

N 20587 F

Fragen der Freiheit

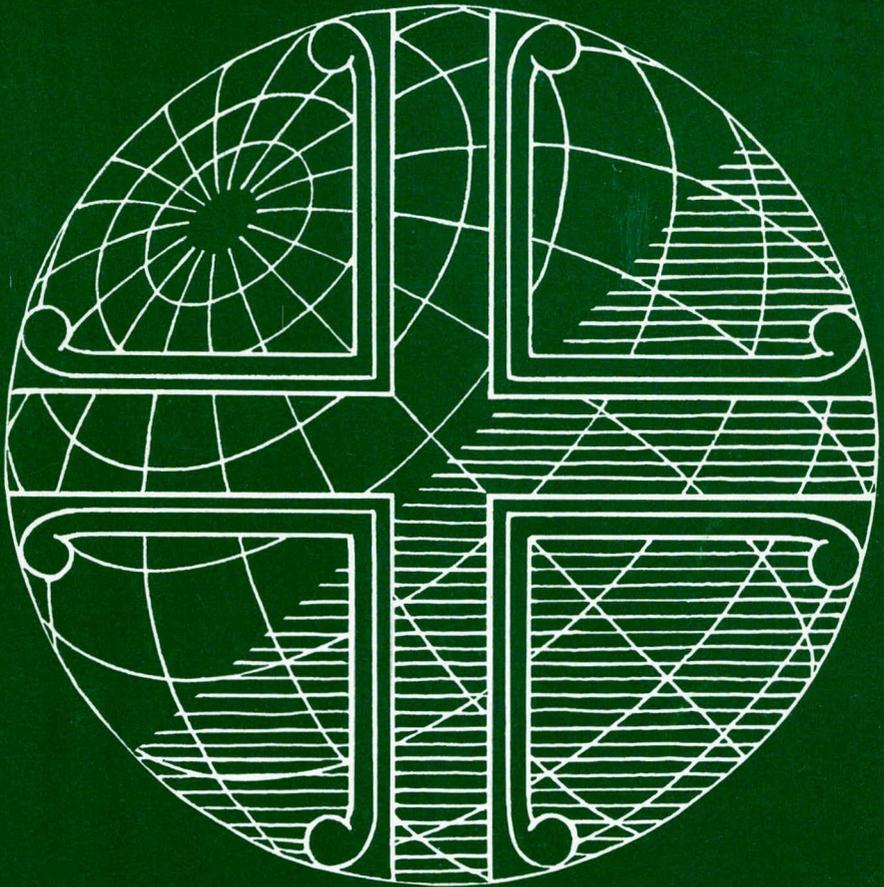
Gibt es einen dritten Weg? VI

Persönlichkeitsrechte
und Sozialstaatsprinzip

Juli 1974

Heft 110

– Zur Bodenrechtsreform –



Indem das wesentliche Prinzip des Eigentums darin besteht, daß den Personen dasjenige gesichert werde, was sie durch ihre Arbeit hervorgebracht und durch ihre Enthaltbarkeit angesammelt haben, kann dieses Prinzip keine Anwendung auf dasjenige finden, *was nicht der Ertrag der Arbeit ist, nämlich das rohe Material der Erde.*

Wenn der Boden seine Produktivkraft gänzlich von der Natur und durchaus nicht von menschlicher Erwerbstätigkeit herleitete oder wenn es irgend Mittel gäbe zu unterscheiden, was aus jeder dieser Quellen herflösse, so würde es nicht nur nicht notwendig, sondern auch *der Gipfel der Ungerechtigkeit sein, die Gabe der Natur einigen wenigen als eigenmächtiges Privileg zu überlassen.*

John Stuart Mill
in Grundsätze der politischen Ökonomie

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 110

Juli 1974

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung

Postverlagsort: 54 Koblenz

Inhaltsübersicht

Heinz-Hartmut Vogel

- Gibt es einen dritten Weg? VI
Gleiches Recht aller auf Eigentum an Grund und Boden 3

Franz Mai

- Gibt es einen dritten Weg?
Ein Rückblick und Ausblick auf die politische Entwicklung in der
Bundesrepublik Deutschland 6

Volker Schmidt

- Zur Bodenrechtsreform 15

Gerhardus Lang

- Gleiches Recht Aller auf Eigentum an Grund und Boden 30

Paul-Ludwig Weinacht

- Die freiheitliche Ordnung und ihre Legitimität 37

Ernst Dürr u. a.

- Konzept zur Rückgewinnung der Stabilität 49

Zeitkommentare

Fritz Penseroi

- Kontinuität und Konzentration
Zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt am 17. Mai 1974 54

Karl Walker

- Erst geschöpft – dann abgeschöpft 58

Buchbesprechungen

- Literatur zur Reform des Bodenrechts
Jobst v. Heynitz: Wettbewerb und Bodenrecht 59
Vorschläge zur Reform der Bodenordnung 61
Bodenrecht. Beiträge zur Reform des Grundeigentums 61

Ankündigung

30. Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung in Herrsching am
Ammersee vom 19. bis 29. Juli 1974
Thema: Raum für den Menschen 62

Jobst v. Heynitz

- Bodenrecht und Grundgesetz 63

Jobst v. Heynitz

- Herbert K. R. Müller
- ein Pionier des sozialen Bodenrechts - 66

Gibt es einen dritten Weg?

VI

Gleiches Recht aller auf Eigentum an Grund und Boden

Heinz-Hartmut Vogel

In der Folge V dieser Reihe wurde in mehreren Beiträgen am Modell der betrieblichen Partnerschaft auf einen möglichen ersten Schritt auf dem Wege zur Überwindung der sozialen *Spannung zwischen Kapitalinteresse und Arbeiterinteresse* hingewiesen – das *erste* der beiden ungelösten sozialen Probleme der „kapitalistischen“ Wirtschaft.

Folge VI ist der *zweiten* Fundamentalfrage unserer herkömmlichen Wirtschaftsverfassung gewidmet: *dem Bodenproblem*. Die Abhängigkeit des Menschen vom Grund und Boden ist noch elementarer als die Abhängigkeit von dem Wirtschaftsfaktor Kapital. Am Verhältnis der Bürger eines Landes zur gemeinsamen Lebensgrundlage zeigt sich das Niveau der Rechtsentwicklung und das Bewußtsein der Menschen für den grundlegenden Unterschied, der zwischen sozialem und individuellem Recht besteht. Am Recht auf Bodeneigentum tritt, wie bei keinem anderen Besitzrecht, das Wesen des Eigentums zutage.

Kein Mensch hat den Boden geschaffen, auf dem wir leben. Die Erde finden wir mit ihren Schätzen bereits vor, wenn wir sie mit der Geburt betreten. *Jeder neue Erdenbürger hat prinzipiell das gleiche Recht auf ein gleiches Stück Erde*. Das Recht auf Eigentum an Grund und Boden ist ein Recht, das mit uns geboren ist. Die Erde ist das *Eigentum* der ganzen Menschheit.

Wenn alle Angehörigen eines Gemeinwesens einen *gleichen* Rechtsanspruch auf den gemeinsamen Grund und Boden geltend machen können, bedarf es eines Verteilungsschlüssels, der beim Erwerb von Bodennutzungsrechten ein Höchstmaß an sozialer Gerechtigkeit gewährleistet. Die unterschiedliche Inanspruchnahme von Bodennutzungsrechten macht deshalb einen gesetzlichen finanziellen „Lastenausgleich“ notwendig. Vorschläge, wie

dies in der Praxis geschehen kann, wurden wiederholt in früheren Folgen der Schriftenreihe „Fragen der Freiheit“ gemacht¹⁾.

In dem vorliegenden Heft wird diese Frage erneut aus der Sicht des politisch Möglichen behandelt.

Von dem gleichen Recht Aller auf *Eigentum an Grund und Boden ist das Eigentum an herstellbaren und vermehrbaren Wirtschaftsgütern streng abzugrenzen*. Hier handelt es sich um einen individuellen Eigentumsbegriff. In das uneingeschränkte Verfügungsrecht des Einzelnen kann nur übergehen, was ausschließlich durch persönliche Leistung hervorgebracht wurde. Dieses Problem ist ungelöst, solange der individuelle Arbeitsertrag verkürzt werden kann durch die *natürlichen Monopoleigenschaften des Bodens (Grundrente)* und die künstliche Verknappung des Kapitals (Kapitalrente). Auch dieses Problem wurde in Fragen der Freiheit immer wieder ausführlich behandelt²⁾, zuletzt in Folge 105/1973 und 109/1974.

Von der rechtlichen Lösung des Eigentums an Grund und Boden und des Eigentums am vollen Arbeitsertrag hängt die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft ab.

Eindringlich wird in dem Beitrag von Franz Mai: „Ein Rückblick und Ausblick auf die politische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ auf die Notwendigkeit einer zu entwickelnden ordnungspolitischen Konzeption jenseits von kapitalistischer und sozialistischer Entartung unserer Gesellschaft hingewiesen. *Es wird an alle Einsichtigen appelliert, sich zur Erarbeitung einer solchen Rahmenordnung zusammenzufinden, die von den Rechtsgrundlagen unseres Gemeinwesens her die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit unter voller Wahrung der persönlichen Freiheitsrechte zum Ziele hat.*

Die Legitimation von freiheitlicher Demokratie und sozialem Rechtsstaat kann – wie es Weinacht in seinem Beitrag ausführt – nur im Menschen selbst gefunden werden. *Die Überführung der im Menschsein begründeten geistigen Autonomie in eine Rechtsordnung gleicher Freiheiten und gleicher sozialer Chancen liegt als Aufgabe immer noch vor uns.* An der Ungleichheit der Verfügungsrechte über das Rechtsinstitut Boden, am legalisierten Mißbrauch der Rechtsinstitution Geld sind bisher alle Bemühungen gescheitert, die im Bonner Grundgesetz verankerten Freiheitsgarantien mit dem Sozialstaatsgebot in Einklang zu bringen.

1) In Fragen der Freiheit: Alois Dorfner, Beitrag zur Bodenrechtsdiskussion Nr. 24 / 1961 und 45 / 1965.

Ernst Knoll, „Von der Grundrente und ihrer Heimholung“ Nr. 30 / 1962.

Eckhard Behrens, „Lösung der Bodenfrage im Sinne des Privateigentums und der sozialen Marktwirtschaft“ und „Pflichtlektüre für Bodenreformer“ Nr. 38 / 1964, 68 / 1968.

H. K. R. Müller, „Das Bodenproblem einst und jetzt“ Nr. 51–55 / 1966; „Bodenmonopol und Demokratie“ Nr. 64 / 65 / 1967; „Bodenwerte steigen um 100 Milliarden Mark“ Nr.

68 / 1968; „Gesellschaft-Raumordnung-Städtebau-Grund und Boden“ Nr. 72-74 / 1968 / 1969; „Das ungelöste Bodenproblem als Störungsfaktor in der Sozial- und Wirtschaftsordnung“ Nr. 80 / 1970.

Jobst v. Heynitz, „Marktwirtschaft und Bodenordnung“ Nr. 76 / 1969; „Zum Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes“ Nr. 80 / 1970; „Fragen zum Bodenrecht“ Nr. 92 / 93 / 1971; „Wettbewerb und Bodenrecht“ – Manuskriptdruck 1974.

2) Fragen der Freiheit: Heinz Peter Neumann, „Grundgesetz und Wirtschaftsordnung“ Nr. 52 / 53 / 1966.

Erwin Stein, Eckhard Behrens, Ota Sik, Ernst Winkler, „Marktwirtschaft ohne Kapitalismus“ Nr. 86-89 / 1971.

Ernst Winkler, „Überwindung von Entfremdung und Ausbeutung des Menschen“ Nr. 87 / 88 / 1971.

Lothar Vogel, „Monopol und Eigentum“ Nr. 89 / 1971.

H. H. Vogel, Ernst Winkler, „Gibt es einen dritten Weg?“ Nr. 105 / 1973.

Wolfram Triebler, „Überwindet die Mitbestimmung den Gegensatz von Kapital und Arbeit“ Nr. 109 / 1974.

Gibt es einen dritten Weg?

Ein Rückblick und Ausblick auf die politische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Franz Mai

Die Bundesregierung und die Parteien der Bundesrepublik standen 1950 vor der Aufgabe, nicht nur für die Bewohner der Bundesrepublik selbst, sondern auch für vierzehn Millionen Flüchtlinge Arbeitsplätze und Wohnraum zu schaffen. Die hierfür notwendigen Investitionen nahmen daher in der innenpolitischen Rangliste die absolute Priorität ein. Um diese Investitionen zu ermöglichen, wurden allen Investoren zahlreiche Präferenzen in steuerlicher Hinsicht, auf dem Kreditgebiet, durch öffentliche Subventionen, durch Forcierung von Infrastrukturen und ähnlichen Maßnahmen gegeben. Die Erfolge dieser dynamischen Wirtschaftspolitik führten zu dem Ergebnis, daß schon zehn Jahre später, zu Beginn der sechziger Jahre der Anschluß an das Produktionsniveau vergleichbarer Länder erreicht, die Wohnungsnot in erheblichem Umfang behoben war und die zerstörten Städte ihre Funktionen wieder erfüllen konnten. Die Welt sprach vom deutschen Wirtschaftswunder.

Diese für die fünfziger Jahre zweifellos richtige Priorität mußte, wenn sie Erfolg haben wollte, zunächst die durch eine solche Politik ausgelösten Nebenwirkungen unbeachtet lassen, wenn sie nicht die Dynamik wesentlich schwächen wollte.

Anfang der sechziger Jahre aber wäre der Zeitpunkt gekommen gewesen, den durch die Politik der fünfziger Jahre erzeugten Nebenwirkungen primäre Aufmerksamkeit zu widmen und die Prioritäten unserer Politik grundsätzlich zu überprüfen. Die Privilegierung der Investoren im Zusammenhang mit dem durch den Krieg hervorgerufenen Konsumbedarf hatte deren Vermögen in kürzester Zeit vervielfacht und sie in einen so ausschließlichen Besitz der Produktionsmittel gebracht, daß eine fatale Verzerrung der Vermögensverteilung eingetreten war.

Dabei konnte nicht übersehen werden, daß die Präferenzen, die sie als Anreiz für ihre Investitionen erhalten hatten, zu einem nicht unerheblichen Teil von der Gemeinschaft aller Staatsbürger, also auch der Arbeitnehmer,

finanziert worden waren. Der forcierte Wohnungsbau war nicht ohne tiefgreifende Folgen für den Bodenpreis und die Möglichkeit der Bodenspekulation geblieben. Die Bildungsfragen hatten hinter die Befriedigung der materiellen Lebensbedürfnisse zurücktreten müssen.

Zu Beginn der sechziger Jahre hätte daher die Politik der Bundesregierung eine grundsätzliche Wendung nehmen müssen; in der der *Vermögensverteilung*, der *Gewinnbeteiligung*, der *Verhinderung der Bodenspekulation* und den *Bildungsfragen die Priorität hätte eingeräumt werden müssen*. Dies ist nicht geschehen.

Es ist sinnlos, die Verschuldensfrage zu stellen. Die politische Erfahrung zeigt, daß es für eine von der Mehrheit getragene Partei ungewöhnlich schwierig ist, eine solch radikale Umstellung bisher mit Erfolg betriebener politischer Ziele durchzuführen. Die zahlreichen Interessenverflechtungen, die entstandenen Gruppierungen, die personalen Verbindungen, der faszinierende Erfolg der Vergangenheit und ähnliche Momente machen einen derartigen Umstellungsprozeß kaum möglich – es sei denn, daß der Partei zu diesem Zeitpunkt völlig neue, von der Vergangenheit unbelastete Führungskräfte zur Verfügung gestanden hätten, deren Überzeugungskraft es vermocht hätte, die eingefahrene Meinungsbildung umzuwandeln.

Ein Blick nach Frankreich zeigt, daß die französische Regierung und die sie tragende Partei nach einem erstaunlichen industriellen Entwicklungsprozeß in Frankreich vor ähnlichen Problemen stehen und auch dort keine Anzeichen für eine grundsätzliche Umstellung der Prioritäten durch die bisher führenden Parteien zu erkennen sind.

In dieser Situation übernahm die Sozialdemokratische Partei aus der Opposition heraus die Rolle der Reformpartei, und sie stieß auf eine von Jahr zu Jahr zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung, ihr zu folgen. Besonders die junge Generation und die Intellektuellen engagierten sich für derartige gesellschaftspolitische Reformen und fanden in der pragmatischen Fortführung der Politik der fünfziger Jahre und ihren minimalen Korrekturen kein Genüge mehr.

Es bleibt erstaunlich, wie die Freidemokratische Partei, wenn auch zu einem relativ späten Zeitpunkt, die Veränderung der gesellschaftspolitischen Situation erkannt und sich unter großen Umstellungsrisiken eine neue Position geschaffen hat. Unter Verlust des *konservativen Arbeitgeberflügels* konnte sie aufgrund ihrer weltanschaulichen Liberalität einen, wenn auch kleinen, *progressiven Arbeitgeberflügel* mit einer Gruppe liberal-progressiver Intellektueller und einer Gruppe weltanschaulich liberaler Bürgerlicher zusammenfassen und damit nicht nur eine neue Beweglichkeit im gesellschaftspolitischen Raum erreichen, sondern sich auch als Koalitionspartner der SPD profilieren.

Wenn hier die innenpolitische Seite erörtert wird, so ist keineswegs die Gemeinsamkeit der beiden Parteien auf dem Gebiete der Ostpolitik vergessen. Die CDU gewann das Image einer Partei pragmatischer Taktik *ohne* gesellschaftspolitische Konzeption, einer Partei, die ihre gestalterische Dynamik verloren hatte und keine zukunftssträchtigen Ziele mehr aufweisen konnte, einer Partei, die so mit den Investoren und damit den Arbeitgebern der fünfziger Jahre verbunden war, daß sie die notwendigen gesellschaftspolitischen Aspekte der sechziger Jahre nicht mehr erkannte.

Dies scheinen mir die wesentlichen Gründe für den Machtverlust der Regierungspartei in den sechziger Jahren zu sein, die klar gesehen werden müssen, wenn sie eine neue Programmkonzeption für die Zukunft entwickeln will.

Die innenpolitische Entwicklung von 1969 bis heute

Die sozial-liberale Koalition wurde nach 1969 von dieser Grundstimmung in der Mehrheit der Bevölkerung getragen, und sie wurde bei der Bundestagswahl von 1972 noch einmal bestätigt, nicht weil sie bis dahin hervorragende Erfolge ihrer neuen Konzeption vorweisen konnte, sondern weil zwei Grundstimmungen in der Bevölkerung ihr eine Chance geben wollten.

Die *eine* Grundstimmung bestand in einer fundamentalen Friedenssehnsucht und einem Bedürfnis nach Sicherheit, und die *zweite* Grundstimmung bestand in der Auffassung, daß der sozial-liberalen Regierung noch keine ausreichende Chance gegeben worden sei zu zeigen, welche politischen Fähigkeiten in ihr steckten.

Diese Grundstimmungen haben sich seit der letzten Bundestagswahl 1972 nicht unwesentlich verändert. Das Friedensbedürfnis und das Bedürfnis nach Sicherheit sind zwar geblieben, es sind aber unterdessen gewisse Zweifel aufgetaucht, ob der Weg der politischen Vorleistung an den Osten diesen Frieden und diese Sicherheit erreicht.

Die menschlichen Erleichterungen, die versprochen wurden, werden durch Maßnahmen der DDR in Frage gestellt. Der Verlauf der russischen Politik und der Politik der Ostblockländer seit dem Moskauer Vertrag zeigt nicht, daß unsere östlichen Partner in den realen Fakten und Zielen ihre Politik verändert hätten. Das letzte Beispiel ist die Haltung der Ostblockländer in der Berlinfrage.

Auf der anderen Seite wächst eine gewisse Sorge, daß unsere engagierte *Ostpolitik*, die nicht die erhofften Erfolge zeigt, eine Desintegration Deutschlands aus dem Verbund unserer westlichen Alliierten zur Folge haben könnte. Die Gewißheit, daß die Außenpolitik der jetzigen Bundesregierung den Frieden und die Sicherheit garantiert, wird von Zweifeln erschüttert.

Die Grundstimmung, dieser Regierung weiter eine Chance zu geben, wird nicht unwesentlich beeinträchtigt durch die *wirtschafts- und währungspolitische Entwicklung*. Die wilden Streiks sind ein Symptom dafür, daß man der ökonomischen Einsicht und Führungsqualität dieser Regierung Zweifel entgegenbringt. Die *bildungspolitischen Reformen* sind im Gestrüpp der finanz- und wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten dieser Regierung steckengeblieben. Die *gesellschaftspolitischen Ziele* des immer stärker werdenden radikalen linken Flügels der SPD lösen Beängstigung aus, weil doch ein erhebliches Reservoir an Mißtrauen gegen marxistische und sozialistische Modelle in der Mehrheit der Bevölkerung besteht, weil keines der uns bekannten Modelle eine ausreichende Effizienz aufweist und in allen sozialistischen Systemen der individuelle Freiheitsraum entscheidend eingeschränkt ist.

Auch hier zeigt die FDP einen erstaunlichen Instinkt, indem sie den Sozialisierungstendenzen und den Ideen der linken Radikalen der SPD einen bemerkenswerten Widerstand entgegensetzt. Der Beifall für ihre Haltung geht bis in die traditionellen Wählerschichten der CDU.

Die Möglichkeiten einer künftigen politischen Entwicklung

Neue Hoffnung schöpften jene Bevölkerungskreise, die die erste Bonner Nachkriegspolitik getragen haben, nach dem letzten Parteitag der CDU und seinen personalpolitischen Entscheidungen. Die Ernennung von Professor Biedenkopf als Generalsekretär hat die Erwartung gestärkt, daß diese Partei bereit ist, eine Führungsgruppe um sich zu versammeln, deren geistige Kapazität in der Lage ist, eine neue geistige und gesellschaftspolitische Konzeption zu erarbeiten.

Bei dieser Konzeption wird es von entscheidender Bedeutung sein, daß man sich über das heutige Problembewußtsein der Mehrheit der Bevölkerung klar wird, das im wesentlichen von den Achtzehn- bis Vierzigjährigen getragen wird. Für diese Menschen ist der subtile, auf legalem Wege zustandgekommene Prozeß der Machtergreifung des Nationalsozialismus keine reale Erfahrung mehr, sondern historische Vergangenheit, die keine Analogie zur Gegenwart mehr stimuliert. Sie haben daher eine wesentlich reduzierte Sensibilität gegenüber der älteren Generation, die natürlich ständig die jetzige Entwicklung mit der Entwicklung zwischen 1925 und 1933 vergleicht und daraus ihre besorgten Folgerungen zieht.

Die Achtzehn- bis Vierzigjährigen haben ebensowenig reale Erfahrung über die Unfreiheits- und die Freiheitsräume des Dritten Reichs, über die Verhaltensweisen der Menschen bei einem solchen System, ihre Anpassungs- und Widerstandsformen —, und die Greueltaten der Konzentrationslager sind in ihrer Impressionsdichte zum Teil vergleichbar mit der Schreckerinnerung der

Franzosen an die Tragödie ihrer Revolution zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Vorstellungskraft vermag nicht mehr die Möglichkeit einer neuen ähnlichen Katastrophe zu produzieren. Der Krieg allein hat noch einen gewissen Erfahrungswert, zumal er durch das kriegerische Geschehen in aller Welt immer wieder ins Bewußtsein gehoben wird.

Diese Generation der Achtzehn- bis Vierzigjährigen hat also ein inhaltlich *anderes Problembewußtsein* als die ältere Generation, die in den kommenden Jahren immer mehr in die Minderheit geraten wird. Für sie stellen die Mängel einer nach dem Kriege forcierten industriellen Massengesellschaft das Zeitproblem dar. Im ökonomischen Bereich werden der spekulative Gewinn, das leistungslose Einkommen, die verzerrten Relationen zwischen Leistung und Verdienst, die bis zur Täuschung gehende Information durch Werbung, das von keinem Sozialmechanismus gesteuerte Gewinnstreben, die Ausuferung eines rücksichtslosen Wettbewerbs, die Stimulierung eines sinnlosen Konsums und ähnliche Phänomene als echte, *unbedingt zu korrigierende Probleme unserer Zeit empfunden*.

In diesen ökonomischen Zusammenhang gehört auch das Problem der *Umweltverschmutzung*, das dem kapitalistischen Prinzip der rücksichtslosen Gewinnmaximierung ohne Humanverpflichtungen zugeordnet wird und daher erhebliche emotionale Brisanz erhält. Hier kommt die Augenfälligkeit dieses Problems hinzu, die in der sichtbaren Verschmutzung der Flüsse, in der Verpestung der Luft durch Rauch und Abgase und durch sonstige, mit unseren Sinnen wahrnehmbaren Erscheinungen liegt.

Dieses System der Gewinnmaximierung und Wirtschaftsexpansion wird für eine Leistungsanforderung verantwortlich gemacht, der sich der Durchschnitt nicht mehr gewachsen fühlt. Die Begriffe von Herzinfarkt und Streß haben in dem Zusammenhang gesellschaftspolitische Relevanz erhalten. Dieser Eindruck wird noch verstärkt durch die Tatsache, daß die *Technik* in zunehmendem Maße von uns ein Adaption- und Reaktionsvermögen verlangt – man denke z. B. an das Verkehrswesen und die Überschwemmung mit publizistischem Material –, von dem sich der Mensch überfordert sieht.

Nicht zuletzt aus diesem Untergrund, dem Leben nicht mehr gewachsen zu sein, kommt die Forderung nach Bildung und Ausbildung. Man nährt die Hoffnung, daß der Mensch so gestaltbar und formbar sei, daß man ihn durch Bildungsfaktoren in die Chancengleichheit dieser leistungsbezogenen Gesellschaft bringen könne.

Das Schillernde an dieser Hoffnung ist, daß sie im Hintergrund von dem Wunsch ausgeht, einen möglichst großen Anteil am materiellen Gewinn zu erreichen, nicht aber an der seelischen Fähigkeit der Lebensbewältigung. Chancengleichheit ohne Rücksicht auf die differenzierten Veranlagungen, Talente und Funktionsfähigkeiten ist plötzlich zu einem gesellschaftspolitischen Problem geworden, dessen sozial-materialistische Basis human-

idealistisch verbrämt wird. Bildungsreformen und Bildungspolitik sind auf einen primären Interessenrang gerückt.

