

Barbara Dietrich

Grundrente und Wohnungsfrage*

I. Anlässe zur heutigen Reformdiskussion über das Bodenrecht

Probleme, die aus der kapitalistischen Verwertung von Grund und Boden resultieren, sind in den letzten Jahren wieder zunehmend in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt. Anlaß dafür ist zum einen die Entwicklung auf dem Bodenmarkt – gekennzeichnet durch rasches und überproportionales Ansteigen der Bodenpreise vor allem in den Verdichtungsräumen –, zum anderen die Schwierigkeit, die Wohnungsversorgung als notwendige Reproduktionsbedingung für die Bevölkerung in ausreichender Weise sicherzustellen.

Große Teile der Bevölkerung in der BRD sind sowohl quantitativ wie qualitativ unzureichend mit Wohnraum versorgt. Die qualitative Unterversorgung zeigt sich darin, daß, wie offiziell angegeben wird, von den insgesamt 20 Mio. Wohneinheiten in der BRD 6 Mio. kein Bad, davon 4 Mio. kein WC innerhalb der Wohnung haben, daß rund 4 Mio. Wohneinheiten vor 1900 gebaut worden sind, 1 Mio. Wohnungen als abbruchreif gelten¹.

Ausdruck der quantitativen Unterversorgung ist die Tatsache, daß heute in der BRD auf eine Sozialwohnung durchschnittlich drei anspruchsberechtigte Bewerber reflektieren², daß derzeit – vor allem in den Verdichtungsgebieten – ein Fehlbestand von 1 Mio. Wohnungen besteht³, zu dem jährlich ein Neu- und Ersatzbedarf⁴ von rund 500 000 Wohnungen hinzukommt⁵. Gleichzeitig aber stehen heute insbesondere in den City- und citynahen Gebieten der Großstädte Neubauwohnungen leer – Ende 1973 waren es im gesamten Bundesgebiet rund 150 000 Wohnungen⁶, in Nordrhein-Westfalen sind es gegenwärtig sogar 15 000 Sozialwohnungen⁷ –, die wegen des hohen Mietpreisniveaus nicht mehr vermietet werden können.

Das Auseinanderklaffen zwischen der Zahlungsfähigkeit der nachfragenden Mieter und den Mietpreisen der zur Verfügung stehenden Wohnungen findet

* Dieser Beitrag steht in Zusammenhang der Mitarbeit an dem Projekt »Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung«, das im Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt bis Ende 1974 bearbeitet wird. Der Gesamtbericht dieses Projekts wird voraussichtlich Ende 1974 veröffentlicht werden.

¹ Vgl. Parteitag der SPD in Hannover 1973. Beschluß zum Orientierungsrahmen 1985, Hamburg 1973, S. 38 f.

² Nach einer Schätzung des Bundesministers für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen, Hans-Jochen Vogel; Sendung des ZDF vom 16. 10. 1973.

³ Nach einer Schätzung des Bundesministers für Wohnungsbau, Lauritz Lauritzen. Vgl. Mieten in Deutschland – Not im Wohlstand, in: Der Spiegel, Heft 45/1972, S. 75.

⁴ »Bedarf an neuen Wohnungen, die an die Stelle solcher Wohnungen treten, die wegen ihres Alters, aus städtebaulichen Gründen oder wegen mangelnder Rentabilität abgerissen werden müssen«. Vgl. Gerd Wartenberg, Sozialer Wohnungsbau in der Sackgasse, in: Bauwelt, Nr. 22/1974, S. 808.

⁵ Vgl. Parteitag der SPD in Hannover 1973, a. a. O., S. 39.

⁶ Nach einer Schätzung des Bundesministers für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen, Hans-Jochen Vogel; Sendung des ZDF vom 16. 10. 1973.

⁷ Vgl. Bauwelt, Nr. 19/1974, S. 710.

seinen Ausdruck in dem überproportionalen Anstieg der Mietpreise während des letzten Jahrzehnts. So stieg von 1962 bis 1972 der Preisindex für die gesamte Lebenshaltung um 37,9%, die Wohnungsmieten als Teil der Lebenshaltung stiegen dagegen um 83,1%⁸. Die Mietobergrenzen im Sozialen Wohnungsbau lagen Mitte des Jahres 1973 um 25–30% über den Mietobergrenzen des Jahres 1970⁹. Die Altbauwohnungen haben sich in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt verdoppelt¹⁰. Schon diese Tatsachen lassen erkennen, daß das Wohnungsproblem, von Engels als »notwendiges Erzeugnis der bürgerlichen Gesellschaftsform«¹¹ bezeichnet, heute keinesfalls nur bestimmte Gruppen wie Ausländer, Obdachlose und Studenten, sondern darüber hinaus weite Teile der arbeitenden Bevölkerung, vor allem soweit sie in den Verdichtungsgebieten wohnen, betrifft.

Diese Tatsache wird bestätigt, wenn man die in allen Großstädten vor sich gehende Entwicklung berücksichtigt: Wohnviertel in den Innenstadtbezirken werden abgerissen oder ersetzt durch Kaufhäuser, Bank-, Versicherungs- und Verwaltungsgebäude. Die Bevölkerung wird dort vertrieben und am Stadtrand in sogenannten Schlafstädten untergebracht, die regelmäßig keine oder nur sehr mangelhafte Infrastruktur aufweisen. Von dort müssen jeden Tag lange Anfahrtswege zurückgelegt werden, um den Arbeitsplatz zu erreichen, einzukaufen oder den Arzt aufzusuchen. In Frankfurt etwa wurden aus dem Westend, einem innerstädtischen Wohngebiet, von 1961 bis 1971 rund 9000 Menschen – das war fast ein Viertel der dort ansässigen Bevölkerung – verdrängt¹². In den nächsten Jahren ist in Frankfurt mit einem Wegzug von weiteren 9000 Menschen aus der Innenstadt zu rechnen¹³. Im Märkischen Viertel am Rande von West-Berlin leben etwa 60 000 Einwohner, in Billwerder-Allermöhe sollen nach der Planung des Senats, 12 km von Hamburg entfernt, rund 65 000 Menschen untergebracht werden¹⁴.

Die Übergangsstufe vor dem Abriß der innerstädtischen Altbauwohngebiete vor allem in den Großstädten ist entweder gekennzeichnet durch leerstehende oder leergehaltene Wohnhäuser, die für den Abriß bereits geräumt wurden, oder aber durch überfüllte Wohnhäuser, in denen vorübergehend meist ausländische Arbeiter eng zusammengepfercht leben und dafür hohe Mieten zahlen müssen.

Ausdruck der kapitalistischen Verwertung des Bodens sind aber auch die Bodenpreissteigerungen: In München etwa stiegen die Bodenpreise von 1950 bis 1971 durchschnittlich um 2036%¹⁵, der Preis für baureifes Land stieg dort von 48,30 DM/qm im Jahre 1962 auf 363,66 DM/qm im Jahre 1971¹⁶. Die Preissteigerungen fanden vor allem in den Großstädten statt: Baugrundstücke im Geschäftskern kosteten 1972 in einer mittelgroßen Stadt (Wattenscheid)

⁸ Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, S. 464.

⁹ Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Zweiter Bericht über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum (Mietenbericht 1972) vom 29. 5. 1973, BT-Drucksache 7/651, S. 2.

¹⁰ Vgl. Bauwelt, Nr. 9/1973, S. 372.

¹¹ Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage, Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 18, S. 236.

¹² Vgl. Daten zur Struktur der Wohnbevölkerung in Frankfurt. Erste Ergebnisse der Volks- und Berufszählung vom 27. 5. 1970 – nach Stadtbezirken; Sonderheft 24 der Statistischen Monatsberichte, Frankfurt 1971.

¹³ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 15. 2. 1974.

¹⁴ Vgl. Hartmut Hoppe, Plädoyer für eine Alternative, in: Bauwelt, Nr. 24/1974, S. 124.

¹⁵ Vgl. Kommunalreferat der Stadt München, Vorschläge für eine Neuordnung des Bodenrechts, Arbeitspapier o. J. (1972?), S. 2.

¹⁶ Vgl. Thomas Polensky, Die Bodenpreise in Stadt und Region München, in: Bauwelt, Nr. 12/1974, S. 37.

100,- bis 200,- DM/qm, in einer Großstadt (Frankfurt) dagegen 8000,- bis 10 000,- DM/qm¹⁷.

253

Die verschiedenen – hier zunächst exemplarisch aneinandergereihten – Erscheinungsformen der Boden- und Wohnungsfrage haben zu Aktionen geführt, zu denen sich Bevölkerungsgruppen zusammengeschlossen haben, um kollektiv die Erhaltung ihrer bisherigen Reproduktionsbedingungen durchzusetzen: Mieterzusammenschlüsse, Bildung von Stadtteilgruppen und Mieterrenten, Mieterstreiks, Hausbesetzungen, Demonstrationen.¹⁸

Diesen politischen Bewegungen versucht der Staat auch mit Maßnahmen zur Reform des Bodenrechts entgegenzuwirken. Im folgenden soll untersucht werden, ob die gegenwärtig diskutierten Reformen im Bereich des Bodenrechts geeignet sind, zur Verbesserung der Wohnungsversorgung für breite Teile der Bevölkerung beizutragen. Der Zusammenhang zwischen Boden und Wohnungsfrage, auf den die Untersuchung abzielt, ergibt sich schon äußerlich daraus, daß es, um Wohnungen bauen zu können, des Bodens bedarf. Für den Erwerb dieses Bodens muß ein Kaufpreis, für die Nutzung des Bodens ein Entgelt gezahlt werden. Die »Verzinsung« der Kaufsumme des Bodens, also die Grundrente, die nicht mit dem Zins auf das vorgeschossene Kapital (Baukosten) verwechselt werden darf und die eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt, ist im Mietpreis enthalten, bestimmt also mit über dessen Höhe¹⁹. Ein weiterer Zusammenhang besteht darin, daß durch die Höhe des Bodenpreises bestimmt wird, an welcher Stelle sich welche Art der Bodennutzung durchsetzt. Für die Wohnungsfrage hat das zur Folge, daß die Wohnnutzung des Bodens heute vor allem in den Stadtzentren durch andere Arten der Nutzung verdrängt wird, die eine höhere Rendite abzuwerfen versprechen und für die deshalb ein entsprechend höherer Bodenpreis gezahlt werden kann.

II. Boden und Wohnungsfrage um die Jahrhundertwende

Wohnungsprobleme, wie wir sie heute vor allem in den Verdichtungsräumen vorfinden – überdurchschnittliche Mietpreissteigerungen, Knappheit an finanziell tragbaren Wohnungen, Überbelegung –, sind nicht erst das Produkt der gegenwärtigen Phase der kapitalistischen Entwicklung. Sowohl die Wohnungs- als auch die Bodenfrage sind seit mehr als hundert Jahren ein permanentes Problem, das in bestimmten Phasen seine besondere Zuspitzung erfährt und intensive Reformdiskussionen auslöst.

Außer von Friedrich Engels²⁰ wurde auch von bürgerlichen Autoren²¹ das Wohnungselend gegen Ende des letzten Jahrhunderts eindringlich beschrieben. Die besondere Verschärfung der Wohnungsnot war damals hervorgerufen durch die Industrialisierung, in deren Verlauf die arbeitssuchende Bevölkerung in die Städte und Industriezentren strömte²². In Städten mit mehr als 100 000

¹⁷ Vgl. Ring deutscher Makler, Preisspiegel Frühjahr 1972.

¹⁸ Vgl. z. B. Schreiben des Verbandes Südwestdeutscher Wohnungsunternehmen an das Hessische Ministerium des Innern vom 16. 7. 1973, in diesem Heft S. 304.

¹⁹ Vgl. die Ausführungen auf S. 260 ff.

²⁰ Vgl. Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage, a. a. O.

