

Lösung der Bodenfrage im Sinne des Privateigentums und der Sozialen Marktwirtschaft. *

Welche Bodenordnung passt zur Wettbewerbsordnung?

Die Notwendigkeit dieser Fragestellung ist jedem klar, dem die Begriffe der »Interdependenz der Ordnungen«, der »Systemgerechtigkeit«, der »Ordnungskonformität«, der »Wettbewerbsverzerrung« usw. geläufig sind. Die Antwort kann hier nicht in aller wünschenswerten Ausführlichkeit, sondern nur in Form einer Gedankenskizze gegeben werden. Dem wirtschaftlich geübten Leser wird es nicht schwer fallen, in der eingeschlagenen Richtung selbstständig weiterzudenken.

Red.

1. Inwiefern entspricht und inwiefern widerspricht die heutige Bodenreform den Prinzipien der Wettbewerbsordnung?

Die heutige Bodenordnung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Boden im Eigentum von Privatpersonen steht und die Grundrente den jeweiligen Eigentümern zufließt. Weil die Grundrente den Privateigentümern zufließt, hat der Boden für sie einen Kapitalwert. Sie können den Boden vererben, veräußern, vermieten oder verpachten; sie können ihre Grundstücke teilen und die Grundstücksgrenzen im Einvernehmen mit den Nachbarn ändern. Eine Enteignung durch die öffentliche Hand kann nur zu bestimmten Zwecken und nur gegen Entschädigung erfolgen. Auch jede Beeinträchtigung des Nutzungswertes des Bodens durch öffentliche Planungsmaßnahmen hat eine Entschädigungspflicht zur Folge. Steigt der Wert eines Grundstückes durch öffentliche Planungsmaßnahmen, so hat der Private normalerweise keinen *Wertausgleich* an die öffentliche Hand zu entrichten.

Es entspricht der Wettbewerbsordnung, dass die Privaten volles Verfügungsrecht über den Boden besitzen und dass jedermann ohne Genehmigung der öffentlichen Hand berechtigt ist, grundsätzlich jedes Grundstück zu erwerben (Ausnahmen im Bereich der Landwirtschaft). Dadurch sind die Freizügigkeit und die Freiheit der Standortwahl für wirtschaftliche Unternehmungen gewährleistet – beides Grundprinzipien der Wettbewerbsordnung. Auch dass Enteignungen nur gegen Entschädigung erfolgen können,

* Aus »evolution« Nr. 74, Bern 1964

ist wegen der Chancengleichheit im Wettbewerb eine unerlässliche Regelung.

Wettbewerbsverzerrungen haben jedoch das Fehlen eines Wertausgleichs zur Folge. Die Chancengleichheit der Wettbewerber wird durch die öffentliche Hand gröblich verletzt, wenn sie, wie es häufig geschieht, einem von ihnen Planungsvorteile zuwendet, z.B. die Ausnahmegenehmigung, im Stadtzentrum ein Geschäftshochhaus zu bauen, ohne die dadurch hervorgerufene Erhöhung der Bodenrente des betreffenden Grundstücks laufend abzuschöpfen, um dadurch einen Wertzuwachs des Grundstücks zu verringern, oder wenigstens den Bodenwertzuwachs (den Kapitalwert der Bodenrentenerhöhung) zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen.

Eine noch viel schwerwiegendere Beeinträchtigung der Startgleichheit im wirtschaftlichen Wettbewerb aller Menschen untereinander liegt darin, dass die Grundrente den privaten Eigentümern des Bodens verbleibt. Die Güter der Natur sind dadurch nur einem Teil der Menschheit kostenlos zugänglich, der andere Teil der Menschheit muss dafür bezahlen. Man kann das nicht besser begründen, als es der große Liberale J. St. Mill¹ getan hat:

»Wenn man von der Heiligkeit des Eigentums spricht, so sollte man immer bedenken, dass dem Landeigentum diese Heiligkeit nicht in demselben Grade zukommt. Kein Mensch hat das Land geschaffen. Es ist das ursprüngliche Erbteil des gesamten Menschengeschlechts . . . Es ist für Niemanden eine Bedrückung, ausgeschlossen zu sein von dem, was Andere hervorgebracht haben. Sie waren nicht verpflichtet, es für seinen Gebrauch hervorzubringen, und er verliert nichts dabei, dass er an Dingen keinen Anteil hat, welche sonst überhaupt nicht vorhanden sein würden. Allein es ist eine Bedrückung, auf Erden geboren zu werden, und alle Gaben der Natur schon vorher in ausschließlichen Besitz genommen und keinen Raum für den neuen Ankömmling freigelassen zu finden.«

Um leben zu können braucht der Mensch einen Platz auf der Erde, wo er wohnen und arbeiten kann, und er muss einen Anteil an den Naturschätzen haben. Da jeder Mensch das gleiche Lebensrecht besitzt, hat er Anspruch auf Startgleichheit im wirtschaftlichen Wettbewerb, und das heißt: Er hat Anspruch darauf, einen Anteil am Boden und seinen Schätzen zu erhalten, der wertmäßig dem Anteil aller übrigen Menschen entspricht. Eine Aufteilung in Natur ist in der modernen Verkehrswirtschaft nicht möglich, wohl aber ein Wertausgleich in Geld durch Umverteilung der Grundrente zu gleichen Teilen auf den Kopf der Erdbevölkerung.

Dass die Grundrente den Bodeneigentümern verbleibt, hat noch einen weiteren ordnungspolitischen Nachteil. Die marktwirtschaftliche Wettbe-

¹ Politische Ökonomie, Buch II, Kap. II § 6

werbsordnung funktioniert nur so lange, wie das Individualinteresse zu Handlungen veranlasst, die im Allgemeininteresse liegen. Im Allgemeininteresse muss der Bodenmarkt beweglich sein, damit der Boden auch tatsächlich zum besten Bewirtschafter wandert. Eine Zurückhaltung des Bodens von der – gesamtwirtschaftlich betrachtet – höchstmöglichen Nutzung, d. h. eine Hortung, darf es angesichts der Knappheit und Unvermehrbarkeit des Bodens nicht geben. Es gibt sie aber heute in erschreckendem Maße, weil es fast nur Vorteile hat und kaum eine Last bedeutet, Bodeneigentümer zu sein: Wer sein Grundstück gesamtwirtschaftlich richtig nutzt, hat zwar den größtmöglichen Gewinn (Bodenrente) – insofern funktioniert die marktwirtschaftliche Ordnung auch hier –, wer es jedoch ungeschickt oder gar nicht nutzt, hat deshalb noch keinen Verlust, sondern nur einen kleineren oder gar keinen Gewinn. Das Gewinninteresse allein reicht zur Steuerung der Wanderung des Bodens zum besten Bewirtschafter nicht aus! Ungenügende Nutzung muss dem schlechten Nutzer Verluste bringen, sonst gibt er den Boden nicht auf. Mit einem hohen Verkaufserlös ist er oft nicht zu locken; der läuft ihm nicht weg und wird nach einigen Jahren weiterer ungenügender Nutzung eher höher sein. Die heutige Bodenordnung wirkt dem Hang zum schlechtgenutzten Bodeneigentum nicht entgegen. Ihr fehlt die Peitsche des Verlustes. Sie ist unvollkommen.

II. Inwiefern entsprechen und inwiefern widersprechen die verschiedenen Bodenreformvorschläge den Prinzipien der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung?

1. Bloße Umverteilungen des Großgrundbesitzes auf mittelständische Existenzen sind keine ausreichende Lösung. Ein wertmäßig gleicher Anteil jedes Menschen an der Erde und ihren Schätzen kann in einer modernen Verkehrswirtschaft auf diesem Wege auch nicht annähernd erreicht werden. Die Wanderung des Bodens zum besten Bewirtschafter wird dadurch nicht gefördert.