Entscheidend ist, daß – ob zu Recht oder zu Unrecht – das Auftauchen dieser Probleme dem kapitalistischen Wirtschaftssystem zugerechnet wird, daß so eine neue Klassenkampfsituation entstanden ist und die unternehmerische Funktion wachsendem Umverständnis anheimfällt. Man lastet der CDU weitgehend die Entwicklung dieser Probleme aus der Politik der fünfziger Jahre an, ohne sich bewußt zu sein, daß diese Politik der einzige Weg war, nach dem Zusammenbruch Deutschlands wieder eine erträgliche materielle Lebensbasis für die Bevölkerung zu schaffen.

Nicht zu Unrecht aber trifft die CDU der Vorwurf, daß sie sich zu Beginn der sechziger Jahre *nicht zu einer grundsätzlichen Veränderung ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen Konzeption bereitgefunden hat*.

Auf der anderen Seite ist aber durchaus erkennbar, daß trotz dieser kapitalistischen Problemstruktur auch die sozialistischen Lösungsvorschläge auf eine merkliche Zurückhaltung stoßen.

Das hängt mit der oben erwähnten Tatsache zusammen, daß *kein sozialistisch-marxistisches System bisher seine ökonomische Effektivität bewiesen hat*, sondern im Gegenteil die schöpferisch kreative Kraft des Menschen reduziert und nur durch autoritäre Staatsstrukturen der Mensch zum Hinnehmen dieser Gesellschaftsordnungen gezwungen werden kann. Die Kommunikation und die publizistische Information sind doch so umfassend, daß diese Lage breiten Bevölkerungsschichten bewußt ist.

Ohne nun in die theoretischen Verästelungen der leninistisch-marxistischen Gesellschaftslehre einzudringen, scheint doch einer breiten Mehrheit die Unlogik der Argumentation erkennbar zu sein. Die *radikalen Gruppen* wenden sich gegen die anonyme wirtschaftliche Machtkonzentration – sie *befürworten* aber, die *wirtschaftliche Macht mit der gewerkschaftlichen oder staatlichen Macht zu verschmelzen*. Im Grunde steuern sie also eine Akkumulation der verschiedenen Machtfaktoren an, die damit unüberschaubarer und anonym werden muß als die bisherige Funktionsaufteilung von Staat, Wirtschaft und Gewerkschaft. Einer solchen *Machtkonzentration* würde der einzelne Staatsbürger völlig hilflos gegenüberstehen, weil seine wirtschaftliche, soziale und politische Abhängigkeit von ein und demselben Machtzentrum gesteuert würde.

Auch die *Demokratisierung* und der Prozeß der Entscheidungskollektivierung können nur zu einer *Minderung* der Verteidigungsmöglichkeiten und *der staatsbürgerlichen Freiheit des Einzelnen* führen. Er muß bei einem Konflikt zwischen ihm und einer kollektiven Entscheidung die fragwürdige Weisheit der Mehrheit gegen sich gelten lassen, ohne einen Einzelnen für eine Fehlentscheidung verantwortlich machen zu können, mit dem er sich kompetent auseinandersetzen kann.

So steht die Bevölkerung nicht nur Westdeutschlands, sondern sicher auch Frankreichs und Italiens und anderer vergleichbarer Länder, zwischen der Charybdis ungelöster Probleme eines kapitalistischen Systems und der Scylla einer mit berechtigtem Mißtrauen betrachteten marxistischen Gesellschaftsordnung. Hier muß daher die Zukunft einer dynamischen Volkspartei liegen: *es muß eine gesellschaftspolitische Konzeption gefunden werden, die eine Alternative zu Kapitalismus und Sozialismus darstellt.*

Nicht der altliberale Freiheitsbegriff ist in dieser Situation als Ausgangsbasis erfolgversprechend, und zwar aus zwei Gründen:

Eine Generation, die derart im Vollbesitz der Freiheit ist, daß sie sich fast zur Anarchie ausweitet, kann nicht mit dem gelockt werden, was sie besitzt. Der Freiheitsbegriff ist für eine Generation verstehbar, die den Nationalsozialismus durchlebt und erlitten hat; sie weiß, was Freiheit bedeutet. Die junge Generation ist jedoch von solchen Erfahrungen unberührt, und der Verlust der Freiheit ist für sie kein vorstellbarer Zustand.

Zum zweiten werden die kapitalistischen Probleme, die oben dargestellt wurden, einem zügellosen ökonomischen Freiheitsbegriff zugeordnet, das heißt, gerade der Freiheitsbegriff wird verdächtig.

Deshalb halte ich es für problematisch, wenn die Prinzipien des Liberalismus unesehen zum Mittelpunkt einer programmatischen Wertordnung erklärt werden. Die jüngere Generation möchte aus ihrer Situation heraus und von ihren Problem-Erfahrungen her ein *sozial-human glaubwürdiges Ordnungsbild* haben.

Da unsere ökonomische Verflechtungsgesellschaft trotz der unbeschränkten Verfassungsfreiheit doch den Eindruck vermittelt, daß ein Erstickungsprozeß fortschreitet, der durch administrative, soziale und politische Abhängigkeiten forciert wird und die kreativen Gestaltungsmöglichkeiten des einzelnen reduziert, sollte anstelle des liberalistischen Freiheitsbegriffes die *Erhaltung der schöpferischen Gestaltungskraft des Einzelnen* treten.

Hier würde man an eine mediterrane und europäische Mentalität anknüpfen. Gegen alle östlichen Kulturen und Gesellschaftsordnungen hat sich der mediterran-europäische Kulturkreis immer durch eigenwillige kreative Individualität ausgezeichnet, und ihr sind die hervorragenden kulturellen, zivilisatorischen und wissenschaftlichen Leistungen zu verdanken.

Diese Individualität philosophisch untermauert zu haben, ist das Verdienst der Griechen; sie in ein umfassendes Rechtssystem eingebaut zu haben, ist ein Erfolg römischer Rechtsgestaltung.

Das abendländische Christentum hat diese Individualität eingebunden in ein religiöses und ethisches Weltbild.

Renaissance, Protestantismus, Aufklärung und französische Revolution haben die Frustrationen gesprengt, die durch das kirchliche Weltbild die Individualität zu ersticken drohten.

Das 19. Jahrhundert hat von dieser Freisetzung des Individuums gelebt, aber auch Auswüchse zugelassen, die der Anlaß für die marxistischen Wirtschaftssysteme wurden.

Es ist zweifellos das Verdienst der Sozialdemokratischen Partei von 1918, daß sie Deutschland vor der Einbeziehung in östliche kollektive Gesellschaftssysteme bewahrt hat – und in unserer Situation stellt sich nun entscheidend die Frage, ob es uns gelingt, *eine Gesellschaftskonzeption zu finden, die die schöpferische Gestaltungskraft des Individuums erhält, sie aber in eine sozialverpflichtete Eigentums- und Gesellschaftsordnung einbindet.*

Neben der Kreativität des Individuums stehen daher die Sozialverpflichtung des Eigentums und das leistungsbezogene Entgelt, die Beteiligung am Volksvermögen und eine an der individuellen Veranlagung orientierte, vernünftige Chancenrelation zur Debatte.

Es ist nicht Zweck dieser Ausführungen, nun ein solches umfassendes System zu entwickeln. Der Autor ist hierzu auch nicht in der Lage, aber er ist der Meinung, daß es möglich sein müßte, die besten Köpfe unserer Zeit zu sammeln, um ihnen die Aufgabe zu stellen, aus der oben geschilderten Problemsituation und den eben dargelegten Problem-Elementen *eine gesellschaftspolitische Konzeption und Wertordnung zu schaffen, die als dritter Weg eine echte gesellschaftspolitische Alternative zu Kapitalismus und Sozialismus darstellen könnten.*

Eine solche intellektuelle Repräsentanz könnte auch einen Umdenkungsprozeß in der Intellektualität einleiten und den resignierenden Intellektuellen der Mitte Auftrieb geben. Eine derartige geistige Auseinandersetzung würde sogar von *internationaler* Bedeutung sein.

Die politischen Kräfte der Mitte in Frankreich und in Italien sind vor die gleiche Problematik gestellt und warten nur darauf, daß im wissenschaftlichen Bereich Europas eine solche gesellschaftspolitische Alternative entwickelt wird.

Die europäische Bildungswelt des 20. Jahrhunderts lebt *geistig* noch immer von den Früchten des Humanismus, der Scholastik, der Reformation, der Aufklärung und des Deutschen Idealismus; *politisch* von den liberalen Errungenschaften des 19. Jahrhunderts. Ein neues, umfassenderes unorthodoxes Kultur- und Sozialbewußtsein bahnt sich an. Die traditionelle Kultur steht heute vor der Herausforderung durch den Sozialismus.

Will die Bildungswelt das kulturelle Erbe ungebrochen in die Zukunft überleiten, muß sie sich *aktiv* an der Lösung der sozialen Frage beteiligen. Diese lebt im Bewußtsein der Menschen allgemein als Forderung nach sozialer Gerechtigkeit einerseits und Beseitigung noch bestehender hierarchischer gesellschaftlicher Strukturen und Fremdbestimmung andererseits. Die Bemühungen um die *Überwindung des Gegensatzes von Kapital und Arbeit*

durch neue Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit in der Wirtschaft bis hin zur leistungsbezogenen individuellen Vermögensbildung, sind erste Anzeichen hierfür. Die Notwendigkeit, die *Währungsfrage* und das *Bodenproblem* im Sinne des Sozialstaatsprinzips und der Persönlichkeitsrechte zu lösen, steht vor uns.

Im *kulturellen Bereich* gilt es, das Bildungsrecht des Kindes und die Berufs- und Lebenschancen der Heranwachsenden zu gewährleisten, ohne der Gefahr der Vermassung und Gleichmacherei durch Mammutorganisationen im Schul- und Hochschulwesen zu verfallen. Die pädagogische und wissenschaftliche Vielfalt und Selbständigkeit der Bildungseinrichtungen gilt es zu wahren und funktionsfähig zu machen. Nur auf dem Boden eines lebendigen, mannigfaltigen und pluralen Bildungswesens kann Kultur gedeihen und eine freiheitliche Demokratie auf die Dauer bestehen.

Nur von einer solchen Konzeption her können und müssen dann auch die *Tagesfragen der Politik* beurteilt und entschieden werden.

Diese Beispiele sollen lediglich zeigen, wie sich aus *Grundsätzen einer neuen Gesellschaftskonzeption* erst sichere tagespolitische Entscheidungen fällen lassen. Wenn diese Gesellschaftskonzeption überzeugend ist, wäre sie auch der Rückhalt in einer Auseinandersetzung mit konservativem Unternehmertum und Gewerkschaften, die eine Akkumulation von ökonomischer, staatlicher und syndikaler Macht anstreben.

Unsere Analyse beschränkt sich auf die innenpolitische und die gesellschaftspolitische Situation; sie läßt die außenpolitische Konzeption außer Acht. Trotzdem sei zum Schluß auch diese Frage kurz angerissen.

Die *außenpolitische Entwicklung* der letzten Monate hat, wie oben gesagt, dazu geführt, daß die Bevölkerung Zweifel an der Ostpolitik hegt und den Desintegrationsprozeß aus dem westlichen Verbund fürchtet. Es muß also ein politischer Weg gezeigt werden, der diesem Friedens- und Sicherheitsbedürfnis besser entspricht.

Europa als gesicherte Friedensmacht zwischen zwei Supermächten – das könnte der Leitgedanke für eine solche Politik sein.

Dieses gesicherte Europa des Friedens zu erreichen, ist sicherlich ein dorniger und mühsamer Weg – zumal die Nabelschnur zu Amerika nicht abreißen darf.

In dieser Analyse ist jedoch der ideologischen Auseinandersetzung Vorrang gegeben, weil die Gefahr besteht, daß nach dem Arrangement zwischen Amerika und Rußland Europa einer ideologischen Offensive des Ostens offensteht. – *Dieser Offensive gewachsen zu sein, müßte das primäre Ziel unserer Politik sein.*

Zur Bodenrechtsreform¹

Volker Schmidt

Die Bodenrechtsreform ist ein Thema, das fast täglich neue Schlagzeilen macht. Allerdings sind diese Schlagzeilen im wesentlichen auf bestimmte wiederkehrende Schlagworte beschränkt. Daher scheint es mir lohnend, einmal etwas weiter ausholend die Entwicklung des Bau- und Bodenrechts in der Bundesrepublik zu streifen (I), danach eine gestraffte Analyse der Situation des Bodenmarkts in unseren Gemeinden zu geben und diese Situation dann auf das noch bestehende Bodenrecht zurückzuführen (II). In einem dritten Teil möchte ich dann die Überlegungen der drei bzw. vier großen politischen Parteien zu diesem Thema gegenüberstellen und schließlich in einem letzten Teil (IV) auf der Grundlage des heutigen Erkenntnisstandes diskutieren, in welcher Schrittfolge und in welchen Zeitabständen die Bodenrechtsreform in realistischer Sicht verwirklicht sein könnte. Sie werden dabei sehen, daß diese Reform, die in den letzten Jahren von einer Partei angepackt, von anderen dann weniger oder mehr nachvollzogen wurde, ein sehr langwieriger Prozeß ist und mit einer vollständigen Verwirklichung sicherlich erst für den Beginn der achtziger Jahre zu rechnen sein wird.

I.

Ich beginne mit dem ersten Teil. Das Bau- und Bodenrecht ist die Summe der vom Staat gesetzten rechtlichen Rahmenregelungen zur Beeinflussung der Funktionsweise des Bodenmarktes und zur Gestaltung der gemeindlichen Entwicklung durch die Gemeinden selbst. Dieses Recht hat eine historisch interessante Wurzel. Es ist nämlich aus dem Baupolizeirecht des vorigen Jahrhunderts entstanden. Damals ging es um Fragen, wie bestimmte Sicherheitsauflagen oder gesundheitspolitische Erfordernisse erfüllt werden können. Aus

1) Überarbeitete und unwesentlich gekürzte Fassung des Vortrages, gehalten am 24. Juli 1973 anlässlich der 29. Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung „Gibt es einen dritten Weg?“ in Herrsching/A.

diesem Baupolizeirecht hat sich dann nach und nach ein Boden- und Bau-recht gebildet, das jetzt zu einem umfassenden Planungsrecht der Gemeinden weiterentwickelt werden soll. Für die Geschichte der Bundesrepublik ist fest-zustellen, daß die Diskussion über das Bau- und Bodenrecht eigentlich erst Mitte der fünfziger Jahre einsetzte.

Diese Diskussion fand im Jahre 1960 mit dem Bundesbaugesetz ihren vorläufigen Abschluß. Das Bundesbaugesetz ist sozusagen das Grundgesetz für den Bereich des Bodenmarktes und für die räumliche Planung in den Städten und Gemeinden. Gleichzeitig mit der Verabschiedung und Inkraft-setzung des Bundesbaugesetzes wurde der Preisstopp für Grund und Boden, der damals für weite Bereiche in der Bundesrepublik galt, aufgehoben. Beides zusammen, Bundesbaugesetz plus Aufhebung des Preisstopps, hat dann zu den Entwicklungen geführt, die heute weitgehend beklagt werden und nun zu Reformanstrengungen auf diesem Gebiet führen. Das 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz regelt u.a. Verfahren und Inhalt der Bauleitpläne. Die Bauleitpläne sind die Instrumente für die Städte und Gemeinden, um ihre Entwick-lung zu steuern. Bei den Bauleitplänen unterscheidet man zwei Arten, zum einen den Flächennutzungsplan und zum anderen den Bauleitplan. Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan. Im Flächennut-zungsplan wird zunächst grob ausgewiesen, wie die Entwicklung einer Stadt oder einer Gemeinde in einem bestimmten Gebiet hinsichtlich der Bebauung oder der baulichen Veränderung erfolgen soll. Der Bauleitplan konkretisiert dann in der zweiten Planungsstufe die Rahmenvorstellungen des Flächennut-zungsplans. Er wird in Form einer Gemeindecapung beschlossen und hat damit rechtliche Bindung gegenüber jedermann. Damit hat er den Charakter eines Gesetzes auf kommunaler Ebene.

Ich habe eingangs darauf hingewiesen, daß das Bundesbaugesetz eine Art Grundgesetz und Rahmengesetz ist. Ergänzend dazu gibt es gesetzliche Vor-schriften, die den Planern in den Gemeinden im einzelnen vorschreiben, wie die Planausführung zu handhaben ist. Dazu zählen die Baunutzungsverord-nungen, die vom Bund erlassen werden. Sie enthalten zum Beispiel Aussagen über einzuhalten-de oder zu beachtende Abstände zwischen verschiedenen Objekten bei der Bebauung. Dann gibt es eine Planzeichenverordnung, die für das Bundesgebiet einheitlich regelt, mit welchen Zeichen die Planer in den Gemeinden zu arbeiten haben. Und schließlich haben die Länder daneben ein eigenes Bauordnungsrecht entwickelt.

Alle diese Ergänzungsvorschriften zu dem Rahmengesetz „Bundesbauge-setz“ will ich hier nicht weiter behandeln. Ich will mich zunächst auf das Bundesbaugesetz beschränken, wie es 1960 verabschiedet wurde und mit unwesentlichen Änderungen auch heute noch gilt. Ein zentraler Punkt in diesem Bundesbaugesetz ist die Frage der Enteignung von Grund und Boden. Sie wissen, daß die Städte und Gemeinden die Möglichkeit haben, unter

bestimmten Bedingungen Grund und Boden zu enteignen, wenn dieser Grund und Boden für städtebauliche Zwecke benötigt wird. Die bestehenden Enteignungsregelungen führen zu erheblichen Schwierigkeiten. Die Gemeinde muß, wenn sie enteignet, dem Enteigneten eine entsprechende Entschädigung leisten. Das schreibt uns das Grundgesetz in seinen Artikeln 14 und 15 vor. Nach dem Bundesbaugesetz ist es nun so, daß die Entschädigung nach dem sogenannten Verkehrswert des enteigneten Grundstückes erfolgen muß. Verkehrswert heißt weiter nichts als Marktwert, also der Wert, der sich am Markt für das Grundstück erzielen läßt. Dies hat zur Konsequenz, daß Enteignungen bei den bestehenden Bodenpreisen und Bodenpreissteigerungen für Städte und Gemeinden in aller Regel sehr teuer sind. Ein zweites kommt hinzu. Nach dem heutigen Bundesbaugesetz kann die Gemeinde erst enteignen, wenn die Frage der Entschädigung und ihrer Höhe eindeutig geklärt ist. Da kann man also zu den Gerichten wandern, man kann jahrelang prozessieren und umfangreiche Verfahren in Gang setzen. Während dieser Verfahren steigen die Bodenpreise in aller Regel noch weiter. Die Stadt oder Gemeinde steht daher oft vor der Frage, wenn schon enteignen, dann auch das zahlen, was der Enteignete als Verkehrswert, als Marktwert, ansieht, dann hat sie das Gelände sehr schnell, wenn auch sehr teuer. Oder sie verzichtet auf die Enteignung und damit auf die Ordnung des Baugebietes nach städtebaulichen Gesichtspunkten, weil der Gemeindehaushalt die Entschädigungssumme nicht hergibt. Was hier für die Enteignung gesagt wurde, gilt im Prinzip auch für das gemeindliche Vorkaufsrecht. Nimmt die Gemeinde es wahr, muß sie ebenfalls den Verkehrswert entrichten. Die Folge ist, daß die Städte und Gemeinden in ihrer Grundstückspolitik sehr zurückhaltend sein müssen und es eher die kapitalstarken Kräfte in unserer Volkswirtschaft sind, die diese Grundstücke für sich reservieren können.

Ich will bei der Beschreibung des heutigen Bundesbaugesetzes nicht weiter in die Einzelheiten gehen, da es hoffentlich bald Geschichte sein wird. Ich habe mich daher bewußt darauf beschränkt, das zweistufige Planungsverfahren mit Flächennutzungsplan und Bebauungsplan und die Unfähigkeit der Gemeinden, auf die bauliche Entwicklung hinreichend Einfluß zu nehmen, weil die gemeindlichen Rechte einerseits schwach ausgebildet sind und die vorhandenen Rechte sich andererseits nicht verwirklichen lassen, weil sie an die finanziellen Grenzen stoßen, zu erläutern.

II.

Mit diesem Bundesbaugesetz leben wir inzwischen dreizehn Jahre. Man darf also heute fragen, welche tatsächlichen Ergebnisse in den Städten und Gemeinden und auf dem Bodenmarkt sich trotz dieses Bundesbaugesetzes oder vielleicht gerade wegen dieses Bundesbaugesetzes eingestellt haben.

a) Offensichtlich ist zunächst die Bodenpreisentwicklung. Dies gilt insbesondere für die Ballungsgebiete in unserem Lande. Aber auch in den Mittelstädten und Oberzentren ziehen die Bodenpreise immer mehr an. Man muß dabei beachten, wenn man etwa an die neuen Hochschulstandorte wie Regensburg, Oldenburg, Osnabrück, Kassel oder Siegen denkt, daß bestimmte großdimensionierte Infrastruktureinrichtungen, dazu gehören auch Hochschulen, zunehmend in Oberzentren, also in größeren Mittelstädten ihren Standort finden. Daher steht zu befürchten, daß in diesen Mittelstädten mit einer zeitlichen Verzögerung das nachvollzogen wird, was die Ballungsgebiete vorher durchlebt haben. Es genügt, zur Bodenpreisentwicklung nur wenige Zahlen zu nennen, um die Bedeutung des Problems noch einmal in Erinnerung zu rufen. Ich beziehe mich auf Zahlen des Deutschen Städtetages. Die Untersuchung des Deutschen Städtetages weist aus, daß die Baulandpreise im Durchschnitt der Städte in der Bundesrepublik von 1960–1969, also in zehn Jahren, um das Vierfache gestiegen sind. Von 1960, dem Zeitpunkt, zu dem das Bundesbaugesetz in Kraft trat und der Preisstopp für Grund und Boden vollständig aufgehoben wurde, sind die Preise bis heute also um mehr als das Vierfache gestiegen. Eine weitere Zahl, die uns etwas näher an den Tagungs-ort heranhöhrt, das Beispiel München. Von 1970 bis heute sind die Bodenpreise dort alleine um 64,5 % gestiegen. Und diese Bodenpreissteigerung ist um ein Mehrfaches größer als die Steigerung der Kosten für die Lebenshaltung und übertrifft auch erheblich die Einkommenssteigerungen der letzten Jahre. Außerdem ist die Bodenpreisentwicklung kein isolierter Vorgang, der Preis für Grund und Boden ist gleichzeitig Kostenfaktor für andere Güter. So gehen die Bodenpreise in die Baupreise ein. Die Baupreise schlagen sich in den Mieten nieder. Die Mieten sind Bestandteil der Lebenshaltungskosten. Und die Bodenpreise beeinflussen auch die Kosten des Infrastrukturausbaues, also von Schulen, Verkehrseinrichtungen, Schwimmbädern, Krankenhäusern. Wenn man diese mit keinem anderen volkswirtschaftlichen Bereich vergleichbare Steigerung der Bodenpreise der Debatte über die inflationären Tendenzen in unserer Wirtschaft gegenüberstellt, so wird deutlich, daß es nicht allein darum gehen kann, die Probleme dadurch zu lösen, daß man, wie es der Wahlslogan der CDU/CSU wahrhaben wollte, den Fortschritt auf Stabilität gründet, sondern daß man in bestimmten Bereichen Fortschritte, das heißt Reformen verwirklichen muß, um überhaupt zu mehr Stabilität kommen zu können. Sicherlich wäre es die falsche Politik, erst einmal darauf zu hoffen, daß sich irgendwann Stabilität einstellt, dann dreimal tief Luft zu holen und erst danach mit der Reformarbeit zu beginnen.

b) Der zweite Mangel unserer Bodenordnung ist die schreiende Ungerechtigkeit bei der Vermögensverteilung von Grund und Boden. Sie geht über das, was allgemein mit ungerechter Vermögensverteilung im Bereich der Wirtschaft und des Produktivkapitals debattiert wird, weit hinaus. Durch die

Umwandlung von Ackerland in Bauland sind in den Jahren von 1960–1969 allein Wertzuwächse in Höhe von 50 Milliarden DM entstanden.

Diese Wertzuwächse sind einer kleinen Schicht von Menschen, die über Grund und Boden verfügen konnten, zugeflossen, und zwar weitgehend leistungslos.

Diese Zahl von 50 Milliarden DM darf man sicherlich nicht vereinzelt in die Debatte einbringen, vielmehr benötigt man eine Bezugsgröße, um vergleichen zu können. Es liegt nahe, die öffentliche Wohnungsbauförderung als Maßstab heranzuziehen. So übersteigen die erwähnten 50 Milliarden DM die Mittel, die im gleichen Zeitraum für die Wohnungsbauförderung ausgegeben und vom Steuerzahler aufgebracht worden sind. Es zeigt sich hier ein Phänomen, das man übrigens auch bei der Entwicklungshilfe antrifft. Dort hätte man sich bekanntlich die Finanzhilfe der reichen Länder ersparen können, wenn man das Absinken der Rohstoffpreise der armen Länder verhindert hätte. Man läßt also zu, daß auf der einen Seite ein Loch aufgerissen wird, stopft es auf einer anderen Stelle und kommt damit insgesamt zu einem wenig befriedigenden Ergebnis.

Zur weiteren Verdeutlichung der Auswirkungen des Bodenmarktes auf die Vermögensverteilung will ich mich zusätzlich auf eine Untersuchung eines Frankfurter Forschungsteams unter Leitung von Professor Wolfram Engels stützen. Die Zahlen, die ich jetzt verwende, sind politisch auch insofern interessant, als besagter Professor Engels sich, allerdings erfolglos, für die CDU für den Bundestag beworben hat und seine Zahlen veröffentlichte, als die CDU von einer umfassenden Bodenrechtsreform noch nichts wissen wollte. Dieses Team hat errechnet, daß von 1950–1970 die durch die Bodenpreissteigerungen entstandenen Werte ca. 650 Milliarden DM betragen. Allerdings gehen in diese Summe von 650 Milliarden DM auch die Bodenwertzuwächse der öffentlichen Hand mit ein. Die Bundesbahn ist öffentlich und verfügt über umfangreichen Grund und Boden, ebenso die Bundeswehr oder die Polizei, und schließlich gibt es auch Grund und Boden mit Verwaltungsgebäuden.