²¹ Vgl. z. B. Heinrich Freese, Wohnungsnot und Absatzkrise, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3. Folge, 6. Band, Jena 1893, S. 641–669; Adolf Wagner, Wohnungsnot und städtische Bodenfrage, Berlin 1901; Lujo Brentano, Wohnungs-Zustände und Wohnungs-Reform in München, München 1904.

²² Vgl. Jürgen Kuczynski, Die Geschichte der Lage der Arbeiter in Deutschland von 1800 bis in die Gegenwart, Band I, Berlin 1947, S. 87, 91, 95.

Einwohnern stieg die Zahl der Einwohner von rund 3,3 Mio. im Jahre 1882 auf 13,8 Mio. im Jahre 1910²³.

Die Anlagen der älteren Städte, die sich zu Industriezentren entwickelten, entsprachen nicht den Anforderungen, die die aufkommende Industrie stellte. Es mußten Straßen erweitert, neue Straßen und Eisenbahnwege gelegt werden. Deshalb wurden vor allem zentral gelegene Arbeiterwohnviertel abgerissen, die Arbeiter vom Zentrum der Städte an deren Umkreis gedrängt. Es herrschte akute Wohnungsnot, die gekennzeichnet war durch Überfüllung der vorhandenen Wohnräume und die Unmöglichkeit, überhaupt eine Unterkunft zu finden, sowie durch immense Mietpreissteigerungen²⁴. »Das Elend, das in Berlin und Wien herrscht, spottet... jeder Beschreibung. Es ist nichts Seltenes, dort ein Zimmer mit Kreidestrichen abgeteilt zu sehen, um den Wohnort der einzelnen Familien zu bezeichnen, die es ohne Unterschied von Alter und Geschlecht gemeinsam bewohnen. ... Auch in Berlin haben sich zwischen 1864 und 1871 fast alle Wohnverhältnisse auffällig verschlechtert. ... In der letztgenannten Periode vermehrten sich die überbevölkerten Wohnungen (mit 6 und mehr Einw. auf ein Zimmer, selbst 13 bis 20 nach der Zählung von 1867,...) um 95 %, in den Vordergebäuden um 87,7, in den Hofgebäuden um 106,1 %.«²⁵ Nach dem Ende des deutsch-französischen Krieges hatte die Wohnungsnot eine zusätzliche Verschärfung erfahren. Damals stieg die Zahl der Obdachlosen schlagartig, wurden Menschen in Baracken untergebracht und kam es aufgrund der Wohnungsnot zwischen demonstrierendem Volk auf der einen, Polizei und Militär auf der anderen Seite zu heftigen Straßenschlachten²⁶. »Gerade in den Jahren 1871–1873 schnellten die Mietspreise und schnellten die Preise der Baustellen, der bebauten Grundstücke gar kolossal empor. Die statistischen Nachweise ergeben eine Steigerung von 10, 15, 20 und mehr Prozent von Jahr zu Jahr«²⁷.

Die Wohnungsnot dauerte auch um die Jahrhundertwende an. Zu dieser Zeit finden sich Hinweise auf andere Erscheinungen, die wir heute gleichermaßen beobachten, nämlich, daß »Wohnungen für Zukunftsmieter mit günstigeren Einkommensverhältnissen«²⁸ gebaut wurden, die entweder wegen der hohen Mietpreise leer standen oder an umso mehr Mietparteien auf einmal vermietet werden mußten²⁹. Auch während und nach dem Ende des ersten Weltkrieges, als große Teile der Landbevölkerung Arbeit in der städtischen Rüstungsindustrie suchen mußten und als Flüchtlinge und Kriegsheimkehrer die Städte überfluteten³⁰, schnellten die Mieten nochmals in die Höhe³¹. Deshalb wurde damals im Reichstag erwogen, ausrangierte Eisenbahnwagen als Arbeiterwohnungen zu nutzen³² – eine Überlegung, die schließlich nicht im Theoreti-

²³ Vgl. Maßnahmen auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens von 1914 bis 1921, Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums vom 4. 2. 1922; Reichstagsdrucksache I, 1920/1922; abgedruckt in: Jahrbuch für Wohnungs-, Siedlungs- und Bauwesen, Band I, Berlin 1922/23, 1. Teil, S. 15.

²⁴ Vgl. Friedrich Engels, Vorwort zur zweiten Auflage »Zur Wohnungsfrage«, MEW 21, S. 325.

²⁵ Michael Flürscheim, Auf friedlichem Wege. Ein Versuch zur Lösung der sozialen Frage, Braunschweig 1884, S. 239 f.

²⁶ Vgl. Adolf Damaschke, Die Bodenreform, 18. Auflage, Jena 1920, S. 464.

²⁷ Adolf Wagner, Wohnungsnot..., a. a. O., S. 9.

²⁸ Lujo Brentano, a. a. O., S. 9.

²⁹ Vgl. Adolf Weber, Boden und Wohnung, Leipzig 1908, S. 11 f.

³⁰ Vgl. Internationales Arbeitsamt, Die Wohnungsprobleme Europas nach dem Kriege, Genf 1924, S. 3–11.

³¹ Vgl. Adolf Wagner, Grundrente und Preishöhe, Marburg 1926, S. 42. Zum Ausmaß der Mietsteigerungen vgl. Jahrbuch der Bodenreform, Band 17, Jena 1921, S. 64.

³² Vgl. Verhandlungen des Reichstages, 162. Sitzung vom 10. 5. 1918, abgedruckt in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 14, Jena 1918, S. 154.

schen steckenblieb: »Viele Familien haben monatelang in Eisenbahnwagen kampiert, wohnen heute teilweise »möbliert«, zahlen märchenhaft hohe Miete für unzulängliche Räume, während ihre Möbel irgendwo untergestellt sind, zum Teil der Witterung ausgesetzt«³³. »Somit gerät der vom Lande abwandernde Proletarier aus dem ländlichen in das städtische Wohnungselend und dieses ist teilweise das größere. . . . Die wohnungsuchenden Familien wohnen . . . in Waschküchen, auf Hausböden, in Ställen. Einige haben sich Unterstände oder Holzhütten gebaut. Familien von 4–5 Personen sind in einem einzigen Raume untergebracht, der so klein ist, daß nicht zwei Bettstellen auf dem Fußboden stehen können, sondern daß sie übereinander gestellt werden müssen«³⁴.

Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts spitzte sich auch die Entwicklung auf dem Bodenmarkt weiter zu, eine Tatsache, die ihren Ausdruck fand in einer großen Anzahl empirischer Untersuchungen über die immensen Bodenpreisteigerungen in den Städten³⁵. Denn: »Die Ausdehnung der modernen großen Städte gibt in gewissen, besonders in den zentral gelegenen Strichen derselben dem Grund und Boden einen künstlichen, oft kolossal steigenden Wert«³⁶. In München etwa stiegen zwischen 1895 und 1900 die Preise für unbebauten Boden in Stadterweiterungsgebieten um das Doppelte³⁷; der Gesamtwert des bebauten und unbebauten Bodens in Berlin-Charlottenburg stieg von 6 Mio. Mark im Jahre 1865 auf 300 Mio. Mark im Jahre 1897³⁸. Der Gesamtwert des Grund und Bodens in Berlin-Kurfürstendamm stieg von 0,1 Mio. Mark im Jahre 1860 auf 50 Mio. Mark im Jahre 1898³⁹.

III. Vorschläge und Versuche zur Reform des Bodenrechts

Die akuten Probleme, die mit dem Boden und der Wohnungsversorgung um die Jahrhundertwende entstanden waren, führten zu umfangreichen Reformdiskussionen. Der inhaltliche Bezug der Überlegungen zur Reform der Bodenordnung damals zu denen heute liegt darin, daß sie – zum Teil bis in kleinste Details – bereits die Vorschläge enthalten, die im Reformkonzept der SPD wiederkehren.

Schon im Jahre 1879 hatte sich der amerikanische Bodenreformer Henry George, der auf die deutsche Bodenreformbewegung großen Einfluß gewann, dafür eingesetzt, die gesamte Grundrente – das ist die Geldsumme, die der Grundeigentümer aus der ökonomischen Verwertung seines Bodens ziehen kann – in den Besitz des Staates zu bringen⁴⁰. In der Frühphase der deutschen

³³ Victor Noack, Wohnungsmangel in Stadt und Land, in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 17, Jena 1921, S. 130.

³⁴ Ebenda, S. 133 f.

³⁵ Vgl. z. B. Paul Voigt, Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten, Jena 1901; Paul Schwarz, Die Entwicklung der städtischen Grundrente in Wien, in: Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland, hrsg. vom Verein für Sozialpolitik, 1. Band, 1. Abt., Leipzig 1901, S. 33–148; Andreas Voigt und Paul Geldner, Kleinhaus und Mietkaserne. Eine Untersuchung der Intensität der Bebauung vom wirtschaftlichen und hygienischen Standpunkte, Berlin 1905; W. Mildschuh, Mietzinse und Bodenwerte in Prag, Wien und Leipzig 1909; Georg Jopke, Die Entwicklung der Grundstückspreise in der Stadt Posen. Beiträge zur allgemeinen Theorie der städtischen Bodenrente und zur Wohnungsfrage, Jena 1914; Jürgen Wissing, Boden und Wohnverhältnisse in Kiel, Bonn und Leipzig 1929.

³⁶ Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage, a. a. O., S. 215.

³⁷ Vgl. Lujo Brentano, a. a. O., S. 5 f.

³⁸ Vgl. Karl von Mangoldt, Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1904, S. 4.

³⁹ Vgl. Paul Voigt, Grundrente . . . , a. a. O., S. 236.

⁴⁰ Vgl. Henry George, Fortschritt und Armut, Düsseldorf 1966, S. 137 (Wiederabdruck der Erstveröffentlichung aus dem Jahre 1879).

Bodenreformbewegung befürwortete Hermann Heinrich Gossen, der deutsche Begründer der Grenznutzenschule, eine ähnliche Lösung: Er schlug den Ankauf des Bodens durch den Staat und die anschließende Verpachtung an denjenigen vor, der den höchsten Pachtzins anbieten würde⁴¹. Auch im Programm des 1888 gegründeten »Deutschen Bundes für Bodenbesitzreform« stand zunächst die Forderung nach Verstaatlichung oder Kommunalisierung des Bodens oder der Grundrente im Vordergrund⁴². Gleichzeitig aber wurde schon damals als vorläufige und leichter durchsetzbare Maßnahme die »Wegsteuerung des Zuwachses der städtischen Grundrenteneinkommen«⁴³ – also eine teilweise Abschöpfung der Grundrente durch den Staat im Wege der Besteuerung – empfohlen. Das von den Bodenreformern aufgestellte Postulat nach staatlicher Abschöpfung der *gesamten* Grundrente trat allmählich immer mehr in den Hintergrund ihrer Bemühungen. In das Programm des – zwischenzeitlich umbenannten⁴⁴ – »Bundes der deutschen Bodenreformer« von 1898 wurde schließlich die Forderung nach Kommunalisierung des Grund und Bodens nicht mehr aufgenommen, sondern die »Besteuerung des unbebauten städtischen Bodens nach dem Werte, der durch Selbsteinschätzung zu bestimmen ist«⁴⁵ gefordert.

Außerdem wurde verlangt: »Bei allen Wertsteigerungen, die durch Verbesserung auf öffentliche Kosten geschehen (Brücken-, Schul-, Museumsbauten, Straßenbahn-, Parkanlagen usw.) Heranziehung der Bodenbesitzer, deren Eigentum im Werte dadurch steigt, im Verhältnis dieser Wertsteigerung«⁴⁶.

Im Vordergrund der Diskussion über die Reform des Bodenrechts standen zunächst sozialpolitische Ziele: Bekämpfung der Bodenspekulation, Verbilligung der Boden- und damit der Mietpreise⁴⁷. Dieser Richtung entsprach die Auffassung vieler Bodenreformer, allein die Bodenordnung für die Wohnungsmisere verantwortlich zu machen. »Die Wohnungsfrage ist in erster Reihe eine Bodenfrage«⁴⁸. »Die schrankenlos der Privatspekulation überlassene Grundrente ist die Ursache des Bodenwuchers, der künstlich in die Höhe getriebenen Bodenpreise, der übertriebenen Mietssteigerungen und damit der Wohnungsnot«⁴⁹.