2. Eine Verstaatlichung des Bodens mit folgender staatlicher Nutzung – wie im Ostblock – ist der Tod jeder marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung.

3. Lassen sich öffentliches Bodeneigentum und private Bodennutzung mittels des Erbpacht- und Erbbaurechts so verbinden, dass nicht gegen Prinzipien der Wettbewerbsordnung verstoßen wird?

Die Überführung in öffentliches Eigentum verstößt dann nicht gegen Prinzipien der Wettbewerbsordnung, wenn sie im Wege des Kaufes zu Marktpreisen, möglicherweise gefördert durch ein öffentliches Vorkaufs-

recht, oder im Wege der Enteignung unter Entschädigung zum Marktwert erfolgt.

Wird die Erbpacht der tatsächlich erzielbaren Grundrente laufend angepasst, dann ist die *Planungsneutralität* der Bodenordnung erreicht und es besteht die Möglichkeit der Rückverteilung der von der Öffentlichkeit eingezogenen Grundrente zu gleichen Teilen auf den Kopf der (Erd-)Bevölkerung, sodass jeder Mensch einen wertmäßig gleichen Anteil an der Erde und ihren Schätzen erhält. – Wird der Pachtzins dagegen im Einzelfall nach politischen oder sozialen Gesichtspunkten festgesetzt, so entsteht eine neue Privilegienordnung, die gegenüber der traditionellen Bodenordnung noch den Nachteil größerer Abhängigkeit des Einzelnen vom Staate hat. Die Chancengleichheit im Wettbewerb wäre gröblich verletzt, ebenso die Freizügigkeit und die Freiheit der Standortwahl.

Die Freizügigkeit und die Freiheit der Standortwahl werden auch dann verletzt, wenn die Weitergabe des Erbpacht- oder Erbbaurechts von einem Privaten an einen anderen Privaten nur mit öffentlicher Genehmigung erfolgen kann. Eine staatliche »Platzanweisung« kann nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Ausgabe der Erbpacht- und Erbbaurechte im Wege der öffentlichen Versteigerung erfolgt und die Erbpacht- und Erbbaurechte uneingeschränkt vererbt, gehandelt, vermietet und verpachtet werden können. Unter dem Druck des Erbpachtzinses, der sich laufend der tatsächlich erzielbaren Grundrente anpasst, und des Wettbewerbs, wandert der Boden dann zum besten Wirt, ohne dass nennenswerte Spekulationsgewinne entstehen können: Wer nicht fähig oder nicht willens ist, das Erbpacht- oder Erbbaugrundstück voll zu nutzen, der erwirtschaftet eine geringere als die erzielbare Grundrente, also weniger als er als Pachtzins zu zahlen hat; er erleidet Verluste und wird dadurch zur Aufgabe des Grundstücks veranlasst.

Es zeigt sich, dass der Reformvorschlag, soweit wir ihn bisher besprochen haben, erhebliche Gefahren für die Wettbewerbsordnung enthält, dass diese Gefahren jedoch durch eine strenge Ausgestaltung des Erbpacht- und Erbbaurechts ausgeschaltet werden können. Von diesem Reformvorschlag gehen aber weitere Störungen der Wettbewerbsordnung aus, die sich nicht beheben lassen.

Da ist zunächst zu erwähnen, dass die Parzellierung der Grundstücke mit Notwendigkeit vor ihrer Ausgabe im Erbpacht- oder Erbbaurecht durch die öffentliche Hand erfolgen muss. Die zweckmäßigste Grundstücksgröße bildet sich demnach nicht im Wettbewerb heraus; die Grundstücksgrenzen sind für die Privaten unverrückbar. Das geht über die unvermeidliche Kompetenz der öffentlichen Hand zur Stadt- und Landesplanung hinaus und ermöglicht bereits einen milden Standortdirigismus.

Besonders unbefriedigend ist aber für den, der sich eine Ordnung wünscht, die wie die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung möglichst geringe Reibungsflächen hat, dass das Erbpacht- bzw. Erbbaurecht einmal endet und dann alle mit dem Grundstück festverbundenen Investitionen des Pächters mit Notwendigkeit in das Eigentum des Bodeneigentümers fallen; z. B. geht das auf einem Erbbau-Grundstück errichtete Haus des Pächters in das Eigentum des Verpächters über. Anders ist es nicht einzurichten, weil der Pächter die festverbundenen Investitionen beim Ende der Pacht nicht mitnehmen kann. Getrenntes Eigentum an Boden und festverbundenen Investitionen ist nur mittels des Erbpacht- oder Erbbaurechtes möglich. Die Trennung endet mit dem Ende des Pachtverhältnisses. Das Ende des Pachtverhältnisses bedeutet also praktisch eine Enteignung des Pächters. Da er diese Enteignung voraussieht, macht er in den letzten Jahren möglichst keine Aufwendungen für sein Haus; er lässt es verkommen. Die marktwirtschaftliche Funktion des Privateigentums am Boden ist außer Kraft gesetzt: dass jeder den Boden pfleglich behandle und durch Investitionen seinen Wert erhöhe. – Auch mit einer Entschädigung des Pächters ist das Problem nicht restlos befriedigend zu lösen. Der Pächter wird dann zwar bis zuletzt die notwendigen Erhaltungsinvestitionen vornehmen, aber es bleibt unbefriedigend, dass sich die Höhe der Entschädigung nicht marktmäßig ermitteln lässt und deshalb mit Sicherheit am Ende der Pachtzeit Streit über ihre Höhe entsteht.

Ungut ist aber auch schon, dass überhaupt eine Enteignung des Pächters erfolgen muss; auch Enteignungen gegen Entschädigung sind Eingriffe in die persönliche wirtschaftliche Freiheit, die nur gerechtfertigt sind, wo es gilt, eine Ungerechtigkeit zu beseitigen, oder wo ein überragendes Interesse der Allgemeinheit sich anders nicht verwirklichen lässt. Hier sind die Eingriffe zwar von vorneherein voraussehbar, aber für den Einzelnen trotzdem unvermeidlich und daher trotz der Vorhersehbarkeit bedrückend. Man denke nur daran, dass z. B. ein Haus nicht nur einen wirtschaftlichen, sondern auch einen ideellen Wert für den Besitzer hat, für den er keine Entschädigung bekommen kann.

Und was soll die öffentliche Hand mit dem Grundstück mit mehr oder weniger brauchbaren festgebundenen Investitionen anfangen? *Bernoulli*² hat für Städte den Vorschlag gemacht, die Stadt solle es so einrichten, dass alle Erbbauverträge eines Quartiers zur gleichen Zeit ablaufen, und dann alle Häuser einreißen und das ganze Quartier nach neuen Stadtplänen in

² Hans Bernoulli. Die organische Erneuerung unserer Städte, 2. Aufl. 1949, Julius Hoffmann Verlag Stuttgart, und: Die Stadt und ihr Boden, 2. Aufl. 1949, Verlag für Architektur Erlenbach-Zürich.

einem Zuge neu bebauen. Der Vorschlag imponiert durch seine Rigorosität; zugleich liegt in dieser Rigorosität seine Schwäche. Er führt keineswegs zu einer »organischen« Erneuerung unserer Städte, sondern zu einer recht willkürlichen, denn rigorose Planungen, die vor dem gewachsenen Bild einer Stadt nicht haltmachen, sind nun einmal willkürlich. Es darf auch nicht übersehen werden, dass unterschiedliche Bauweisen durchaus zu unterschiedlicher Lebensdauer der Gebäude führen, sodass die Rigorosität recht unwirtschaftlich sein kann. Vor allem aber scheint mir eine laufende Anpassung der Stadtpläne an die sich verändernden Bedürfnisse und die langsame Anpassung des Stadtbildes an die Stadtpläne mit jedem einzelnen Neubau oder Umbau eines Hauses doch realistischer und »organischer« zu sein. Die wenig tiefgreifenden Eingriffe, die das Gesicht eines ganzen Straßenzuges oder Stadtviertels verändern, werden zweckmäßigerweise schon dann, wenn sie notwendig werden, im Wege der Enteignung vorbereitet und nicht bis zum Ablauf der Erbbaurechtsverträge verschoben.

