsteigerungen an und will sie vollständig zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen heranziehen. Dagegen schlägt das Verfahren des Infrastrukturkostenbeitrags genau den umgekehrten Weg ein: Ansatzpunkt sind die die Wertsteigerungen bedingenden Kosten, die auf die betroffenen Grundstücke umgelegt werden sollen.

Die Schwächen beider Verfahren sind darin zu sehen, daß sie

- sich auf einen begrenzten räumlichen Bereich (Sanierungs-, Entwicklungs-, Bebauungsplangebiet) beschränken,
- zu einer einmaligen Abschöpfung je Planungsvorgang führen und
- eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und Wertsteigerungen erfordern, die auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Zu ihrer erstrebten Wirksamkeit können diese Ausgleichsbeträge demnach nur gelangen, wenn flankierende steuerliche Maßnahmen eingesetzt werden. Dabei bieten sich die ersatzlose Streichung der mobilitätshemmenden Grunderwerbsteuer, eine

³⁾ BVerfGE 25, 112, 117.

⁴⁾ BVerfGE 21, 73.

⁵⁾ Vgl. GEWOS e. V., Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, S. 48.

⁶⁾ Vgl. GEWOS e. V., Bodenrechtsreform . . . , a. a. O., S. 101 ff.

zeitnähere Neubewertung des Bodens im Bereich der einheitswertabhängigen Steuern sowie eine generelle Erfassung der Veräußerungsgewinne an.

Gerade aber der Vorschlag der generellen Besteuerung der realisierten Wertsteigerungen hat Anlaß zur Kritik gegeben, da befürchtet wird, daß sie der Einführung einer Verkaufssteuer gleichkäme, die die Verkaufsneigung mindern würde. Um diesen Zurückhaltungseffekt zu umgehen, wird in der aktuellen Diskussion auch die Erfassung nicht realisierter Bodenwertsteigerungen vorgeschlagen, wobei diese sogenannte Bodenwertzuwachssteuer als Alternative zu den oben beschriebenen Abschöpfungsverfahren anzusehen ist.

Mit der Einführung dieser Steuer ließen sich zwar verschiedene Mängel dieser Verfahren umgehen, da eine periodische Erfassung grundsätzlich aller Wertsteigerungen unabhängig von ihrer Ursache erfolgen würde. Es ist jedoch zu beachten, daß sich die wesentlichen Wertsteigerungen durch Infrastrukturkostenbeitrag bzw. Planungswertausgleich abschöpfen lassen, zumal wenn gleichzeitig die flankierenden steuerlichen Maßnahmen eingesetzt werden. Da außerdem die Bodenwertzuwachssteuer sicherlich wegen diverser Freibeträge allzu sehr auf subjektive Momente abstellen würde, wären städtebaulich gewünschte Wirkungen nur in begrenztem Umfang zu erwarten. Insofern sollte eine Konzipierung einer neuen Steuer, die eine vollständige Überarbeitung des geltenden deutschen Steuerrechts bedingen würde, vor der Reform bestehender Steuern bzw. Abgaben zurücktreten.

Ansätze zur Weiterentwicklung des Bodenrechts

Um die trotz obiger Reformen möglicherweise in den Händen einzelner entstehenden unverdienten und risikolosen Wertzuwächse auszuschließen, hat die SPD auf ihrem Parteitag in Hannover beschlossen, „unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Garantie und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Grundprinzipien einer Neubestimmung des Bodeneigentums zu beschließen, um die Verfügungsrechte über Grund und Boden so zu regeln, daß eine spekulative Vermögensanlage völlig ausgeschlossen wird und sich der Wettbewerb der Nachfrager um Bauboden nur noch an der möglichen Nutzung orientieren kann.“⁷⁾ Um dieser Forderung gerecht zu werden, bedarf es einer neuen Definition des Eigentums in dem Sinne, „daß nicht mehr ein theoretisch unbeschränktes Eigentum einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen wird, sondern daß es schon von der Konzeption her nur die Rechte und Befugnisse umfaßt, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stehen.“⁸⁾

⁷⁾ SPD-Parteitag Hannover 1973, Beschlüsse zur Bodenreform, S. 28 f.

⁸⁾ SPD-Parteitag Hannover 1973, Beschlüsse zur Bodenreform, S. 30.

Die Aufspaltung in Nutzungs- und Verfügungseigentum würde die Rechtsposition folgendermaßen determinieren: Das der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Verfügungseigentum umfaßt alle zur Gewährleistung der Sozialpflichtigkeit erforderlichen Befugnisse. Auf diese Weise wird die Gemeinschaft ermächtigt, in städtebaulich kritischen Bereichen die Art der Nutzung, die Höhe des Nutzungsentgeltes und die Dauer des Nutzungseigentums festzulegen. Dem Nutzungseigentümer steht andererseits ein mit Eigentums Garantien geschütztes dingliches Recht zu, das zumindest für die voraussichtliche Nutzungsdauer der Investitionen eine vor den Eingriffen Dritter geschützte Rechtsposition an diesen Flächen zum Inhalt hat. Alle Gebäude sollen im Eigentum ihrer jeweiligen Eigentümer verbleiben. Sie sind veräußerbar, verpfändbar und vererbbar.

Fortentwicklung des Erbbaurechts

Neben der Frage, wie das schon oben im Zusammenhang mit Art. 15 angesprochene Entschädigungsproblem zu lösen ist, wäre vor allem zu erörtern, ob es angesichts der an das Nutzungseigentum gestellten Anforderungen möglich ist, die Interessen des Nutzungseigentümers mit denen der öffentlichen Hand in Einklang zu bringen⁹⁾. Die aus dem Ausgestaltungsrecht der Gemeinschaft resultierende Notwendigkeit, das Recht inhaltlich und zeitlich stark flexibel zu halten, steht im Widerspruch zum Verlangen des Nutzungseigentümers, der an einer dauerhaften, mit wesentlichen Befugnissen behafteten Ausgestaltung interessiert ist.

Um diese Rechtsunsicherheit zu umgehen, sollte das Schwergewicht nicht auf die Schaffung eines völlig neuen Nutzungsrechts gelegt werden, sondern vielmehr eine Fortentwicklung des bestehenden Erbbaurechts angestrebt werden. Der Erbbauzins sollte dabei dergestalt ausgebaut werden, daß er den jeweiligen städtebaulichen Erfordernissen entsprechen kann, d. h. seine Spannweite muß von der Funktion als soziales Nutzungsentgelt bis hin zur periodischen Abschöpfung von Wertsteigerungen reichen.

Mit den hier befürworteten Vorschlägen, die naturgemäß nur einen Ausschnitt aus der Palette möglicher Reformansätze behandeln konnten, wird die öffentliche Hand mit verschiedenartigen Eingriffsmöglichkeiten ausgestattet, um die aufgezeigten Mängel unserer Bodenordnung zu beseitigen. Mit Hilfe dieser Instrumente kann es gelingen, sowohl den Bodenmarkt den städtebaulichen Erfordernissen entsprechend zu gestalten als auch das Bodeneigentum seiner sozialen Funktion zuzuführen.

⁹⁾ Vgl. GEWOS e. V., Bodenrechtsreform . . . , a. a. O., S. 130 ff.