Im Programm der Bodenreformer von 1898 fanden sich neben den Forderungen nach Besteuerung des Wertzuwachses aber auch schon solche, in denen die staatliche Lenkung der Bodennutzung stärker in den Vordergrund gestellt wurde, nämlich »Erhaltung und planmäßige Erweiterung des Gemeinde-Grundbesitzes, bei ländlichen Zwangsverkäufen ein Vorkaufrecht für die Gemeinden bzw. für den Staat«, »planmäßige innere Kolonisation durch den Staat, und zwar in einer Form, die eine spekulative Verwendung und eine Überschuldung des neugeschaffenen Besitzes ausschließt«⁵⁰. Diese und ähnliche Forderungen wurden vor allem von jenen Vertretern der bodenreformerischen

⁴¹ Vgl. Hermann Heinrich Gossen, *Die Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln*, 1967, S. 251 f. (Wiederabdruck der Erstveröffentlichung, Braunschweig 1854).

⁴² Vgl. Heinrich Freese, *Die Bodenreform. Ihre Vergangenheit und Zukunft*, Berlin 1918, S. 356 f.

⁴³ Ebenda, S. 357 f.

⁴⁴ Vgl. Eberhard von Einem, Helga Faßbinder, Georg Lank, Frank Rinkleff, *Die Entwicklung von der sozialkritischen Bodenreformbewegung zur reformistischen Bodenpolitik*, in: *Arch +*, Nr. 17, Mai 1973, S. 73.

⁴⁵ Heinrich Freese, *Die Bodenreform* . . ., a. a. O., S. 361.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Vgl. Ferdinand Haercke, *Der Wertzuwachssteuergedanke in Deutschland*, Berlin 1915, S. 5. f.

⁴⁸ Adolf Damaschke, *Die Bodenreform*, a. a. O., S. 89.

⁴⁹ Adolf Damaschke, zitiert bei Adolf Weber, *Boden und Wohnung*, a. a. O., S. 42.

⁵⁰ Heinrich Freese, *Die Bodenreform* . . ., a. a. O., S. 361 f.

Diskussion vorgebracht, die das Bodenproblem durch wirtschaftslenkende Maßnahmen zu lösen hofften. Einer ihrer Hauptvertreter, Karl Theodor von Inama-Sternegg, postulierte dementsprechend Eingemeindungen, bessere Bauordnungen, eine gezielte Bodeneigentumspolitik der Kommunen und setzte sich für entsprechende bodenrechtliche Kompetenzen der Gemeinden, nämlich für Vorkaufs-, Rückkaufs- und Erbbaurechte sowie Enteignungsbefugnisse der Gemeinden ein. Zusätzlich empfahl er eine Teilabschöpfung der Grundrente⁵¹.

Weisen die damaligen Diskussionen über die Reform des Bodenrechts deutlich Ähnlichkeiten mit den von der SPD heute eingebrachten Vorschlägen auf, so gilt dies in gleicher Weise auch für die Reformversuche, die um die Jahrhundertwende durchgeführt worden sind. Ein erster Versuch, bodenreformerische Konzepte in das Bodenrecht zu übernehmen, erfolgte bereits 1898 in der »Verordnung betreffend den Landerwerb in dem deutschen Kiautschougebiet«⁵². Dieses chinesische Gebiet war im Jahre 1897 besetzt worden. In der von der deutschen Regierung verabschiedeten Landordnung war eine Besteuerung des Wertzuwachses an Grundstücken bei Verkauf sowie – in bestimmten zeitlichen Abständen – eine Teilabschöpfung des Wertzuwachses vorgesehen. Es handelte sich dabei also um eine Koppelung von Umsatz- und periodischer Steuer. Erfahrungen über die letztere Besteuerungsform konnten nicht gesammelt werden, weil das Landstück bereits 1914 an Japan abgetreten wurde und bis zu diesem Zeitpunkt eine periodische Besteuerung nicht erfolgt war⁵³.

Seit 1904 wurde auch in zahlreichen Kommunen – und zwar auf der Grundlage von § 13, Abs. 1 Kommunalabgabengesetz – eine Bodenwertzuwachssteuer eingeführt. Sie war als Umsatzsteuer ausgestaltet, kam also nur im Falle von Grundstücksveräußerungen zum Zuge⁵⁴. Eine Wertzuwachssteuer in der Form der Umsatzsteuer enthielt auch das reichseinheitlich geltende Zuwachssteuergesetz von 1911⁵⁵. Diese Steuer war progressiv ausgestaltet, betraf unbebaute wie bebaute Grundstücke und schöpfte maximal bis zu 30 % des Wertzuwachses am Boden ab. Sie sollte rückwirkend alle seit 1885 entstandenen und bei Verkauf realisierten Bodenwertzuwächse erfassen und Reich, Ländern und Kommunen zugute kommen. Als Wertzuwachs galt die Differenz zwischen Erwerbs- und Veräußerungspreis des Bodens.

Das Reichswertzuwachssteuergesetz war nur während kurzer Zeit, nämlich bis 1913 in Kraft⁵⁶. Eine genaue Auswertung der mit diesem Gesetz speziell im Hinblick auf die Wohnungsversorgung gemachten Erfahrungen existiert nicht, was in Anbetracht der kurzen Geltungsdauer des Gesetzes nicht verwundert. In vorläufigen und allgemeineren Einschätzungen über die Auswirkungen des Gesetzes wird darauf verwiesen, daß die Regelungen zu kompliziert gewesen seien, zu weit in die Vergangenheit zurückgegriffen hätten und die Steuersätze zu hoch gewesen seien. Es sollen nur etwa 0,5 Prozent der Eigentumsübergänge zur Steuer veranlagt, teilweise soll die Steuer erlassen worden sein und die Durchführung des Gesetzes sei wegen zahlreicher gerichtlicher Überprüfungen praktisch unmöglich gewesen⁵⁷. Das Für und Wider der Besteuerung des

⁵¹ Vgl. von Einem u. a., a. a. O., S. 77.

⁵² Abgedruckt in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 1, Jena 1905, S. 66. f.

⁵³ Vgl. Stichwort »Kiautschou«, in: Brockhaus, Enzyklopädie, 10. Band, Wiesbaden 1970.

⁵⁴ Vgl. Ferdinand Haercke, a. a. O., S. 11. f.

⁵⁵ Gesetz vom 14. 2. 1911 (RGBl Nr. 6, S. 33).

⁵⁶ Vgl. Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913, abgedruckt in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 9, Jena 1913, S. 237.

⁵⁷ Vgl. Ferdinand Haercke, a. a. O., S. 15 f.

Bodenwertzuwaches wurde 1913 im Reichstag in umfangreichen Debatten vorgetragen⁵⁸ und spiegelt die unterschiedlichen Interessen im Hinblick auf diese Besteuerung wider. Obwohl verschiedentlich auf den fiskalpolitischen Mißerfolg der Steuer hingewiesen wird⁵⁹, setzte sich der Preußische Städtetag zum Beispiel nachdrücklich dafür ein, »von jeder Maßregel Abstand zu nehmen, die die Finanzen der Städte schädige«⁶⁰ und verlangte für den Fall der Aufhebung der Steuer volle Entschädigung. Der »Schutzverband für den deutschen Grundbesitz« vertrat demgegenüber die Auffassung, daß der Wegfall der Bodenwertzuwachssteuer wünschenswert sei, weil sie zu einer Verschärfung der ohnehin schon bestehenden steuerlichen Überlastung des Haus- und Grundbesitzes führe⁶¹.

IV. Vorschläge der SPD zur Reform des Bodenrechts

Im folgenden sollen die von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD im Juli 1972 vorgelegten »Vorschläge zur Reform der Bodenordnung«⁶² dargestellt werden. Sie sehen in der Hauptsache Änderungen der Bauleitplanung, eine Bodenwertzuwachssteuer, einen Planungswertausgleich sowie Änderungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Eigentums am Boden vor.

Bauleitplanung und Baumaßnahmen

In dem »Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes« vom 10. Mai 1974⁶³ sind die im SPD-Reformpapier vorgeschlagenen planungsrechtlichen Änderungen bereits im wesentlichen enthalten. Mit dieser Novelle sollen die entsprechenden Normen des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) auf das allgemeine Städtebaurecht übertragen werden⁶⁴. In den Bebauungsplänen sollen die Gemeinden die Art der Nutzung des Bodens differenzierter festlegen können; die Bauleitpläne sollen unter anderem auch den Wohnbedürfnissen dienen (Entwurf § 1a, Abs. 5). Die Durchsetzung der Bebauungspläne soll gesichert werden durch ein Bau-, Abbruch- und Modernisierungsgebot, zu denen die Gemeinde den jeweiligen Eigentümer verpflichten kann. Außerdem soll die Gemeinde den Eigentümer zur Nutzung seines Bodens entsprechend den Festlegungen des Bebauungsplans verpflichten können (Entwurf § 39b, d, e; § 39c).

Planungswertausgleich und Bodenwertzuwachssteuer

Auch die im Reformpapier der SPD enthaltenen Überlegungen zum Planungswertausgleich⁶⁵ sind in den Regierungsentwurf vom Mai dieses Jahres einge-

⁵⁸ Vgl. Verhandlungen und Beschlüsse des deutschen Reichstages vom 19. bis 30. Juni 1913, abgedruckt in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 9, Jena 1913, S. 199–237.

⁵⁹ Vgl. z. B. Ferdinand Haercke, a. a. O., S. 16.

⁶⁰ Verhandlungen und Beschlüsse . . . , a. a. O., S. 208.

⁶¹ Vgl. ebenda.

⁶² Nachfolgend zitiert als »Vorschläge«.

⁶³ BT-Drucksache 300/74.

⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 32.

⁶⁵ Vgl. Vorschläge, S. 21 ff.

arbeitet worden. Paragraph 135a lautet in Absatz 1: »Der Eigentümer eines Grundstücks in einem Gebiet, für das die Gemeinde einen Bebauungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt hat, hat an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten. Der Ausgleichsbetrag beträgt 50 vom Hundert der in § 96a Abs. 3 und 4 bezeichneten Werterhöhungen«. Werterhöhung im Sinne des ebenfalls neu vorgesehenen § 96a, Abs. 2 und 3 des Entwurfes ist definiert als Unterschied zwischen dem Eingangswert als dem Wert, den das Grundstück hatte, wenn eine Neugestaltung oder Entwicklung des Gebiets weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre und dem Ausgangswert als dem Wert, der sich als Verkehrswert in einem von der Gemeinde bestimmten Zeitpunkt ergibt. Nicht zu den Werterhöhungen des Bodens werden nach § 96a, Abs. 2 solche gerechnet, »die der Eigentümer durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat«, sowie »50 vom Hundert der Werterhöhungen des Grundstücks, die infolge der Entwicklung oder Neugestaltung des Gebiets eingetreten sind«⁶⁶.

Die Vorschläge zur Änderung der steuerlichen Behandlung von Grund und Boden liegen bisher noch nicht in Gesetzesform vor. Im Reformpapier wird eine Bodenwertzuwachssteuer vorgeschlagen⁶⁷, die für bebauten und unbebauten Boden erhoben werden und »leistungslose Gewinne« treffen soll. Die Steuer soll sowohl realisierte, d. h. im Falle des Verkaufs erzielte, wie auch nicht realisierte Gewinne erfassen. Sie soll, progressiv ausgestaltet, zwischen 20% und 60% des Wertzuwachses abschöpfen, wobei Wertzuwachs alle die Wertsteigerungen des Bodens erfasst, die ohne Leistung des Eigentümers, nicht innerhalb eines Planungsgebietes und nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Planverabschiedung entstanden sind⁶⁸. Grundstücke mit eigengenutzten Eigenheimen, Eigentumswohnungen und Mietshäusern außerhalb der Brennpunkte städtischer Bodenpreisentwicklung unterliegen nicht der Besteuerung⁶⁹. Die Bodenwertzuwachssteuer wird als Realsteuer qualifiziert und fließt daher den Gemeinden zu⁷⁰. Die Grunderwerbsteuer soll entfallen, die Grundsteuer dagegen beibehalten werden⁷¹.