Wenn somit der Vorschlag Bernoullis, jedenfalls für die Mehrzahl aller Fälle, als zu rigoros ausscheidet – was tut der Staat nach dem Ablauf der Pachtzeit? Eine Eigennutzung, z. B. durch Vermietung der Häuser, wäre ihm untersagt; sie widerspräche der Wettbewerbsordnung. Er müsste also das Grundstück unter gleichzeitigem Verkauf der festverbundenen Investitionen erneut verpachten – und zwar, um die Ungerechtigkeiten der Enteignung weitgehend zu mildern, möglichst an den bisherigen Pächter, dem man ein »Vorpachtrecht« nach dem Vorbild des Vorkaufsrechts zugestehen müsste.

Wozu dann aber das ganze Hin und Her? Das kann uns nur eine allgemeine Überlegung erklären: Bei einem Miet- oder Pachtverhältnis stehen die Miet- oder Pachtzinsvereinbarung und die Vereinbarung einer bestimmten Dauer oder Kündigungsfrist in einem engen Zusammenhang. Die Begrenzung der Laufzeit sichert für die Dauer der Laufzeit einen feststehenden Zins und für den Zeitpunkt des Ablaufs die Möglichkeit zu neuen Verhandlungen über den Zins und zur Anpassung des Zinses an die Marktverhältnisse. Dieser Sinn der Begrenzung der Pachtzeit fällt weg, wenn die Änderung des Pachtzinses zur Anpassung an die Entwicklung der Grundrente auch jederzeit während der Pacht durchgesetzt werden kann!³

Wenn ein privater Bodeneigentümer ein Erbbaurecht gewährt, hat die zeitliche Begrenzung noch einen anderen guten Sinn: Irgendwann soll der

³ Es ist daher ganz folgerichtig, dass die deutsche Erbbaurechtsverordnung von 1919 in § 9 Abs. II Satz 1 bestimmt: »Der Erbbauzins muss nach Zeit und Höhe für die ganze Erbbauzeit im voraus bestimmt sein«. Allerdings ist das deutsche Erbbaurecht damit ungeeignet, die Grundrente mit hinreichender Genauigkeit zugunsten der Allgemeinheit zu erfassen.

Eigentümer wieder die volle Dispositionsgewalt erhalten, damit er sich dann auch für eine Eigennutzung entscheiden kann. – Für die öffentliche Hand kommt eine wirtschaftliche Eigennutzung grundsätzlich nicht in Frage. Und wo der Boden für öffentliche Zwecke gebraucht wird, kann nicht bis zum Ablauf der Erbbauverträge gewartet werden; die Erbbaurechte müssen enteignet werden.

Es ergibt sich also, dass eine zeitliche Begrenzung der Erbbaurechte unpraktisch und sinnlos ist, wenn der Boden in öffentlicher Hand ist und eine wettbewerbskonforme Bodenpolitik betrieben wird. Es wäre zweckmäßig »Ewige Erbpacht- und Erbbaurechte« einzuführen. Als Zweck der Trennung von Bodeneigentum und Bodennutzung mittels der Erbpacht- und Erbbaurechte bleibt bei wettbewerbskonformer Bodenpolitik nur die Abschöpfung der Grundrente zugunsten der Allgemeinheit (evtl. mit dem Ziel der Rückverteilung) übrig.

4. Den Prinzipien der Wettbewerbsordnung entspricht eine Bodenwertsteuer am besten.

Das Bodeneigentum bleibt den Privaten. Sie haben aber eine laufende Abgabe zu zahlen, die sich nach dem Wert des nackten Bodens richtet. Der Marktwert des Bodens ist nämlich das untrüglichste Zeichen für die Höhe der erzielbaren Grundrente. Wird sie durch die Abgabe völlig abgeschöpft, so sinkt der Bodenwert auf Null – der Boden verliert seinen Kapitalwert; auch bei der Einführung der Bodenwertsteuer ist also eine Entschädigung der Bodeneigentümer in Höhe des Marktwertes erforderlich. Wird die Abgabe jeweils entsprechend der Entwicklung der Grundrente geändert, so bleibt der Wert des nackten Bodens stets Null, sodass nennenswerte Spekulationsgewinne – ebenso wie bei entsprechender Handhabung der Erbpacht- und Erbbaurechte – nicht erzielt werden können. Die laufende Anpassung der Bodenwertsteuer an die Entwicklung der Grundrente sichert auch die Wettbewerbsneutralität aller Planungsmaßnahmen.

Im Vergleich zu »Ewigen Erbpacht- und Erbbaurechten« ergibt sich wirtschaftlich nur der eine Unterschied und Vorteil, dass die Privaten die Kompetenz haben, die Grundstücksgrenzen je nach Zweckmäßigkeit zu ändern. Unter dem Druck der Bodenwertsteuer und des Wettbewerbs zu zweckmäßigster Nutzung des Bodens werden die privaten Bodeneigentümer aus eigener Initiative und im gegenseitigen Einvernehmen die zweckmäßigste Parzellierung vornehmen (also im Rahmen der erzwungenen Wanderung des Bodens zum besten Bewirtschafter).

Ordnungspolitisch ist das Privateigentum am Boden mit Bodenwertsteuer dem öffentlichen Eigentum mit Erbpacht- und Erbbaurechtsvergabe jedoch unbedingt vorzuziehen: Bei Privateigentum besteht von vorneherein nicht die Gefahr von Eingriffen, die die marktwirtschaftliche Wettbewerbsord-

nung stören könnten, wie sie bei öffentlichem Eigentum mit Erbpacht- und Erbbaurechtsvergabe nach aller bisherigen Praxis zu befürchten sind. Überall erfolgt die Abgabe nicht nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen und fast überall sind Genehmigungsvorbehalte für den Fall der Nutzungsänderung, Veräußerung, Vermietung und Verpachtung des Erbpacht- bzw. Erbbaurechts vorgesehen. Die interventionistischen Tendenzen zurückzudrängen, dürfte nicht mehr gelingen, wenn der Boden erst einmal in öffentlicher Hand ist. Lassen wir's bei dem ach so geliebten Privateigentum und ziehen wir ihm nur den Giftzahn: die Grundrente! Die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung wird dadurch sehr verbessert und an keiner Stelle beeinträchtigt oder der Gefahr einer Beeinträchtigung ausgesetzt.

Eckhard Behrens

Auf diese neue Bodenrechts-Konzeption von Eckhard Behrens sind bei der »evolution«* zahlreiche Diskussionsbeiträge eingegangen, die wir wegen Platzmangels leider nicht abdrucken können. Hier folgende Erwiderung darauf rundet den Aufsatz selbst ab und ergibt mit ihm eine Ganzheit.

Red.

Raumplanung und Bodenordnung

Die Diskussionsbeiträge haben gezeigt, dass neben der Interdependenz von Bodenordnung und marktwirtschaftlicher Wettbewerbsordnung die Interdependenz von Raumplanung und Bodenordnung einer Darstellung bedarf. Da es um ordnungspolitische Grundsätze und Idealvorstellungen geht, wurden zur Klarstellung der Standpunkte bewusst spitze Formulierungen gewählt.

I.