Man kann leider den öffentlichen nicht eindeutig vom privaten Bereich abgrenzen. Das statistische Material reicht dazu nicht aus. Im Bereich der Statistik gilt ja noch immer, daß in der Bundesrepublik zwar die Obstbäume regelmäßig gezählt werden, während sich über die Durchleuchtung der Vermögensverteilung ein statistischer Nebel legt.

Ich habe die Zahl von 650 Milliarden DM genannt. In einer großzügigen Rechnung kann man die Hälfte davon dem öffentlichen Bereich zuschlagen. Wahrscheinlich ist der Anteil zu hoch gegriffen, aber hier soll bewußt großzügig geschätzt werden. Dann verbleiben immer noch 325 Milliarden DM, die privaten Personen an Vermögenszuwächsen seit 1950 durch den Besitz von Grund und Boden zugeflossen sind. Diese Zahl will ich nun mit einer anderen

Zahl vergleichen, nämlich mit der Summe an privaten Sparguthaben einschließlich Wertpapieren, die im Jahre 1971 in unserer Volkswirtschaft war. Diese Summe betrug 231 Milliarden DM. Und ein Großteil dieser Ersparnisse stammt aus laufenden Einkommen, also auch aus Löhnen und Gehältern.

Die privaten Haushalte in der Bundesrepublik haben es also vermocht, 231 Milliarden DM im Jahre 1971 auf ihren Konten anzusammeln. Aber unter Zugrundelegung der Engelsschen Rechnung stehen dem insgesamt wenige private Haushalte gegenüber, die über 300 Milliarden DM an Vermögen aus Bodenwertzuwächsen akkumuliert haben.

c) Der dritte Tatbestand, den ich bei der Situationsanalyse erwähnen möchte, behandelt die Auswirkungen des Bodenmarktes und der Planungsvorschriften auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden im weiteren Sinne.

Ich habe bereits eingangs angedeutet, daß bei dem bestehenden Bau- und Bodenrecht Nutzungskonflikte bisher noch immer danach entschieden wurden, welche Nutzung den höchsten Profit erbringt und welcher Nutzer den höchsten Kaufpreis zu zahlen in der Lage ist. D. h. zum Beispiel, daß der Versicherungskonzern das Mietshaus wegkonkurriert und das Mietshaus die Grünfläche verdrängt. Die städtebaulich besonders wichtigen Flächen, insbesondere in den Innenstädten, werden von den kapitalkräftigen Dienstleistungsbetrieben in Anspruch genommen, und Nutzungen, die für die Gemeinschaft sicherlich ebenso sinnvoll wären, gehen dann leer aus.

Ich glaube, daß dieses Prinzip, wer am meisten erwirtschaften und zahlen kann, bekommt das knappe Gut, daß dieses Prinzip unsere Städte, insbesondere die Großstädte, wie Soziologen uns sagen, unwirtlich gemacht hat.

d) Der vierte Punkt, den ich nach Bodenpreissteigerung, vermögenspolitischer Ungerechtigkeit und städtebaulicher Fehlentwicklung nennen will, betrifft die finanzielle Überforderung der Gemeinden, die wegen der vorhandenen Bodenrechtsordnung nicht Infrastruktureinrichtungen und Gemeinschaftseinrichtungen für den Bürger in ausreichender Zahl und Qualität finanzieren und bauen können. Man muß deutlich sehen, daß die in der Presse regelmäßig beklagte Tatsache, daß die Städte und Gemeinden schon wieder einmal vor dem Finanzchaos stehen, auch mit der Situation auf dem Bodenmarkt und dem oben erwähnten Verkehrswertprinzip bei Enteignungsschädigung und Vorkaufrecht zusammenhängt.

Diese Lage ist einsichtigen Leuten schon lange bekannt gewesen. Es hat aber in der Bundesrepublik sehr lange gedauert, bis die ersten Schritte eingeleitet werden konnten, um die aufgezeigten Mißstände abzubauen oder zu beseitigen.

Der erste wichtige Schritt in diese Richtung war das Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971. Dieses Städtebauförderungsgesetz setzte das Bundesbaugesetz von 1960 für bestimmte Gebiete außer Kraft. Und zwar einer-

seits für solche Gebiete, die sanierungsbedürftig sind, wo also die Baustrukturen und -substanzen veraltet sind. Zum zweiten gilt das Städtebauförderungsgesetz für sogenannte Entwicklungsmaßnahmen. Ein Beispiel dazu:

In einer Stadt wird eine neue Hochschule gegründet. Mit der Hochschule kommen Studenten, Professoren und sonstige Bedienstete der Hochschule, und alle brauchen Wohnraum. Oftmals ist es erforderlich, für solche Infrastrukturobjekte großdimensionierter Art auf der grünen Wiese völlig neue Wohnviertel hochzuziehen und gleichzeitig die Verkehrs- und Gemeinschaftseinrichtungen vorzusehen.

Das Städtebauförderungsgesetz gilt also nur für bestimmte Gebiete, für Sanierungsgebiete und für Entwicklungsgebiete. Dieses Sonderrecht nach dem Städtebauförderungsgesetz ist nur zeitlich begrenzt. Es gilt nur solange, wie eine Sanierung oder eine Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wird.

Wenn die Maßnahmen abgeschlossen sind, gilt nach dem jetzigen Stand wieder das Bundesbaugesetz von 1960 mit all seinen Mängeln. Ich brauche die Instrumente des Städtebauförderungsgesetzes nicht im einzelnen zu schildern, weil die Reformvorstellung zum neuen Bundesbaugesetz die Instrumente des Städtebauförderungsgesetzes generell anwendbar machen will.

III.

Ich will in meinem dritten Teil nicht wie allgemein üblich vorgehen und die einzelnen Instrumente, die in dem neuen Bundesbaugesetz vorgesehen sind, nacheinander aufzählen, sondern zur breiteren Information und zur besseren Vorbereitung der Diskussion die unterschiedlichen oder gemeinsamen Vorstellungen der drei bzw. vier großen Parteien in der Bundesrepublik zur Bodenrechtsreform erläutern (Stand: Juli 1973):

Ich beginne mit den Übereinstimmungen. Der Begriff Übereinstimmung bedeutet allerdings noch nicht, daß in diesen Fragen eine völlig reibungslose parlamentarische Behandlung sichergestellt zu sein braucht. Natürlich wird man um Einzelformulierungen und Akzentsetzungen in den Ausschüssen des Bundesrates und Bundestages noch ringen, das gleiche gilt zwischen den Bundesressorts. Dennoch gibt es eine grundsätzliche Übereinstimmung nach dem gegebenen Informationsstand wohl für folgende Punkte:

a) Einig ist man sich, daß die Bebauungspläne und die Flächennutzungspläne eingebettet werden müssen in eine überwölbende Planung, die städtebauliche Entwicklungsplanung und darüber die kommunale Entwicklungsplanung. (Neuerdings besteht diese Übereinstimmung nicht mehr, d. V.)

Worum geht es hier? Was dies abstrakt sein kann, darüber gibt es eine umfangreiche Literatur, aber leider wenig Konkretes. Ich will die Grundidee zu erläutern versuchen.

Die Verwaltungen einer Großstadt, einer Kleinstadt oder auch einer Gemeinde arbeiten mit verschiedenen Plansetzungen. Selbstverständlich gibt es zunächst die Haushaltssatzung. Eigentlich sollte es auch überall mehrjährige Finanzplanungen geben. Das ist leider noch nicht überall in die Praxis umgesetzt worden, obwohl nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 vorgeschrieben. Dann gibt es in einigen Städten Investitionspläne. Dort wird aufgereiht, welche öffentlichen Investitionen mit welchen Schwerpunkten in welcher zeitlichen Abfolge erfolgen sollen. Daneben erstellen einige Städte Grünflächenpläne, andere Freizeitpläne, viele Krankenhauspläne oder Schulbaupläne. Es gibt also eine Vielzahl von Plänen, die jeweils in bestimmten Organisationseinheiten der Verwaltung produziert werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr – und diese besteht genauso für die Länderverwaltung oder Bundesverwaltung (ähnliche Probleme soll es übrigens auch in großen Wirtschaftsbetrieben geben) –, daß jede Organisationseinheit für ihren Zuständigkeitsbereich, etwa das Gesundheitsdezernat irgend einer Stadt für den Krankenhausplan, seine Vorstellung möglichst optimal in den Plan hineinschreibt, und der Kollege eine Etage höher oder niedriger oder ein Haus weiter macht das gleiche für den Schulplan oder den Sportstättenplan. Das Ergebnis bei diesem Prozeß ist mit notwendiger Sicherheit, daß alles insgesamt gar nicht mehr zusammenpaßt und zumindest die zukünftig insgesamt zur Verfügung stehende Finanzmasse in der Planung überschritten wird.

Aber es ist nicht nur eine Frage der Finanzen. Es geht auch um den optimalen Einsatz der Bediensteten in der Verwaltung. Und die Erfahrung zeigt, daß sich in einer Legislaturperiode ohnehin nur einige wenige neue wichtige Aufgaben durchsetzen lassen. Das Verfahren aber, daß auf der dezentralen Ebene relativ unabhängig voneinander überall eigene Pläne produziert werden, führt dazu oder birgt zumindest die Gefahr in sich, das Bearbeitungspotential einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung, eines Stadt- oder Gemeinderates zu überfordern. Das führt auch zu einer Überforderung der Bevölkerung, wenn sie am Gemeindegeschehen aktiv teilhaben soll. Und es birgt die Gefahr in sich, daß inhaltlich der eine Politikbereich mit dem anderen nicht übereinstimmt.

Zu dieser Vielzahl von Plänen gehören auch der Bebauungsplan und der Flächennutzungsplan. Die einzelnen Fachpläne und auch die Bebauungspläne und Flächennutzungspläne besser miteinander abzustimmen und sie unter ein gemeinsames Dach zu ziehen, diese Absicht steht hinter dem Gedanken der Entwicklungsplanung.

Die zweite Forderung, die mit der Entwicklungsplanung verbunden ist, läuft darauf hinaus, die Städte und Gemeinden stärker zu verpflichten, die Entwicklung der Städte und Gemeinden selbst zu gestalten und nicht länger, wie weitgehend in der Vergangenheit der Fall, bestimmten Entscheidungen

im Bereich der Privatwirtschaft hinterherzulaufen. Ein Beispiel: wenn eine Industrieansiedlung in einem Stadtgebiet erfolgt, setzt dies einen entsprechenden Bebauungsplan voraus. So ein Bebauungsplan geht leicht über die Hürden des Stadtrates, da eine zusätzliche Industrieansiedlung zusätzliche kommunale Steuereinnahmen in Aussicht stellt. Für die Gemeinde wird es eigentlich erst anschließend spannend. Dann muß sie nämlich für Verkehrswege sorgen, damit die Arbeitskräfte zu den Betrieben pendeln können. Dann muß sie für Schulen sorgen, damit die Kinder der in den Betrieben tätigen Eltern unterrichtet werden können. Dann muß sie evtl. ihre Gesundheitseinrichtungen ausbauen usw. Das heißt also, Stadtplanung war in der Vergangenheit weitgehend ein Hinterherlaufen der Stadt mit ihren Gemeinschaftseinrichtungen hinter dem, was im Bereich der privaten Wirtschaft im städtischen Gebiet angesiedelt oder umgesiedelt wurde. Der Gedanke der Entwicklungsplanung verfolgt daher die Strategie, das Verhältnis umzukehren und den Städten und Gemeinden das Instrumentarium an die Hand zu geben, selbst die Entwicklung zu steuern, von der Anpassungsplanung abzugehen und zu einer autonomen Entwicklungsplanung zu gelangen.

Darin, daß Bebauungsplan und Flächennutzungsplan in eine überwölbende städtebauliche Entwicklungsplanung und kommunale Entwicklungsplanung eingebunden werden müssen, besteht grundsätzliche Einigkeit zwischen den Parteien. Ich bin allerdings nicht sicher, ob alle meine Begründung übernehmen würden. Der Ehrlichkeit halber muß auch hinzugefügt werden, daß selbst Experten noch nicht präzise wissen, wie man eine Entwicklungsplanung konkret und praktisch anpackt. Aber dennoch ist es sehr wohl wichtig, die Forderung nach einer Entwicklungsplanung in ein Gesetz aufzunehmen, damit eine richtungweisende Zielaussage zu treffen und ein Signal für Praktiker wie Wissenschaftler zu setzen, damit der Suchprozeß nach den besten Verfahren und Techniken in Gang kommt.

b) Der zweite Punkt, bei dem grundsätzliche Übereinstimmung bei Unterschieden in Details besteht, ist die Stärkung der gemeindlichen Rechte zur Festlegung der Nutzungen von Grundstücken. So ist z. B. vorgesehen, daß die Gemeinde für Baugebiete, die im Bebauungsplan ausgewiesen sind, auch festlegen kann, daß bestimmte Wohnungen für den sozialen Wohnungsbau vorbehalten sein müssen. Und um keine sozialen Gettos entstehen zu lassen, sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, Festlegungen zu treffen, um die Wohnbevölkerung vernünftig zu „mischen“. Das zielt zugunsten von alten Menschen, alleinstehenden Frauen, ausländischen Familien, kinderreichen Familien; Soziologen nennen diese etwas unschön Randgruppen.

Weiter sollen die Gemeinden das Recht haben, in mehrstöckigen Gebäuden, vor allem also in Hochhäusern, dafür zu sorgen, daß – konkret gesprochen – zum Beispiel in das Erdgeschoß eine Imbißstube oder eine Drogerie kommt und im 2. Stockwerk noch Büroräume, im 3. Stockwerk diese aber

nicht mehr vorzusehen sind. Bei der Planung von Vielfamiliengebäuden soll damit gleichzeitig sichergestellt werden, daß im Gebäude oder in seiner unmittelbaren Nähe notwendige private Dienstleistungen und Gemeinschaftseinrichtungen vorhanden sind.

Ferner soll den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, bestimmte Gebote zu erlassen, die die Bausubstanz eines Gebäudes insgesamt betreffen. Dazu zählt das Baugebot. Wenn im Bebauungsplan ein Grundstück für eine bestimmte Nutzung ausgewiesen ist und der Eigentümer nach Ablauf einer bestimmten Zeit sich immer noch nicht bequemt, dieses Grundstück der vorgeschriebenen Nutzung zuzuführen, dann kann die Gemeinde ein Baugebot erlassen, d. h. der Bauherr muß bauen. Will oder kann er es dennoch nicht, dann bestehen weitere Möglichkeiten. Der Eigentümer kann das Grundstück an bauwillige Private oder die Gemeinde freihändig verkaufen. Will er das aber nicht und greift auch nicht das gemeindliche Vorkaufsrecht, dann kann die Enteignung eingeleitet werden.

Mit Hilfe des Modernisierungsgebots soll die Gemeinde zukünftig Eigentümern, deren Haus sich in einem unzumutbaren Zustand befindet, vorschreiben können, daß das Haus modernisiert wird. Der Eigentümer kann dann auch wieder, falls er die Modernisierung selbst nicht durchführen will oder kann, das Haus verkaufen, notfalls kann enteignet werden. Zu ergänzen bleibt, daß die öffentliche Hand nach den Reformüberlegungen dem Eigentümer, der die geforderte Auflage erfüllt, Zuschüsse zukommen lassen soll.

Dem Bau- und Modernisierungsgebot verwandt sind Abbruchgebot und -genehmigung sowie die Entwicklungsgenehmigung. Beim Abbruchgebot kann die Gemeinde den Abbruch eines Gebäudes verfügen, wenn dies städtebaulich erforderlich ist. Bei der Abbruchgenehmigung kann sie umgekehrt in festgelegten Gebieten den Abbruch von ihrer ausdrücklichen Zustimmung abhängig machen, wobei stadtstrukturelle, bauhistorische oder architektonisch-künstlerische Gesichtspunkte den Ausschlag geben.

Die Entwicklungsgenehmigung soll sicherstellen, daß bestimmte Flächen zur Bebauung erst dann freigegeben werden, wenn gewährleistet ist, daß mit der Bebauung dieser Flächen gleichzeitig Gemeinschaftseinrichtungen entstehen. Es soll damit zukünftig ausgeschlossen werden können, daß zum Beispiel zehn neue Vielfamilienhäuser errichtet werden, die bezogen werden, eine vernünftige Verkehrsanbindung, eine Drogerie, der Kolonialwarenladen, das Postamt usw. aber fehlen.

c) Der nächste Punkt, über den weitgehende Einigung besteht, betrifft das Enteignungs- und Entschädigungsverfahren. Wesentlich ist vor allem die Trennung des Enteignungs- vom Entschädigungsverfahren. Die Enteignung soll bereits vorgenommen werden können, bevor die Entschädigung im einzelnen geregelt ist.

Lassen Sie mich an dieser Stelle das Prinzip erläutern, nach dem in der Novelle zum Bundesbaugesetz die Höhe der Enteignungsschädigung ermittelt werden soll. Dieses Prinzip soll ebenfalls beim gemeindlichen Vorkaufsrecht Anwendung finden, ihm liegt auch der Gedanke des sogenannten Planungswertausgleichs zugrunde. Die Eingangsfrage lautet: wenn enteignet oder ein Vorkaufsrecht wahrgenommen wird, nach welchem Wert bzw. Preis soll die Entschädigung bzw. der Kauf durch die Gemeinde erfolgen? Ich habe bereits geschildert, daß beim bestehenden Bundesbaugesetz mit dem Verkehrswert, d. h. dem Marktwert, vergütet werden muß. Ich habe auch deutlich gemacht, daß durch das reine Verkehrswertprinzip die Gemeinden finanziell überfordert sind und sich nachteilige Wirkungen für die Struktur der Bodennutzung ergeben. Nach den Reformvorstellungen will man das Problem dadurch in den Griff bekommen, daß man feststellt, wie hoch der Wert des Grundstückes zum einen vor Beginn der Planung und zum anderen nach Abschluß der Planverwirklichung ist.

Man arbeitet also mit zwei städtebaulichen Werten für Grund und Boden. Einmal wird der Eingangswert vor Beginn der Planung ermittelt, d. h. der dann gültige Verkehrswert. Während das geplante Gebiet bebaut wird, steigen die Bodenpreise weiter, und sie steigen vor allem, weil in diesem Gebiet Grundstücke in höhere Nutzungen überführt werden, Gemeinschaftseinrichtungen hinzukommen, neue Straßen in das Gebiet führen u. a. Nach Abschluß der Bebauung und nach Aufnahme der neuen Nutzungen wird dann an einem zweiten Stichtag der sich dann ergebende Verkehrswert festgestellt. Die Differenz zwischen Eingangswert und Ausgangswert wird als sogenannter Ausgleichsbetrag oder Planungswertausgleich bezeichnet. Diese Differenz muß der Eigentümer des Grundstückes an die Gemeinde abführen, dabei allerdings nicht den Teil der Wertsteigerung, der auf seine Eigenleistung zurückgeht. Dieser Teil wird abgezogen. Die zusätzlichen Einnahmen der Gemeinden aus den Ausgleichsbeträgen sollen für die Finanzierung von Gemeinschaftseinrichtungen dienen.

Der Ausgleichsbetrag gilt für die Fälle, bei denen das Grundstück im Besitz des Privateigentümers verbleibt. Im Falle der Enteignung wird von der Gemeinde nach dem Eingangswert entschädigt. Verkauft die Gemeinde nach einigen Jahren ein vorher enteignetes Grundstück, gewinnt sie den Differenzbetrag. Das ist allerdings auch logisch, weil dieser Differenzbetrag eben weitgehend auf die städtebaulichen und planerischen Leistungen der Gemeinde zurückzuführen ist.

Das gleiche Prinzip gilt bei dem sogenannten limitierenden Vorkaufsrecht. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß es Fälle geben wird, wo private Eigentümer nicht mit den Planvorstellungen der Gemeinde übereinstimmen. Dann haben diese Eigentümer die Möglichkeit, ihre Grundstücke an die Gemeinde zu verkaufen. Hier gilt auch wieder der Eingangswert, ebenso, wenn

die Gemeinde ein Vorkaufsrecht wahrnimmt. Das Vorkaufsrecht ist also preislimitiert.

Dieses Prinzip, der Vergleich zweier Bodenwerte zwischen zwei Stichtagen, ist das Kernstück der Novelle zum Bundesbaugesetz. An diesem Prinzip werden die wichtigsten Instrumente des Reformvorhabens „aufgehängt“. Was die Vorstellungen der politischen Parteien anbelangt, so steht die SPD geschlossen hinter diesem Konzept. Aber auch die Unionsparteien, wenn auch noch nicht endgültig entschieden, scheinen sich ihm zuzuneigen und ihre jahrelange ablehnende Haltung aufzugeben².

Bei der FDP ist es hingegen noch umstritten. Diese Partei überlegt, ob sie nicht das Instrument der Infrastrukturabgabe bevorzugen sollte. Dabei ginge es um eine Ausweitung des vorhandenen Instruments der Erschließungsbeiträge. Die privaten Eigentümer an Grund und Boden sollen danach anteilig in Höhe der mit der Planverwirklichung verbundenen gemeindlichen Infrastrukturkosten zur Finanzierung herangezogen werden. Hier würde also kein Vergleich zweier Verkehrswerte angestellt und der Differenzbetrag abgeführt, sondern eine Art Kostenrechnung durchgeführt werden müssen. Hier handelt es sich im Grunde genommen um ein altes Modell, das in der Bodenordnungstheorie bereits Tradition hat. Experten sind aber der Meinung, daß dieses Modell nicht funktionieren kann, weil die Probleme einer exakten Zurechnung und Umlage auf einzelne Objekte, Grundstücke und Personen zu groß sind. Ferner ist dabei die Frage der Stichtagswahl besonders schwierig. Ich bin der Meinung, daß auch die FDP zu dem Ergebnis kommen wird, daß die Infrastrukturabgabe nicht befriedigend funktionieren kann. Bedauerlich ist nur, daß dieser Erkenntnisprozeß seine Zeit benötigt und das Gesetzesvorhaben sich mehrere Monate verzögert³.

d) Die Meinungen gehen weiter in der Frage auseinander, ob Grundstücke, die von den Gemeinden im Rahmen der Planung enteignet werden müssen oder gekauft werden, generell wieder reprivatisiert werden müssen, ob das nur teilweise erfolgen muß oder ob eine Mußvorschrift ganz entfallen kann. Die Formulierung im Vorentwurf zur Novelle des Bundesbaugesetzes weist einen Mittelweg: Die Gemeinde muß wieder reprivatisieren, soweit die Grundstücke nicht für öffentliche Zwecke benötigt werden. In der SPD gehen die Vorstellungen noch etwas weiter. Man ist dort der Meinung, daß wie in einigen anderen Ländern die Gemeinden auch bei uns in den Stand versetzt werden müssen, so etwas wie eine Bodenvorratspolitik zu betreiben, d. h. eine bestimmte mobile Masse an Grundstücken zu haben, um von da her die städtebauliche Planung flexibler gestalten zu können und nicht nur auf die geschilderten Eingriffsinstrumente, wie Gebote und Genehmigungen, angewiesen zu sein. Alle anderen Parteien wenden sich gegen diese Vorstellung. Die Konsequenz für den zeitlichen Ablauf der Bodenrechtsreform insgesamt will ich später ziehen.

e) Ein weiterer Konfliktpunkt ist die Bodenwertzuwachssteuer. Die SPD ist uneingeschränkt für ihre Einführung, mit folgender Begründung. Der Planungswertausgleich reicht zwar aus, die Bodenpreissteigerungen in den Griff zu bekommen, die durch einen Bebauungsplan ausgelöst werden. Ist die Bebauung aber durchgeführt und die neue Nutzung realisiert, geht die Entwicklung weiter und die Bodenpreise können steigen, ohne daß irgendwie gegengesteuert werden könnte. Der Planungswertausgleich ist ja eine einmalige Angelegenheit und unmittelbar mit der Planung verbunden. Nach Abschluß der Planung kann es keinen Planungswertausgleich mehr geben. Daher muß das bodenrechtliche Instrumentarium flankiert und ergänzt werden durch eine Bodenwertzuwachssteuer, um einen Druck auf die Bodenpreissteigerungen unabhängig von den Planungsmaßnahmen auszuüben. Sie wissen, daß diese Bodenwertzuwachssteuer nach den Plänen der SPD durch Freibeträge und Freigrenzen so gestaltet werden soll, daß nach einer Schätzung von den circa zehn Millionen Eigentümern von Grund und Boden in der Bundesrepublik etwa nur 800 000 erfaßt würden. Kurz gesagt, es geht darum, die „großen Fische“ zu fangen.

Die FDP ist für die Bodenwertzuwachssteuer, in Teilen aber anderer Meinung.

Die SPD will sowohl realisierte Gewinne, also Gewinne, die bei Verkäufen entstehen, die eine bestimmte Grenze übersteigen, als auch nicht realisierte Gewinne, also Werterhöhungen, die nicht oder noch nicht in Geld umgesetzt werden, in die Bodenwertzuwachssteuer einbeziehen. Dabei sollen lediglich die außergewöhnlichen Wertsteigerungen erfaßt werden. Die FDP hingegen will die Zuwachssteuer bei den nicht realisierten Wertsteigerungen auf unbebauten, aber bebaubaren Boden beschränken. Ferner gibt es zwischen SPD und FDP noch unterschiedliche Auffassungen über die Höhe der in Frage kommenden Steuersätze und über die Einordnung der Bodenwertzuwachssteuer in das Steuersystem.

Die CDU schließlich ist auch für eine Bodenwertzuwachssteuer, will sie aber auf realisierte Gewinne beschränken, was meiner Meinung nach einer Verkaufsbestrafung gleichkäme und das Bodenangebot zusätzlich verknappen würde. Die CSU schließlich ist der Meinung, daß die Bodenwertzuwachssteuer systemfremd sei, sie lehnt sie ab.

f) Ein letzter offener Punkt, weniger politisch als praktisch, ist die Frage der Bewertungstechnik. Es gibt zwei extreme Modelle, zum einen die Selbsteinschätzung mit wenigen Stichproben und Kontrollen und zum anderen die amtliche Bewertung für jeden Einzelfall. Das letztere erforderte einen kaum zu bewältigenden öffentlichen Aufwand, beim ersten Modell können sich Probleme hinsichtlich Gleichbehandlung und Gerechtigkeit ergeben. Hier müssen die Experten noch einen vernünftigen Mittelweg finden.

IV.