Verfügungs- und Nutzungseigentum am Boden

Die Reformkommission schlägt vor: »In Zonen raschen Wandels, in Kernbereichen mit hoher Investitionsintensität, in den Entwicklungsgebieten von Ballungszonen oder für stadtnahe Erholungsflächen«⁷² soll das Eigentum am Boden aufgespalten werden. Die Kommunen sollen ein »Verfügungseigentum«, private Eigentümer sollen ein »Nutzungseigentum« am Boden erhalten. Das bedeutet: der private Eigentümer hält oder bekommt das Eigentum an dem Gebäude, das auf dem Grundstück steht oder errichtet wird. Das Gebäude ist also entgegen § 94 BGB nicht mehr wesentlicher Bestandteil des Grundstücks, sondern wird selbst eigentumsfähig. Das Recht des Eigentümers, über den

⁶⁶ Der Regierungsentwurf ist vom Bundesrat im ersten Durchgang insbesondere unter Hinweis auf die Regelung des Planungswertausgleichs abgelehnt worden (Sitzung vom 21. 6. 1974). Vgl. Die Welt vom 22./23. 6. 1974, S. 1, 2.

⁶⁷ Vgl. Vorschläge, S. 24 f.

⁶⁸ Vgl. Vorschläge, S. 24.

⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 26.

⁷⁰ Vgl. ebenda, S. 28.

⁷¹ Vgl. ebenda.

⁷² Ebenda, S. 40.

Boden zu verfügen, geht auf die Gemeinde über (Verfügungseigentum); er behält oder erhält dagegen das Recht, den Boden zu nutzen (Nutzungseigentum). Die Gemeinde beläßt oder vergibt dem Eigentümer das Nutzungseigentum am Boden im Rahmen der von ihr festgelegten Nutzungsart. Der Eigentümer zahlt für die Nutzung des Bodens ein Nutzungsentgelt, das in seiner Höhe »den im Durchschnitt möglichen Nutzungserträgen des Bodens entsprechen«⁷³ soll. Das Nutzungsentgelt wird im Wege öffentlicher Ausschreibung festgelegt und das Nutzungseigentum an den vergeben, der das höchste Angebot macht⁷⁴. Steigt die Ertragslage im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums oder als Folge kommunaler Investitionen, so wird das Nutzungsentgelt entsprechend erhöht. Zwar sollen, so bemerken die SPD-Reformer, die Nutzungsentgelte möglichst stabil gehalten werden; das Ziel »Dämpfung der (Boden-, B.D.) Preissteigerungen« könne aber nur so interpretiert werden, daß »monopolistische und spekulative Überhöhungen auszuschalten sind«⁷⁵.

Mit der Neubestimmung des Eigentums verfolgt die Reformkommission das Ziel, die Verfügungsrechte an Grund und Boden so zu regeln, »daß eine spekulative Vermögensanlage völlig ausgeschlossen wird und sich der Wettbewerb der Nachfrager um Bauboden nur noch an der möglichen (von der Gemeinde festgelegten, B.D.) Nutzung orientieren kann«⁷⁶. Ausgangspunkt dieses Konzepts von der Aufspaltung des Bodeneigentums ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 GG. In der Entscheidung vom 12. 1. 1967⁷⁷ heißt es dazu: »Die Tatsache, daß Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern«. Auf der Grundlage dieser Ausführungen will die Reformkommission das Bodeneigentum in dem Sinne neu definieren, »daß nicht mehr ein theoretisch unbeschränktes Eigentum einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen wird, sondern daß es schon von der Konzeption her nur die Rechte und Befugnisse umfaßt, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stehen«⁷⁸. Demgemäß wollen die Reformer einen Mittelweg einschlagen zwischen der Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten einerseits und dem uneingeschränkten Verfügungsrecht des Eigentümers über Grund und Boden andererseits⁷⁹.

V. Grundrente und Wohnungsversorgung

Sollen die Vorschläge der SPD zur Bodenreform im Hinblick darauf untersucht werden, ob sie eine Verbesserung der Wohnungsversorgung mit sich bringen könnten, so muß zunächst der Zusammenhang zwischen Boden und Wohnungsfrage theoretisch abgeleitet werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß der Boden als solcher – sieht man von dem ihm

⁷³ Ebenda, S. 54.

⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 53.

⁷⁵ Ebenda, S. 54.

⁷⁶ Ebenda, S. 37.

⁷⁷ BVerfGE 21, S. 73 (82 f.).

⁷⁸ Vorschläge, S. 39.

⁷⁹ Vgl. ebenda, S. 37, 39.

einverleibten Kapital ab⁸⁰ – keinen Wert hat, weil im Boden keine menschliche Arbeit vergegenständlicht ist⁸¹. Die Verwertung des Bodens erfolgt in unterschiedlichen Formen. Entweder wird der Boden vom Grundeigentümer selbst genutzt oder er verpachtet den Boden, der dann vom Pächter genutzt wird, oder der Grundeigentümer verkauft seinen Boden. Der Vorteil, den der Eigentümer erzielt, wenn er selbst den Boden kapitalistisch nutzt, kommt ihm in der Form der Grundrente zugute. Deutlicher als im Falle der Eigennutzung kommt das Wesen der Grundrente zum Ausdruck in dem Betrag, den der kapitalistische Pächter dem Eigentümer für die Erlaubnis, sein Kapital auf dessen Boden anzulegen, zahlt. Denn diese periodisch zu entrichtende Geldsumme, die Pacht, ist nichts anderes als die Grundrente: »Der Zins für das der Erde einverleibte Kapital und die Verbesserungen, die sie so als Produktionsinstrument erhält, kann einen Teil der Rente bilden, die dem Grundeigentümer vom Pächter gezahlt wird, aber sie konstituiert nicht die eigentliche Grundrente, die für den Gebrauch des Bodens als solchen gezahlt wird, er mag sich im Naturzustand befinden oder kultiviert sein«⁸². Entsprechendes gilt für den Fall, daß der Grundeigentümer seinen Boden verkauft: Die Summe Geldes, die der Käufer für den Erwerb des Eigentums zahlt, also der Bodenpreis, ist ebenfalls Grundrente. Der Grundeigentümer verliert mit dem Verkauf die Möglichkeit, jährlich einen bestimmten Geldbetrag in Form der Grundrente zu beziehen. Er verkauft also nicht den Boden, sondern die Rente, die die Nutzung des Bodens, z. B. bei Vermietung oder Verpachtung, abzuwerfen verspricht⁸³. Im Kaufpreis wird somit die auf dem jeweiligen Boden erzielbare Grundrente in kapitalisierter Form abgegolten; der Bodenpreis ist kapitalisierte Grundrente⁸⁴. Die Grundrente bestimmt demnach über die Höhe des Bodenpreises, nicht der Bodenpreis über die Höhe der Grundrente. »Die Grundrente ist also hier die Form, worin sich das Grundeigentum ökonomisch realisiert, verwertet«⁸⁵. Das Grundeigentum, das heißt das Monopol an einem Stück Erde, ist die juristische Form, die den Eigentümer befähigt, sich einen Teil des gesellschaftlich geschaffenen Mehrprodukts anzueignen⁸⁶. An diesem Punkt der Darstellung wird klar, daß die Grundrente der kapitalistischen Produktionsweise inhärent ist, denn »alle Grundrente ist Mehrwert, Produkt von Mehrarbeit«⁸⁷.

Die Grundrente als ein bestimmter Teil des gesellschaftlichen Mehrprodukts, das dem Bodeneigentümer ohne sein Zutun zufällt, wird in verschiedenen Formen realisiert. Im Zusammenhang mit der Wohnungsfrage sind dabei die Formen der Differentialrente und der Monopolpreisrente von Bedeutung.

Die *Differentialrente* des städtischen Bodens beruht darauf, daß bei gleich

⁸⁰ »Kapital kann in der Erde fixiert, ihr einverleibt werden, teils mehr vorübergehend, wie bei Verbesserungen chemischer Natur, Düngungen usw., teils mehr permanent, wie bei Abzugskanälen, Bewässerungsanlagen, Nivellierungen, Wirtschaftsgebäuden etc. Ich habe anderswo das der Erde so einverleibte Kapital la terre-capital genannt. Es fällt unter die Kategorien des fixen Kapitals«. Karl Marx, Das Kapital, 3. Band, MEW 25, S. 632.

⁸¹ Vgl. ebenda, S. 636.

⁸² Ebenda, S. 632.

⁸³ Vgl. ebenda, S. 636.

⁸⁴ »Die Grundrente stellt sich dar in einer bestimmten Geldsumme, die der Grundeigentümer jährlich aus der Verpachtung eines Stücks des Erdballs bezieht. Wir haben gesehen, wie jede bestimmte Geldeinnahme kapitalisiert werden, d. h. als der Zins eines imaginären Kapitals betrachtet werden kann. Ist z. B. der mittlere Zinsfuß 5 %, so kann also auch eine jährliche Grundrente von 200 Pfd. St. als Zins eines Kapitals von 4000 Pfd. St. betrachtet werden. Es ist die so kapitalisierte Grundrente, die den Kaufpreis . . . des Bodens bildet«. Ebenda.

⁸⁵ Ebenda, S. 632.

⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 660.

⁸⁷ Ebenda, S. 647.

hohem Kapitaleinsatz auf einem Boden besonders guter Lage (z. B. im Stadtzentrum) ein höherer Profit erwirtschaftet wird als auf einem anderen Boden in weniger guter Lage (sogenannte Lagerrente). So kann der Standort eines industriellen oder Handelskapitals so günstig sein, daß z. B. die Transportkosten oder die Zirkulationskosten geringer sind als bei vergleichbaren anderen Kapitalen auf Böden weniger günstiger Lage. Da die Waren auf dem Markt zu ihren Produktionspreisen (gesellschaftlich durchschnittlicher Kostpreis plus Durchschnittsprofit)⁸⁸ verkauft werden, kann derjenige Kapitalist, der aufgrund seines Standortes besonders günstige Produktions- oder Zirkulationsbedingungen vorfindet, im Verhältnis zu anderen Kapitalisten einen Surplusprofit erzielen. Diese Differenz zwischen dem individuellen Profit und dem Durchschnittsprofit⁸⁹ geht in der Form der Grundrente an den Grundeigentümer. Der Kapitalist kann diese Differentialrente – von Marx als Differentialrente I bezeichnet⁹⁰ – bezahlen, ohne daß er auf den Durchschnittsprofit für sein eingesetztes Kapital verzichten muß.

Die Differentialrente II oder Intensitätsrente beruht darauf, daß größere Kapitalmassen auf ein und derselben Bodenfläche angelegt werden und dadurch ein überdurchschnittlicher Profit erzielt wird⁹¹. Sie setzt die Differentialrente I, also unterschiedliche Lagequalitäten der Böden voraus⁹²; denn nur auf Böden günstiger Lage besteht die Wahrscheinlichkeit, daß sich darauf angelegte größere Kapitalmengen rentieren⁹³. Differentialrente II entsteht auf städtischem Boden vor allem durch eine besonders hohe Überbauung⁹⁴. In diesem Zusammenhang wird die Beziehung deutlich, die zwischen Entscheidungen der Kommunen über Bebauungsdichten auf Grundstücken und der Höhe der Grundrente besteht.