Orts- und Landesplanung sind unumgänglich notwendig. Diese Einsicht war im vergangenen Jahrhundert verloren gegangen; die Folgen waren unbeschreiblich! Seit dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts ist ein umfassendes Recht der Ortsplanung entwickelt worden, das die Stadtplaner zu jeder denkbaren Maßnahme berechtigt und zugleich ausreichenden rechtsstaatlichen Schutz dafür bietet, dass erstens diese Maßnahmen nur dann angewendet werden, wenn es das öffentliche Wohl erfordert, und dass zweitens der Einzelne vor Willkür geschützt wird. Dieses Recht ist in

* Abgedruckt in der März-, April- und Juni-Nummer. Zu beziehen durch »evolution«, Bern/Schweiz, Sempachstraße 9.

der Bundesrepublik 1960 im »Bundesbaugesetz« kodifiziert worden. Das Recht der Landesplanung ist noch nicht so gut ausgeformt, befindet sich aber in den einzelnen Bundesländern in lebhafter Entwicklung. Das Problem der Ortsplanung ist die Abwägung von Allgemeininteresse und Autonomie des Einzelnen. Das der Landesplanung die Abwägung zwischen Allgemeininteresse und Autonomie der Gemeinden. – Hier interessiert besonders das Problem der Ortsplanung.

Das *Recht* der Ortsplanung lässt kaum etwas zu wünschen übrig! Warum haben wir trotzdem Grund, mit den Ergebnissen der Ortsplanung unzufrieden zu sein? Die Widerstände der Einzelnen gegen die Planungsmaßnahmen und die Versuche der Einzelnen, die Planung zu beeinflussen, sind so mächtig, dass die meisten guten Ansätze der Stadtplaner rasch zunichte gemacht werden. Warum ist das so? Standardantwort der Bodenreformer: Wegen des Privateigentums an Grund und Boden! Das ist streng genommen falsch, weil es die Möglichkeit einer Bodenordnung gibt, die trotz Aufrechterhaltung des Privateigentums diesen Fehler nicht hat.

II.

Wie muss die Antwort lauten? – Gehen wir schrittweise vor: Mindert eine Planungsmaßnahme den Wert eines Grundstücks, dann muss der Eigentümer nach geltendem Recht voll entschädigt werden. Steigert eine Planungsmaßnahme den Wert eines Grundstücks, dann hat der Eigentümer den vollen Vorteil davon; er braucht den Gewinn nicht herauszurücken. Also: Planungsmaßnahmen können wirtschaftlich nur Vorteile, aber nie Nachteile bringen; die Bodenordnung ist nicht »planungsneutral«. Folge: Jeder Bodeneigentümer erhofft von Planungsmaßnahmen Vorteile; er fühlt sich zurückgesetzt, wenn anderen die Ortsplanung Vorteile bringt und ihm nicht. Er fühlt sich ungerecht behandelt. Er leistet gegen jede Planung Widerstand, die ihm die erträumten Vorteile nicht gewährt. Und ist er klug, dann geht er noch weiter: er versucht laufend unter Ausnützung aller seiner Beziehungen innerhalb der Gemeinde, die Ortsplanung – soweit sie sein Grundstück betrifft so zu beeinflussen, dass sich Wertsteigerungen ergeben, also Erhöhungen der erzielbaren Grundrente. – Also muss die korrekte Antwort lauten: Die Stadtplaner kommen deshalb nicht voran, weil die privaten Eigentümer ihre Grundrenten steigern wollen.

Gegenprobe: Wir trennen Bodeneigentum und Bodennutzung. Der Gemeinde gehört der Boden; sie hat ihn im Erbbau- und Erbpachtrecht ausgegeben. Zur Verdeutlichung nehmen wir an, dass die Nutzungsrechte kostenlos vergeben wurden, also kein Erbbauzins zu zahlen ist. Folge für die Stadtplanung? Derselbe Druck seitens der privaten Interessen, weil die Vor-

teile der Baurechtsinhaber auf Heller und Pfennig genau so groß sind, wie die der Bodeneigentümer heute. Sie sind zwar befristet; aber 99 Jahre sind fast so gut wie ewig. Die Trennung von Bodeneigentum und Nutzung hat für die Stadtplanung also keinen Wert. Was nützen Kompetenzen, die wegen starken Gegendrucks nicht ausgeübt werden können? – Der Wert des Gemeindeeigentums am Boden und der Vergabe im Erbbaurecht liegt für die Stadtplanung darin, dass durch Anpassung des Erbbauzinses an die jeweils erzielbare Grundrente demjenigen, der den Boden nutzt, das wirtschaftliche Interesse an der Beeinflussung der Ortsplanung genommen werden kann. Die Auswirkungen der Planungsmaßnahmen auf die Höhe der Grundrente interessieren ihn nicht mehr.

Denselben Effekt erzielt die »Bodenwertsteuer«. Auch sie schöpft die jeweils erzielbare Grundrente zugunsten der Allgemeinheit ab. Die Höhe des vom Bodennutzer an die öffentliche Hand zu zahlenden Jahresbetrages ist gleich. Er hat nur einen anderen Namen: statt »Erbbauzins« heißt er »Bodenwertsteuer«. (Besser wäre natürlich der Name »Grundsteuer«, aber der ist leider besetzt, weil darunter heute eine Steuer verstanden wird, deren Bemessungsgrundlage die Summe von Bodenwert und Hauswert ist. Die heutige Grundsteuer besteuert also nicht nur den Bodenwert, sondern auch die mit dem Boden fest verbundenen Investitionen; sie bestraft das Investieren; wenn das kein konjunkturpolitischer Anachronismus ist . . . !).

Untersuchen wir den Wert des Erbbaurechts für die Stadtplanung näher. Ein neues Baugebiet ist geplant. Straßen, Fluchtlinien, Gebäudehöhe, die zulässige Lärm-, Rauch- und Abgase-Entwicklung sind festgelegt. Die Parzellierung ist demgemäß vorgenommen. Die Stadt bietet die Grundstücke zur Nutzung im Erbbaurecht an. Sie setzt für die einzelnen Grundstücke den Erbbauzins fest. Setzt sie ihn zu hoch, will das Grundstück niemand haben. Setzt sie ihn zu niedrig, wollen es viele haben; einem wird es zugeteilt; der Glückliche ist schlau und verkauft das Erbbaurecht sogleich wieder; als Preis erhält er die Kapitalisierung der Differenzialrente zwischen Erbbauzins und erzielbarer Grundrente; der böse Spekulant! Er bekam es doch umsonst. Die zeitliche Begrenzung des Erbbaurechts hält also keine Spekulanten ab; sie bewirkt nicht, »dass als Nachfrager fast nur noch die wirklichen Bewirtschafter auftreten«! – Trifft die Stadt mit dem Erbbauzins gerade die Höhe der Grundrente, dann wird nur einer das Grundstück haben wollen, der beste Wirt (er würde dem Spekulantem übrigens auch den höchsten Preis für das nackte Erbbaurecht bezahlen). Wer ist der beste Wirt? Derjenige, der das Grundstück *bei den gegebenen Nutzungs-Vorschriften* am besten zu nutzen weiß. – Bei der Vergabe der unbebauten Grundstücke kann sich die Stadt die Ermittlung des Erbbauzinses dadurch erleichtern, dass sie die Erbbaurechte an die Meistbietenden versteigert.

Das Erbbaurecht darf also – außer dem laufenden Erbbauzins keinen Preis haben. Es hat keinen Preis, wenn der Erbbauzins der Höhe der vom besten Wirt erzielbaren Grundrente entspricht oder mit anderen Worten: wenn der Erbbauzins dem Wert der möglichen Nutzung entspricht. Der Umfang der möglichen Nutzung wird durch die Stadtplanung bestimmt. Der »beste Wirt« versteht es, die möglichen Nutzungen auch voll zu ziehen. Er nutzt das Grundstück in vollem Umfang. Der schlechte Wirt lässt einen Teil der möglichen Nutzungen ungenutzt, also brach liegen. Das bedeutet, dass der »beste Wirt« die Vorstellungen der Stadtplaner von sich aus voll verwirklicht, während der schlechte Wirt dies nur teilweise tut. Infolge der geringeren Ausnutzung erzielt der schlechte Wirt eine geringere als die erzielbare Grundrente. Er macht Verluste, weil sich der Erbbauzins nach der erzielbaren und nicht nach der tatsächlich erzielten Grundrente richtet. Also: Wenn sich der Erbbauzins nach der erzielbaren Grundrente richtet, zwingt das den Inhaber des Nutzungsrechts, das Grundstück in dem Umfang zu nutzen, wie es die Stadtplanung erlaubt. Folge: Die Stadtplanung führt die Nutzungsberechtigten am kurzen Zügel! Das ist ein enormer Vorteil gegenüber dem heutigen Zustand. Bleiben die Nutzungen heute hinter den von der Stadtplanung eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten zurück, dann entgeht ein möglicher Gewinn, aber es entsteht noch kein Verlust, der zum Handeln zwänge. Wir lassen es zu, dass der knappe Boden schlecht genutzt wird; wir haben ein Paradies für schlechte Wirte und Bodenhorter!