Damit komme ich zum Schluß und zur Frage des Zeitplans. Am Anfang steht die Novellierung des Bundesbaugesetzes. Ich gehe davon aus, wenn das jetzt in Vorbereitung befindliche neue Bundesbaugesetz verabschiedet ist, werden bereits die ersten Überlegungen zur nächsten Novellierung des Bundesbaugesetzes vorbereitet werden. Das heißt, man kann sicherlich nicht unterstellen, daß jetzt ein großer Einschnitt erfolgt und das neue Bundesbaugesetz – entsprechend der Lebensdauer des alten von 1960 – dann bis 1987 unverändert gültig bleibt. Das mutige Anpacken neuer Instrumente für die Gemeinden hat die Kehrseite, daß man Erfahrungen sammeln muß und vielleicht auch hier und da negative Erfahrungen sammeln wird. Daher betrachte ich die Reform des Boden- und Baurechts, eingeleitet durch die Novelle des Bundesbaugesetzes, als einen, wenn nicht permanenten, so doch stetigen Reformprozeß. Man kann sicherlich nicht davon ausgehen, daß in einem großen Wurf etwas geleistet werden kann, was in der ursprünglichen Form von längerer Dauer ist. Ein Merkmal der Reformpolitik in unserer Zeit ist die ständige Überprüfung und schrittweise Verbesserung des Bestehenden.

Ich hoffe, daß sich zunächst die FDP dazu durchringen kann, das System des Planungswertausgleichs und der dazu spiegelbildlichen Entschädigung zu akzeptieren. Dann könnte im nächsten Jahr das neue Bundesbaugesetz mit den wichtigen Instrumenten Baugebot, Modernisierungsgebot, Abbruchgebot, Abbruchgenehmigung, Entwicklungsgenehmigung, Planungswertausgleich, limitierendes Vorkaufsrecht, spiegelbildliche Entschädigung zum Planungswertausgleich, Entwicklungsplanung und Beteiligung der Bürger an der Planung in die parlamentarische Beratung gehen und noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.

Ebenso hoffe ich, daß am Ende dieser Legislaturperiode, 1975, vielleicht auch 1976, ein Bewertungsgesetz verabschiedet wird. Federführend ist hier der Finanzminister. Dieses Bewertungsgesetz soll sicherstellen, daß die steuerlichen Einheitswerte mit den städtebaulichen Werten abgestimmt sind, damit von gleichen Wertermittlungsrichtlinien ausgegangen werden kann.

Ferner kann man sich vorstellen, daß die Bodenwertzuwachssteuer bis 1976 soweit vorbereitet worden ist, daß sie gegebenenfalls im Jahre 1976 und damit auch im Wahlkampf eine Rolle spielt und im Jahre 1977 verabschiedet werden kann. Das bedeutet, daß sie frühestens im Jahre 1979 wirksam würde. Wenn die Bodenwertzuwachssteuer nach diesem Zeitplan kommt, werden also frühestens 1979 die ersten Steuerbescheide ergehen.

Dann erwähnte ich bei der Frage der Reprivatisierungspflicht der Gemeinden die Vorstellung, die Bodenvorratspolitik der Gemeinden zu stärken, indem den Gemeinden – dort, wo es erforderlich ist – eine bestimmte mobile Masse an Grund und Boden gegeben wird. Das ist wohl ein Thema

für heute, aber die Verwirklichung steht sicherlich erst in den achtziger Jahren an. Ich habe darauf hingewiesen, daß die politische Kontroverse hier noch am heftigsten ausgetragen wird. Solche Vorschläge werden in unserer Gesellschaft sofort in das ideologische und ordnungspolitische Fahrwasser gezogen und erst einmal untergetaucht.

Es scheint in unserer Gesellschaft noch immer so etwas wie einen Mythos von Grund und Boden zu geben. Und natürlich ist auch das Privateigentum als Ziel an sich so stark verwurzelt, daß man sich vielfach nicht traut, die Frage zu stellen, ob nicht auch Privateigentum nur ein Mittel ist, um bestimmte Ziele zu erreichen, und daß bei der Entwicklung unserer Städte und Gemeinden die Ziele der Gemeinschaft doch vor egoistischen Zielen einzelner rangieren müssen.

2) Inzwischen hat sich die CSU für, die CDU gegen den Planungswertausgleich ausgesprochen.

3) SPD und F.D.P. haben sich im April 1974 im Bundeskabinett auf einen 50 %igen Planungswertausgleich verständigt.

Gleiches Recht Aller auf Eigentum an Grund und Boden *

Gerhardus Lang

Für seine primitivsten Lebensvoraussetzungen braucht der Mensch die Erde. Er braucht ein Stück Land. – *Ohne Kapital* kann der Mensch durchaus existieren, denn das Kapital ist erst später entstanden. Aber vorher mußte er bereits auf dieser Erde leben – sie ist die erste, notwendigste Lebensvoraussetzung.

Man sollte annehmen, daß die Erde als gemeinsame Lebensgrundlage ohne wesentliche Probleme wäre, und sie wäre es auch nur dann, wenn der Mensch ein Robinson-Dasein führen könnte. Sobald mehrere Menschen sich sozusagen in ein Fleckchen Erde teilen müssen, wird es problematisch, vor allem dadurch, daß einzelne Menschen den Anspruch erheben, über ein größeres Stück Erde als andere *allein* und ausschließlich zu verfügen. Das ist beim sogenannten Privateigentum der Fall. Dieses „Privateigentum“ an Grund und Boden ist zu irgend einem Zeitpunkt in der Vergangenheit durch Usurpation, d. h. durch willkürliche Aneignung bzw. widerrechtliche Inbesitznahme zustande gekommen. Später wurde es dann vererbt oder verkauft. Es haftete ihm jedoch immer der Geruch von geraubtem Gut (privare = rauben) an, so daß die späteren Eigentümer als unbewußte Hehler bezeichnet werden können. Schließlich wurden Gesetze geschaffen, wodurch dieses „Privateigentum“ an Grund und Boden zu einem legitimen Recht erhoben wurde.

Wir können die heutige Welt im wesentlichen als verteilt ansehen. Zwar gibt es noch weite Strecken Ödland, die noch nicht nutzbar gemacht, d. h. noch nicht von der Zivilisation erfaßt sind. Das in Kultur genommene Land wurde jedoch in sogenannten Grundbüchern erfaßt und aufgezeichnet und somit diese Art Bodenverteilung aktenkundig gemacht. Diejenigen Menschen, die nun in diesen Grundbüchern mit ihren Grundstücken eingetragen sind, möchte ich hier als „Grundbuchmitglieder“ bezeichnen. Aber auch die Kommunen und andere öffentliche Bodeneigentümer zählen zu diesen „Grund-

* Nach einem frei gehaltenen Referat anlässlich des Winterkolloquiums vom 5.–6. Januar 1974 in Bad Boll

buchmitgliedern“. Wer nicht im Grundbuch eingetragen ist, ist vom Bodenbesitz ausgeschlossen.

Nun müssen wir uns fragen: Welchen Vorteil hat ein „Grundbuchmitglied“ gegenüber den Menschen, die *nicht* Mitglieder dieser „Vereinigung“ sind. Wir haben ja vorhin gesehen: Jeder neugeborene Mensch braucht ein Stück Erde als Existenzgrundlage, d. h. als *Voraussetzung* zum Leben. Somit ist das sogenannte „Grundbuchmitglied“ gegenüber dem „Nichtmitglied“, d. h. gegenüber demjenigen, der über keinen Grund und Boden verfügt, im Vorteil und kann von ihm einen Tribut fordern. Er kann also die Notlage des Nicht-Bodeneigentümers ausnützen, indem er entweder eine einseitig von ihm bestimmte hohe Nutzungsgebühr erhebt oder ihm die Landbenutzung überhaupt verwehrt. Wenn der Nicht-Bodenbesitzer anderweitig keine Existenzgrundlage findet, ist er demjenigen, dem der Boden gehört, auf Gedeih und Verderb ausgeliefert, d. h. er *muß* die Leistung erbringen, die von ihm verlangt wird – und sei sie noch so hoch. Das ist die Situation, in der wir uns bezüglich des Bodenmarktes befinden; diese einseitige Leistung wird *heute* ständig den Menschen abverlangt, die nicht „Grundbuchmitglied“ sind. Natürlich ergibt sich heute die Leistung – wenn auch sehr vordergründig – nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage, das seinerseits von mehreren Faktoren bestimmt ist, auf die ich noch zu sprechen komme. Derjenige, der das meiste bietet, bekommt das Nutzrecht an Grund und Boden – andere werden davon ausgeschlossen. Wie hoch die zu erbringende Leistung sein muß, hängt, wie schon gesagt, noch von anderen Faktoren ab. Der Wert eines Grundstücks entsteht durch die Leistung, die für die Erlaubnis der Benutzung erbracht werden muß. Diese geforderte Leistung bzw. der Grundstückswert ist relativ und nicht konstant. Meist hat er Wachstumstendenz, besonders in kapitalistisch wirtschaftenden Ländern, in denen Inflation herrscht.

Kapitalisiert man nun den Mietertrag, den ein Grundstück abwirft, so erhält man den *Verkaufswert* desselben. Umgekehrt kann man den Mietertrag als *Kapitalrente* bezeichnen. Man muß nur sauberlich auseinanderhalten, daß beim Boden die Rente von vornherein gegeben ist, während das Geldkapital erst gebildet werden muß, um dann – aus den bekannten Gründen – eine Rente abzuwerfen. Der Boden gilt folglich von seinem Ursprung her nicht als „Kapital“, sondern ist ein *Rechtsanspruch* zunächst auf die alleinige Benutzung eines Grundstücks, ein Rechtsanspruch, der ursprünglich aus einem *selbstgeschöpften* Recht einzelner Grundstücksbesitzer hergeleitet ist und erst später zur Allgemeingültigkeit erhoben wurde.

Nun unterscheidet sich die Grund- oder Bodenrente im Endeffekt nicht wesentlich vom Kapitalzins, so daß man beide miteinander vergleichen kann. Vom Ursprung her ist jedoch beim *Grundbesitz* die *Rente die Ursache für die Kapitaleigenschaft des Bodens*. Das sollte man im Bewußtsein haben. Vor allem ist auch das dauernde Neuentstehen der Grund- bzw. Bodenrente zu

beachten. Sie entsteht ständig ohne jegliches Zutun, sie wird ständig erhoben, verbraucht und ständig von neuem bezahlt. Sie wird meist nur nicht buchmäßig erfaßt, da der Privatbesitzer bei Eigennutzung des Bodens über diese Grundrente selbst verfügt, sie beim Erwerb eines Grundstücks im Grundstückspreis ausgibt und beim Verkauf wieder einnimmt. Nur der Pächter muß sie direkt bezahlen. Bei ihm wird sie offen als Ausgabe und beim Grundbesitzer als Einnahme verbucht. Beim Mieter ist sie kaschiert. (Die Miete müßte in eine Kostenmiete und einen Grundrentenanteil aufgliedert werden, um sie deutlich werden zu lassen.)

Nocheinmal: Die Grund- oder Bodenrente ist der Zinsertrag des Kapitals, welches dadurch entsteht, daß jemand ein Grundstück benützen möchte.

Bei der heutigen Bodenrechtsdiskussion ist von der *Grundrente*, von dem Ursprung des Übels, nie die Rede. Es wird immer nur vom *Wert des Grundstücks* gesprochen, von der kapitalisierten Grund- bzw. Bodenrente. Es ist jedoch außerordentlich wichtig die *Bodenrente* zu beachten, denn sie ist etwas, das sozusagen *fortlaufend entsteht*, während der *Wert eines Grundstücks* erst in dem Moment offenbar wird, wenn es kapitalisiert wird, *wenn es verkauft wird*. Den Begriff der Grundrente müssen wir also genau ins Auge fassen und in den Vordergrund rücken.

Wodurch ist nun die Höhe der Grundrente bestimmt? Ich habe bereits gesagt, daß sie relativ ist. Sie entsteht vor allem dadurch, daß derjenige, der ein Grundstück benutzt bzw. besitzt, gewisse wirtschaftliche Vorteile hat gegenüber allen anderen, die *dieses* Grundstück oder ein gleichwertiges nicht benutzen können. Ferner gibt es auch noch die ideellen Vorteile eines Grundstücks, zum Beispiel durch die landschaftliche Lage, Ruhe, Zugang zu einem Gewässer, fernab vom Industriegelände etc., die vor allem bei Wohngebieten ins Gewicht fallen. Ein Ufergrundstück am Starnberger See mit Alpensicht und entsprechender Nachbarschaft ist deshalb teurer als ein Grundstück in irgendeiner überfüllten Wohnsiedlung im Ruhrgebiet. Lage, Bodenbeschaffenheit, klimatische Bedingungen (Landwirtschaft), Bodenschätze, Verkehrslage, die Erschließung durch Straßen, Kanalisation, Wasserleitung und Energiezufuhr, Dichte der Besiedlung, Bevölkerungsstruktur, die sogenannte Infrastruktur und im weiteren Sinne auch die politischen Verhältnisse in einem Land, das den Privatbesitz an Grund und Boden zuläßt, usw. bestimmen die Höhe der Grund- bzw. Bodenrente. Kurz: alle Voraussetzungen, die die wirtschaftliche Nutzbarkeit eines Grundstücks erhöhen und einer angenehmen Lebensführung dienlich sind, erhöhen die Grundrente, alles, was dem entgegensteht, senkt sie.

Es gibt heute noch einen weiteren wichtigen Faktor für die Höhe des Grundstückspreises, der sich nicht allein aus der Grundrente erklären läßt, sondern auch durch die Eigenschaft, daß man sie kapitalisieren kann. Der *Preis für ein Grundstück* ist weiter abhängig vom *Kapitalzins*. Da der Grund-

stücksmarkt zu einem guten Teil dazu benutzt wird, Kapital in rentierender und unzerstörbarer Form anzulegen, ist oft die Höhe der erzielbaren Grundrente (= Kapitalrendite) mit ausschlaggebend für die Höhe des Grundstückspreises. Die erzielbare Grundrente ist eigentlich immer vorhanden, sie ist für das Grundstück im wesentlichen konstant, jedenfalls für einen überschaubaren Zeitraum. Beträgt zum Beispiel der erzielbare Kapitalzins 10 % und die erzielbare Grundrente DM 100 pro Jahr, so ergibt das, kapitalisiert, einen Grundstückswert von DM 1.000. Sinkt der Kapitalzins zum Beispiel auf 5 %, so ist das Grundstück bereits DM 2.000 wert, bei 1 % Kapitalzins ist es DM 10.000 wert usw. Je mehr also der Kapitalzins sinkt, um so mehr steigt der Wert des Grundstückes bei gleichbleibender Grundrente. Wenn die letztere zusätzlich steigt, so erhöht sich natürlich dadurch der Wert des Grundstückes zusätzlich. Die Grundrente steigt vor allem auch bei Umwidmung des Landes durch behördliche Maßnahmen (Erschließung von Baugebieten usw.).

Wir stellen zusammenfassend fest:

1. Grund und Boden ist eine von der Natur vorgegebene Sache, die nicht vom Menschen hervorgebracht wird. Er ist nicht vermehrbar.
2. Grund und Boden ist als Lebensgrundlage durch nichts zu ersetzen.
3. Verteilungsprobleme entstehen durch den prinzipiellen und existenziellen Anspruch *jedes* Menschen auf Benutzung von Grund und Boden.
4. Dieses Problem ist nur durch Übereinkunft der Menschen, also durch *rechtliche Maßnahmen* zu lösen.
5. Ergebnis dieser rechtlichen Maßnahmen ist eine Aufteilung der Erde in Parzellen, die im Grundbuch verzeichnet sind.
6. Die Verschiedenheit der Nutzbarkeit der jeweiligen Parzelle ist durch ihren Grundstückswert ausgedrückt.
7. Der Grundstückswert entsteht durch Kapitalisierung der ständig neu anfallenden Grundrente und durch die Zinsverhältnisse am Kapitalmarkt.
8. Die anfallende Grundrente fließt heute fast ungekürzt dem jeweiligen „gesetzlich geschützten“ Grundbesitzer zu.
9. Die Grundrente wird von denen aufgebracht, die nicht Besitzer von Grundstücken sind. Dabei ist zu beachten, daß auch Grundbesitzer an andere Grundbesitzer Grundrente zahlen, die u.U. ein Mehrfaches von dem ausmacht, was sie selbst an Grundrente einnehmen. Die meiste Grundrente nimmt *der* Grundbesitzer ein, der den meisten Grundbesitz nach Grundstückswerten sein eigen nennt.

Es ist nun festzustellen, daß die Einnahme der Grundrente kein Privileg, d. h. kein Recht der Grundbesitzer sein kann, auch wenn es bis heute gesetzlich sanktioniert ist. Das bestehende Bodenrecht verletzt eindeutig den Gleichheitsgrundsatz.

Wenn Grundstücke gehandelt werden, so *werden Rechte gehandelt*. Was würde passieren, wenn man andere Rechte handeln würde, z. B. Stimm-

rechte! Da würden die Menschen aufbegehren! Ebenso aufbegehren müßte man bei dem heutigen Grundstückshandel. Regelrechte Pfründe werden heute eingehandelt, man kann es ruhig so bezeichnen. Wir stellen also fest: *Grundbesitz ist ein Recht und sonst nichts!*

Wenn nun dieses Recht heute wie eine Ware gehandelt wird, dann entstehen Rechtsverzerrungen, *die zu sozialen Mißständen führen müssen*. Denn *Grund und Boden ist keine Ware*. Ware kann nur etwas sein, das durch menschliche Arbeit entstanden ist. Der *Nicht-Waren-Charakter von Grund und Boden* muß deutlich gemacht werden. Es ist natürlich verführerisch, den Grund und Boden als Ware zu betrachten, man kann die Erde anfassen, man hat etwas Handgreifliches vor sich. Gern bezahlt man DM 100.000,- für 1.000 qm Ackergrund oder wüsten Baugrund, auf dem Unkraut wächst oder Schutt liegt! Mit dem Gang zum Notar und der Unterschrift unter den Vertrag kauft man sich ein Recht. *Man kauft gleichsam dem Vorbesitzer das Recht ab, die Grundrente zu erheben*. Man könnte das Grundstück auch pachten. Der Pächter zahlt dann laufend die Grundrente an den Verpächter, der das Recht hat, diese einzunehmen. Dann ist der Verpächter „Steuereinnahmer“. Dieses Recht auf Steuereinnahme kann er mit Hilfe des Notars und des Gesetzgebers weiterverkaufen, denn Kaufverträge von Grundstücken werden einem regelrechten Ritual unterworfen, die noch nach Hunderten von Jahren nachzulesen sind.

Aus den geschilderten Zusammenhängen mit dem Kapitalzins ist auch ersichtlich, daß bei einer blühenden Wirtschaft mit großem Kapitalaufkommen und niedrigen Zinsen die Grundstückspreise enorm wachsen, da nur *dort* noch ein gesichertes arbeitsloses Einkommen (sprich Rendite) erzielbar ist. Grundstücksspekulanten leben davon, daß sie von Zeit zu Zeit die entstandene Grundrente durch Weiterverkauf kapitalisieren. Je niedriger der Kapitalzins in einer blühenden Wirtschaft ist, um so teurer und unverkäuflicher werden Grundstücke, sie werden zu echten Immobilien.

Dieser Privatbesitz an Grund und Boden mit seinen Auswirkungen hat zu Verhältnissen geführt, zu *Unrechtserscheinungen*, die den Menschen immer mehr bewußt werden. Man sieht die Folgen und beklagt sie, man denkt über Lösungen nach. Als besonders schwerwiegend wird die *ungerechte Einkommensverteilung* angesehen, die durch Spekulationsgewinne, das heißt durch das Erheben von Grundrente durch den Bodenbesitzer auf Kosten des Arbeitseinkommens des auf diesen Grund und Boden angewiesenen Nichtbodenbesitzers zustande kommt.

Als weiterer Mißstand wird die starke *Einflußnahme* der Bodenbesitzer auf die *Dispositionen und Maßnahmen der Planungsbehörde* beklagt, da jede Verbesserung der Infrastruktur bereits bei der Planung zu einer erhöhten Grundrente führt. Grundbesitzer sind – und das ist durchaus verständlich – durch die Aussicht auf arbeitsloses Einkommen in oft beträchtlicher Höhe

aufs stärkste motiviert, ihre eigenen Interessen bei jeder Planung durchzusetzen. Dadurch vereiteln oder hemmen sie jedoch eine sachgerechte, der Allgemeinheit zugute kommende Planung, was zu weiteren sozialen Spannungen und politischen Fehlentscheidungen führt.

Der Grundbesitzer handelt obendrein aus einer *Monopolsituation* heraus, denn er sitzt — aus oben bereits genannten Gründen — am längeren Hebelarm. Er hemmt durch diese Monopolstellung nicht nur eine vernünftige Planung und den wirtschaftlichen Fortgang, sondern behindert auch die Freizügigkeit anderer Menschen und damit — nicht zuletzt — seine eigene. Da jeder Grundbesitzer bei einem *Grundstücksverkauf* zugleich auch die *zukünftig anfallende Grundrente verliert*, ist er der Geschädigte. Glücklicherweise sind sich dessen die wenigsten Grundbesitzer bewußt, sonst würde man überhaupt kein Grundstück mehr kaufen können.

Zusammenfassend sind es folgende Punkte, die als Mißstände durch privaten Grundbesitz bezeichnet werden können:

1. Ungerechte Einkommensverteilung durch arbeitsloses Einkommen der Grundbesitzer aufgrund ihrer Monopolsituation.
2. Behinderung der Landschafts- und Städtebauplanung.
3. Behinderung der Freizügigkeit aller Menschen (Selbstverwirklichung des Menschen im Berufs-, Arbeits- und Wirtschaftsleben).

Wie könnten diese Mißstände beseitigt werden?

1. Grund und Boden ist im Prinzip unvermehrbar.
2. Jeder Mensch hat *gleichen Rechtsanspruch* auf Eigentum an Grund und Boden dieser Erde.
3. Grundbesitz ist ein *Rechtsanspruch* mit wirtschaftlichen Folgen.
4. Die Wertsteigerung und damit die wirtschaftlichen Folgen des Grundbesitzes (*Grundrente*) sind bedingt durch das Zusammenleben und Zusammenwirken der Menschen innerhalb der Sozietät.
5. Die Vorteile des *persönlichen Nutzungsrechtes an einem Teil der Gesamt-erde*, die in der Höhe der jeweiligen Grundrente ihren Ausdruck finden, sind also durch die *Allgemeinheit* (Gesellschaft) verursacht und sollten deshalb auch der *Allgemeinheit wieder zufließen*.
6. Die *Grundrente* sollte deshalb wieder *an die Allgemeinheit* abgeführt werden und dort zum Beispiel in einen *Ausgleichsfond* fließen, der entweder für Zwecke verwendet wird, die *allen* Menschen dienen (wer hätte das zu bestimmen?) oder — noch besser — *jedem Menschen auf dieser Erde einen gleichmäßigen Anteil am Grundrentenaufkommen* zukommen läßt. Das bedeutet praktisch, daß derjenige, der ein wertvolles Grundstück mit entsprechenden Vorteilen der Lage etc. bewohnt oder sonst nutzt, demjeni-

gen einen *Ausgleich* zu zahlen hätte, der dadurch von der Nutzung ausgeschlossen ist bzw. zugunsten anderer Vorteile darauf verzichtet. Grundrenteneinnehmer würde praktisch also der Nicht-Bodenbesitzer.

Die praktische Durchführung dieser prinzipiellen Forderung und ihre politische Verwirklichung hat zur Voraussetzung, daß man die Gründe für eine *Neuordnung des Bodenrechts* der Allgemeinheit bewußt macht. Man erhält sonst nicht die Zustimmung der Betroffenen. Deshalb ist es vordringlich, schleunigst den notwendigen Lernprozeß einzuleiten.

Die freiheitliche Ordnung und ihre Legitimität¹

Paul-Ludwig Weinacht

Inhalt

- I. Thesen und Exkurse zum Legitimitätsbegriff
 1. Thesen zum Verhältnis von „Recht“ und „Interesse“
 2. Thesen zur Rolle des „Staates“
 3. Thesen zur Legitimität des modernen Staates.
Begriffsgeschichtlicher Exkurs I und II
- II. Sind die Grundlagen unserer freiheitlichen Ordnung fest? Versuch einer Konkretisierung des Legitimitätsbegriffs
 1. Politische Ordnung als Raum der Verständigung
 2. Der Kampf um die freiheitliche Ordnung: Maximal-Legitimität gegen Minimal-Legitimität
 3. Drei Mißverständnisse über Sinn und Funktion freiheitlicher Ordnung
 4. Der Gegentypus (Maximal-Legitimität)
 5. Versagt die Legitimität freiheitlicher Ordnung vor ihrem Gegentypus?

I. Thesen und Exkurse zum Legitimitätsbegriff

I. Thesen zum Verhältnis von „Recht“ und „Interesse“

1.1 Bedürfnisse, Interessen, Ansprüche, Begehrlichkeiten von einzelnen oder von Gruppen werden, wo immer sie sich bilden, zumeist dadurch aufgeputzt oder gepanzert und zugespitzt, daß man ihnen Rechtstitel unterlegt

1) Die vorliegende Gedankenskizze stellt das Gerüst eines Vortrags dar, der auf der Jahrestagung des Seminars in Hersching/A. im Juli 1973 gehalten werden sollte. Die Skizze ist – trotz einiger erläuternder Anmerkungen – an vielen Stellen ungeschützt gegen Mißdeutungen. Sie kommt trotzdem zum Abdruck, da sich aus einer daran anknüpfenden Diskussion Anregungen ergeben können.

oder sie auf Rechtstitel bezieht. Das Recht gibt dem Interesse Festigkeit und Feierlichkeit, entzieht es dem Fluß wechselnder Präferenzen und variierender Erfüllungschancen. Als „Recht“ bleibt ein Interesse auch dann erhalten, wenn es gerade nicht als dringlich erlebt wird oder nicht zur Wirkung gelangen kann (befriedigt werden kann). Dies ist die funktionale Beziehung von Interesse und Recht².

1.2 Recht kann verfügbar gemacht oder in Geltung gehalten oder in seinem Anspruch aufgenommen und verwirklicht werden³. Dabei geht es mehr oder weniger enge Beziehungen zu Bedürfnissen, Interessen und Begehrlichkeiten ein: denn nur im Kampf wird entschieden, wo die Grenzen seiner Geltung liegen und bis zu welchem Punkt es aufgenommen und verwirklicht werden kann; im Kampf wird auch entschieden, welchem Interesse Recht verfügbar gemacht wird und bis zu welchem Grade.