Ist die Entstehung der Differentialrenten I und II unmittelbar mit der Warenproduktion und der Zirkulation verknüpft, so gilt dies für die *Monopolpreisrente* nur mittelbar. Ebenso wie die Differentialrente setzt sie das allgemeine Bodenmonopol voraus. In ihrer Entstehung und Höhe ist sie dagegen bestimmt »nur durch die Kauflust und Zahlungsfähigkeit der Käufer«⁹⁵. Diese Bestimmungsmerkmale treffen zu auf die Form der Grundrente, die auf zu Wohnzwecken genutzten Böden entsteht. Denn auf diesen Grundstücken wird Grundrente realisiert, obwohl auf ihnen selbst keine Warenproduktion oder Zirkulation stattfindet, also auch kein Surplusprofit produziert oder realisiert wird. Sie wird aus dem Reproduktionsfonds der jeweiligen Mieter bezahlt. Die Monopolpreisrente, also die Summe Geldes, die der Eigentümer dafür bezieht, daß sein Boden zu Wohnzwecken genutzt wird⁹⁶, geht anteilig in den Mietpreis ein⁹⁷; sie ist also – neben anderen Bestandteilen des Mietpreises⁹⁸ – von Bedeutung für dessen Höhe.

⁸⁸ Vgl. ebenda, S. 167.

⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 661.

⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 662.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 690.

⁹² Vgl. ebenda, S. 688 f.

⁹³ Vgl. ebenda, S. 692.

⁹⁴ Vgl. Rainer Neef, Die Bedeutung des Grundbesitzes in den Städten, in: Kursbuch, Nr. 27/1972, S. 36.

⁹⁵ Karl Marx, Das Kapital, 3. Band, a. a. O., S. 783.

⁹⁶ Vgl. Helmut Brede, Bernhard Kohaupt, Hans-Joachim Kujath (Institut Wohnen und Umwelt), Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Manuskript, S. 47 (Erscheint im Januar 1975 in der edition suhrkamp).

⁹⁷ Vgl. Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage, a. a. O., S. 217.

⁹⁸ Dies sind insbesondere der Zins auf das vorgeschossene Kapital für die Baukosten und die Abschreibung der Baukosten. Vgl. ebenda.

Diese grundsätzliche Feststellung bedarf in bezug auf den Sozialen Wohnungsbau allerdings der Differenzierung. Zwar ist in den letzten Jahren ein starkes Ansteigen der Bodenpreise zu verzeichnen. Dennoch macht die Grundrente, die in der Kostenmiete von Sozialbauwohnungen als »Zins« auf die »Kosten« für den Kauf des Bodens, also auf den Bodenpreis erscheint, quantitativ nicht den wesentlichen Bestandteil des Mietpreises aus. Aus der Statistik über die Bewilligungen im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau ergibt sich vielmehr, daß im Jahre 1972 der Anteil der Grundstückskosten (einschließlich der Kosten für den Erwerb des Grundstücks, ohne Erschließungskosten) an den Gesamtherstellungskosten von Miet- und Eigentumswohnungen in Baden-Württemberg bei 5,4 % lag⁹⁹. In Hessen liegt der Anteil der Grundstückskosten (einschließlich Erschließungskosten) im Sozialen Wohnungsbau gegenwärtig bei knapp 10 %¹⁰⁰. Ein ähnliches Resultat ergibt sich aus den Angaben der Deutschen Bau- und Bodenbank: Von ihr wird der Anteil der Grundstückskosten – einschließlich der Erschließungskosten – an den Gesamtherstellungskosten im Sozialen Wohnungsbau für das Jahr 1973 auf 9,6 % geschätzt¹⁰¹.

Ein Ansteigen der Bodenpreise hat deshalb keine starken Auswirkungen auf die Höhe der Mietpreise: Eine Steigerung der Grundstückspreise um 10 % würde die Gesamtherstellungskosten im Sozialen Wohnungsbau lediglich um 1 % erhöhen. Daß die Preise für Wohnungsgrundstücke trotzdem hoch liegen, ist nicht darauf zurückzuführen, daß der Anteil der Grundrente am Mietpreis des einzelnen Mieters besonders groß wäre, sondern darauf, daß auf diesen Böden eine hohe Überbauung stattfindet, die besonders hohe Grundrente also durch viele Mietparteien aufgebracht wird.

Wesentlicher als für die Höhe der Mietpreise im Sozialen Wohnungsbau ist die Höhe der Bodenpreise dagegen im Hinblick auf die Frage, zu welchen Zwecken städtischer Boden genutzt bzw. in welchen städtischen Bereichen Boden zu Wohnzwecken genutzt wird. In den städtischen Gebieten, in denen eine hohe Grundrentenerwartung besteht, also vor allem in der City und in citynahen Gebieten, fällt die Konkurrenz der Nutzungen regelmäßig zugunsten von Kaufhäusern, Banken, Versicherungen etc. aus, weil nur sie in der Lage sind, die im Bodenpreis antizipierte hohe Grundrente zu realisieren. Im Falle der Wohnnutzung kann in der Regel eine entsprechend hohe Grundrente nicht erzielt werden, denn dann wäre der Mietpreis so hoch, daß die Zahlungsfähigkeit der Mieter bei weitem überfordert würde. Die Höhe der Grundrente entscheidet also darüber, in welchen Gebieten Wohnungsbau durchgeführt wird. Dies erklärt auch, warum in zentralen städtischen Gebieten heute nur noch Luxuswohnungen im freifinanzierten Wohnungsbau gebaut werden: Hier ist die Einholung der hohen Grundrente von entsprechend zahlungsfähigen Mietern gerade noch garantiert – jedenfalls so lange, wie von ihrer Seite noch ein Bedarf nach solchen Wohnungen besteht. Der Soziale Wohnungsbau dagegen ist auf Gebiete am Stadtrand verwiesen, weil anderenfalls die Mietobergrenze überschritten würde, die von der öffentlichen Hand als Voraussetzung für die Zuteilung öffentlicher Mittel festgelegt ist¹⁰².

⁹⁹ Vgl. Zwischenbericht des interministeriellen Arbeitskreises Baden-Württemberg über Maßnahmen zur Verbesserung des Bodenrechts und zur Entspannung des Bodenmarktes, hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg, Juli 1973, S. 24.

¹⁰⁰ Vgl. Helmut Brede, Bernhard Kohaupt, Hans-Joachim Kujath, a. a. O., S. 49.

¹⁰¹ Vgl. Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft, Überblick über Wohnungsbau-Städtebau-Wohnungswirtschaft 1973, Berlin und Frankfurt/M. 1974, S. 24.

¹⁰² Vgl. Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Hessen durch öffentliche Mittel, Wohnungsbau-richtlinien 1972, in: Staats-Anzeiger für das Land Hessen, Nr. 4/1972, S. 137. Vgl. auch Zweiter Bericht über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum, a. a. O., S. 2 f.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß ein Bezug zwischen dem Boden und der Wohnungsfrage insbesondere in zweierlei Hinsicht besteht: Zum einen entscheidet die Höhe der erzielbaren Grundrente darüber, wo heute Wohnungen gebaut werden. Zum anderen geht die Grundrente in den Mietpreis als einer seiner Bestandteile ein, im Sozialen Wohnungsbau allerdings nicht als ein quantitativ wesentlicher Bestandteil. Diesem letzteren Ergebnis widerspricht die heute vielfach z. B. von Seiten der SPD¹⁰³ oder der DKP¹⁰⁴ vertretene Ansicht, die auch schon in der Bodenreformdiskussion um die Jahrhundertwende eine bedeutsame Rolle gespielt hat¹⁰⁵, daß die Bodenpreissteigerungen der hauptsächliche Grund für das Ansteigen der Mietpreise, die Wohnungsfrage also eigentlich eine Bodenfrage sei.

VI. Vorschläge der SPD zur Bodenreform und Wohnungsfrage

Änderung der Bauleitplanung

Durch die im Entwurf zum BBauG vorgesehenen Änderungen sollen die gemeindlichen Kompetenzen hinsichtlich der Durchsetzung von Bebauungsplänen erweitert werden, wie es in den Normen über das Bau-, Abbruch- und Modernisierungsgebot zum Ausdruck kommt. In erster Linie ist daher zu fragen, welchen Inhalt die Bebauungspläne haben und welche Folgen sich daraus für die Wohnungsversorgung ergeben können. Durch die Festlegung bestimmter Nutzungen in den Bebauungsplänen kann die Höhe der Grundrente in bestimmten Gebieten durch staatlichen Eingriff beeinflusst und gesteuert werden. Es wäre denkbar, daß in den Plänen eine stärkere Einbeziehung des Sozialen Wohnungsbaus in die Stadtzentren vorgesehen wird, so daß auf den entsprechenden Böden eine Nutzungskonkurrenz, die gerade den Sozialen Wohnungsbau dort bisher immer ausgeschlossen hat, entfielen. Damit würde sich zwar an der Grundrentenbildung und -steigerung im allgemeinen nichts ändern, aber für bestimmte Gebiete könnte der Mechanismus der Grundrente gesteuert werden. Die Realisierbarkeit dieser Möglichkeit, die Grundrentenbildung zugunsten des Sozialen Wohnungsbaus zu beeinflussen, hängt jedoch nicht in erster Linie von der Erweiterung der rechtlichen Kompetenzen ab, die den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung zugestanden werden. Vielmehr sind die gemeindliche Finanzsituation, das örtliche Angebot an Arbeitsplätzen und damit die Abhängigkeit von Kapitalansiedlungen der entscheidende Ausgangspunkt für die Festlegung der Bodennutzung. Auf dieses Problem soll an späterer Stelle eingegangen werden, da es in gleicher Weise im Hinblick auf andere Reformvorschläge auftaucht.

Teilabschöpfung der Grundrente

Die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt) wie eines Planungswertausgleichs (PWA) würde ökonomisch auf eine teilweise Abschöpfung der

¹⁰³ Vgl. z. B. Antrag des Parteivorstandes der SPD Nr. 376, Sozialdemokratische Perspektiven im Übergang zu den 70er Jahren, SPD Parteitag 1968, in: Boden, eine Dokumentation, hrsg. von Claus Winter, Lorenz Mainczyk, Band 1, Bonn 1968, S. 24.

¹⁰⁴ Vgl. Parteivorstand der DKP, Grundsätze zu einer sozialen und demokratischen Miet- und Wohnungspolitik, S. 6 f., Michael Ratz, Bodenpolitik und Bodenrecht in der BRD, in: Demokratie und Recht, Heft 1/1973, S. 25.

¹⁰⁵ Vgl. z. B. Adolf Damaschke, Die Bodenreform, a. a. O., S. 89.

Grundrente hinauslaufen. Die BWZSt soll nach dem Reformkonzept zum Zuge kommen, wenn die Grundrente steigt, die der Bodeneigentümer z. B. bei Verkauf des Grundstücks oder durch Erhöhung der Mieten realisieren kann. Was den Einfluß dieser Besteuerung auf die Mietpreishöhe angeht, so ist zunächst daran zu erinnern, daß für den Sozialen Wohnungsbau genutzter Boden von dieser Belastung ausgenommen sein soll, das Problem der Steuerüberwälzung hier also nicht auftaucht. Anders dagegen im freifinanzierten Wohnungsbau: Boden, der in dieser Art genutzt wird, soll besteuert werden. Folge der Steuerbelastung könnte die Erhöhung der Mieten sein, wenn es dem Steuerschuldner gelänge, die Steuer auf die Mieter abzuwälzen.