Worin unterscheidet sich die Boden-Ordnung mit Privateigentum und Bodenwertsteuer von der geschilderten Bodenordnung mit Gemeinde-eigentum und Erbbaurechtsverträgen? Die Vorschriften der Stadtplanung für die einzelnen Grundstücke sind dieselben. Der jährlich an die öffentliche Hand zu entrichtende Betrag ist derselbe. Die Stadtplaner führen die Privat-eigentümer am selben kurzen Zügel wie die Erbbauberechtigten!

Wenn die Bodenwertsteuer der erzielbaren Grundrente entspricht, hat der Boden keinen (weiteren) Preis mehr. Es will ihn nämlich nur noch einer haben: der beste Wirt; alle anderen machen wegen der Höhe der Bodenwert-steuer Verluste.

III.

Soviel zur wirtschaftlichen Seite des Problems Raumplanung und Boden-planung. Es gibt noch eine andere ebenso wichtige. Sind es doch primär nichtwirtschaftliche oder »überwirtschaftliche« Interessen, derentwegen sich eine Raumplanung als notwendig erweist: Das Interesse an möglichst schöner Gestaltung unserer Umwelt.

Ein derartiges Interesse hat nicht nur die Allgemeinheit, sondern vielfach auch der Bürger. Er hat bestimmte Vorstellungen darüber, welches Gesicht

die Umgebung haben soll, in der er wohnt und die in der er arbeitet, in der er ein wirtschaftliches oder kulturelles Unternehmen aufbaut oder betreibt. Wie, wenn die Vorstellungen eines Bürgers von denen der Allgemeinheit abweichen? Gewiss, in einem demokratischen Land hat er Einfluss auf die Willensbildung der Allgemeinheit und damit auch auf die Ortsplanung. Was tut aber der Bürger, der überstimmt wurde? Lebt er künftig nach den Vorstellungen der Mehrheit? Vielleicht! Vielleicht sucht er aber einen Ausweg. Es gibt zwei, einen friedlichen und einen unfriedlichen. Den letzteren kennen wir schon: Druck auf die Stadtplaner mit allen Mitteln. Sie brauchen hier nicht ausgemalt zu werden; wer mit den Problemen der Stadtplanung auch nur ein wenig vertraut ist, weiß, wie weit viele der in solchen Situationen – aus idealistischen Motiven! – angewandten Mittel außerhalb der Legalität liegen.

Der Druck auf die Stadtplaner ist umso größer, je weniger der andere Ausweg gangbar ist: der Umzug von einem Grundstück auf ein anderes, aus einem Stadtviertel in ein anderes, aus einer Stadt in eine andere. Die Freizügigkeit ist uns verfassungsrechtlich verbrieft, aber . . .

Betrachten wir genau die Situation des in der Minderheit sich befindlichen Bürgers. Er hat ein Grundstück; die Gemeinde will für dieses und die Nachbargrundstücke Pläne aufstellen, die es dem Bürger nicht gestatten, seine Baupläne zu verwirklichen. Soll er um eine Ausnahmegenehmigung oder für andere Stadtpläne mit aller Verbissenheit kämpfen oder soll er sich umschauen, wo die Ortspläne die Verwirklichung seiner Baupläne zulassen? Er sollte das letztere tun! Können wir ihm das aber zumuten? Nur, wenn es zumutbar ist, wenn es Aussicht auf Erfolg verspricht, wird er es tun. Die Situation heute: Es gibt praktisch immer Grundstücke, bei denen die Ortsplanung gerade die Bauweise vorsieht, die den Vorstellungen unseres Bürgers entspricht, aber – sind diese Grundstücke zu haben? Das hängt von der Mobilität des Immobilienmarktes ab und die ist heute bekanntlich außerordentlich gering. Ursache: Hortung des Bodens. Gehortet sind nicht nur die brachliegenden Grundstücke, sondern auch alle diejenigen, die nur teilweise genutzt werden, die also einer vollen Nutzung durch einen besseren Wirt vorenthalten werden. Diese Hortung verschärft die natürliche Knappheit ganz gewaltig.

Ein Teufelskreis: Viele nutzen Grundstücke, die ihren Bedürfnissen nicht ganz entsprechen, weil sie ein besseres Angebot nicht gefunden haben. Sie bieten das eigentlich unpassende Grundstück ihrerseits nicht an, weil sie befürchten, kein passenderes zu finden. Denn: lieber ein unpassendes Grundstück als gar keines! Der Hang zum Boden macht den Immobilienmarkt immer zähflüssiger, immer immobil! Ein Eldorado für geschickte Spekulanten, die riesige Gewinne erzielen, wenn sie es trotz

allem fertig bringen, dem rechten Mann das rechte Grundstück zu verschaffen.

Dem Hang zum Boden kann nur eine laufende Abgabe in Höhe der durch den besten Wirt erzielbaren Grundrente entgegenwirken. Die Aussicht, sich zu verbessern, schafft bei weitem nicht so viel Bewegung, wie drohende Verluste. Schlechte Wirte machen Verluste, wenn die erzielbare Grundrente mittels Erbbauzins oder Bodenwertsteuer abgeschöpft wird. Jeder wird gezwungen, das Grundstück zu suchen, das seinen Bedürfnissen entspricht und das Grundstück möglichst rasch aufzugeben, das ihnen nicht voll entspricht.

Herrliche Zeiten für Vermittler werden anbrechen! Je geschickter die Vermittlung, um so größer der volkswirtschaftliche Nutzen, umso größer der Nutzen von Erwerber und Veräußerer und umso größer der Lohn für den Vermittler. Es lebe die ausgleichende Funktion der Spekulanten!

Beim Erbbaurechtsvorschlag besteht nun allerdings die große Gefahr, dass die Veräußerung des Erbbaurechts an allerlei Genehmigungen öffentlicher Stellen gebunden wird. Das heutige Erbbaurecht schließt diese Möglichkeit nicht aus und die heutige Praxis macht von ihr in weitestem Umfange Gebrauch. Das hängt allerdings nicht mit städteplanerischen Notwendigkeiten zusammen, sondern damit, dass mit der Vergabe eines Erbbaurechts heute in der Regel sozialpolitische oder wirtschaftspolitische Ziele verbunden sind und deshalb der Erbbauzins unter der erzielbaren Grundrente festgesetzt wird. Die Genehmigungsvorbehalte sollen einer Realisierung dieser Begünstigungen durch eine Veräußerung an kapitalkräftige Interessenten vorbeugen.

Diese Praxis ist gefährlich, denn die Genehmigungsvorbehalte machen erstens den Bodenmarkt illiquid und erfassen zweitens mit dem Erbbaurecht die mit diesem unlösbar verbundenen Kapitalinvestitionen! Es geht nicht an, in einer freien Gesellschaft und Wirtschaft die Veräußerung von Häusern, Industriebetrieben etc, auf dem Umweg über das Erbbaurecht an die Genehmigung öffentlicher Stellen zu binden. Noch schlimmer wäre es, wenn die Aversion vieler Bodenreformer gegen den Bodenhandel und das Schlagwort, der Boden dürfe keine Ware sein, zur völligen Ausschaltung der privaten Vermittlung und zur Schaffung von öffentlichen Vermittlungsstellen mit Vermittlungsmonopol führen würde – wenn man neben das Arbeitsamt auch noch ein Bodenamt setzen wollte. Der Immobilienmarkt würde noch zähflüssiger werden und seine Funktionsfähigkeit vollends verlieren.