1.3 Recht und Interesse hängen geschichtlich immer ineinander, verkettet oder verfilzen sich bei jeder Bewegung und sind inmitten solcher Interdependenz ständig gespannt, konflikthaft, streitend. Der Streit kann vorübergehend beendet werden, die Spannung kann abklingen; auf Phasen der Beruhigung aber folgen Phasen gesteigerten Konflikts.

Es bleibe dahingestellt, ob dieser Streit von allen Parteien als ein Streit ums Recht geführt wird, oder ob er als ein äußerlicher Rechtsstreit um Interessen geführt wird: der ersten Position werden diejenigen zuneigen, die im wirklichen Recht eine Art von Verkörperung, Konkretisierung und Objektivierung des idealen, wahren oder Naturrechts sehen; der zweiten Position werden diejenigen anhängen, die im Recht den äußeren Ausdruck oder die „Form“ eines Interesses, einer Substanz oder eines sozialökonomischen Entwicklungsgesetzes sehen. Jedenfalls ist immer Recht im Spiel, wenn Interessen und Bedürfnisse gesellschaftlich ihr Verhältnis zu einander suchen oder in ein Verhältnis gesetzt werden.

2. Thesen zur Rolle des „Staates“

2.1 Die ältere, vorstaatliche Gesellschaft war politische Gesellschaft; jedem „Herren“ stand die Möglichkeit der gewaltsamen Auseinandersetzung um das zu, was er rechtlich beanspruchte. Es gab das „gute Recht“ als beanspruchten Titel, der sich notfalls im Kampf zu erweisen hatte, und es gab die

2) Der „Interessenbegriff“, der hier verwendet wird, ist nicht der der Wirtschaftswissenschaften oder gar des Privatrechts; er entspricht am ehesten dem Bedürfnis- und Präferenzbegriff von F. H. Tenbruck, *Zur Kritik der planenden Vernunft*, Freiburg/München 1972. Der Begriff „Recht“ („Rechtstitel“) meint gesellschaftlich (nicht notwendigerweise staatlich) anerkanntes bzw. um Anerkennung ringendes Recht.

3) Dies sind die Begründungsweisen von Recht, nämlich: 1. in Macht, 2. in Konvention, 3. in Sinn.

„rechte Gewalt“, die den Kampf als Institution der Rechtsfindung begründete. Die Gesellschaft, Herren und Beherrschte, wußten sich unter dem Recht; man berief sich auf „Gott und das Recht“, auf die mit dem konkreten Recht identische Gerechtigkeit⁴.

2.2 Innerhalb der miteinander ringenden Interessen und widersprüchlichen Rechtstitel bildete sich der moderne Staat und setzte sich durch, indem er 1. Interessen und Recht gegeneinander in ein Verhältnis der Zulassung und Verdrängung brachte („politische Ordnung“, „innerstaatliche Ordnung“), und 2. seine Fähigkeit zur Zulassung und Verdrängung laufend verbesserte und institutionalisierte („staatliche Herrschaft“, „Souveränität“). Beide Vorgänge bedingten einander; denn nur wer die Herrschaft besaß, konnte Ordnung stiften, und nur wer sich der Ordnung annahm, konnte herrschen.

2.3 Im Streit um die Ordnung der Bedürfnisse und Interessen bezog man sich fortan auf Recht, das es staatlicherseits gab, und auf solches, das es nicht mehr oder noch nicht gab. Konflikte dieser Art kann man Ordnungs- oder Legalitätskonflikte nennen. Anders lag die Sache, wenn man mit der Herrschaft in Konflikt geriet: entweder, weil man ihr die Fähigkeit absprach, sich der „richtigen Ordnung“ anzunehmen, oder weil man ihr das „Recht zur Herrschaft“ bestritt. Beide Bestreitungs motive ergänzen sich und schaffen Herrschafts- oder Legitimitätskonflikte (vgl. Exkurs II).

3. Thesen zur Legitimität der modernen Staaten

3.1 Das Recht zur Herrschaft war in der älteren Gesellschaft als solches außer Streit; die Gesellschaft selbst war eine herrschaftliche. Aufmerksamkeit fand nur die Frage der Thronfolge. In erblichen Monarchien gab es dafür Legitimitätsregeln: Primogenitur, Sekundogenitur usw. Die ältere monarchische Legitimität war nicht nur Thronfolgeregel, sondern ein Bestandteil des gemeinen Erbrechts. Legitimitätskonflikte hatten die Dimension des Erbstreits: Wer waren die Berechtigten? Wer der Nachfolger? Was gehörte ihm? Mit wem hatte er zu teilen? Was war teilbar?

3.2 Als die Ordnung der älteren Gesellschaft insgesamt in Frage stand, erweiterte sich die Frage nach der berechtigten Dynastie bzw. dem Erben zur Frage nach dem Regime. Man bezweifelte nicht mehr die richtige Herkunft des Monarchen, man bezweifelte die Richtigkeit der (absoluten) Monarchie. Die Frage nach der Fähigkeit der Herrschaft, sich der „richtigen Ordnung“ anzunehmen, verband sich mit der Frage nach deren innerer Berechtigung.

⁴ Diese These lehnt sich eng an den Aufsatz O. Brunners an: Bemerkungen zu den Begriffen ‚Herrschaft‘ und ‚Legitimität‘, in: Festschrift für H. Sedlmayr, München 1962, S. 116 ff., 129.

Man löste das Problem im Lichte eines neuen Rechtsbegriffs von Herrschaft: um rechtmäßig zu sein, mußte sie konstitutionell sein.

Begriffsgeschichtlicher Exkurs I⁵

Als ideenpolitischer Begriff und Schlagwort kam „Legitimität“ durch den Wiener Kongreß (Talleyrand) in Umlauf; sie bedeutet zunächst das „Recht der regierenden Dynastie zur Thronfolge in festgesetzter Ordnung“, dann überhaupt das Recht zur Restauration des vorrevolutionären Regimes. Konsequenter hat man die an diesem Legitimitätsbegriff Interessierten mit dem Parteinamen der „Legitimen“ („Legitimisten“) versehen und ihnen die „Constitutionellen“ („Republikaner“) gegenübergestellt. So kam es, daß der Begriff fast das ganze 19. Jahrhundert hindurch mit „Fürstensouveränität“ zusammenging und nur mühsam allgemeinere Bedeutung annahm. Diese fand sich u.a. schon in der 7. Auflage des Brockhaus wie folgt: „eine weitere und umfassendere Bedeutung des Wortes Legitimität“ hätte dahin zu gehen, daß „man darunter die in einem Staate überhaupt bestehende und gesetzlich bestätigte Ordnung in Ansehen der Regierungsformen und des dadurch bestimmten Regierungspersonals zu verstehen hat.“

3.3 Die konstitutionelle Bewegung kann als der Versuch verstanden werden, die Rechtstitel, auf die sich staatliche Herrschaft stützt, mit ständisch-bürgerlichem Geist zu tränken, also die Parallelität der Prinzipien von „Ordnung“ (der Gesellschaft) und „Herrschaft“ (des Staates) herzustellen: entweder ideell (durch die Deklaration der Volkssouveränität und Erklärung des Volkes zur Quelle der Staatsgewalt) oder materiell (durch Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen des Volkes bzw. seiner dominanten Gruppen durch die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit). Konstantin Frantz schreibt: Es gehe „die Idee der Legitimität von der Dogmatik in die Politik über und wird zu einem praktischen Prinzip von allerhöchster Bedeutung. . . . Für Regierungen entspringt die Lehre daraus, daß sie sich ja zusammennehmen sollen, um sich mit der Entwicklung aller Institutionen und gesellschaftlichen Verhältnisse, sowie der Überzeugung der Völker in lebendigem Rapport zu halten, um immer das Zentrum der Aktivität zu bleiben und ihrer Stellung stets gewachsen zu sein, da sie im anderen Falle unvermeidlich zugrundegehen müssen, wenn sie sich auch auf ein göttliches Recht berufen

5) Außer dem in Anm. 4 zitierten Aufsatz Brunners sind keine neueren Arbeiten zur Geschichte des Begriffs Legitimität veröffentlicht worden. Für die ältere Zeit vgl. den überaus materialreichen 2. Teil von J. Helds Lehrbuch: Staat und Gesellschaft vom Standpunkte der Geschichte der Menschheit und des Staats, Leipzig 1863 S. 686 ff. („Von dem Rechtsgrund der Staatsgewalt. . .“). In Bälde dürfte auch der entsprechende Band des Wörterbuchs historisch-politischer Begriffe (hg. von O. Brunner und W. Conze) herauskommen, für den Dr. Hans L. Reimann den Artikel „Legitimität“ geschrieben hat. Ich danke den Herausgebern und vor allem dem Autor für die freundliche Einsichtnahme in das Manuskript.

möchten“⁶. Legitimität und Legalität geraten in ein variables Verhältnis (vgl. Exkurs II).⁷

Begriffsgeschichtlicher Exkurs II

Historisch lassen sich drei Epochen ausmachen, in denen die Unterscheidung von „Legalität“ und „Legitimität“ eine Rolle spielt: 1. die Epoche der Restauration und des monarchischen Prinzips (Wiener Kongreß bis zum Ende des Zweiten Kaiserreichs), 2. die Auszehrung des Weimarer Parlamentarismus (1919 bis 1932), 3. die Phase der Ideologisierung der Politik seit der Mitte der sechziger Jahre. In der ersten Epoche trat Königtum als „Legitimität“ dem Volk und seinem Parlament als (bloße) Legalität gegenüber. In der zweiten Epoche trat die in die Defensive gedrängte Weimarer Koalition unter dem Anspruch von Legitimität den Extrem-Parteien der Linken und Rechten, die sich auf das parlamentarisch-funktionalistisch-neutralistische *Legalsystem* beriefen, entgegen. In der dritten Phase wird die grundgesetzmäßige (Art. 20.3 GG) Ineinssetzung von Legalität und Legitimität teils von innen (durch Überdehnung freiheitlicher Rechte und sozialer Ansprüche), teils von außen (durch Bestreitung der Legitimität der staatlichen Ordnung) angegriffen.

II. Sind die Grundlagen unserer freiheitlichen Ordnung fest? Versuch einer Konkretisierung des Legitimitäts-Begriffs

1. Politische Ordnung als Raum der Verständigung

Durch Veranstaltungen, die Arbeit organisieren, Frieden gewährleisten und Wohlfahrt mehren sollen, entsteht Gesellschaft. Bei jeder dieser Veranstaltungen kommt es zu Spannungen und Konflikten, die zuweilen so stark sind, daß Gewalt verlangt ist, um dem Untergang zu wehren. Gewöhnlich aber kommt der Ausgleich zwischen den Konfliktgruppen durch Tausch (Verhandlung) oder durch Appell zustande. Die Bandbreite der Tauschobjekte und Tauschformen richtet sich nach den jeweiligen Sachbereichen und Sozialgruppen und ist historisch bedingt; ähnliches gilt für die Motive, Interessen, Werte, Ziele, Überzeugungen, an die appelliert werden kann.

6) K. Frantz, Louis Napoleon, Libelli 39, Darmstadt 1960 S. 5 (zit. bei H. L. Reimann).

7) Das variable Verhältnis zwischen Legitimität und Legalität kann entweder so interpretiert werden, wie es in Exkurs II geschieht, als jeweiliger Ausdruck situationsspezifischer Konfliktlagen; es kann aber auch so interpretiert werden, wie es für Abschnitt II meiner Skizze vorausgesetzt ist, daß gesellschaftliche Ordnung und staatliche Herrschaft prinzipiell dieselbe Legitimitätsgrundlage haben, innerhalb deren sich, technisch bedingt, ein mehr oder weniger großer „nur-legaler“ Bereich ausdifferenzieren läßt.

Man kann die Bandbreite möglicher Tauschvorgänge und Appelle als den Kitt der Gesellschaft bezeichnen. Wo kein Tauschobjekt mehr verfügbar, kein Tauschwiller mehr vorhanden ist und wo kein Appell mehr fruchtet, vielmehr ins Leere stößt, Achselzucken, Lachen oder Gebrüll hervorruft, da ist der Kitt der Gesellschaft verbraucht und aufgelöst. Sie hat nichts mehr, worin und worüber man sich verständigen könnte. In Absehung auf die moralisch-geistige Dimension, die darin enthalten ist, spricht man vom Kitt der Gesellschaft als von ihrer Legitimität.

Lange Zeit war Legitimität ein gleichsam naturwüchsiges Element, Teil einer nicht manipulierbaren Kulturordnung. Heute ist – mit der Manipulierbarkeit der Kultur⁸ – auch deren Legitimationsfunktion kritisch geworden. Es hat eine Auseinandersetzung begonnen, die ihresgleichen in der Geschichte unseres Kulturkreises sucht: der Kampf um die gesellschaftliche und politische Macht als Kampf um die Kultur und als Kampf um die Legitimität.

2. Der Kampf um die freiheitliche Ordnung:

Maximal-Legitimität gegen Minimal-Legitimität

Man hat diesen Kampf treffend als ein Kampf um die Sprache, die wir sprechen, als ein Kampf um die Begriffe, in denen wir denken, beschrieben⁹. Man hat ihn beschrieben als Kampf um den gesellschaftlich verbindlichen Sinn, wie er von den Sinn-produzierenden Instanzen von Schul- und Hochschulwesen, Kirchen, Literatur und Kunst, Massenmedien definiert und verbreitet wird¹⁰. In Verbindung mit „Sprach-“ und „Sinn-Konflikt“ sollte man ihn auch beschreiben als ein Kampf um die herrschende Weltanschauung, nach deren Maßen Legitimität vermessen wird.

Es ist gewiß nicht so, daß jede Weltanschauung die Legitimitätsfrage stellt, wohl aber, daß dort, wo sie gestellt wird, weltanschauliche Elemente unvermeidbar sind: ein Gesamtentwurf für Mensch, Gesellschaft, Welt, eine ver-

8) Vgl. dazu die von H. Freyer beschriebenen „Trends“ in: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, Stuttgart 1961, S. 15 ff. (S. 68 f.: „Die Gewalt, durch Utopie gerechtfertigt: das ist die Definition des Terrors.“)

9) Vgl. Zur Umwertung des Begriffs „Demokratie“ W. Hennis, Demokratisierung, wiederabgedruckt in: ders., Die mißverständene Demokratie, Herderbücherei Nr. 460, S. 26 ff.; zur Umwertung des Begriffs „Freiheit“ bzw. „Emanzipation“ vgl. W. Brezinka, Die Pädagogik der Neuen Linken, Stuttgart 1972; insgesamt zur neuen Sprache der Politik vgl. H. Maiers wiederholt veröffentlichte Äußerungen sowie P. Stöcklein/Frankfurt, An ihrer Sprache sollt ihr sie erkennen, Münchner Merkur v. 18/19. Nov. 1972, S. 41 und die scharfsinnigen Aufsätze v. E. Topitsch, u.a.: Machtkampf und Humanität, in: Samstagsbeilage der FAZ v. 28. Nov. 1970, wo auch das aufschlußreiche Wort Gehlens über die „Mundwerksburschen“ in der deutschen Politik zitiert wird.

10) Vgl. den bereits klassischen Aufsatz v. H. Schelsky zur Strategie der Systemüberwinder, zuerst in der FAZ, jetzt von ihm in einer Aufsatzsammlung neu herausgegeben.

pflichtende oder notwendige Perspektive ihrer Entwicklung, eine Aussage zu den Rollen, die dem einzelnen und gesellschaftlichen Gruppen zugedacht sind, eine Aussage über die feindlichen Prinzipien, die in der Welt (und möglicherweise über sie hinaus) den Fortgang des Geschehens hemmen, aufhalten oder (wider Willen) stimulieren, und eine Aussage über das siegreiche Prinzip, das allem Ringen, Kämpfen, Dulden letztlich einen Sinn gibt, d.h. als notwendigen, auf der richtigen Seite für die (einzig) gute Sache geleisteten Beitrag erkennen und erleben läßt.

In der Gegenwart tritt dieser Weltanschauungskampf in einer humanisierten und einer brutalen Form hervor. Die brutale Form – politisch als Radikalismus oder Extremismus bekannt – geht aufs Ganze, verlangt Alles oder Nichts, setzt für seine Ziele jedes Mittel ein, scheut für sein Vorhaben keine Kosten, seien sie materiell oder immateriell. Die humanisierte Form hat die Erfahrungen der inneren und äußeren Friedlosigkeit, der Religionskriege, der Allmacht des Staates, des Rechts des Stärkeren, der Tyranis und totalitärer Diktatur aufbewahrt und verarbeitet: sie achtet darum auf Grenzen, teilt die Gewalt – die staatliche so gut wie die soziale –, schützt Minderheiten, verlangt Verhältnismäßigkeit des Gewaltgebrauchs, propagiert Toleranz. Es ist klar, daß diese so unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Formen des Weltanschauungskampfes verschiedene, ja gegensätzliche Folgen für das Legitimitäts-Konzept haben.

Im Falle, daß der Weltanschauungskampf in humanisierter Form geführt werden soll, ist eine freiheitliche Ordnung der Gesellschaft möglich: ihre Bandbreite für Tausch- bzw. Verhandlungsvorgänge sowie für Appelle ist relativ groß. Um nicht ins Beliebige abzugleiten, bringt „Legitimität“ diese Verständigungsmöglichkeiten nicht nur auf den Begriff (z.B. „Pluralismus“, „Marktwirtschaft“), sondern bezeichnet auch ihre Grenzen und Schranken (z.B. „rechtsstaatliche und repräsentative Demokratie“, „soziale Marktwirtschaft“). Um möglichst viele gesellschaftliche Gruppen und Konfliktparteien zu integrieren, ist der Anforderungscharakter von Legitimität eher zurückhaltend, ihr positiver Inhalt minimal.

Im entgegengesetzten Fall des brutalen Weltanschauungskampfes tritt die Kampfseite gesellschaftlicher und politischer Ordnungen auf den Plan: an die Stelle von Verhandlung und Appell, die zum Erliegen kommen, tritt die Überlegenheit der Waffen bzw. die Gewalt. Legitimität ist nicht das, was den Kombattanten gemeinsam ist, sondern sie bezeichnet die Kriegsziele jeweils einer Partei. Ihr Anforderungscharakter ist darum extrem hoch, ihr positiver Inhalt maximal.

Als minimales Erfordernis bedeutet Legitimität Offenheit der gesellschaftlichen Ordnung für die Entwicklung des kosmisch-gesellschaftlichen Kampfspiels um Gut und Böse, Fortschritt und Retardierung, Sinn und Nihilismus des geistigen Daseins, d.h. die gesellschaftliche Ordnung muß genügend Anre-

gungen und Schranken enthalten, damit in ihr der Kampf der Weltanschauungen dauern kann. Als maximales Erfordernis bedeutet sie, daß die gesellschaftliche Ordnung parteilich sein muß für das (weltanschaulich definierte) Gute, den Fortschritt, den Sinn, und daß sie selbst zum Vollstrecker des siegreichen Prinzips (gemacht) werden muß.

3. Drei Mißverständnisse über Sinn und Funktion freiheitlicher Ordnung

Unsere gegenwärtige gesellschaftliche, teilweise auch schon staatliche Situation¹¹, ist durch drei Mißverständnisse gekennzeichnet:

– durch das Mißverständnis, Minimal-Legitimität sei eine Art Ermüdungserscheinung, ein Schlapp-Werden der Gesellschaft vis à vis weltanschaulicher Kämpfe: das Gegenurteil ist richtig: sie steht als Ergebnis historischer Weisheit und Einsicht.

– durch das Mißverständnis, Minimal-Legitimität sei eine undifferenzierte Duldungsformel für jedermann, der sich auf ihre Freiheiten beruft; das Gegenteil ist richtig: sie differenziert sehr genau zwischen erlaubter Nutzung und sträflichem Mißbrauch. Sie gibt den Feinden der Freiheit keine Freiheit und schreibt die Modalität des Freiheitsentzugs unzweideutig, in unserem Falle freilich schwer handhabbar vor (Art. 19 GG).

– durch das Mißverständnis, die legitimierte Rechtsordnung sei sich selbst genug und bedürfe nicht der politischen Macht als ihres Vollstreckers; das Gegenteil ist richtig: Recht muß in Geltung gesetzt und in Geltung gehalten werden auch durch staatliche Gewalt. Rechtsunsicherheit und Rechtsdurchsetzungsangst waren schon immer die Vorboten von Rechtsbruch oder Demütigung.

Diese Mißverständnisse – wie immer sie entstanden sein mögen – sind heute „Brückenköpfe“ der Maximal-Legitimität im Kontext der Minimal-Legitimität. In dem Maße, als sie sich ausbreiten und vermehren (denn die möglichen Mißverständnisse sind keinesfalls erschöpft), verbreiten sich Verhaltensunsicherheit, schlechtes Gewissen, Schuldgefühl. Aber selbst dort, wo aus dem Schoße der Minimal-Legitimität heraus den Fragen des Weltanschauungsgegners begegnet wird, herrscht verbreitet Unsicherheit: wie sollte eine „Bandbreitenformel“ wie Pluralismus auch in der Lage sein, mit einer politisch-weltanschaulichen Herausforderung fertig zu werden, die nicht einfach das Argument des ausgeschlossenen Widerspruchs (keine Freiheit für die Feinde der Freiheit) und auch nicht im Rahmen der weltpolitischen Kon-

11) Dies gilt nicht für Bundesminister H.-D. Genscher, bei dem eine Vokabel wie „legitimer Selbstbehauptungswillen unseres freiheitlichen Rechtsstaates“ noch keine Leerformel ist und auch keinen Ausnahmecharakter hat (vgl. jüngst auf der Arbeitstagung in Bühlerhöhe, Bulletin der Bundesregierung v. 11. I. 1974 (Nr. 4) S. 29 ff., S. 33; wohl aber für eine Reihe sozialdemokratischer Politiker, besonders im Bildungsbereich.

frontation (Kommunismus – Antikommunismus) oder im Rahmen „geisteswissenschaftlicher“ Rechtsauslegung auf dem Justizwege zu beantworten ist.

Die Besinnung auf die Pluralismus-Idee fördert wenig Brauchbares zutage, was dem Angriff der Maximal-Legitimität standhalten könnte: als Rahmenordnung ist sie nur geeignet, Vorhandenes und ohne ihr Zutun Entstandenes zu beschreiben, aber nicht eigentlich zu begründen. Sie ist ein Derivat, dessen Ursprung und Quelle man vergessen hat. Die Besinnung auf die Verfassung und insbesondere Inhalt und Funktion der Grundrechte versagt ebenfalls, wenn die interpretatorischen Bemühungen um Wertabwägungen jedem Windstoß neuer Ideen und Argumente ausgesetzt sind und folglich von den Vertretern einer neuen Legitimität spielend unterlaufen werden können. Wo dies nicht gelang, etwa weil sich ein Gericht nicht darauf einließ, ist dies eine schiere Zeit- oder Machtfrage, keine Grundsatzfrage mehr. Man kann sich ausrechnen, wie lange es noch dauern werde, bis der Ersatzbedarf an Richterpersonal so groß ist, daß unter den nachrückenden Jahrgängen genügend Parteigänger der anderen Legitimität sind.

4. Der Gegentypus (Maximal-Legitimität)

Die unübersehbare Begründungsschwäche, in der sich die freiheitliche Ordnung heute zuweilen befindet, kommt nicht allein auf das Konto ihrer Gegner, sondern mindestens ebenso auf das Konto ihrer unfreiwilligen Freunde. Hier wäre an die Technokratie-Diskussion zu denken, die in unserem Zusammenhang so gedeutet werden kann: Es werden mehr und mehr Maßnahmen mit Effizienz- oder Wirtschaftlichkeitsgründen eingeführt, ohne daß man sich die Mühe machte zu fragen, ob die Regelungsabsicht selbst sinnvoll ist. Derlei Begründung traut man vielmehr dem kulturellen und politisch-rechtlichen System zu, das dadurch aber überfordert wird. Wenn nun – bei solcher Überforderung – der Frontalangriff der – zumeist marxistisch inspirierten – Maximal-Legitimität kommt, ist es oft schwer, der neuen Sinn-Frage standzuhalten. Wenden wir uns dieser von der Maximal-Legitimität gestellten Sinn-Frage zu: wie entsteht sie? Wie ist sie zu deuten?

Maximal-Legitimität entspricht der Erwartung eines neuen Äon. Die davon ausgehende Sinn-Frage an das bestehende Kultur- und politische System heißt: Trägt es dazu bei oder weigert es sich, die große Hoffnung zu realisieren? Die Hoffnung auf den neuen Äon kann als Immanentisierung (Säkularisierung) und moderner Ersatz der Jenseitshoffnung aufgefaßt werden (jedenfalls entfaltet sie ein ähnliches Maß an Inbrunst und Ausschließlichkeit), die die ältere Christenheit zur Ausbildung einer hochentwickelten Jenseitstheologie geführt hat. Eng verbunden mit dieser enttäuschungsfesten Hoffnung ist die Form der „Frage“, mit der sie an das System freiheitlicher Ordnung und seiner Rechtfertigung herantritt: sie fragt nicht an, sondern greift an. Sie weiß Bescheid über den Gegner, seine Selbstauskünfte sind bereits interpretiert, bevor sie geäußert werden (als „List“, „Täuschung“

oder „Lüge“ oder als „Ausdruck falschen Bewußtseins“ und plumper „Selbstrechtfertigungsversuch“). Der Streit um die Legitimität findet darum nicht in Form von Frage und Antwort, sondern in Form des Tribunals statt: Verhör und Urteil. Diese Momente also: die brutale Form des Weltanschauungskampfs, der Einbruch großer Erwartungen und Hoffnungen in agnostische Routine, der Wandel von Verkehrsformen von Frage und Antwort in die der Anklage und Verurteilung, die Verwandlung von Gegnern und Rivalen in Feinde – dies alles gehört zum Phänomen der Maximal-Legitimität. Durch sie wird die Fortsetzung des Spiels um Positionsverbesserungen, Anteilzuwächse, vorrangige Berücksichtigung usw. grundsätzlich bedroht: Die Verhaltensmuster, die sich in diesem Spiel entwickelt haben, die dafür ausreichen und als die einzigen und normalen (vorbildlichen) galten, erweisen sich als höchst voraussetzungsreich und partikular; sie versagen, wenn es darum geht, die Voraussetzungen bzw. die Bedingungen der Möglichkeit dieses Verhaltens selbst zu sichern.