Daß Steuern, die auf dem Boden lasten, grundsätzlich überwält werden können, zeigt die Grundsteuer, die periodisch erhoben wird¹⁰⁶. Sie geht z. B. beim Sozialen Wohnungsbau als Bestandteil der Betriebskosten in die Berechnung der Kostenmiete ein¹⁰⁷, wird also in vollem Umfang von den Mietern getragen. Kennzeichnend für diese Steuer ist allerdings, daß sie der Höhe nach relativ gleichmäßig ausgestaltet ist und auf allen Grundstücken lastet.¹⁰⁸ Dies wäre bei der Bodenwertzuwachssteuer, wie sie in der SPD-Vorlage zur Diskussion steht, nicht der Fall: Diese Steuer würde nicht auf jedem Boden lasten, sondern nur auf dem, der bei Verkauf oder periodischer Überprüfung einen Wertzuwachs aufweist. Wertzuwachs, der vor Einführung der Steuer entstanden ist, wird dagegen nicht abgeschöpft. Die steuerliche Abschöpfung belastet die Grundstückseigentümer aber nicht nur ungleichmäßig, sondern auch ungleichzeitig, nämlich immer erst dann, wenn ein solcher Wertzuwachs auf einem Boden entstanden ist. Schließlich werden die Grundeigentümer auch unterschiedlich belastet, je nach Höhe der Grundrentensteigerung.

Im Ergebnis weist die Bodenwertzuwachssteuer also starke Differenzierungen in ihrer Ausgestaltung auf: Sie trifft unter den Eigentümern, die Grundstücke vergleichbarer Qualität haben, einige, andere dagegen nicht. Die Steuerbelastung entsteht außerdem sukzessive und in unterschiedlicher Höhe. Diese Ausgestaltung macht eine Überwälzung nicht möglich, denn die Miete kann vom Vermieter nicht autonom festgesetzt, also auch nicht beliebig erhöht werden, sondern unterliegt hinsichtlich ihrer Höhe – abgesehen von Grundrente, Baukosten und Zins – den marktmäßigen Prinzipien. Das heißt, selbst der zahlungsfähigste Mieter wird nicht mehr bezahlen, als ihm für andere vergleichbare Wohnungen abverlangt wird.¹⁰⁹ Abgesehen von Einzelfällen wird die Bodenwertzuwachssteuer also auch im freifinanzierten Wohnungsbau nicht zu einer Mieterhöhung führen.

Auch der Planungswertausgleich zielt auf eine Teilabschöpfung der gestiegenen Grundrente, soweit ihr Steigen unmittelbar auf planerischen Maßnahmen der Gemeinde beruht. Wird z. B. bisher landwirtschaftlich genutzter Boden im Bebauungsplan als Boden für Wohnzwecke ausgewiesen, so steigt der »Verkehrswert« des Grundstücks, der bestimmt ist durch die erzielbare kapitalisierte Grundrente. Die Grundrente steigt um den Betrag, um den die zu erwartende Monopolpreisrente die bisherige Grundrente aus landwirtschaftlicher Nutzung übersteigt. Entsprechendes gilt für das Steigen der Differentialrente, wenn der Boden z. B. für gewerbliche Nutzung ausgewiesen wird.

¹⁰⁶ Vgl. Grundsteuergesetz i. d. F. vom 10. 8. 1951 (BGBl. I, S. 519).

¹⁰⁷ Vgl. § 27, Abs. 1 Ziff. 1 der II. Berechnungsverordnung vom 14. 12. 1970 (BGBl. I, S. 1681).

¹⁰⁸ Vgl. Herbert K. R. Müller, Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken, Tübingen 1952, S. 122 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Herbert K. R. Müller, a. a. O., S. 122 ff., 229.

Eine Auswirkung auf die Höhe der Mieten könnte der PWA, der die Steigerung der Grundrente zu 50% abschöpfen soll, haben, wenn der belastete Bodeneigentümer die Abgabe überwälzen, d. h. anteilig auf die einzelnen Mieter umlegen könnte. Hier kann auf das zur Nichtüberwälzbarkeit der BWZSt Gesagte verwiesen werden, denn auch die Belastung durch den PWA trifft die Grundeigentümer ungleichzeitig und in unterschiedlicher Höhe, so daß der Marktmechanismus die Erhöhung der Mieten von seiten einiger belasteter Bodeneigentümer grundsätzlich nicht zulassen würde.

Die Teilabschöpfung der gestiegenen Grundrente würde allerdings – weder in der Form der BWZSt noch in der des PWA – auch den beschriebenen Allokationseffekt der Grundrente nicht modifizieren. Denn die *Bildung* der Grundrente wird durch die nachträgliche Abschöpfung des »Wertzuwachses« am Boden nicht beeinflusst: Die Bodenpreise würden sich – entgegen den Hoffnungen der SPD-Reformer – nach gleichen Prinzipien bilden wie zuvor, weil die Art der Nutzung, d. h. die tatsächlich erzielbare Grundrente über die Höhe der Bodenpreise entscheidet, nicht aber die nachträgliche Aneignung eines Teils der Grundrente durch den Staat. Weder PWA noch BWZSt ändern etwas an dem Prinzip der Nutzungskonkurrenz, so daß zum Zwecke des Sozialen Wohnungsbaus genutzter Boden auch in Zukunft nur an Stadtrandgebieten zur Verfügung stehen würde. Eine Verbesserung der Wohnungsversorgung kann mit diesen Mitteln allein also nicht erreicht werden.

Verfügungs- und Nutzungseigentum

Um die Bedeutung dieser Rechtsform besser verstehen zu können, erscheint eine begriffliche Abgrenzung zu anderen bereits bekannten Rechtsinstituten zunächst notwendig. Die Sozialisierung nach Art. 15 GG ist eine weitergehende Maßnahme als die Aufspaltung des Bodeneigentums in Verfügungs- und Nutzungseigentum, denn sie erfaßt nicht nur den Grund und Boden, sondern auch seine wesentlichen Bestandteile (§ 93, 94 BGB) und sein Zubehör (§ 95, 96 BGB)¹¹⁰. Die Abgrenzung gegenüber dem Erbbaurecht¹¹¹ erscheint demgegenüber weniger klar. Ist die öffentliche Hand Eigentümerin eines Grundstücks, so räumt sie mittels des Erbbaurechts dem Erbbauberechtigten die Befugnis ein, den Boden zu nutzen und darauf ein Gebäude zu Eigentum zu haben oder zu errichten (§ 1, 12 ErbbauRVO). Der Erbbauberechtigte zahlt dafür an die Eigentümerin Grundrente in der Form des Erbbauzinses (§ 9). Das Steigen der Grundrente wird im Rahmen dieses Rechtsinstituts erfaßt, indem im Vertrag von vornherein eine bestimmte Erhöhung des »Zinses« in festgelegten Zeitabschnitten vereinbart wird oder indem sich beide Parteien während der Laufzeit des Vertrages auf einen höheren Erbbauzins einigen¹¹². Auch bei Vergabe des Bodens im Erbbaurecht hat der Bodeneigentümer das Recht, auf die Art und Weise der Nutzung Einfluß zu nehmen – ein Ziel, das die SPD-Reformer im Zusammenhang mit der Einführung von Verfügungs- und Nutzungseigentum besonders hervorheben¹¹³.

¹¹⁰ Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz Kommentar, Stand Dez. 1973, Randnr. 11 zu Art. 15 Grundgesetz.

¹¹¹ Vgl. Verordnung über das Erbbaurecht vom 15. 1. 1919 (RGBl, S. 72; BGBl III, 403).

¹¹² Vgl. Jürgen Ingenstau, Kommentar zum Erbbaurecht, 4. Auflage, Düsseldorf 1972, Anm. 16, 17 zu § 9 ErbbauRVO.

¹¹³ Vgl. ebenda, Anm. 11 zu § 2 ErbbauRVO; Vorschläge, S. 40.

Von der rechtlichen Ausgestaltung her lassen sich grundlegende Unterschiede zwischen dem herkömmlichen Erbbaurecht und der Konzeption von Verfügungs- und Nutzungseigentum nicht feststellen. Als Hinweis auf die ähnliche Zielsetzung beider Rechtinstitute kann möglicherweise die Tatsache gewertet werden, daß das Erbbaurecht zu einem Zeitpunkt differenzierter ausgestaltet wurde, als ebenfalls aktuelle Probleme mit der Boden- und Wohnungsfrage zur Lösung anstanden. Nach dem Inkrafttreten des BGB war das Erbbaurecht, knapp geregelt in den §§ 1012–1017 BGB, ohne praktische Bedeutung¹¹⁴. Nach dem 1. Weltkrieg versuchte man, dies zu ändern: Die Bevölkerung in den Städten hatte schlagartig zugenommen, Wohnungen waren entsprechend knapp, die Bodenpreise gestiegen. Im Jahre 1919 wurden deshalb die §§ 1012 ff. BGB durch die Bestimmungen der Erbbaurechtsverordnung in der Absicht geändert, ein praktikables Instrument für kommunale Bodenpolitik zu schaffen. Die Gemeinden sollten mit Hilfe des Erbbaurechts planmäßig Bauland beschaffen, den Wohnungsbau fördern und anfallende Bodenwertsteigerungen abschöpfen können¹¹⁵. Darüber hinaus sollte dieses Rechtsinstitut »möglichst vielen Personen die Möglichkeit zum Erwerb eines Eigenheims... verschaffen«.¹¹⁶ Dennoch erlangte das Erbbaurecht auch seit der Weimarer Zeit kaum praktische Bedeutung¹¹⁷. »Das«, so meint Ingenstau, »liegt an der weitverbreiteten Auffassung, daß man ein Eigenheim nur habe, wenn man auch Eigentümer des Bodens ist«¹¹⁸. Ob diese Beurteilung zutrifft, muß an dieser Stelle offenbleiben. Sie könnte allerdings ein Hinweis sein dafür, warum die SPD ein neues Rechtsinstitut einführt, das ökonomisch zwar keine grundlegenden Unterschiede zum herkömmlichen Erbbaurecht aufweist, in seiner rechtlichen Ausgestaltung aber an die Eigentumsideologie anknüpft: dem Bodeneigentümer würde zwar das Verfügungsrecht über den Boden entzogen, das Nutzungseigentum – also immerhin eine spezifische Form des Eigentums am Boden – würde ihm dagegen verbleiben.

Die Übertragung des Verfügungseigentums am Boden auf die Gemeinde bedeutet ökonomisch, daß die Grundrente – gleichgültig ob sie die Form der Differential- oder der Monopolpreisrente annimmt – nicht mehr dem privaten Grundeigentümer zufällt, sondern in der Form des Nutzungsentgelts an die Kommunen gezahlt würde. Dieser Wechsel des Empfängers ändert allerdings am *Entstehen* der Differential- bzw. der Monopolpreisrente nichts, »die steuerlich in Anspruch genommene (>weggesteuerte<) Grundrente fließt bloß in eine andere Tasche, aber sie hört darum nicht auf zu fließen«¹¹⁹. Auch auf das *Steigen* der Grundrente hätte die Abschöpfung durch die öffentliche Hand keinen Einfluß. Denn die Grundrente steigt, weil der Boden intensiver genutzt wird oder weil ein Lagevorteil entsteht, nicht aber, weil statt der Kommune ein privater Eigentümer die Grundrente bezieht. Diese Erkenntnis war unter den Bodenreformern um die Jahrhundertwende noch vielfach verbreitet: »Soweit aber die Erhöhung der städtischen Bodenwerte und der Mieten auf der durch das enge Zusammenleben der Menschen bedingten Zunahme der wirtschaftli-

¹¹⁴ Vgl. Wolfgang Bangert, Baupolitik und Stadtgestaltung in Frankfurt a. M., Würzburg 1937, S. 55 f.

¹¹⁵ Vgl. Jürgen Ingenstau, a. a. O., S. XX.

¹¹⁶ Ebenda.

¹¹⁷ Vgl. ebenda, S. XXI.

¹¹⁸ Ebenda; vgl. auch Karl Heinz Peters, Die Bodenreform. Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971, S. 61.

¹¹⁹ Oswald von Nell-Breuning, Besprechung von: Adolf Weber, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München und Leipzig 1928, in: Jahrbuch der Bodenreform, Band 25, Jena 1929, S. 62.

chen Nützlichkeit der Grundstücke beruht, würde sie fortschreiten, auch wenn etwa die Stadtgemeinde an die Stelle der Privateigentümer träte«¹²⁰.