Die Folgen für die Stadtplanung und die Bodenreform selbst wären wahrscheinlich tödlich. Wer nicht leicht ein anderes Grundstück findet, übt auf die Planungsstellen allen erdenklichen Druck aus, in seinem Sinne zu pla-

nen; die demokratische Willensbildung über die Ortspläne wäre (noch stärker als heute schon) permanent durch Machenschaften und Obstruktion beeinträchtigt oder lahmgelegt. – Die Bodenreform würde für alle, die auf einem für sie ungeeigneten Grundstück sitzen, völlig unerträglich, weil sie dafür bestraft würden, auf einem ungeeigneten Grundstück zu sitzen, und doch durch bürokratische Institutionen und die Strangulierung des freien Bodenmarktes gehindert wären, sich selbst zu helfen. Wenn es gelingen sollte, eine derartige Bodenreform durchzuführen, wird es doch nicht gelingen, sie aufrechtzuhalten. Sie müsste unter politischem Druck verwässert werden und zwar beginnend damit, dass in Einzelfällen, also willkürlich, die drückenden Erbbauzinsen unter die erzielbaren Grundrenten gesenkt würden. Eine maßlose Verzerrung der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung wäre die unausweichliche Folge.

Die Bodenreform darf uns nicht in die Unfreiheit führen! Kampf den anti-liberalen Bodenreformen, die das Ziel verfehlen, die in typisch sozialistischer Weise mit vordergründigen Schlagworten das Bodeneigentum dämonisieren und die die freie Weitergabe des Bodeneigentums oder des Erbbaurechts von privater Hand zu privater Hand, d. h. den freien Handel mit Grundstücken und »grundstücksgleichen Rechten« (wie die Juristen das Erbbaurecht ganz richtig nennen) und die freie Initiative bei der Vermittlung dieses Handels behindern oder ausschalten wollen.

IV.

Was hat der Erbbauvertrag mit der Stadtplanung zu tun? Er dient der Abschöpfung der erzielbaren Grundrente. Ja, und weiter? Weiter nichts! Was ist denn Inhalt des Vertrages? Das Recht, den Boden gegen Entrichtung des Erbbauzinses in vollem Umfang unter Ausschluss des Eigentümers zu nutzen. Art und Umfang der Nutzung ergeben sich aus dem Stadtplan, also aus dem öffentlichen Recht, dem Baurecht. Es ist sinnlos, sie im Vertrag zu wiederholen; das hätte nur zur Folge, dass bei einer Änderung der Ortsplanung auch die Baurechtsverträge geändert werden müssten. Die privatrechtlichen Erbbaurechtsverträge würden nur das ohnehin geltende öffentliche Recht nachplappern, in notarieller Form, versteht sich.

In einem Punkt ist allerdings bei Änderungen der Ortsplanung eine Vertragsänderung notwendig: der Erbbauzins muss neu festgesetzt werden, nach oben oder unten, je nachdem, ob die Planungsmaßnahme die Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks erhöhte oder verminderte. In notarieller Form, bitte; wie es sich für das Privatrecht gehört; der Erbbauzins ist neben der Einräumung des Nutzungsrechts der wichtigste Vertragsinhalt! Überhaupt »Vertrag«: hoffentlich wird man sich über die neue Höhe des

Erbbauzinses einig! Vertrag ist Vertrag; Änderungen jederzeit, aber nur im gegenseitigen Einverständnis. – So nicht? Einseitige Änderungen durch eingeschriebenen Brief, durch Erbbauzins-Änderungsbescheid? Klingt ja ganz wie vom Finanzamt oder einer anderen Behörde. Stimmt: es handelt sich de facto um eine einseitige Regelung der Pflichten eines Bürgers durch den Staat, also um einen Verwaltungsakt. Rechtsschutz bieten die Verwaltungsgerichte.

Merkwürdige Mischung von zivilem und öffentlichem Recht! Aber der Einbruch des öffentlichen Rechts lässt sich nicht umgehen, es geht ja um rein öffentliche Interessen! Wenn aber der Umfang der Nutzungen und die dafür an die Allgemeinheit zu entrichtende Abgabe (»Erbbauzins«) durch einseitig gesetztes öffentliches Recht bestimmt werden, was bleibt dann als Inhalt des Erbbaurechtsvertrages?

Wie ist es bei der Bodenwertsteuer? Sie ist von vornherein eine öffentlich-rechtliche Abgabe, also kein Problem. Der Umfang der Grundstücke wird durch die Stadtplanung, also ebenfalls öffentliches Recht, bestimmt. Ändern sich infolge von Änderungen der Ortsplanung die Nutzungsmöglichkeiten, dann wird die Bodenwertsteuer durch Änderungsbescheid der nunmehr erzielbaren, höheren oder niedrigeren Grundrente angepasst. War die Planungsänderung mit einem Eingriff in die Bausubstanz (investiertes Kapital) verbunden, dann erfolgt gleichzeitig eine Enteignungsentschädigung (wie heute auch), ebenfalls nach öffentlichem Recht.

Auch die Entschädigung für Enteignungen des investierten Kapitals lassen sich im Erbbaurechtsvertrag nicht regeln; sie sind nicht vorhersehbar und müssen ihrer Natur nach ebenso einseitig festgesetzt werden können, wie der Erbbauzins. Auch die Regelung von Enteignungsentschädigungen gehört zum öffentlichen Recht.

Aber es bleibt noch etwas übrig für den Erbbaurechtsvertrag: die juristische Müllabfuhr der Trümmer, die bei der Trennung von Bodeneigentum und Bodennutzung entstehen! Es sei denn, man gibt die zeitliche Begrenzung der Erbbaurechte auf und schafft »Ewige Erbbaurechte«. Dann heißt das Bodeneigentum eben künftig Erbbaurecht.

Was ist denn der Erbbauberechtigte anderes als ein Eigentümer auf Zeit?! Alle Nutzungen des Bodens, die Stadtplanung erlaubt, stehen ihm zu. Der Eigentümer darf als solcher gar nichts weiter als den Erbbauzins verlangen. Mehr Rechte gibt ihm sein Eigentum nicht! Alles andere muss mit Hilfe des öffentlichen Rechts durchgesetzt werden; dazu braucht die Stadt aber nicht Eigentümerin des Bodens zu sein. Für die Anwendung des öffentlichen Rechts ist es völlig belanglos, ob der betroffene Bürger auf dem betroffenen Grundstück ein Haus kraft Eigentums am Boden oder kraft Erbbaurechts hat.

Wichtig ist nur: erstens dass dieser Bürger an der Grundrente nicht interessiert ist, weil er sie entweder unter der Bezeichnung »Erbbauzins« oder unter der Bezeichnung »Bodenwertsteuer« an die öffentliche Hand abführen muss; zweitens, dass die Mobilität des Bodenmarktes so groß wie irgend möglich ist. Die marktwirtschaftliche Eigengesetzlichkeit der dadurch geschaffenen Interessenlage koordiniert den Eigennutz des Bürgers bei der Nutzung des Bodens mit den Interessen der Allgemeinheit, wie sie in den Ortsplänen ihren Niederschlag gefunden haben.