5. Versagt die Legitimität freiheitlicher Ordnung vor ihrem Gegentypus?

Die Hilflosigkeit einer politischen Kultur, in der Vertrauen nicht von vornherein als Apathie, Integration als Konfliktscheu und Gehorsam als Entfremdung galten, muß alle, die nach solchen Normen leben, mit tiefer Angst erfüllen. Sie sind aus ihrem Traum pluralistisch-partnerschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit, einer sich anbahnenden mittelständischen Konsumgesellschaft und einer andauernden christlich-abendländischen Solidarität gegenüber der Wertwelt des Ostens aufgeschreckt. Zwei Reaktionen, beide angstmotiviert, deuten sich bereits an: Erstens die massenhafte Abwanderung der motivlich disponibelsten Leute (nämlich der im Ausbildungsbereich Tätigen) ins Lager der Weltanschauungspartei, die neue Sicherheit, Perspektive und ein weites Feld glückhafter Selbstaufopferung verspricht, und zweitens der Versuch zur umfassenden und konsequenten Umstellung der gesellschaftlichen Funktionssysteme auf Prinzipien der politischen Willensbildung („Demokratisierung“), mit der man hofft, den Angriffen der Gegner den Wind aus den Segeln zu nehmen und das gesellschaftliche System insgesamt aus dem nicht weiter befragten Rechtfertigungspotential des politischen Systems im engeren Sinne zu gesunden.

Auf keinem dieser Wege darf ein Zuwachs an Freiheit erwartet werden. Helmut Schelsky hat dies in überzeugender Form nachgewiesen¹². Für ihn gehen Demokratisierung, Polarisierung der Konflikte, Irrationalisierung und Freiheitsminderung Hand in Hand. Er sieht daraus nur einen Ausweg: Erhaltung und Vermehrung von Zwischengewalten in Staat und Gesellschaft mit je eigener Aufgabe und je eigenen sachbezogenen Maßstablichkeiten: „An die

12) Mehr Demokratie oder mehr Freiheit? in: Sonderdruck der FAZ v. 20. Januar 1973.

Stelle eines politischen Mehrheitswillens tritt als Verantwortungsrahmen für die institutionellen Entscheidungen der Sachverständigen und die Anerkennung der Sachgesetzlichkeiten“, was nichts anderes bedeute, als „daß die Leitung dieser Institutionen ihre Legitimität in ihrer Sacherfüllung und in der Vertretung von Sachinteressen findet, denen gegenüber ihre allgemeinen politischen Überzeugungen zurückzutreten haben“¹³.

Später hat Schelsky die gesellschaftspolitischen Bedingungen für „mehr Freiheit“ verdeutlicht; er wies – in seinem Grundsatzreferat auf dem Landesparteitag der CSU in München (September 1973) auf die Notwendigkeit der Selbständigkeit der Arbeitenden in ihrem Arbeitszusammenhang hin, eine Selbständigkeit, die er am Begriff der „disponierenden Tätigkeiten“ (im Gegensatz zu den angewiesenen und nur nachvollziehenden) festmachte. Solange es einen breiten und immer weiter zunehmenden neuen Mittelstand von (derart) „Selbständigen“ gebe, sei das Bedürfnis nach Freiheit und ihre sozialökonomische Fundierung gesichert. Worauf es also ankommt, ist „Freiheit“ oder besser: „Freiheiten“ in immer breiteren Kreisen konkret erlebbar zu machen, um so der Begründung freiheitlicher Ordnung Attraktivität und Resonanz zu geben. Dies gelingt, wenn man Freiheit institutionell und ökonomisch sichert und nicht maximal einheitlich – etwa nach einem Kriterium – sondern in verschiedenen Ansätzen, konkurrierend und komplementär – bestimmt. Freiheit verlangt so eine minimale Legitimität, keinen „liberalistischen“ oder „demokratischen“ Dogmatismus. Der französische Soziologe R. Aaron schrieb mit Recht: Der Westen wolle keinen von Grund auf neuen Menschen und brauche ihn auch nicht. Aber wir alle hofften auf einen Menschen, „der den Institutionen Leben und Dignität verleiht – frei im Hinblick auf die Gesellschaft, deren Gesetze er achtet und deren Unvollkommenheiten er bekämpft, frei, weil er das Recht beansprucht und erhält, für sich allein (wenn es sein muß) die Wahrheit und sein Heil zu suchen“¹⁴.

Zur Legitimität der freiheitlichen Ordnung gehört es, daß sie sozialer und individueller Entwicklung eine Perspektive eröffnet, ja deren einzig legitime Perspektive ist. Diese Erkenntnis gilt es heute auf spezifische Herausforderungen unserer sozialen und ökonomischen Lage zu applizieren. Wenn R. Aaron beispielsweise meint: „Nichts dient der Verteidigung und Erläuterung der formellen Freiheiten gegenwärtig besser als die Erfahrung, daß sie mit wirtschaftlichen Hochleistungen vereinbar sind“ (S. 151), so muß man heute sagen: Nichts würde der Erläuterung materieller Freiheiten („Fähigkeiten, etwas zu tun“) mehr dienen als die Erfahrung, daß die politische, ökologische und kulturelle Fortentwicklung der Gesellschaft in unserer freien Wirt-

13) Ebd. S. 13.

14) R. Aaron, Über die Freiheiten, Frankfurt/M. 1968, S. 152.

schafts- und Gesellschaftsordnung möglich ist, daß also der sog. Kapitalismus „in wahrer Ordnung“ bestehen kann (J. Messner)¹⁵.

Erst wenn solche Fragen durchgearbeitet und praktisch in Angriff genommen bzw. unverwandt fortgeführt werden, wird sich das Gelingen oder Versagen der Legitimität freiheitlicher Ordnung vor der Herausforderung durch ihren Gegentypus entscheiden. Dies ist keine nur theoretische, sondern zugleich eine eminent praktische Frage!

Konzept zur Rückgewinnung der Stabilität

Die gegenwärtige währungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist so bedrohlich, daß dadurch die wirtschaftliche und politische Stabilität gefährdet wird. Die Unterzeichneten haben sich deswegen nach gemeinsamer Beratung entschlossen, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob und wie die Stabilität des Geldwertes wiedergewonnen werden kann. Sie sind dabei zu der Überzeugung gelangt, daß es einen Weg gibt, der theoretisch fundiert, aber auch politisch praktikabel ist – ohne den beteiligten Gruppen und Institutionen unzumutbare Opfer abzuverlangen.

Das Eingeständnis, man müsse sich damit begnügen, am Ende des internationalen Inflationszugs zu fahren, bedeutet den offiziellen Abschied von der Stabilitätspolitik. Die Inflation hat sich erst in den letzten fünf Jahren in beängstigender Weise beschleunigt, also in einer Zeitspanne, die bestimmt nicht lang genug ist, um von einem säkularen Geschichtsgesetz unaufhaltsamer Geldentwertung zu sprechen. Was wir erleben, ist der in allen Ländern spürbare Versuch, die wirtschaftlichen Leistungsquellen im Übermaß zu beanspruchen. Fast allgemein ist die Resignation, die behauptet, gegen das Übel gebe es keine Abhilfe und man müsse sich daran gewöhnen, mit der Inflation zu leben. Ob dies überhaupt möglich ist, wird dabei erst gar nicht gefragt.

1. Die wirtschaftliche und politische Lage ist durch eine allgemeine, sich ständig erweiternde Verunsicherung der Bevölkerung gekennzeichnet. Der Bürger sieht keinen persönlichen Ausweg zur Sicherung seiner Ersparnisse, nachdem auch die Flucht in die Immobilien problematisch geworden ist. International ist der Run in das Gold Ausdruck der gleichen Lage. Die Inflation verstärkt sich selbst. Je schneller die Preise steigen, desto schwieriger wird es, den Inflationsprozeß zu stoppen. Gleichzeitig hat die Inflation keinerlei positive Wirkungen. Es macht zwar einen Unterschied, ob man 1974 oder 1975 vor 9–10 % oder 12 % Inflationsrate steht, doch ist die soziale Wirkung gleichermaßen unerträglich.

Die Inflation fördert weder das Wachstum noch sichert sie die Arbeitsplätze. Das Wachstum wird eher behindert, denn die Ersparnisse und realen Investitionen nehmen ab. Die Arbeitsplätze werden gefährdet, denn die Kosten steigen oft stärker als die Erlöse der Unternehmungen. Die Inflation überdehnt zunächst die Bauwirtschaft, weil man in das „Betongold“ drängt, um sein Vermögen zu sichern. Damit werden Produktivkräfte vergeudet, dem Baugewerbe droht eine Branchenkrise. Branchenkrisen, die sich zur allgemeinen Stagnation ausweiten können, sind auf die Dauer auch nicht um den Preis einer progressiv steigenden Inflationsrate zu vermeiden.

Es ist eine gewaltige und sozialpolitisch schädliche Umverteilung der Vermögen *auf Kosten gerade der ärmeren Sparer im Gange, deren Interessen in der öffentlichen Diskussion kaum noch beachtet werden.*

Die Inflation schürt die Verteilungskämpfe, diese wiederum verschärfen die Inflation und bedrohen zunehmend den Arbeitsfrieden. Streiks mindern das Wachstum und den Geldwert.

Die Inflation *schadet allen, die ihr nicht ausweichen und keine Sachwertpositionen aufbauen können.* Dazu gehören viele Arbeitnehmer, deren Lohn zurückbleibt, alle Rentner, deren Renten nicht oder nicht schnell genug ansteigen, aber auch die Jugend, die sich gegen den Strom der Inflation eine Existenz aufbauen muß. Eine Steuerreform, die die Tatsache der Inflation nicht einbezieht, kann nur als unrealistisch und unseriös bezeichnet werden.

Die Inflation nimmt den Bürgern Wahlmöglichkeiten in der Alters- und Vorsorgesicherung und *treibt sie so in staatlich kollektive Sicherungssysteme.*

Die Inflation untergräbt das *Fundament einer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.* Ihre Selbstverschärfung führt in die Gefahr einer allgemeinen Krise unseres demokratischen Staates.

2. Die bisherigen Bemühungen um die Stabilisierung waren erfolglos. Sie waren halbherzig und nicht konsequent. Die Probleme sind nur hinausdatiert worden, Eine Regierung, die die Inflationsraten beschönigt, weiß entweder nicht, welchen Schaden eine Inflation anrichtet, oder ihr ist der Systemwechsel wichtiger als stabiles Geld. *Um Stabilität zurückzugewinnen, braucht man eine glaubwürdige Regierung, die nicht laviert oder verharmlost.* Nur wenn der Bevölkerung bewußt wird, daß eine tatkräftige Regierung folgerichtig an einem überzeugenden Stabilitätskonzept festhält, wird die Stimmung der Resignation abgeschüttelt werden.

Wir brauchen einen neuen Ansatz, ein neues Konzept und neue Instrumente.

Das ist eine Frage, die nach unserer Überzeugung alle Parteien angeht; gleich ob sie in der Regierung sind oder in der Opposition stehen.

Das hier vorgelegte Konzept geht davon aus, daß alle tragenden Kräfte an einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung festhalten. *Der Schwerpunkt des Programms liegt auf der sofortigen Herstellung bestimmter Rahmenbedingungen für die Kreditordnung, die Steuerpolitik und die Lohnpolitik.* Dieser Grundentscheidung muß für eine gewisse Zeit ein flexibler Stabilisierungsprozeß folgen.

3. *Voraussetzung eines jeden Stabilisierungsprogramms ist eine wirksame außenwirtschaftliche Absicherung.* Da das gemeinschaftliche Floating einiger EWG-Staaten nicht das erwünschte Ergebnis zeitigte und eine internationale Regelung auf Weltebene für die nächsten entscheidenden Jahre ins Reich der Utopie gehört, müssen andere EG-Mitgliedsländer zu einer wirksamen gemeinschaftlichen Stabilitätspolitik aufgefordert werden. Wenn dies nicht erfolgreich ist, muß *vor*erst das einzelstaatliche Floating als Voraussetzung der inneren Stabilitätspolitik genutzt werden. Es trifft nicht zu, daß dieses Floaten die europäische Integration beeinträchtigt; falsche Wechselkurse sind für die europäische Zusammenarbeit weit gefährlicher.

4. Nur ein *freier Wechselkurs* kann die Bundesbank aus der in einer inflationierenden Umwelt unerfüllbaren Verpflichtung lösen, sowohl außenwirtschaftliche (Zahlungsbilanzausgleich) als auch binnenwirtschaftliche Ziele (Stabilität) zu verfolgen. Der § 3 des Bundesbankgesetzes ist eindeutig auf das Ziel binnenwirtschaftlicher Preisstabilität zu fixieren. Ihr muß klare Priorität eingeräumt werden.

Der kreditpolitische Ansatz unseres Konzeptes *beruht auf der alten Einsicht, daß die Stabilität des Geldwertes ohne eine strenge Geldordnung nicht zu sichern ist.* Auf eine Formel gebracht, lautet der

zentrale Gedanke: Die Geldmenge darf prozentual nicht stärker wachsen als das Leistungsvermögen einer Volkswirtschaft. Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet das: Der Zuwachs der Geldmenge muß grundsätzlich und auf längere Sicht auf eine durchschnittliche reale Wachstumsrate von ca. 4 % begrenzt werden. Die Unabhängigkeit der Notenbank muß gewahrt bleiben. Sie ist in ihren Entscheidungen darüber hinaus jedoch an die aus der Rückgewinnung der Stabilität abgeleiteten Erfordernisse zu binden. Dabei sollen ihr geeignete Frühindikatoren eines Nachfrageüberhangs helfen. Der Ermessensspielraum der Bundesbank muß insofern eingeschränkt werden. Ihr Instrumentarium ist so zu gestalten, daß Geldmenge und Kredite straff von der Bundesbank gelenkt werden können. Hierzu ist eine Änderung der Mindestreserve-, Offenmarkt- und Diskontpolitik erforderlich, die nicht primär zins-, sondern mengenorientiert sein mußte.

5. Der Staat muß in seinem Verhalten an Regeln gebunden werden, die ihm sein verschwiegenes Interesse an der Inflation verlei den und ihn an der Förderung der Inflation hindern. Auszusetzen ist die Besteuerung derjenigen Einkommen, die lediglich dazu dienen, die Folgen der Inflation für die Nettoeinkommen auszugleichen. Die Zins- und Lohneinkommen sind bei der Besteuerung um die inflatorische Komponente zu bereinigen. Ebenso sind Wertzuwächse beim Vermögen, die nur den Inflationsschwund ausgleichen, z.B. bei Grund und Boden, von der Besteuerung auszunehmen.

Dies ist keine Steuersenkung, sondern der in der Demokratie eigentlich selbstverständliche *Verzicht auf eine kalte Steuererhöhung*, die vom Parlament nicht beschlossen wurde und die dem Bürger verheimlicht wird. Es ist undemokratisch und überdies unsözial, daß der Staat bei jeder Lohnerhöhung den hauptsächlichsten Nutzen davonträgt. Überdies wird dadurch die Inflation geschürt, da der Staat die inflationsbedingten Steuerermehrein-

nahmen vollständig verausgabt, während der Bürger einen beträchtlichen Teil des sonst bei ihm verbliebenen Einkommens gespart hätte.

Eventuell entstehende Haushaltsdefizite soll der Staat offen und ehrlich durch reguläre Einnahmen finanzieren. Theoretisch richtig wäre es, von Jahr zu Jahr gemäß der Steigerung des Lebenshaltungindex den gesamten Einkommensteuertarif zu korrigieren. Wer ein solches Verfahren nicht für zweckmäßig hält, sollte mindestens der Regierung auferlegen, in jedem Jahr eine entsprechende Änderung der Tarife durch einen ausdrücklichen Parlamentsbeschluß herbeizuführen. Diese jährliche Beschlußfassung entspräche auch der Regelung in vielen anderen Ländern.

Hat der Staat mit inflatorisch überhöhten Einnahmen gerechnet, dann entsteht durch ein solches Verfahren eine Lücke im Staatshaushalt. Wenn erforderlich, muß sie der Staat durch eine offene Steuererhöhung, die im Parlament zu vertreten ist, ausfüllen.

Dann etwa noch verbleibende Lücken könnten durch *wertgesicherte Anleihen* ausgeglichen werden. Damit wäre der bisherigen Parxis ein Ende bereitet, die auf eine Dupierung derer hinausläuft, die meinten, „Stabilitätsanleihen“ hätten etwas mit Stabilität zu tun.

Während der Phase der Rückgewinnung der Stabilität dürfen von der Staatstätigkeit keine inflatorischen Impulse auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgehen. Der Staat muß darauf verzichten, das Produktionspotential stärker als in der Vergangenheit üblich zu beanspruchen. Die Bildungsreformvorhaben und die sich aus ihnen ergebenden Investitionen sind auf sinnvolle Grenzen zurückzuführen. Für die staatlichen Personalausgaben ist ein Plafond einzusetzen, der sich nicht nur auf den Bund, sondern auch auf Länder und Gemeinden erstrecken muß. Damit ist gewährleistet, daß auch der Staat nicht mehr überzogenen Lohnforderungen nachgibt. Langfristig ist die Vor-

lage von Personalentwicklungsplänen unabdingbar.

6. Den Flankenschutz des Stabilitätskonzeptes bildet die Ausgabe *wertgesicherter Anleihen*.

Das nach § 3 Währungsgesetz und durch die Praxis der Bundesbank gegebene faktische *Verbot der Wertsicherung von Geldvermögen*, das anlässlich der Währungsreform den Übergang von damaligen Ersatzwährungen (Zigarettenwährung) zum funktionsfähigen Notenbankgeld absichern sollte, ist ersatzlos zu *streichen*. Die volle Vertragsfreiheit ist wieder herzustellen.

Der Staat kann wertgesicherte Anleihen auflagen, deren Substanz gesichert wird, indem Kapitalschuld und die Zinsen an den Preisindex der Lebenshaltungskosten gebunden werden. Der Zinssatz dürfte weit unter den heutigen Zinssätzen liegen können. Bei entsprechender sonstiger Stabilitätspolitik könnten solche Anleihen dem Staate durchaus billiger zur Verfügung stehen als heute. Der Sparer wird die Sicherung bestimmt honorieren. *Es muß der Zustand beendet werden, daß der knappe Boden zur Volkssparkasse umfunktioniert wird*. Dieser wertgesicherte Anleihetyp dürfte sich am Marke durchsetzen, weil ihn der Sparer bevorzugt und weil die übrige Wirtschaft ihn akzeptieren müßte, um eigene Anleihen placieren zu können.

Die Wertsicherung soll auf keinen Fall die stabilitätsorientierte Geldpolitik ersetzen, sondern im Rahmen einer solchen Politik wieder für überschaubare und kalkulierbare Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse sorgen. Der Schuldner kann bei Wertsicherung die jetzige und künftige Belastung real abschätzen, während der Gläubiger die Sicherheit erhält, daß seine in Geldvermögen angelegten Ersparnisse nicht entwertet werden. Der Schuldner hat bei zunehmender Stabilisierung entsprechend geringere Zinsaufwendungen zu erbringen. Bei den üblichen langfristigen abgeschlossenen Verträgen, die davon ausgehen, daß auf Dauer der Zinssatz nicht

zurückgeht, würde bei sinkender Inflationsrate die reale Belastung des Schuldners ansteigen. Dies wird zum baldigen Umsteigen auf den neuen wertgesicherten Anleihetyp führen. Der Staat würde nach diesem Modell nichts anderes tun, als die Kaufkraftanpassung, die er allen Erwerbstätigen zugesteht, auch auf den Sparer auszuweiten.

7. Die hier vorgeschlagene Steuersenkung bei inflatorisch steigenden Löhnen macht es den Gewerkschaften leichter, auf den Weg zur Rückgewinnung der Stabilität überzugehen. Bei künftigen Lohnvereinbarungen sollte man davon ausgehen, was real zu verteilen ist, den Arbeitnehmern ihren Beitrag am Produktionsfortschritt sichern und die Arbeitgeber nicht stärker belasten als mit der Erhaltung der Arbeitsplätze vereinbar ist. Die *Formel*, die dieses Prinzip sichern könnte, setzt sich aus drei Komponenten zusammen:

a) Die Arbeitnehmer erhalten einen *Sockelbetrag*, der nach der erwarteten Rate des Produktivitätszuwachses berechnet wird.

b) Hinzu kommt ein Betrag für den *Ausgleich* derjenigen Inflationsrate, die vorerst noch trotz der eingeleiteten Stabilitätspolitik zu erwarten ist. Sie ist gegenüber dem jetzigen Zustand bereits herabgesetzt.

c) Fällt die tatsächliche Inflationsrate dennoch höher aus, so ist dies ein Grund, laufende Tarifverträge in etwa halbjährlichem Abstand zu kündigen. Damit dadurch nicht wiederum die Inflation genährt wird, wird die dabei ausgehandelte *Lohnerhöhung* von den Unternehmungen dem einzelnen Arbeitnehmer auf einem *Vermögenskonto*, das wertgesichert und regulär zu verzinsen und nach vier bis fünf Jahren zu tilgen ist, gutgeschrieben. Nur dann besteht Aussicht, daß die zusätzlichen Lohnzuwächse nicht durch zusätzliche Preissteigerungen aufgezehrt, sondern investiv angelegt werden. Der Arbeitnehmer wird Investor in Höhe des gutgeschriebenen Betrages. Dadurch

sinkt weder das Investitionsvolumen, noch wird die Geldmenge durch zusätzliche Kredite ausgedehnt, sofern die Notenbank entsprechend steuert. Es besteht keine Tendenz zur Überwälzung, da hier nur den Eigentümern der Unternehmungen eine Einnahme nachträglich abgezogen wird, mit der sie bei stabilem Geldwert nicht rechnen konnten und auch nicht gerechnet haben. Ob die Gewerkschaften und die Arbeitnehmer bereit sind, diese Form des Kaufkraftausgleichs zu akzeptieren, wird durch besondere Verhandlungen zu ermitteln sein.

8. Dieses Konzept ist in seinem Kern keine Währungsreform, wohl aber eine Reform der Geld- und Kreditverfassung. Sie ist eine Reform der Besteuerung, die dazu dient, das Interesse an der Inflation bei den Verantwortlichen herabzusetzen, und ein Versuch, die Lohnfindung bei Geldentwertung durch Steuersenkung und Investivanteil gerecht und stabilitätskonform zu gestalten.

Die einzuführende Vertragsfreiheit bezüglich der Wertsicherung wirkt auf die Inflation nicht verstärkend, sondern stabilisierend: Das Sparen in Geldvermögen wird gesteigert. Dadurch entfallen Preissteigerungen, die nur darauf zurückzuführen sind, daß der Boden- und Wohnungserwerb als die einzige werterhaltende Sparkasse erschienen. Diejenigen, die sich zu einem hohen langfristigen Zinssatz verschuldet haben, sind dann in geringerem Maße an der Inflation interessiert.

Wir verkennen nicht, daß die Testbedingungen für eine echte Stabilitätsbemühung sich permanent verschlechtern. Wir glauben jedoch, daß dieses Konzept den Weg zurück zur Stabilität erleichtert. *Die Verhinderung einer Erhöhung der Realzinsen bei sinkender Inflationsrate und die Anwendung der Lohnformel werden einen Beschäftigungseinbruch und eine Gewinnkompression, die das Investitionsvolumen schrumpfen ließe, verhindern.* Mit diesen Sicherungen wird es unmöglich, Verteilungskämpfe mit dem Hinweis auf Preissteigerungen zu rechtfertigen. Das Streben, Arbeitslosigkeit und geringes Wachstum mit Inflation zu bekämpfen, hat sich in zahlreichen Ländern als Fehlschlag erwiesen. Sie haben lediglich ihre Währung zerrüttet und das Beschäftigungsproblem verschärft.

Es ist einfach nicht wahr, daß zwischen Stabilität und Vollbeschäftigung ein unlösbarer Gegensatz besteht. Wer solches behauptet und zu weiterer Inflation seine Zuflucht nimmt, produziert in Wahrheit eine Staatskrise und gefährdet, wie heute schon sichtbar wird, die Arbeitsplätze.

Bonn, den 23. April 1974

Ernst Dürr

Ludwig Erhard

Herbert Giersch

Ernst Helmstädter

Otmar Issing

Alfred Müller-Armack

Joachim Starbatty

Christian Watrin

Hans Willgerodt

Zeitkommentare

Kontinuität und Konzentration

Zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt
am 17. Mai 1974

In zehn Hauptabschnitten und 76 Einzelpunkten hat Bundeskanzler Helmut Schmidt nach dem kurzen Interregnum von nur zehn Tagen nach dem Rücktritt des Bundeskanzlers Willy Brandt seine Regierungserklärung verkündet. Knapp, bestimmt, sehr fest; nüchtern, kühl und sachlich – so klang die eineinhalbstündige Rede von Helmut Schmidt. Und Dynamik und Tempo, kaum verhaltene Ungeduld, wie sie seit langem von dieser Stelle nicht mehr ausgingen, wurden geradezu physisch spürbar. Ein neuer Mann ist sichtlich entschlossen, die festgefahrene Karre der sozial-liberalen Koalition wieder flott zu machen und ihr zu sichtbarem Erfolg zu verhelfen. Und man kann durchaus den Eindruck haben, daß Schmidt – soweit es sich um die bloße Tatkraft handelt – sein vorerst gestecktes Ziel bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahre 1976 auch erreichen wird.