Rückwirkung auf die Bodenpreisentwicklung können auch die von der SPD vorgeschlagenen Regelungen über das vom Nutzungseigentümer zu zahlende Nutzungsentgelt nicht haben. Es ist vorgesehen, daß die Höhe des Nutzungsentgelts »den im Durchschnitt möglichen Nutzungserträgen des Bodens entsprechen«¹²¹ und an wachsende Erträge angepaßt werden soll. Diese Regelung aber knüpft genau an den Mechanismus an, nach dem sich die Bildung der Grundrente vollzieht. Sie modifiziert diesen Mechanismus nicht, sondern folgt dem Verlauf der Grundrentenbildung in vollem Umfang; denn auch Steigerungen der Grundrente sollen in einer Erhöhung des zu zahlenden Nutzungsentgelts zum Ausdruck kommen. Ein Dämpfung der Bodenpreissteigerungen kann auf diesem Wege nicht erreicht werden. Auch würde sich der Wettbewerb der Nachfrager um Bauboden keinesfalls erst nach Einführung von Verfügungs- und Nutzungseigentum – wie die Reformer annehmen¹²² – einstellen, sondern sich ebenso wie bisher an der möglichen, d. h. zukünftigen Nutzung des Bodens orientieren: Das gerade ist ja das Prinzip, nach dem die Grundrente antizipiert wird und in kapitalisierter Form den Bodenpreis bildet.

Der Wettbewerb um die Nutzung des Bodens würde allerdings modifiziert werden, wenn die Kommune die *Art der Nutzung* genau und verbindlich festlegen würde, wie es im Rahmen der Aufspaltung des Bodeneigentums und der Änderungen in der Bauleitplanung vorgesehen ist. In diesem Fall würden nicht mehr verschiedene Bodennutzungen miteinander konkurrieren, sondern die Konkurrenz wäre auf die festgelegte Nutzung beschränkt. Ob die Gemeinde allerdings ein materielles Interesse daran haben kann, Boden für Wohnnutzung anstatt für gewerbliche Nutzung freizugeben, hängt vor allem von ihrer Finanzlage ab. Die Gemeindefinanzreform¹²³ hat hinsichtlich der Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer und damit von Kapitalansiedlungen keine Änderung bringen können. Die Gemeinden wurden vielmehr – etwa durch die Einbeziehung der Gewerbesteuer in den Steuerverbund – verstärkt in die gesamtstaatliche Wirtschaftsplanung einbezogen, eine Tendenz, die schon im Stabilitätsgesetz¹²⁴ hervorgetreten war, durch das die Gemeinden verpflichtet wurden, bei ihrer Haushaltsplanung den gesamtwirtschaftlichen Zielen Rechnung zu tragen¹²⁵. Materiell realisiert sich diese Entwicklung in der zunehmenden finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden von den Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder¹²⁶ sowie darin, daß die Steuereinnahmen der Gemeinden zwar leicht gestiegen sind, diese Zunahme aber durch den wach-

¹²⁰ W Lexis, Grundrente, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft in 2 Bänden, 1. Band, 3. Auflage, Jena 1911, S. 1204.

¹²¹ Vorschläge, S. 54.

¹²² Vgl. ebenda, S. 37.

¹²³ Im Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8. 9. 1969 (BGBl I, 1587) und im 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 (BGBl I, S. 357 und 359) wurde festgelegt, daß den Gemeinden nunmehr ein Anteil am Aufkommen der Einkommenssteuer (14 %) und 60 % des Gewerbesteueraufkommens sowie die anderen Realsteuern zufließen sollten. Vor diesem Zeitpunkt besaßen die Gemeinden die Ertragshoheit bezüglich der Realsteuern. Durch Landesgesetz konnten sie am Ländereinkommen aus der Einkommens- und Körperschaftsteuer beteiligt werden; vgl. Art. 106 Grundgesetz a. F.

¹²⁴ Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des wirtschaftlichen Wachstums vom 8. 6. 1967 (BGBl I, 707).

¹²⁵ Vgl. § 16, Abs. 1 StabG. Vgl. zu dieser Problematik Adalbert Evers, Städtische Strukturen und Staatsinterventionismus, in: Arch +, Nr. 20, Dezember 1973, S. 25.

¹²⁶ Der Anteil der staatlichen Zuweisungen von Bund und Ländern betrug 1967 bereits 27 % der Gesamteinnahmen der Kommunen. Vgl. Rolf Krumsiek, Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg., 1971, S. 56.

senden Umfang der Aufgaben und den vermehrten Schuldendienst mehr als kompensiert wird¹²⁷.

269

Folge dieser Entwicklung ist insbesondere die stark zunehmende Verschuldung der Gemeinden. Betrug die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahre 1967 noch 4,58 Mrd. DM, so war sie im Jahre 1971 bereits auf 10,81 Mrd. DM angestiegen¹²⁸. Entsprechend wuchs auch der Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand von 29 % im Jahre 1968 auf 36 % im Jahre 1972¹²⁹. Ohne den Gründen für diese Entwicklung hier im einzelnen nachgehen zu können¹³⁰, läßt sich für die Frage der Festlegung von Bodennutzungen sagen, daß die Gemeinden materiell gezwungen sind, ihre Einnahmen zu vergrößern. Auch seit der Finanzreform bilden im Rahmen der steuerlichen Einnahmen diejenigen aus der Gewerbesteuer den Hauptanteil (45 %), ihnen folgen die Einnahmen aus der Einkommensteuer (35 %)¹³¹. Aus diesen Tatsachen folgt, daß die Gemeinden nach wie vor daran interessiert sein müssen, günstige Voraussetzungen für die Kapitalverwertung zu schaffen (z. B. durch infrastrukturelle Maßnahmen) und den Boden für Zwecke der gewerblichen Nutzung anzubieten, vor allem, um über die Gewerbesteuer einen Teil des erwirtschafteten Profits abschöpfen zu können¹³². Die Vergabe des Bodens zu Zwecken des Sozialen Wohnungsbaus in zentralen Lagen würde keine Abschöpfung von Grundrente ermöglichen und daher der materiellen Interessenlage der Kommunen widersprechen, sieht man darüber hinaus von entgener Gewerbe- und Einkommensteuer ab. Weder über die Aufspaltung des Bodeneigentums noch über die Erweiterung der bauleitplanerischen Kompetenzen kann also eine Änderung der Allokationsbedingungen des Sozialen Wohnungsbaus erwartet werden.

An diesem Ergebnis ändert sich auch dann nichts, wenn man an dieser Stelle noch einmal die Argumente berücksichtigt, welche die Reformkommission hinsichtlich PWA und BWZSt vorbringt. Zwar würden sich durch eine Teilabschöpfung der Grundrente die Einnahmen der Gemeinden vergrößern, da sie nach Art. 106, Abs. 6 GG die Ertragshoheit hinsichtlich der Realsteuern haben¹³³. Aber genau an diesem Punkt setzt sich der dargestellte Mechanismus weiter fort; denn die Grundrente steigt besonders dort, wo der Boden zur Warenproduktion und Zirkulation genutzt wird, nicht aber dort, wo er Wohnzwecken zugeführt wird. Um einen möglichst hohen Anteil der Grundrentensteigerungen abschöpfen zu können, sind die Gemeinden also darauf angewiesen, ihre Flächennutzungsplanung vorwiegend den Interessen und Forderungen der gewerblichen Wirtschaft entsprechend zu gestalten und infrastrukturelle Maßnahmen dieser Nutzung anzupassen.

Würden die Kommunen trotzdem versuchen, auf zentral gelegenen Böden mehr Wohnnutzung festzulegen, so wäre hier wegen der hohen Boden- und Mietpreise nur Luxuswohnungsbau möglich. Genau diese Art der Wohnnutzung

¹²⁷ Vgl. ebenda, S. 61 f.

¹²⁸ Vgl. Adalbert Evers, Michael Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1972, S. 175.

¹²⁹ Vgl. Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1973, S. 20.

¹³⁰ Vgl. Adalbert Evers, Städtische Strukturen . . . , a. a. O., S. 7 f.

¹³¹ Vgl. Werner Johannes Schmidt, Gemeindefinanzreform, Kommentar, Köln 1970, S. 38.

¹³² Vgl. Egbert Jöhrens, Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Verteilung der kommunalen Finanzmasse, Diss. 1972, S. 50.

¹³³ Realsteuern sind Steuern, bei denen unabhängig von der Person des Steuerschuldners gegebene objektive Tatbestände als Bemessungsgrundlage gewählt werden. Vgl. Heinz Kolms, Finanzwissenschaft, Band II, 3. Auflage, Berlin 1966, S. 58.

würde den Gemeinden aber wiederum auch eine Teilabschöpfung der Grundrente ermöglichen, denn Boden, der für Sozialen Wohnungsbau genutzt wird, unterliegt – wie bereits erwähnt – dieser Abschöpfung nicht. Sowohl die Prinzipien der Grundrentenbildung selbst als auch die Finanznot der Gemeinden würden also die Fortsetzung der bisher wirkenden Allokationsmechanismen erzwingen. Die Erweiterung der Planungskompetenzen im Rahmen der Bauleitplanung oder im Rahmen einer modifizierten Eigentumsform am Boden können somit für sich allein nicht zu einer Verbesserung der Wohnungsversorgung beitragen.

VII. Thesen zur ökonomischen Grundlage und zur politischen Bedeutung der Bodenreformdiskussion

Die bisherige Untersuchung konzentrierte sich auf den Zusammenhang von Boden- und Wohnungsfrage mit dem Ergebnis, daß die Bodenreformvorschläge der SPD keine wesentlichen Verbesserungen im Hinblick auf die Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten mit sich bringen werden. Angesichts der Intensität, mit der Fragen der Bodenreform heute diskutiert werden und angesichts der Vielzahl von mehr oder minder konkreten Vorschlägen drängt sich jedoch die Frage auf, welche materielle Basis dieser Diskussion zugrunde liegt und welche politische Bedeutung sie besitzt. Die nachfolgenden Überlegungen behandeln einige Teilaspekte dieses Problems.

Grundsätzlich stehen sich in der Frage der Bodenordnung zwei Klassen gegenüber: die der Kapitalisten und die der Grundeigentümer¹³⁴. Beide Klassen beruhen auf dem Prinzip der kapitalistischen Mehrwertproduktion, jedoch in unterschiedlicher Weise. Das Monopol an einem Stück Boden befähigt die Grundeigentümer, der Klasse der Kapitalisten einen Teil des gesellschaftlichen Gesamtmehrwerts in der Form der Grundrente abzuzweigen. Das private Bodeneigentum wirkt sich hemmend auf die kapitalistische Produktion aus, weil es einen Teil des erwirtschafteten Profits abfängt und damit die Akkumulationsrate reduziert: »Die Produktion... könnte daher ungestört fortgehen, wenn der Grundrentner verschwände und der Staat an seine Stelle träte. Er ist kein notwendiger Produktionsagent – der Privatgrundeigentümer – für die kapitalistische Produktion«¹³⁵. Der hier dargestellte materielle Interessengegensatz zwischen Grundeigentümern und Kapitalisten kann jedoch nicht treibendes Element für die Änderung der Bodenordnung sein. Eine relevante Klasse von Bodeneigentümern, die sich in dem beschriebenen materiellen Widerspruch zur Klasse der Kapitalisten befindet, existiert nicht mehr. Denn die Kapitalisten sind, vor allem in den städtischen Gebieten, meist selbst Grundeigentümer geworden¹³⁶. Dies gilt für Banken, Versicherungen, Wohnungs- und Siedlungsgesellschaften, für Warenhauskonzerne und Großverwaltungen¹³⁷.

Darüber hinaus aber hat auch die öffentliche Hand in zunehmendem Ausmaß Anteil am Bodeneigentum¹³⁸, das sie allerdings vorwiegend für den Ausbau der

¹³⁴ Vgl. Karl Marx, *Das Kapital*, 3. Band, a. a. O., S. 892.