Das Erbbaurecht ist als Mittel, um die Grundrente in die öffentliche Hand zu bringen, nur mäßig geeignet. Es ist ein Institut des zivilen Rechts, geschaffen zur Ordnung der Rechtsverhältnisse zwischen Privatleuten. Soll es öffentlichen Interessen dienen, dann wird es unversehens vom öffentlichen Recht überlagert. Aber nicht nur das: es erweist sich auch als zu umständlich. Die notarielle Form und die Notwendigkeit einer immer unbefriedigend bleibenden Regelung für den Fall des Ablaufs des Erbbaurechts sind unnötige Hindernisse auf dem Weg zu den entscheidenden Zielen: Der Befreiung der Stadtplanung vom Druck der wirtschaftlichen und ideellen Privatinteressen und der Einfügung der Bodenordnung in die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung, von der im vorangegangenen Aufsatz die Rede war.

V.

Die Bodenordnung kann mit den Mitteln des öffentlichen Rechts: Recht der Ortsplanung, Bodenwertsteuer, Enteignungsentschädigung (bei Eingriffen in investiertes Kapital, das mit dem Boden fest verbunden ist) am besten gestaltet werden. Planungs- und Enteignungsrecht haben wir. Die Bodenwertsteuer ist durch eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage der heutigen Grundsteuer leicht zu schaffen; statt der Summe von Bodenwert und Kapitalwert wäre nur noch der Bodenwert Bemessungsgrundlage. Die so gewonnene Bodenwertsteuer ließe sich schrittweise oder auf einmal bis zur Höhe der erzielbaren Grundrenten anheben. Die Bodenwertsteuer wirkt auch dann bereits in der von Stadtplanern und Marktwirtschaftlern erwünschten Richtung, wenn sie erst einen Teil der Grundrente erfasst. Die Hortung und schlechte Nutzung bringen Verluste. Der notwendige Angebotsdruck, das notwendige Gegengewicht gegen den Hang zum Boden, beginnen sich auszuwirken.

Es muss daher ein vordringliches politisches Ziel sein, aus der heutigen unsinnigen Grundsteuer eine Bodenwertsteuer zu machen! Das gilt auch für diejenigen Bodenreformer, die den Erbbaurechtsvorschlag nicht aufgeben wollen. Die Bodenwertsteuer bringt die Grundstücke an den Markt und erleichtert damit den »Rückkauf«.

Überwältigbar ist die Bodenwertsteuer ebensowenig wie der Erbbauzins. Beide werden vom Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten aus den ihnen zufließenden Nutzungen (der faktischen Grundrente) bezahlt.

Überwältigbarkeit würde bedeuten: Ein Bodeneigentümer hat heute eine Grundrente von 1 000,- DM. Künftig soll er eine Bodenwertsteuer von 1 000,- DM zahlen. Der Eigentümer müsste in der Lage sein, seine Produktpreise oder Mieten so weit zu erhöhen, dass er doch wieder ein arbeitsloses Einkommen von 1 000,- DM übrigbehält. Ist er dazu in der Lage? Wenn ja, warum drückt er dann nicht schon heute ein arbeitsloses Einkommen von 2 000,- DM durch?

Die Grundrenten sind der laufende Preis der Bodennutzungen. Die künstliche Verknappung der Bodennutzungen infolge von Hortung und schlechter Bewirtschaftung hindert nicht, dass die Grundrenten (anders die Bodenpreise!) den Grad der Knappheit an Bodennutzungen widerspiegeln, d. h. das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Bodennutzungen. Daher könnten die Grundrenten infolge einer Bodenwertsteuer und zum Zwecke ihrer Überwälzung nur dann auf das Doppelte (alte Grundrente plus Bodenwertsteuer) steigen, wenn die Bodenwertsteuer das Verhältnis von Angebot und Nachfrage an Bodennutzungen in Richtung auf eine weitere Verknappung der Bodennutzungen beeinflussen würde. Das würde voraussetzen, dass die Einführung der Bodenwertsteuer eine Verkürzung des Angebots oder eine Erweiterung der Nachfrage zur Folge hätte. Für einen Einfluss der Bodenwertsteuer auf die Nachfrage nach Bodennutzungen ist nichts ersichtlich. Das Angebot an Bodennutzungen wird durch die Bodenwertsteuer nicht verringert, sondern vergrößert, weil die Hortung, speziell auch in Form nur teilweiser Nutzung wirtschaftlich unmöglich wird, wie schon gezeigt wurde. Die Einführung der Bodenwertsteuer würde demnach keine Verdoppelung der Grundrente zur Folge haben. Sie ist nicht überwälzbar und muss aus der laufenden Grundrente bezahlt werden.

Die Auflösung der sichtbaren und unsichtbaren Bodenhorte würde sogar die heute herrschende künstliche Verknappung der Bodennutzungen beseitigen und ein entsprechendes Sinken der laufenden Grundrenten zur Folge haben, was bei Einführung der Bodenwertsteuer zu berücksichtigen wäre.

Durch die Bodenwertsteuer verliert der Boden seinen Kapitalwert, er wird »entkapitalisiert«. Wo dem Privatmann die Grundrente nicht verbleibt, kann er nichts mehr kapitalisieren. – Daraus ergibt sich als praktische Folgerung, dass die Bodenwertsteuer (Erbbauzins) dann die volle erzielbare Grundrente erfasst hat, wenn für den nackten Boden (Erbbaurecht) bei Handänderungen nichts mehr bezahlt wird bzw. voraussichtlich nichts mehr bezahlt werden würde. – Der Entzug des Kapitalwertes ist eine Enteignung im

Sinne des Enteignungsrechts; die Eigentümer müssen dafür durch Kapitalzahlungen entschädigt werden und zwar in Höhe des Kapitalwertes, den der Boden am Stichtag hat und der zugleich Grundlage der mit dem Stichtag beginnenden Besteuerung ist.

Die technische Durchführung der Entschädigungsaktion ist eine Aufgabe für Finanzexperten. Das Kapital kann z. B. in handelbaren, rückzahlbaren Obligationen gegeben werden, die den landesüblichen Zins bringen. Die Verzinsung und Rückzahlung kann aus den steigenden Grundrenten-Einnahmen der öffentlichen Hand erfolgen. Bei sinkendem Zins kann eine Konversion der Obligationen vorgenommen werden, um nachhaltigen Kursgewinnen die Spitze abzubrechen. Möglich wäre es auch, von vorneherein einen variablen Zins vorzusehen, der der jeweils üblichen Durchschnittsrendite entspricht und dadurch den Kurs bei 100 % stabilisiert.

VI.

Das Erbbaurecht ist das seit Jahrzehnten bewährte bodenreformerische Mittel der Bürgermeister, die mit Recht nicht auf eine Bodenreform seitens des Staates gewartet haben und denen eine Bodenreform mit den Nachteilen des Erbbaurechts mit Recht lieber war als gar keine Bodenreform. Sie können öffentliches Recht zur Einziehung der Grundrente nicht schaffen, also wählen sie den Umweg über das Zivilrecht: den Ankauf und das Erbbaurecht. – Der Staat kann öffentliches Recht zur Einziehung der erzielbaren Grundrente setzen; es wäre ungeschickt, wenn er's nicht täte und die Bodenreform im Bürgermeister-Stil betriebe!

Noch vor einer weiteren Gefahr muss gewarnt werden: Die Grundrente gehört nicht in die Hände der Gemeinden! Machen wir die Gemeinden zu Grundrentnern, dann wird es der Landesplanung nicht besser gehen, als heute der Ortsplanung: der Druck der Grundrenten-Interessenten wird die umfassendsten Landesplanungskompetenzen lahmlegen.

In der Bundesrepublik kann man in allen Zeitungen lesen, dass dem Wirksamwerden der Landesplanung – insbesondere hinsichtlich einer Auflockerung der Ballungsräume – die heutige Struktur der Gemeindesteuern im Wege stünde, und daher der erste Schritt der Raumordnung eine Reform der Gemeindefinanzen sein müsse. Es handelt sich dabei um die Gewerbesteuer, die das Rückgrat der Gemeindefinanzen bildet. Die Bürgermeister wurden zu Industrie-Werbern; je mehr Industrie, umso mehr Steuereinnahmen. Vorhandene Industrie darf nicht verärgert und muss gegen Regierungsmaßnahmen evtl. auch abgeschirmt werden. Wen wundert da, dass allen gesetzlichen Bestimmungen zum Trotz, Lärm, Rauch, Ruß und giftige Abgase noch nicht stärker eingedämmt sind? – Zudem ist die »Bürgermei-

ster-Fraktion« quer durch die Parteien in allen deutschen Landtagen eine der stärksten und stabilsten Fraktionen!