„Die neue Regierung ... setzt das sozial-liberale Bündnis fort, das seinen politischen Willen in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 zum Ausdruck gebracht hat ... Heute ziehen wir eine Zwischenbilanz. Der Wechsel im Amt des Bundeskanzlers ändert nichts an der fortgeltenden Richtigkeit und Notwendigkeit sozial-liberaler Politik ... (Aber) In einer Zeit weltweit wachsender Probleme konzentrieren wir uns in Realismus und Nüchternheit auf das Wesentliche, auf das, was jetzt notwendig ist, und lassen an-

deres beiseite. *Kontinuität und Konzentration* – das sind die Leitworte der neuen Regierung.“ (Absatz I – „Die politische Grundlinie.“)

Das ist der „Tenor“, der durch die ganze lange Regierungserklärung durchgehalten wird. Sehr knapp der Rückblick auf (II.) „Die Leistungen Willy Brandts und Walter Scheels“. Desgleichen knapp und unpathetisch die (III.) Aufzählung der „Reformen, die verwirklicht oder auf gutem Wege sind“. Noch klarer und nüchterner der Blick auf (IV.) „Außenpolitik, Deutschland-Politik, Sicherheitspolitik“. Daraus drei Sätze, die für den ganzen Abschnitt stehen mögen: „(23.) Wir bekennen uns zur politischen Einigung Europas in Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten. Die Europäische Gemeinschaft ist dafür die unersetzliche Grundlage. ... Dringender denn je ist die Schaffung einer europäischen politischen Union.“ „(24.) Das atlantische Bündnis bleibt die elementare Grundlage unserer Sicherheit und der notwendige politische Rahmen für unsere Bemühungen um Entspannung in der Welt ...“ „(26.) Auf dem festen Fundament unseres Bündnisses im Nordatlantikpakt pflegen wir ein gutes Verhältnis zur Sowjetunion und zu den Staaten des Warschauer Paktes ...“

Doch heißt es dann auch: „(28.) ... Wir haben im Geiste der Entspannungspolitik und im Interesse aller Deut-

schen mit der DDR Verträge geschlossen. Diese Verträge bestehen nicht nur aus Buchstaben. Beide Vertragspartner müssen sich auch an den Geist abgeschlossener Verträge halten. Mit diesem Geist ist der schwerwiegende Spionagefall nicht vereinbar, der die Menschen in Ost und West tief beunruhigt. Wir kennzeichnen ihn in aller Offenheit als eine ernste Belastung des Verhältnisses zwischen den Vertragspartnern . . .“

M.a.W., die Zeit der Euphorie, der Utopie, ja der Illusionen ist vorbei. Zurück zu den Tatsachen. Zu den Tatsachen, daß jeder Schritt aus dem westlichen Bündnis heraus und in eine neutralistische Position zwischen Westen und Osten hinein die Bundesrepublik in unübersehbare Schwierigkeiten bringen wird und daß es deshalb nur eine einzige reale freiheitliche Entscheidung geben kann: die Stärkung der NATO und die politische Union West-Europas.

In den Fragen der Innenpolitik und der Wirtschafts- und Finanzpolitik hat Helmut Schmidt allen überzogenen Reformen und utopischen Vorstellungen ebenfalls eine glatte Absage erteilt. „Es wird die finanzpolitische Hauptaufgabe für den Rest dieser Legislaturperiode sein, die dringenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen und die Stabilitätspolitik konsequent zu unterstützen. Ich will es klar sagen: Der Bundeskanzler wird bei der Erfüllung dieser Aufgabe an der Seite des Finanzministers stehen.“ (46) „Die öffentlichen Aufgaben haben sich erweitert. Damit stellt sich schärfer als zuvor die Notwendigkeit, der an den Staat gerichteten Leistungserwartung das notwendige Verantwortungsbewußtsein für die Leistungsfähigkeit des Staates gegenüberzustellen. Die Verwirklichung der Steuer- und Kindergeldreform wird die öffentlichen Haushalte in einem Ausmaß belasten, das 1975 den Leistungsmöglichkeiten des Staates in den übrigen Bereichen Grenzen setzt . . . Man kann nicht den Steuerzahlern im nächsten Jahr um 10–12 Milliarden Mark die Steuerlast

erleichtern, und gleichwohl denselben Betrag noch mal woanders ausgeben. Bei der Ausgabengestaltung der öffentlichen Haushalte 1975 müssen wir deshalb alle übertriebenen Forderungen abwehren. Dies gilt für alle Bereiche . . . (47).

Schließlich erteilt Helmut Schmidt im IX. Abschnitt seiner Regierungserklärung, „Grundgesetz und demokratischer Rechtsstaat“, allen linken „Veränderern“ in seiner Partei eine Absage: „Wir stehen für das Grundgesetz. . . Die Bundesregierung tritt deshalb dafür ein, an diesem bewährten verfassungsrechtlichen Rahmen unverbrüchlich festzuhalten, den in ihm liegenden Auftrag zu erfüllen und unseren freiheitlichen Rechtsstaat zu einem ebenso freiheitlichen Sozialstaat auszubauen.“ (68) . . . „Wir sind entschlossen, die Freiheit und die sie schützende gesetzliche Ordnung zu wahren und zu verteidigen. Justiz, Polizei und die anderen Organe der inneren Sicherheit können bei der rechtsstaatlichen Erfüllung ihrer Aufgaben der festen Unterstützung der Bundesregierung gewiß sein.“ (70) „Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören nicht in den öffentlichen Dienst. Die Freiheit muß auch gegenüber ihren Feinden rechtsstaatlich verteidigt werden.“ (71)

Wenn Helmut Schmidt all das gelingt, was er in seiner Regierungserklärung angesprochen und gefordert hat, so bedeutet dies nicht weniger als das Ende der Ära Brandt mit ihren Unklarheiten und Unsicherheiten, ihren Utopien und Illusionen, aber auch mit ihrem Reformeifer und den sich darauf gründenden Hoffnungen – freilich, es besteht dann auch die Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit der „Konsolidierung der Experimente“, die Helmut Schelsky gerade soeben als die Aufgabe der Stunde bezeichnet hat, wenn nicht durch ein Zuviel an Reformen die Reformen selbst in Frage gestellt werden sollen. (Vgl. Deutsche Zeitung vom 17. 5. 74.)

Allerdings, es bleibt auch dann noch ein überragendes Problem, das zur

Achillesferse auch der Schmidt'schen Regierung werden könnte: die Währungs- politik. Helmut Schmidt gibt in seiner Regierungserklärung nicht zu erkennen, wie er zugleich Dauerkonjunktur und -vollbeschäftigung und Preisstabilität erreichen will. Zwar sagt er: „Wir werden den Kurs unserer Wirtschafts- und Finanzpolitik fortsetzen, um bei Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes schrittweise mehr Geldwertstabilität zurückzugewinnen. Das bedeutet: Unsere Währungs- politik wird, auf der Grundlage flexibler Wechselkurse, in Gemeinschaft mit unseren Partnerländern in der europäischen „Schlange“ auf ein Höchstmaß an außenwirtschaftlicher Absicherung ausgerichtet bleiben. Dabei können wir Umstellungen in einzelnen Branchen nicht ausschließen. Unsere harte D-Mark kann nicht mit weichen Maßnahmen verteidigt werden. Auf der Basis der währungspolitischen Absicherung wird die Geld- und Kreditpolitik eine angemessene, aber knappe Geldversorgung sichern. Die enge Kooperation mit der Deutschen Bundesbank wird fortgesetzt. Die Haushaltspolitik der Bundesregierung wird, im Rahmen des diesem Hause vorliegenden Etatentwurfes 1974, übermäßigen Beschäftigungskrisen in bestimmten Regionen und Branchen entgegenwirken.“ (43) „Wir wollen die unausweichliche Belastung durch die notwendige Stabilitätspolitik so gering wie möglich halten. Deshalb haben wir z.B. unser Förderungsprogramm für die gewerblichen Mittelschichten wieder aufgenommen und ausgebaut. Aus dem gleichen Grund führt die Bundesregierung, zusammen mit Ländern und Gemeinden, ein Sonderprogramm mit zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen und öffentlichen Beschaffungen im Umfang von etwa 900 Millionen Mark in Gebieten mit speziellen Strukturproblemen aus.“ (44) „Die Bundesregierung wird bei ihren künftigen Stabilitätsbemühungen die gesellschaftlichen Gruppen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen. Das gilt für Unternehmer und Gewerkschaften in glei-

cher Weise. Verantwortung für das Ganze ist eine entscheidende Voraussetzung für die Tarifautonomie, die wir verteidigen.“ (45)

Zwar weicht Helmut Schmidt einer Äußerung über den zukünftigen Kurs seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht aus, aber seine Äußerungen lassen zugleich erkennen, daß er *kein neues klares Konzept besitzt*. Wir können daher vorerst seine Chancen – zugleich Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität zu erlangen – nur negativ beurteilen. Denn Helmut Schmidt war es, der im vergangenen Jahre ganz entscheidend dazu beigetragen hat, daß die Jahresrate der Inflation auf über sieben Prozent gestiegen ist. Trotzdem ist die Konjunktur – und dadurch die Vollbeschäftigung – beträchtlich zurückgegangen. Und als sich dann im vergangenen Winter die Anzeichen einer Stagflation mehrten, war er es, der als erster auf eine Lockerung der Bremsen drängte, ohne das Währungsproblem als Ganzes einmal einer kritischen Prüfung zu unterwerfen. Auch alle Äußerungen von Schmidt jetzt (in den Punkten 43 bis 45) lassen nur die Schlußfolgerung zu, daß er in den alten „fiskalistischen“ Gleisen weiterfahren will; daß er nicht zur Wurzel des Übels vordringen, sondern auch weiterhin beim Kurieren an den Symptomen stehen bleiben wird.

Helmut Schmidt, so will es uns erscheinen, wird trotz seines mutigen Kurswechsels, seiner entschiedenen Hinwendung ausschließlich zu solchen Aufgaben und Zielen, die auch politisch erreichbar sind, auf größte Schwierigkeiten stoßen, die der sozial-liberalen Koalition sehr wohl zum Verhängnis werden könnten. . . . Immer vorausgesetzt, daß keine anderen Umstände eintreten, die die politische Landschaft und die Währungssituation in einer Weise verändern, die im Augenblick nicht voraussehbar ist.

Ein solcher Umstand könnte schon die in diesen Stunden erfolgte Wahl des brillanten Finanz- und Währungspolitikers Giscard d'Estaing zum Präsidenten der

Französischen Republik sein, mit dem sich zu verständigen ja zu einer der allerersten Aufgaben des neuen Bundeskanzlers gehören wird.

Ein solcher Umstand könnte auch die Rezeption von Vorstellungen sein, die die Schule der „Monetaristen“ mit immer größerer Überzeugungskraft und wachsendem sachlichen wie persönlichen Gewicht verbreitet. Seit langer Zeit bringt z.B. die „Wirtschaftswoche“, in der auch Conrad Ahlers allwöchentlich eine Kolumne schreibt, die Gedanken Milton Friedmans und Herbert Gierschs*, die beide die *Geldmengenfrage* als die entscheidendste währungspolitische Frage überhaupt ansehen. Würde Helmut Schmidt eines Tages diese Gedanken aufgreifen und ihnen den Bundesbank-Gewaltigen gegenüber zum Durchbruch verhelfen – und ein Mann der kurzentschlossenen Tat ist er ja – so würde mit einem Schlag eine neue währungspolitische Situation entstehen und die Tür zu ‚neuen Horizonten‘ aufgestoßen – wenn auch dadurch das Problem der *Konjunkturerhaltung* noch nicht gelöst wäre.

Man möchte daher wünschen, daß der pragmatische Sinn Schmidts ihn diesen neuen und zukunftssträchtigen Weg erkennen lassen wird.

21. Mai 1974

Fritz Penserot

*) Es trifft sich, daß gerade in diesen Tagen ein „Konzept zur Rückgewinnung der Stabilität“ aus der Feder von neun bekannten bundesdeutschen Professoren erschienen ist, das wir seiner Aktualität halber gleich nachstehend ebenfalls veröffentlichten und zugleich zur Diskussion stellen.

Während dieses Heft noch im Druck ist, ist leider bereits klar geworden, daß die leise Hoffnung, Helmut Schmidt könnte seine „fiskalistischen“ Vorstellungen im Gespräch mit dem neuen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing noch einmal überprüfen, verfrüht, wenn nicht gar verfehlt gewesen ist. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Giscard's Stabilisierungsprogramm „nach deutschem Muster“ (FAZ) sieht vor allem eine höhere Besteuerung der Unternehmen und der höheren Einkommen vor, an dem bisherigen Grundübel der Geldmengenvermehrung ändert sich jedoch nichts. Aus Protest gegen dieses praktisch unwirksame Programm ist daher der bisherige Gouverneur der Bank von Frankreich, Olivier Wormser, von seinem Amt zurückgetreten. Auch in der Bundesrepublik selbst wird Schmidt an seinen alten Vorstellungen festhalten: an der unveränderten Wachstumspolitik, betrieben nicht nur mit einer Lockerung des Restriktionskurses, sondern vor allem auch mit deficit spending, sprich: Schuldenaufnahme, finanziert von der Bundesbank, wobei es sich um eine Summe handeln soll, die zehn Milliarden Mark überschreitet. Die Inflation wird also unvermindert weitergehen. Die „Wirtschaftswoche“ vom 14. 6. 74 beendet ihren diesbezüglichen Artikel „Die große Geldvermehrung“ mit dem Satz: Kanzler Schmidt wick letzte Woche der Frage aus, ob er dem französischen Präsidenten in Paris nicht vielleicht eine deutliche Anpassungsinflation in Aussicht gestellt habe: „Es gibt keinen Grund, sich im Augenblick darüber den Kopf zu zerbrechen.“ Wenn es wenigstens so wäre, so könnte man noch hoffen . . .

F. P.

Erst geschöpft – dann abgeschöpft

Gestützt auf die herrschende Theorie, betreibt unsere Bundesbank eine Geldschöpfung (vornehmlich durch Devisen-Ankauf), die laufend über das hinausgeht, was unsere Volkswirtschaft ohne inflationistischen Preisauftrieb verkraften kann. Hinterher versucht die Bundesbank, den Fehler mit ihrer Mindestreservenpolitik zu korrigieren, wodurch sie die Lage in Wahrheit nur noch weiter verschlimmert.

Sehen wir uns diese Entwicklung doch einmal anhand der zur Verfügung stehenden Daten an:

Jahr	Notenbank-Geldschöpfung
1950	10,2 Mrd.
1960	35,1 Mrd.
1970	65,5 Mrd.
1971	77,8 Mrd.
1972	91,6 Mrd.
1973	104,7 Mrd.
Mindestreserven-Abschöpfung	Bargeld-Umlauf
1,8 Mrd.	8,4 Mrd.
13,0 Mrd.	22,1 Mrd.
26,0 Mrd.	39,5 Mrd.
34,7 Mrd.	43,1 Mrd.
42,6 Mrd.	49,0 Mrd.
54,4 Mrd.	50,3 Mrd.

Vorstehende Zahlen sind aus den amtlichen Statistiken zusammengestellt, für das letzte Jahr aus dem Wochen-Ausweis der Deutschen Bundesbank vom 31. August 1973. Soll das nun endlos so weitergehen? –

Natürlich kommen die Inflations-Schübe nicht wörtlich nur vom „Noten-Drucken“, sie kommen auch nicht von der „Inflations-Mentalität“ der Verbraucher, – sondern ganz allein von der *Geldschöpfung der Notenbank* (auch der

unbaren, aus welcher die nachträgliche Bargeld-Vermehrung regelmäßig hervorgeht).

Für eine genaue Analyse der Auswirkungen müßten freilich noch einige weitere Gesichtspunkte einbezogen werden (z.B., daß und warum die jeweilige Abschöpfungsquote nicht einmal ausreicht, das gestörte Geld-Güter-Gleichgewicht wieder herzustellen!). – Aber es wäre ja vorderhand schon viel gewonnen, wenn unsere Fachgelehrten wenigstens erkennen wollten, wie sinnlos und falsch es ist, erst viel Geld in den Verkehr zu schleusen, – um es hinterher, wenn es anderen Leuten gehört und als Umlaufkapital bei den Banken liegt, mit verspäteter Stabilitätsbesorgnis zinssteigernd (30 bis 40 % für Tagesgeld) wieder abzuschöpfen.

Es ist hier nicht unsere Sache, der Frage nachzugehen, wieweit die eiserne Fortsetzung dieser unzweifelhaft bedenklichen Praktiken als reine Kritiklosigkeit eines eingefahrenen, falsch programmierten Notenbank-Apparates – oder als eine absichtsvoll auf nicht näher zu charakterisierende Ziele ausgerichtete Methode angesehen werden muß. Aber ist es nicht seltsam, daß man gerade diejenigen Fachgelehrten, die eine wissenschaftlich-kritische Einstellung zu den Ungeheimtheiten der Theorie und zu den darauf gegründeten verheerenden Praktiken unserer Geld- und Kreditpolitik gefunden haben, fast an den Fingern einer Hand abzählen kann? – Was fehlt hier eigentlich, – kritisch-wissenschaftliches Denken oder Zivilcourage? Wahrscheinlich muß erst eine junge Generation antreten, die beides mitzubringen hätte. – Wenn dies aber nicht bald geschieht, kann es passieren, daß die Lichter einer freien Markt- und Weltwirtschaft erlöschen werden, – noch in diesem Jahrhundert, und zuerst für uns? –

Karl Walker

Buchbesprechungen

Literatur zur Reform des Bodenrechts

Jobst v. Heynitz

Wettbewerb und Bodenrecht

Eine Untersuchung über den Wettbewerb als technisches Instrument für die Reform des Bodenrechts am Verfassungsrecht

Manuskriptdruck 1974, 345 Seiten

Aus „Wettbewerb und Bodenrecht“

Einleitung

„Der Grundstücksmarkt ist tot. Es lebe der Grundstücksmarkt!“

Unter diesem Motto steht dieser Diskussionsbeitrag zur Reform des Bodenrechts. Das mag überraschen. Denn die Frage, ob ein sinnvolles Verhältnis zwischen Planung der Bodenverwendung und Grundstücksmarkt hergestellt werden kann, wird skeptisch beurteilt. Die scheinbar logische Funktionsteilung zwischen der Planung, die die Bodenverwendung bestimmt, und dem Grundstücksmarkt, über den Grundstücke unter die Verwender verteilt werden, sei nicht realistisch. Und die Lage für den Grundstücksmarkt muß hoffnungslos sein, weil gefragt wird, „ob der Bodenmarkt durch ordnungspolitische Rahmenbedingungen funktionsfähig zu erhalten ist oder ob Planung und Stadt-(Gemeinde-)entwicklung einerseits und Bodenmarkt andererseits – jedenfalls in räumlichen Teilbereichen –

nach Wirkung und systematischem Ansatz Unvereinbarkeiten darstellen.“

Diese Skepsis entbehrt jeder Grundlage. Denn der marktwirtschaftliche Ansatz zur Reform des Bodenrechts ist nur scheinbar überlebt, weil man – erstaunlich genug in einem sich soziale Marktwirtschaft nennenden Gesellschaftssystem – das Bodenrecht marktwirtschaftlicher Kritik nicht mehr unterzieht. Es läßt sich zeigen, daß eine marktwirtschaftlich orientierte, nämlich auf die Verbesserung der Wettbewerbsordnung im bodenrechtlichen Bereich ausgerichtete Reform des Bodenrechts so aktuelle Fragen wie die zeitnahe Grundstücksbewertung, die Beseitigung der Planungshemmnisse und andere technische Probleme der Reform des Bodenrechts besser löst als viele zur Zeit diskutierte Vorschläge. Ich untersuche in diesem Beitrag diese technischen Details der Reform des Bodenrechts und frage nach den technischen Voraussetzungen der Funktionsteilung zwischen der öffentlichen Planung, die die Bodenverwendung bestimmt, und dem Grundstücksmarkt, über den die Grundstücke unter die Verwender verteilt werden, und stelle als Antwort ein Wettbewerbsmodell zur Reform des Bodenrechts vor.

Das Wettbewerbsmodell eröffnet der gesamten Grundstücksnachfrage im Wege eines durch die Planung der Bodenverwendung gelenkten Versteigerungswettbewerbs den Zugang zum Grundstückseigentum und beseitigt die Hemmnisse für

die Planung der Bodenverwendung. Das Wettbewerbsmodell ist zugleich bodenordnendes Instrument und Abschöpfungsinstrument, wie z.B. der Baulandumlegung, und der Abschöpfungsinstrumente, wie z.B. der Bodenwertzuwachssteuer, dar.

Im einzelnen untersuche ich außerdem die technischen Fragen, die sich aus der Erzeugung von Verwertungsdruck (Mobilitätsdruck) ergeben, und bestimmte die technischen Voraussetzungen für eine Senkung der Kosten für Grundstücksnutzung, z.B. für die Senkung der Wohnungsmiete. Ferner wird untersucht, welche Auswirkungen die Reform des Bodenrechts auf den Realkredit, nämlich auf die Belastbarkeit von Grundstücken mit Grundpfandrechten (z.B. Hypotheken usw.) und auf andere Grundstücksbelastungen hat.

Im übrigen werden in der Diskussion befindliche Vorschläge zur Reform des Bodenrechts auf ihre technische Brauchbarkeit und auf ihre Verträglichkeit (Konkurrenzen) mit anderen Maßnahmen geprüft, z.B. die Bodenvorratspolitik, das (limitierte) Vorkaufsrecht der Gemeinden, die Bau-, Abbruch- und Modernisierungsgebote, die Trennung von Verfügungs- und Nutzungseigentum.

Im ersten Teil werden die technischen Voraussetzungen behandelt, die für die Verwirklichung von Zielen der Reform des Bodenrechts gegeben sein müssen. Im zweiten Teil stelle ich das Wettbewerbsmodell in konkreter Ausgestaltung vor. Im dritten Teil begründe ich die einzelnen Maßnahmen und nehme zu weiteren technischen Fragen Stellung. Im vierten Teil wird das Wettbewerbsmodell verfassungsrechtlich eingeordnet. Und der fünfte Teil ergänzt diesen Beitrag durch eine Auseinandersetzung mit der Werturteilsgrundlage, die das heutige Bodenrecht trägt.

Kurzbesprechung des Buches von Jobst v. Heynitz *Wettbewerb und Bodenrecht*

Unter diesem Titel ist zunächst im Selbstverlag eine Arbeit von Jobst von Heynitz erschienen. Auf ca. 350 Seiten ist mit Bezugnahme auf die bisher zu diesem Thema erschienene Literatur und die jüngsten politischen Vorschläge zur Bodenrechtsreform ein technisch bis ins Detail durchdachtes Instrument vorgestellt worden, das die Forderungen alle erfüllt, die man an ein solches Reformmodell stellen muß:

1. Beseitigung der jetzigen unrechtmäßigen Zustände;

2. Keine politisch nicht zu realisierenden Eingriffe in die bestehenden Eigentumsverhältnisse (Besitzstandswahrung).

3. Völlige Abschöpfung der zukünftig anfallenden Bodenwertsteigerungen (= kapitalisierte Bodenrente).

4. Vermehrung und Verbilligung des Grundstücksangebots und Senkung aller Folgekosten verbunden mit einer Verteilung der abgeschöpften Bodenwertsteigerungen auf die Gesamtbevölkerung.

5. Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien am Grundstücksmarkt unter Beachtung der Gleichberechtigung jedes Bewohners des Landes und damit Verwirklichung des prinzipiell gleichen Rechtsanspruchs eines Jeden auf jeden Paltz in diesem Land.

6. Schutz der Individualsphäre des Einzelnen für sein Wohngrundstück durch Herausnahme dieser eigengenutzten Grundstücke aus dem allgemeinen Wettbewerb für die Dauer der Eigennutzung.

— Diese „Quadratur des Kreises“ scheint hier in einer Vollkommenheit gelungen zu sein, daß man seiner Hochachtung vor so viel exaktem Denken und politischem Urteil verbunden mit enormem Fleiß nicht genügend Ausdruck verleihen kann.

Eine ausführliche Besprechung des Buches soll in einem nächsten Heft der Fragen der Freiheit erfolgen.

Gerhardus Lang

Vorschläge zur Reform der Bodenordnung

vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD (Materialien zum Parteitag 1972), 56 S. – zu beziehen kostenfrei beim Parteivorstand der SPD in 53 Bonn, Postfach, oder durch die örtlichen Geschäftsstellen der SPD –

Diese Broschüre enthält die Ergebnisse einer Kommission, die unter Vorsitz des Bremer Bürgermeisters Koschnick, des damaligen Wohnungsbauministers Lauritzen und des ehemaligen Münchener Oberbürgermeister Vogel erarbeitet wurde. Die Reformvorschläge der Kommission umfassen im wesentlichen

- a) eine Neuregelung des Planungsrechts der Gemeinden,
- b) eine Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts,
- c) die Einführung eines Planungswertausgleichs,
- d) die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer (auf realisierten und nichtrealisierten Bodenwertzuwachs).

Die einzelnen Teile des Gutachtens enthalten jeweils einen Problemaufriß und danach eine begründete Darstellung des vorgeschlagenen Instrumentariums. Ein Anhang enthält eine Übersicht über Beschlüsse bisheriger SPD-Parteitage zum Bodenproblem, eine Sammlung von Äußerungen anderer Parteien etc. zum Bodenproblem und einige Gutachten zu bestimmten Einzelfragen (u.a. Besteuerung nichtrealisierter Gewinne, Überwälzbarkeit oder Kapitalisierbarkeit von Grundbesitzangaben).

Zusammen mit dem Gutachten können bei den angegebenen Stellen bezogen werden folgende Sonderdrucke:

Prof. Dr. Konrad Littmann, Einige Bemerkungen zur Frage der Wertzuwachsbesteuerung

Dr. Hans Jochen Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung (NJW 1972 S. 1544 ff.)

* * *

Bodenrecht. Beiträge zur Reform des Grundeigentums

Zusammengestellt von H. P. Knirsch. Reihe Aktuelle Dokumente de Gruyter, Hrsg. Prof. Ingo v. Münch, Verlag de Gruyter 1972, 203 S. DM 12,50

Dieser sehr instruktive Sammelband enthält die Teile:

I. Vorschläge zur Reform des Bodenrechts – Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen, Juni 1971

II. Vorschläge und Äußerungen der Parteien

III. Vorschläge und Äußerungen anderer Organisationen und Stellen: Kommunalverbände, Bundesverfassungsgericht, Verbände, Gewerkschaften, Kirchen usw.

Die im Juli 1972 veröffentlichten Vorschläge der SPD-Bodenreformkommission sind in diesem Band noch nicht enthalten. Die unter I. abgedruckten Vorschläge des Städtebauministeriums scheinen damit jedoch weitgehend übereinzustimmen.

Herbert Spies

Ankündigung

*Seminar für freiheitliche Ordnung
der Wirtschaft, des Staates und der Kultur e. V.*

30. Tagung

Sommertagung des
Seminars für freiheitliche Ordnung
vom 19. bis 29. Juli 1974
in der Bäuerinnenschule*)
in Herrsching am Ammersee

Thema:

Raum für den Menschen

als gesellschaftliche, kulturelle und
wirtschaftlich-ökologische Frage

*) Die Hauptveranstaltungen finden in diesem Jahr in der *Bäuerinnenschule*, Riederstraße, statt.
Zufahrt: von der Autobahn Fürstenfeldbruck/Dachau-Inning/Ammersee, vor der Einfahrt nach
Herrsching, noch auf der Anhöhe links.