¹³⁵ Karl Marx, *Theorien über den Mehrwert*, 2. Teil, MEW 26.2, S. 148.

¹³⁶ Vgl. Reinhold Scharnberg, *Bodenspekulation oder sozialer Städtebau?* in: *Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft*, Rechtspolitischer Kongreß der SPD vom 5., 6. und 7. Mai 1972 in Braunschweig, Karlsruhe 1972, S. 205. Vgl. auch *Mieterzeitung*, Nr. 7 vom 1. 7. 1974, S. 8.

¹³⁷ Vgl. *Mieterzeitung*, ebenda.

¹³⁸ Vgl. ebenda.

Infrastruktur verwenden muß. Die Ausdehnung des öffentlichen Bodeneigentums zu Zwecken der Stadtplanung wird in den Bodenreformvorschlägen der SPD nachdrücklich unterstützt, vor allem durch die Überlegungen zur Überführung des Verfügungseigentums am Boden auf die Gemeinden. Diese Modifizierung der Bodeneigentumsordnung soll verbindliche Festlegungen hinsichtlich der Art und Weise der Nutzung durch die Kommune implizieren. Korrespondierend ist die finanzpolitische Zielsetzung zu sehen, der Kommune die teilweise Abschöpfung der Grundrente im Wege der Abgabe oder Besteuerung oder die volle Abschöpfung der Grundrente durch das Nutzungsentgelt zu ermöglichen.

Zur Frage, welche ökonomischen Veränderungen derartige Reformen der Bodenordnung notwendig machen, läßt sich zunächst feststellen, daß die planerischen und finanziellen Anforderungen, denen sich die Kommunen gegenübergestellt sehen, gegenwärtig ständig zunehmen und zwar sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch hinsichtlich der Art und Weise der Aufgaben. Dies gilt vor allem für die Infrastruktur (z. B. Verkehrserschließung, Umweltschutz), die die Kommunen herstellen und ständig erweitern müssen, um möglichst optimale lokale oder regionale Voraussetzungen für die Verwertung des Kapitals anbieten und mit den konkurrierenden Standortangeboten anderer Kommunen Schritt halten zu können¹³⁹. Die infrastrukturelle Ausstattung als direkte oder indirekte Voraussetzung der Produktion wird besonders in den Verdichtungsgebieten zu einem Problem¹⁴⁰. Denn die Reproduktionsbedingungen der Bevölkerung verschlechtern sich infolge der räumlichen massiven Konzentration des Kapitals und verlangen die Erweiterung der staatlichen Eingriffe. Diese Einschätzung findet sich in ähnlicher Weise bei den SPD-Reformern wieder. »Die städtebaulichen Aufgaben sind größer und mehr sozialbedingt als je zuvor; sie wachsen mit der weiteren Ballung ständig. Ihre Lösung ist wesentlich für den gesamten Fortschritt unserer Industrienation, der ohne eine geordnete Verdichtung in zunehmend technisierten Städten nicht denkbar wäre. Die Bevölkerung der Bundesrepublik wird in einem Jahrzehnt noch mehr als bisher in den Städten bzw. in Stadtagglomerationen leben. Alle Reformprogramme hängen entscheidend davon ab, daß rechtzeitig am richtigen Ort zu erschwinglichen Preisen die nötigen Flächen für Wohnungen, Bildungseinrichtungen, Kinder- und Altersheime, Sportplätze, Krankenhäuser, Straßen und Nahverkehrsmittel, aber auch für Industrieansiedlung, Strafvollzugsanstalten und vieles mehr bereitgestellt werden können. Sozialer Städtebau würde ohne entsprechende Bodenpolitik weitgehend Illusion bleiben«¹⁴¹.

Die Realisierung entsprechender Maßnahmen wird unter anderem durch die gegenwärtige Bodenordnung verhindert oder erschwert. Zum einen durch das Festhalten am privaten Bodeneigentum, zum anderen durch die hohen Bodenpreise, die den Kommunen den Erwerb des für die Planungsrealisierung notwendigen Bodens vielfach unmöglich machen. Schließlich und entscheidend aber auch durch die Art und Weise, wie sich die Bodennutzung hinter dem Rücken der Beteiligten durchsetzt. Denn bisher bestimmt allein die Höhe der Grundrente, welcher Art der Nutzung der Boden zugeführt wird. Dieser planlosen und allein dem Gesetz der Grundrentenbildung folgenden Nutzungs-

¹³⁹ Vgl. Reinhold Scharnberg, a. a. O., S. 192.

¹⁴⁰ In den Verdichtungsgebieten der BRD lebte im Jahre 1970 auf 7 % der Gesamtfläche mehr als die Hälfte der Bevölkerung. Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung vom 4. 11. 1970, BT-Drucksache VI/1340, S. 28.

¹⁴¹ Reinhold Scharnberg, a. a. O., S. 192.

struktur, die sich auch nachteilig auf die Kapitalentwicklung auswirkt¹⁴², soll mit den Festlegungen der Bodennutzung im Rahmen der Aufspaltung des Eigentums entgegengewirkt werden¹⁴³.

Zwar können im Einzelfall solche Nutzungsfestlegungen dem Interesse einzelner Kapitale widersprechen, doch sichern sie auf der Ebene des Gesamtkapitals die notwendigen Verwertungsbedingungen längerfristig ab¹⁴⁵. Mit dem Umfang der kommunalen Aufgaben wächst auch der Finanzbedarf der Gemeinden, zumal sich durch die Abwälzung von Finanzierungsaufgaben von seiten des Bundes und der Länder für die Gemeinden zusätzliche Belastungen ergeben¹⁴⁶. Die teilweise bzw. volle Abschöpfung der Grundrente könnte zu einer Aufbesserung des kommunalen Finanzetats führen. Legt man die Tatsache zugrunde, daß in den Städten die Kapitalisten in wachsendem Umfang Bodeneigentum erwerben, so würde durch diese staatliche Abschöpfung ebenfalls ihre Akkumulationsrate reduziert werden. Denn: »Alle Steuern haben die Tendenz die Macht der Akkumulation aufzuhalten«¹⁴⁷. Der ökonomische Interessengegensatz, der zunächst zwischen der Klasse der Grundeigentümer und der Klasse der Kapitalisten bestand, würde sich nunmehr fortsetzen zwischen den Kapitalisten einerseits und dem Staat andererseits. Den Kapitalisten würde jetzt zwar auch ein Teil ihres Profits abgeschöpft, doch werden die Staatseinnahmen letzten Endes wieder zu ihren Gunsten verwendet, nämlich um die allgemeinen äußeren Bedingungen der kapitalistischen Produktion und Reproduktion aufrechtzuerhalten¹⁴⁸. Damit ist zugleich der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich die Finanzierungskapazität staatlicher Tätigkeit bewegt: einerseits darf die Abschöpfung der Grundrente als neue und – neben bereits vorhandenen Steuern – zusätzliche Inanspruchnahme der Profitmasse von seiten des Staates nicht dazu führen, daß die Akkumulationsrate der einzelnen Kapitalisten in entscheidender Weise eingeschränkt wird. Zugleich aber müssen die staatlichen bzw. die kommunalen Einnahmen ausreichen, um zumindest die unbedingt notwendigen Produktions- und Reproduktionsbedingungen herstellen und gegebenenfalls Produktionsbereiche in eigene Regie übernehmen zu können, wenn sie sich für das Kapital als unrentierlich erwiesen haben¹⁴⁹. Die Bodenreformer versuchen, dieses Problem zu lösen, indem sie darauf abstellen, nur »außergewöhnliche... Wertsteigerungen« erfassen, die »normale Wertsteigerungsrate« der Böden dagegen zulassen zu wollen¹⁵⁰.

Die politische Bedeutung der Bodenreformdiskussion liegt zum einen in dem Versuch, Bewegungen in der Bevölkerung entgegenzuwirken, die sich in praktischen Aktionen für die Beibehaltung der gegenwärtigen Reproduktionsbedingungen einsetzen. Diesen Bewegungen muß der Staat begegnen, weil sie tendenziell ihre lokale und sachliche Begrenztheit überwinden und den Zusammenhang erkennen können, der zwischen der kapitalistischen Produktionsweise und ihren eigenen konkreten Reproduktionsbedingungen besteht. »Ich bin sehr für Freiheit und für Eigentum. Wer dafür ist, daß diese Begriffe sauber bleiben,

¹⁴² Vgl. Eberhard von Einem, Helga Faßbinder, Georg Lang, Frank Rinkleff, Grundeigentum und Grundrente in der Theorie der politischen Ökonomie, in: Arch +, Nr. 17, Mai 1973, S. 61.

¹⁴³ Vgl. Vorschläge, S. 37 f. und 53 f.

¹⁴⁵ Vgl. Adalbert Evers, Städtische Strukturen ..., a. a. O., S. 31 f.

¹⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 22.

¹⁴⁷ Karl Marx, Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Frankfurt o. J., S. 838.

¹⁴⁸ Vgl. Friedrich Engels, Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft, MEW 19, S. 222 f.

¹⁴⁹ Vgl. Wem nützt die Bodenrechtsreform? in: Rote Robe, Nr. 5/1973, S. 209. Vgl. Adalbert Evers, Städtische Strukturen ..., a. a. O., S. 12.

¹⁵⁰ Vgl. Vorschläge, S. 26.

und wer nicht will, daß sie eines Tages in revolutionären Veränderungen untergehen, der muß Mißbrauch des Eigentums an Grund und Boden zu Lasten seiner Mitbürger und der Interessen der Allgemeinheit unter moralischer und entarteter Deutung der Freiheit eine Schranke setzen«¹⁵¹. Zum anderen aber bergen die im Rahmen der Bodenreformdiskussion von der SPD angestrebten Maßnahmen für die Kapitalisten selber schwerwiegende politische Probleme in sich. Seit langem erweckt die Abschöpfung der Grundrente bei einigen ideologischen Vertretern dieser Klasse Unmut, weil damit die Abschöpfung auch anderer »leistungsloser Gewinne«¹⁵² und – da die Grundrente nur eine verwandelte Form des Mehrwerts ist – damit das entscheidende Prinzip der kapitalistischen Produktionsweise infrage gestellt wird. »Diejenigen, welche so entschieden für die Theorie vom unverdienten Wertzuwachs eintreten, haben zudem außer acht gelassen, daß die Frage, ob ein ›Einkommen verdient‹ sei, wenigstens von Anhängern unserer kapitalistischen Wirtschaftsordnung gar nicht aufgeworfen werden sollte«¹⁵³.

Hinsichtlich der Übertragung des Verfügungseigentums am Boden stellt sich ein ähnliches politisches Problem. Zwar gilt auch dann, »daß der Grund und Boden nicht common property ist, daß er der Arbeiterklasse als ihr nicht gehörige Produktionsbedingung gegenübersteht«¹⁵⁴. Dennoch würde eine solche Maßnahme das Privateigentum als Institution und konstituierenden Bestandteil der kapitalistischen Produktionsweise relativieren und in seiner historischen Bedingtheit erkennbar werden lassen: »Der radikale Bourgeois... geht daher theoretisch zur Leugnung des privaten Grundeigentums fort, das er in der Form des Staatseigentums zum common property der Bourgeois-klasse, des Kapitals, machen möchte. In der Praxis fehlt jedoch die Courage, da der Angriff auf eine Eigentumsform – eine Form des Privateigentums an Arbeitsbedingungen – sehr bedenklich für die andre Form würde«¹⁵⁵.

¹⁵¹ Georg Leber, Referat: Gesellschaftsordnung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg 1968, zitiert bei Karl Heinz Peters, a. a. O., S. 38.

¹⁵² Vgl. Vorschläge, S. 24.

¹⁵³ Adolf Weber, Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, Leipzig 1904, S. 143.

¹⁵⁴ Karl Marx, Theorien über den Mehrwert, a. a. O., S. 28.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 39.