Wer der Landesplanung und der Raumordnung über die Staatsgrenzen hinaus zum Erfolg verhelfen und einem Absinken in kommunalpolitischen Provinzialismus vorbeugen will, der setze sich als Fernziel für die Rückverteilung der Grundrente zu gleichen Teilen auf den Kopf der Erdbevölkerung ein. Wir sollten uns weder von Kuweit ausbeuten lassen, noch irgendeinem Volk der Erde Anlass zu der Behauptung geben, es sei ein »Volk ohne Raum«.

VII.

Herrn *Dorfner* bin ich für den Hinweis sehr dankbar, dass es der Allgemeinheit gegenüber nicht ohne weiteres gerechtfertigt ist, den Boden zu den Marktpreisen zurückzukaufen, die sich unter der heutigen Bodenordnung bilden – oder die Eigentümer in Höhe dieser Preise bei Einführung einer Bodenwertsteuer zu entschädigen. Den Ertragswert der derzeitigen Grundrente zugrunde zu legen scheint mir diskutabel. – Das Problem war mir bereits klar, ich muss aber gestehen, mir darüber noch keine näheren Vorstellungen gebildet zu haben und möchte sie auch jetzt nicht aus dem Ärmel schütteln. Es ist bei derartigen Dingen aber auf jeden Fall zweierlei zu prüfen: 1. Wie hoch sollte die Entschädigung sein – nach wirtschaftspolitischen Grundsätzen? 2. Wie hoch muss sie nach dem geltenden Verfassungsrecht (in der Bundesrepublik z. B. Art. 14 Abs. III des Bonner Grundgesetzes) sein?

Herr *Dorfner* irrt ebenso wie Herr *Eberhard*, wenn er die von mir vertretene Bodenwertsteuer mit dem Vorschlag H. K. R. *Müllers* gleichsetzt. Der Vorschlag der Bodenwertsteuer ist alt; die klassischen Nationalökonomien haben ihn ausgiebig diskutiert. Mit dem größten Erfolg wurde er von Henry George vertreten, dessen Hauptwerk »Fortschritt und Armut« als preisgünstige Kurzausgabe in guter Übersetzung 1959 im econ-Verlag, Düsseldorf, wieder erschienen ist. Ich nahm an, ich könnte die Kenntnis dieses Werkes voraussetzen; mea culpa. Es ist bezüglich des Vorschlages sehr klar; in seinen konjunkturtheoretischen Teilen ist es seit Gesell überholt. Darunter hat der Reformvorschlag ebenso gelitten, wie unter dem Zerreden durch die Interessen-Vertreter. Das Buch, das wohl als einziges volkswirtschaftliches Werk überhaupt eine Millionenaufgabe erreichte, ist heute noch lesenswert!

Der Vorschlag von H. K. R. Müller ist wirtschaftlich gesehen ohne weiteres durchführbar. In dem Moment, in dem der Zins für erstklassige langfristige Kapitalanlagen gegen Null geht, erfasst die Grundrentenzuwachsteuer die volle Grundrente, d. h. sie entspricht dann der Bodenwertsteuer.

Verfassungsrechtlich könnten bei der Wegsteuerung des relativen Grundrentenzuwachses möglicherweise Schwierigkeiten entstehen, weil es wohl als Enteignung betrachtet würde, wenn dem Bodeneigentümer mit gesetzlicher Gewalt genommen wird, was dem Kapitaleigentümer die Marktentwicklung nimmt. – Aber die rechtliche Beurteilung bleibt abzuwarten. Warum soll aber mit der Einziehung der vollen Grundrente gewartet werden, bis der Zins auf Null gesunken ist? Ich sehe keinen Anlass! Die Wegsteuerung der vollen Grundrente hat gegenüber der teilweisen Wegsteuerung so viele ordnungspolitische Vorteile, dass damit möglichst nicht gewartet werden sollte.

Ich habe H. K. R. Müller bisher immer so verstanden, dass bei seinem Vorschlag eine Entschädigung nicht notwendig sei, weil den Bodeneigentümern der heutige Verkehrswert der Grundstücke erhalten bleibe. – Das stimmt nur solange, bis der Zins nahe an Null kommt; dann wird eine Entschädigung unvermeidlich.

Gehen wir von dem Grundstück aus, das eine gleichbleibende Grundrente von 1 000,– DM abwirft. Bei 5 % Zins beträgt sein Wert 20 000,– DM. Sinkt der Zins auf 1 %, dann muss eine Steuer von 800,– DM jährlich erhoben werden; es bleiben dem Privaten 200,– DM, die kapitalisiert einen Verkehrswert von 20 000,– DM ergeben. Herr Eberhard zitiert den Satz Müllers: »Demzufolge ergibt dann die mit dem jeweils geltenden Landeszinsfuß kapitalisierte privatwirtschaftlich verbleibende Grundrente stets nur den ursprünglichen unveränderten Bodenwert.«

Also:

Zins	Grdrente	=	privat	+	Steuer	Verkehrswert
5%	1000,–	=	1000,–	+	0	20 000,–
1%	1000,–	=	200,–	+	800,–	20 000,–
$\frac{1}{2}\%$	1000,–	=	100,–	+	900,–	20 000,–
$\frac{1}{10}\%$	1000,–	=	20,–	+	980,–	20 000,–
$\frac{1}{100}\%$	1000,–	=	2,–	+	998,–	20 000,–
0	1000,–	=	0	+	1000,–	?

Das Zahlenbeispiel zeigt, dass die Marktkräfte nicht in der Lage sind, zu dem ursprünglichen Verkehrswert hinzuführen, wenn der Zins und die privat verbleibende Grundrente sehr gering werden. Meines Erachtens wird die Funktionsfähigkeit schon verloren gehen, sobald der Zins unter 1 % sinkt.

Jedenfalls ist unzutreffend, was Herr Eberhard über den Zeitpunkt schreibt, in dem der Landeszinsfuß bei 0 % angekommen ist, und infolgedessen die ganze Grundrente weggesteuert wird: »Der Boden hat dann nur noch seinen Verkehrswert, keinen Kapitalwert mehr, gleich wie das Geld

und die Sach- und Investitionsgüter, die vorher ›Kapital‹ waren«. Kein Erwerber denkt daran, für den Boden an den Veräußerer noch einen Preis zu bezahlen, wenn er die volle Grundrente an die öffentliche Hand abgeben muss! Hat die Bodenwertsteuer die Höhe der erzielbaren Grundrente, dann wird nur soviel Boden nachgefragt, wie zum Preis Null angeboten wird (wegen der Last der Bodenwertsteuer).

Bei voller Bodenwertsteuer ist der Verkehrswert des Bodens Null. – Anders bei Sachgütern; sie haben auch beim Zins von Null einen Preis, denn sie haben Herstellungskosten, nutzen sich ab und müssen erneut hergestellt und gekauft werden. Die Erdoberfläche hat weder Herstellungskosten noch verbraucht sie sich. Der Boden ist nicht nur unvermehrbar, sondern auch unverringbar!

Daher wird auch bei der Grundrentenzuwachsabgabe eine Entschädigung notwendig, sobald der Zins merklich unter 1% fällt.

Es dürfte von Vorteil sein, die Bodenreform nicht an eine Geldreform zu binden. Deren Ziele hinsichtlich des Zinses werden in verdeckter Form durch die schleichende Inflation vielleicht schneller erreicht, als wir heute ahnen! In einer derartigen Situation ist Müllers Vorschlag aber undurchführbar.