Bodenrecht und Grundgesetz*

Jobst v. Heynitz

Anstelle eines Berichtes über die Arbeit der Gruppe Bodenrecht auf der Sommertagung des Seminars im Jahre 1973 möchte ich das Arbeitsgebiet ankündigen, mit dem sich die Gruppe Bodenrecht auf der kommenden Sommertagung vom 19.–28.7.1974 bei entsprechender Zustimmung der Teilnehmer beschäftigen wird.

Neben den technischen Problemen einer Reform des Bodenrechts, die bisher auf den Tagungen des Seminars für freiheitliche Ordnung und bei der Arbeit der Gruppe Bodenrecht im Vordergrund standen, müssen sich die Befürworter einer Reform des Bodenrechts auch die Frage vorlegen, ob die verschiedenen Maßnahmen mit der Verfassung, im Falle der Bundesrepublik mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Vor allem im politischen Raum kann man eine Diskussion über *Reformfragen des Bodenrechts* kaum bestehen, wenn man der Behauptung, diese oder jene Reformmaßnahme sei verfassungswidrig, nichts entgegenzusetzen hat. Denn im politischen Raum wird zu allererst und aus sehr vordergründigen Motiven heraus behauptet, daß Reformen, vor allem Reformen auf dem Gebiete des Bodenrechts, verfassungswidrig seien.

Mir scheint es deshalb angebracht, einmal, nachdem wesentliche technische Details zur Reform des Bodenrechts erarbeitet sind, das Thema „*Bodenrecht und Grundgesetz*“ in den Mittelpunkt der Arbeit der Gruppe Bodenrecht zu stellen, um den verfassungsrechtlichen Hintergrund zu erhehlen.

Diese Arbeit möchte ich durch folgende Hinweise anregen:

1. Die Behauptung, die zur Reform des Bodenrechts vorgeschlagenen Maßnahmen seien schlechthin oder doch in wesentlichen Teilen mit dem Grundgesetz *unvereinbar*, trifft nicht zu. Das Bundesverfassungsgericht hat Fragen, auf die es bei der Einführung von Reformen zum Bodenrecht ankommt, bereits entschieden. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, daß das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, es gäbe kein „*absolutes*“ Eigentum; als

*) Ankündigung zur Arbeit der Gruppe Bodenrecht.

Eigentum sei nur das durch Artikel 14 Grundgesetz geschützt, was der Gesetzgeber inhaltlich im Rahmen seiner grundgesetzlichen Gesetzgeberbefugnisse als Eigentum ausgestalte (BVerfGE 20, 351, 355, 356; BVerfGE 31, 229, 240)¹. Der Gesetzgeber hat nach Art. 14 GG eine sehr weitgehende Regelungsbefugnis und ist nicht gehindert, bestehende Eigentumsrechte inhaltlich auch mindernd umzugestalten. Das Bundesverfassungsgericht hat folgendes festgestellt (BVerfGE 31, 275, 284, 285): „Die Gewährleistung (des Eigentums) nach Maßgabe des Artikels 14 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz bedeutet nicht Unantastbarkeit einer Rechtsposition für alle Zeiten; sie besagt auch nicht, daß jede inhaltliche Veränderung einer geschützten Rechtsstellung unzulässig wäre. Die konkreten, dem einzelnen Eigentümer zugeordneten und durch die Verfassung garantierten Rechte unterliegen nach Maßgabe des Artikels 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz – im Rahmen noch zu erörternder Grenzen – der Disposition des Gesetzgebers. Diese Vorschrift gibt dem Gesetzgeber zunächst die Befugnis, den Inhalt neuer Rechte zu bestimmen, also solche Rechte zu begründen, die die Gesetze bisher nicht kannten und die für später eintretende Tatbestände generell gelten. Hierin erschöpft sich ihre Bedeutung aber nicht: Sie ermächtigt den Gesetzgeber auch, in bereits begründete Rechte einzugreifen und diesen einen neuen Inhalt zu geben, mit anderen Worten, unter Aufrechterhaltung der Zuordnungsverhältnisse neue Befugnisse und Pflichten festzulegen. Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz besagt nach seinem rechtsgeschichtlichen Zusammenhang mit Artikel 153 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung und seinem Sinn: Die Eigentumsgarantie und das konkrete Eigentum sollen keine unüberwindliche Schranke für die gesetzgebende Gewalt bilden, wenn Reformen sich als notwendig erweisen. Der Gesetzgeber ist bei einem Reformwerk nicht vor die Alternative gestellt, die nach dem bisherigen Recht begründeten subjektiven Rechte entweder zu belassen oder unter den Voraussetzungen des Artikel 14 Absatz 3 Grundgesetz zu enteignen; er kann individuelle Rechtspositionen umgestalten, ohne damit gegen die Eigentumsgarantie zu verstoßen.“

2. Die Grenze für den Gesetzgeber zur Ausgestaltung von Eigentum findet das Bundesverfassungsgericht in den übrigen Bestimmungen des Grundgesetzes. In den Vordergrund rücken hier vor allem das Gleichheitsgebot, das

1) Die grundlegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts werden von diesem in amtlichen Entscheidungssammlungen veröffentlicht. Die amtlichen Entscheidungssammlungen werden nach Bänden geordnet und entsprechend zitiert. Die Abkürzung „BVerfGE 20“ weist auf die Entscheidungssammlung Band 20 hin, die Zahl 351 gibt die Seite 351 an, wo der Beginn der entsprechenden Entscheidung abgedruckt ist, die Zahlen 355 und 356 bezeichnen die Seiten, wo das gebrachte Zitat zu finden ist. Entsprechend weist das Zitat „BVerfGE 31, 229, 240“ auf Band 31, auf den Beginn der abgedruckten Entscheidung auf Seite 229 und auf Seite 240 als Fundstelle des Zitats hin.

Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das Gleichheitsgebot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheinen, für sich genommen, sehr unpräzise zu sein. Dieser Eindruck ist jedoch unbegründet. Das Bundesverfassungsgericht verfügt auf der Grundlage einer funktionalen Betrachtungsweise über sehr präzise Kriterien, mit denen es die Grenzen des Grundgesetzes für die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers präzise bestimmen kann.

Der Begriff funktionale Betrachtungsweise meint folgendes: Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Funktionen der einzelnen Eigentumsobjekte, z.B. von Grundstücken, Urheberrechten, Patenten, Konsumgütern, Betriebsmitteln usw. Es arbeitet die funktionalen Unterschiede der Eigentumsobjekte heraus und bestimmt danach die Grenzen für die Gesetzgebungsbefugnis. Es fragt danach, ob das Eigentum an den jeweiligen Eigentumsobjekten durch eigene Leistung oder auf andere Weise entsteht. Es fragt nach der existentiellen Bedeutung der verschiedenen Eigentumsobjekte, es berücksichtigt die Gefährlichkeit eines Objektes, z.B. bei einem kranken Tier. Bei der funktionalen Betrachtungsweise ist vor allem die Arbeit des Seminars angesprochen, denn die Besonderheiten eines jeden Grundstücks und des Boden allgemein, die das Eigentumsobjekt Grundstück von anderen Eigentumsobjekten unterscheidet, sind in den Arbeiten und Diskussionsbeiträgen des Seminars herausgearbeitet worden. Es könnte Gegenstand der Arbeit der Bodenrechtsgruppe sein, die funktionalen Besonderheiten eines jeden Grundstücks zusammenzustellen.

Diese wenigen Hinweise auf die inhaltliche Arbeit mögen genügen. Ich möchte jedoch anregen, zur Vorbereitung einige Entscheidungen zu lesen. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind greifbar bei den örtlichen Gerichten (Amtsgerichten, Landgerichten, Verwaltungsgerichten), bei Behörden (Landratsämtern, Finanzämtern, Stadtverwaltungen), bei Gewerkschaften, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern und ähnlichen Organisationen und den öffentlichen Bibliotheken.

Die folgenden Entscheidungen bieten sich als Lektüre an:

BVerfGE 14, 263, 275 bis 278; BVerfGE 21, 73, 82 bis 84, BVerfGE 24, 367, 389 bis 400; BVerfGE 25, 112, 117 bis 121; BVerfGE 30, 292, 334, 335; BVerfGE 31, 229, 239, 243, 244; BVerfGE 31, 275, 284 bis 288; BVerfGE 34, 139, 145 bis 148.

Herbert K. R. Müller

– ein Pionier des sozialen Bodenrechts –

Am 15. Mai 1973 ist Herbert K. R. Müller in Braunschweig gestorben. Mit ihm hat das Seminar für freiheitliche Ordnung einen Freund, maßgeblichen Mitarbeiter und Autor zahlreicher grundlegender Aufsätze über ein neues Bodenrecht verloren und vor allem einen engagierten Streiter für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung, die jedem Menschen Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung bietet und dafür gleichen Zugang zu lebensnotwendigen Gütern, wie Grundstücken, Bildung und Arbeit garantiert.

Anfang der 50er-Jahre hat es in der Bundesrepublik breit angelegte Bestrebungen gegeben, das Bodenrecht zu reformieren. Es stand eine grundlegende Reform des Bodenrechts auf dem Programm. Diese Bemühungen fielen mit den Reformbestrebungen auf anderen Rechtsgebieten zusammen; man denke an die Mitbestimmungsdebatten, die zum Erlaß des Montan-Mitbestimmungsgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes führten. Der Gegenstand der Reformbestrebungen auf dem Gebiete des Bodenrechts war der Erlaß eines Baugesetzes, das sowohl die Möglichkeit für eine raumordnende und städtebauliche Planung als auch die Verteilung des Grundstückseigentums verbessern und eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungsgewinnen vorsehen sollte. Neben Wilhelm Dittus, dessen Namen der erste Entwurf des Baugesetzes getragen hat, Johannes Lubahn, Oswald v. Nell-Breuning, um nur einige Namen zu nennen, gehörte Herbert K. R. Müller zu den engagierten Vertretern für eine umfassende Reform des Bodenrechts.

Drei Gesetzentwürfe wurden in dieser Zeit diskutiert. Der eine Entwurf war der bereits erwähnte Referentenentwurf eines Baugesetzes, der unter Leitung von Wilhelm Dittus zustandekam und deshalb seinen Namen trug. Johannes Lubahn hatte ein Gesetz zur Einführung einer Grundrentenabgabe vorgeschlagen. Als dritter Vorschlag wurde das Gesetz zur Einführung einer Rentenzuwachsabgabe diskutiert, mit dem Herbert K. R. Müller in die Reformdiskussion eingegriffen hatte. Dieser Vorschlag ist enthalten in dem Hauptwerk von Müller „Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken“, herausgegeben von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen 1952¹.

1) Der Vorschlag auf Einführung der Rentenzuwachsabgabe ist auch veröffentlicht in Fragen der Freiheit, Heft 52/53, Seite 64 ff.

Müller beteiligte sich an der Reformdiskussion dieser Zeit auch mit zahlreichen Aufsätzen in Spezialzeitschriften des Bau- und Bodenrechts und des Vermessungswesen. Er wurde zu Forschungsarbeiten und Stellungnahmen herangezogen, z.B. als Mitarbeiter beim Gutachten zum Entwurf des Baugesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, erstellt im Auftrage des Bundeswohnungsbauministeriums von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, erschienen beim Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen, 1952. Die Arbeiten von Müller sind in Fachzeitschriften und Büchern dieser Zeit diskutiert, häufig aus weltanschaulichen Gründen kritisiert worden.

Das Engagement von Herbert K. R. Müller für eine Reform des Bodenrechts wurde begründet durch seine persönliche Begegnung mit Silvio Gesell (1862–1930) und die Begegnung mit dessen Vorstellungen in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg. Seit dieser Zeit hat sich Müller in Vorträgen, Aufsätzen, Schriften und bei Forschungsarbeiten für die Reform des Bodenrechts eingesetzt. Seine erste größere Aufgabe war die Beteiligung am Bodenrechtsgutachten der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung von 1940–1943. In diese Zeit fiel auch die Veröffentlichung seines ersten Buches mit bodenrechtlichem Inhalt „Die Städtische Grundrente“, Verlagsgesellschaft Rudolf Müller, Eberswalde 1942.

Wenn wir in die Zeit von 1950–1955 zurückkehren, so sehen wir, wie der vom neoliberalen Geist getragene Reformeifer nachließ. 1953 gewann Adenauer mit der CDU die zweite Bundestagswahl, wenn auch die CDU nicht die absolute Mehrheit erreichte. Die restaurativen Kräfte gewannen im Zuge des Mottos „Zuerst der Wiederaufbau des zerstörten Deutschlands, danach gesellschaftspolitische Reformen“ wieder an Boden. Ebenso, wie mit dem Erlaß des Montan-Mitbestimmungsgesetzes im Jahre 1951 und des schon nicht mehr so weitgehenden Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1952 der Reformzug auf dem gewerblichen und arbeitsrechtlichen Sektor zunächst einmal zum Stehen gekommen war, stockte die Reform auf dem Gebiete des Bodenrechts. Größere Reformvorhaben wurden zurückgestellt. Man entschloß sich eine Teilreform durchzuführen und erließ 1953 das sogenannte Baulandbeschaffungsgesetz, das wesentliche Reformansätze enthielt und – vom Standpunkt der Reform des Bodenrechts aus betrachtet – einen Fortschritt darstellte. Jedoch war von den Gegnern der Reform des Bodenrechts auf diese Weise Zeit gewonnen worden. Das Baulandbeschaffungsgesetz trägt den Stempel der Wiederaufbauphase, weil es die Beschaffung von Bauland zum Wiederaufbau fördern sollte, und nur dadurch ist es überhaupt gelungen, es einzuführen. Unmittelbar nach dem Erlaß wurde das Baulandbeschaffungsgesetz und seine Anwendung sofort als angeblich mit dem Grundgesetz unvereinbar bekämpft.

In der Zeit nach 1957, als die CDU mit Adenauer als Sieger aus der Bundestagswahl mit absoluter Mehrheit hervorging, verstärkte sich der Druck

gegen Reformen des Bodenrechts von Seiten der Grundeigentümer aus allen politischen Lagern. Zwar fand eine breit angelegte Reformdiskussion zum Entwurf des Bundesbaugesetzes, dem Nachfolgeentwurf zum Baugesetzentwurf von Wilhelm Dittus, statt. Doch blieb der Entwurf des Bundesbaugesetzes in seinen reformerischen Ansätzen schon hinter dem Dittus-Entwurf zurück. Während der Diskussion des neuen Entwurfs und in der Bundestagsberatung wurde das wesentliche Reformteilstück „Planwertausgleich“ bekämpft und schließlich aus dem Gesetz herausgenommen, so daß 1960 das Bundesbaugesetz ohne Planwertausgleichsregelungen erlassen wurde. Die durch das Bundesbaugesetz anstelle des Planwertausgleiches eingeführte Baulandsteuer, die von vornherein nicht geeignet war, wesentlich zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungsgewinnen beizutragen und dies nach ihrem Zweck auch gar nicht sollte, wurde 1964 rückwirkend zum 1. Januar 1963 aufgehoben. Das Bundesbaugesetz hat sich zwar als Planungsgesetz bewährt und insoweit die Reform des Bodenrechts erheblich vorangebracht. Aber im übrigen stellt das Bundesbaugesetz keinen reformerischen Fortschritt dar, sondern eher einen Rückschritt, weil einmal auch das fortschrittliche Baulandbeschaffungsgesetz durch das Bundesbaugesetz aufgehoben und zum anderen die täglich teurer werdende Reform des Bodenrechts um Jahre durch das Bundesbaugesetz verzögert wurde. Das vor 1960 und kurz danach als „Jahrhundertgesetz“ gelobte Bundesbaugesetz war schon beim Erlaß reformbedürftig, wie auch heute allgemein und freimütig zugegeben wird².

Gegen die Demontage reformerischer Ansätze hat Herbert K. R. Müller in den Jahren zwischen 1950 und 1960 mit Oswald v. Nell-Breuning, Pohl, Lüdke, Göderitz, Peters und anderen gekämpft, aber vergebens. Es muß für ihn bedrückend gewesen sein, die Entwicklung des Bodenrechts und der Reformdiskussion von 1950 bis zum Erlaß des Bundesbaugesetzes 1960 erlebt zu haben und mitanzusehen zu müssen, wie sich die von ihm vorausgesagte lautlose Vermögensverteilung zugunsten der Bodeneigentümer und zu Lasten der Nachfrage nach Grundstücksnutzung, z.B. der Eigenheimerwerber, der Mieter, der gewerblichen Unternehmen, über die private Abschöpfung von Bodenwertsteigerungsgewinnen aufgrund der Grundstückspreisexplosion nach dem zweiten Weltkrieg bis heute abspielte.

Müller hat auch nach 1960 nicht aufgegeben. Er engagiert sich weiter in Vorträgen, Aufsätzen und Schriften für die Reform des Bodenrechts. Er veröffentlichte u.a. die Schriften „Das Bodenproblem einst und jetzt“, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Informationen für Kultur, Wirtschaft und Politik, Hamburg 1963, und „Beiträge zur Lösung der Boden-

2) Die Entwicklung des Bodenrechts von 1945 bis 1964 hat Müller in den Fragen der Freiheit Heft 51, Seite 29 ff., Heft 52/53, Seite 53 bis 60, dargestellt.

frage“ in Informationen für Kultur, Wirtschaft und Politik, Hamburg 1966³. Diese Arbeiten haben ihm wieder eine gewisse Resonanz in der Öffentlichkeit eingetragen. Er unternahm Vortragsreisen und übernahm Forschungsarbeiten. Kurz vor seinem Tode hatte er eine Vortragsreise in die Schweiz und nach Westdeutschland abgeschlossen.

Herbert K. R. Müller war es noch vergönnt zu erleben, wie die Mitte der 50er-Jahre abgebrochenen Reformbestrebungen Ende der 60er- und Anfang der 70er-Jahre wieder aufgenommen wurden und mit dem wieder in Fahrt kommenden Reformzug auf allen Rechtsgebieten auch die Reform des Bodenrechts wieder in Gang kam. Vielleicht war das Erlebnis zu sehen, wie auch seine Vorschläge unter anderem Namen (limitiertes Vorkaufsrecht statt gemeindliches Vorkaufsrecht, Bodenwertzuwachssteuer statt Rentenzuwachsabgabe) wieder diskutiert wurden, für ihn eine gewisse Genugtuung. Die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes im Jahre 1971 hat er noch erlebt; an den Vorarbeiten war er beteiligt, als er Mitarbeiter an der Forschungsarbeit über Altstadtsanierungen im Auftrage des Bundeswohnungsbauministeriums unter Leitung von Professor Göderitz in den Jahren 1956 bis 1959 war. Zu den Reformvorschlägen der SPD hat er in Aufsätzen noch Stellung genommen.

Herbert K. R. Müller kannte das Bodenrecht nicht nur aus theoretischen Studien, sondern als Praktiker auf verschiedenen Ebenen. Geboren im Jahre 1902 in Neuruppin/Brandenburg, 30 km nordwestlich von Berlin, schloß er dort eine kaufmännische Lehre ab und vervollständigte seine Ausbildung in Berlin, u.a. bei der Deutschen Girozentrale. Ab 1926 gehörte er zunächst als Finanzsachbearbeiter und später als Vertreter des Direktors der Geschäftsleitung der Kreissiedlungsgesellschaft Ruppın an; diese Tätigkeit löste 1939 die Übernahme der Geschäftsführung der Gemeinnützigen Wohnungsbau-gesellschaft Bernau bei Berlin ab. Nach Kriegsteilnahme und Gefangenschaft wurde er zum Verwaltungsdirektor und Kreiskämmerer des Landkreises Neuruppin bestellt. 1949 ließ sich Müller in Braunschweig mit seiner Familie nieder und wurde 1950 bei der Stadtverwaltung Braunschweig zum Sachverständigen für die Bewertung von Grundstücken und später auch für dieses Sachgebiet zum öffentlich-vereidigten Sachverständigen ernannt. Diese Stellung hat Müller bis zum Eintritt in den Ruhestand im Jahre 1966 bekleidet.

Auf dem Gebiete der Grundstücksbewertung hat Herbert K. R. Müller einen großen Namen erworben. Er entwickelte ein Bewertungsverfahren, das unter dem Namen „Braunschweiger Verfahren“ bekannt geworden ist. Veröffentlicht wurde dieses Verfahren erstmals in „Die Bewertung des Grund

3) Diese beiden Arbeiten sind in Heft 51, 52/53 und 54/55 der Fragen der Freiheit ebenfalls veröffentlicht. Weiter Beiträge von Müller sind in Heft 58, 64/65, 72, 80 und 90 enthalten.

und Bodens in der Stadt Braunschweig“, „Denkschrift der Stadt Braunschweig, 1950. Dargestellt ist das Verfahren auch in dem oben erwähnten Hauptwerk von Müller „Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken“, Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen 1952⁴. Spezialschriften für Grundstücksschätzer sind „Die Baulandbewertung“, Verlag Herbert Wichmann, Berlin 1955, und „Die Bewertung von Baugrundstücken“, Theodor Oppermann Verlag, Hannover-Kirchrode 1968.

Seine Erfahrung und sein Name auf dem Gebiete der Grundstücksbewertung führten zu einer umfangreichen Gutachtertätigkeit. Er wurde von verschiedenen Gerichten als Sachverständiger zugezogen. Das „Braunschweiger Verfahren“ wird von den nach dem Bundesbaugesetz in Landratsämtern und kreisfreien Städten eingerichteten Gutachterausschüssen für die Erstellung der Richtwerte von Grundstücken angewendet. Geehrt wurde Müller für seine Arbeiten auf dem Gebiete der Grundstücksbewertung durch die Ernennung zum ehrenamtlichen Mitglied der Gutachterausschüsse der Städte Braunschweig und Wolfsburg.

Wer weiß, welche zentrale Bedeutung Bewertungsfragen für die Reform des Bodenrechts haben, kann ermessen, wie verdienstvoll die Arbeit von Müller auf dem Gebiete der Grundstücksbewertung auch für die Reform des Bodenrechts ist.

Herbert K. R. Müller hat sich neben seinem Hauptanliegen, der Reform des Bodenrechts, und seiner Tätigkeit als Bewertungsspezialist auch Fragen der allgemeinen Wirtschaftsordnung, speziell der Währungs- und Geldordnung, gewidmet und folgte darin den Vorstellungen von Silvio Gesell.

Das Seminar für freiheitliche Ordnung möchte Herbert K. R. Müller mit diesem Beitrag danken für seine Bemühungen um eine Reform des Bodenrechts und speziell für seine Mitarbeit an Veranstaltungen des Seminars und seine Beiträge in den Heften dieser Zeitschrift.

Jobst v. Heynitz

4) Die Darstellung in diesem Buch findet sich auf Seite 155 ff.

Die Mitarbeiter dieses Heftes:

Heinz-Hartmut Vogel, Dr. med. Bad-Boll

Volker Schmidt, Dr. sc. pol., Leiter „Planungsangelegenheiten“ im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn

Gerhardus Lang, Dr. med., Boll

Franz Mai, Dr. phil., Intendant des Saarländischen Rundfunks, Saarbrücken

Paul Ludwig Weinacht, Prof. Dr. phil., Pädagogische Hochschule Freiburg/Brg.

Karl Walker, Publizist, Altenahr, Engelsley

Fritz Penserot, Kaufmann, Kirn/Nahe

Jobst v. Heynitz, Notar, München Isartorplatz 8

Herbert Spies, Dipl. Volkswirt, Wuppertal, Amalienstraße 10

Das Professorenngremium:

Ernst Dürr, Prof. Dr. rer. pol., Direktor des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik, Universität Erlangen/Nürnberg

Herbert Giersch, Prof. Dr. rer. pol., Direktor des Instituts für Weltwirtschaft, Universität Kiel

Ottmar Issing, Prof. Dr. rer. pol., Vorstand des Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Universität Erlangen/Nürnberg

Joachim Starbatty, Dr. rer. pol., Lehrbeauftragter des Instituts für Wirtschaftspolitik, Universität zu Köln

Ludwig Erhard, Prof. Dr. rer. pol., Altbundeskanzler, Bonn

Ernst Helmstädter, Prof. Dr. rer. pol., Direktor der Forschungsstelle für allgem. und textile Marktwirtschaft, Universität Münster/W.

Alfred Müller-Armack, Prof. Dr. rer. pol., Staatssekretär a.D., Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln

Christian Watrin, Prof. Dr. rer. pol., Direktor des wirtschaftspolitischen Seminars der Universität zu Köln

Hans Willgerodt, Prof. Dr. rer. pol., Direktor des wirtschaftspolitischen Seminars der Universität zu Köln

Vorankündigung Nr. 111

Arzneimittelgesetzgebung und Therapiefreiheit

Dr. med. K. Buchleitner, Pforzheim

„Das geplante Arzneimittelgesetz und seine Auswirkungen auf die Therapiefreiheit des Arztes“

Dr. med. Paul Mössinger, Heilbronn

„Der Nachweis der Wirksamkeit in der Homöopathie“

Professor Dr. med. Herbert Hensel, Marburg

„Arzneimittelsicherheit und medizinische Wissenschaft“

Privatdozent Dr. med. Gerhard Kienle, Herdecke

„Arzneimittelsicherheit und Gesellschaft“

Professor Dr. jur. Gerhard Leibholz, Göttingen

Richter am Bundesverfassungsgericht a. D. (1951–1971),

„Arzneimittelsicherheit und Grundgesetz“

– Zur Rechtslage der Naturheilmittel in der

Reform des deutschen Arzneimittelgesetzes –

Ergebnisse eines Rechtsgutachtens

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in „Fragen der Freiheit“ Nr. 1 bis 100 erschienenen Beiträge befindet sich in Heft 99/100 Weihnachten 1972

Fragen der Freiheit, Zweimonatsschrift,
Herausgeber für das Seminar für freiheitliche Ordnung
Diether Vogel †, Lothar Vogel, Heinz Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung, 7325 Eckwälden/Bad Boll
Boslerweg 11, Telefon (0 71 64) 25 72

Preis: Jahresabonnement DM 24,-, sfr. 28,-, ö.S. 180,-
einschließlich Versandkosten

Einzelhefte: DM 4,50 / sfr. 5,50 / ö. S. 35,-

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 / BLZ 610 500 00

Postscheck: Seminar für freiheitliche Ordnung, Eckwälden/Bad Boll
Postscheckamt Frankfurt am Main 2614 04-602
Schweiz: 30-307 31 Postscheckamt Bern
Österreich: H. Vogel-Klingert, Eckwälden/Bad Boll
Postsparkassenamt Wien 7 939 686

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle, CH Zürich-Zollikerberg, Weiherweg 4

Herstellung: Anton Hain KG, Meisenheim am Glan

