

Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Von Dieter Duwendag, Münster

I. Grundlagen

Das Jahr 1960 gilt allgemein als Markstein in der Geschichte des deutschen Miet- und Bodenrechts. In diesem Jahre wurde nämlich bemerkenswerterweise nicht nur mit der stufenweisen Liberalisierung des Altbauwohnungsbestandes gemäß dem sog. Abbaugesetz begonnen, es trat in diesem Jahr auch nach zehnjähriger Vorbereitungszeit das Bundesbaugesetz in Kraft: Alle unbebauten Grundstücke wurden zu diesem Zeitpunkt aus der offiziellen Preisbindung entlassen, nachdem schon vorher, d. h. seit 1952 keine Preisbindung für die sog. Trümmergrundstücke und den bebauten Boden bestanden hatte. Allerdings wurde 1960 eigentlich nur ein Zustand gesetzlich sanktioniert, den die Praxis schon seit Jahren vorweggenommen hatte; es hatten sich rege Schwarz-Märkte und Umgehungspraktiken der Vorschriften für preisgebundene Grundstücke herausgebildet¹:

- Entweder wurden die offiziellen Bodenpreise aufgrund von Ausnahmegenehmigungen der Preisbehörden nicht eingehalten,
- oder es wurden neben den amtlich zulässigen Bodenpreisen oft horrenden Summen z. B. für den Aufwuchs als Nebenzahlungen geleistet, die der Differenz zwischen dem genehmigten Preis und dem Verkehrswert entsprachen.

Die Ordnungsfinanz duldete beide Praktiken stillschweigend und kassierte mit Biedermeiermiene die dadurch bedingte höhere Grunderwerbsteuer. Im Gegensatz etwa zum Mietsektor unterliegen die Bodenpreise also de facto seit dem Beginn der fünfziger Jahre, offiziell seit 1960, keinerlei staatlichen Kontrollen mehr.

Das charakteristische Merkmal des Bundesbaugesetzes ist seine liberale Ausrichtung, soweit es die Preisbildung auf dem Bodenmarkt be-

¹ Vgl. *Deutsches Volksheimstättenwerk* (Hrsg.): *Handhabung des Preisstopps, Grundstückspreisentwicklung und Anwendung des Baulandbeschaffungsgesetzes*. Köln 1959. S. 4 ff.

trifft (aber auch nur insoweit!). Als „Grundgesetz des Städtebaus“ konzipiert und apostrophiert, unterstellt es einen funktionierenden Bodenmarkt, der zugleich auch den kommunalen und städtebaulichen Belangen Rechnung tragen soll. Die Verankerung der gemeindlichen Planungshoheit², die Einräumung von kommunalen Vorkaufsrechten, das Institut der Enteignung und die verschiedenen förmlichen Rechte in Bezug auf die Zonenbildung und hinsichtlich der Einschränkung der privatwirtschaftlichen Baufreiheit schienen dem Gesetzgeber offenbar ausreichend, um die städtebaulichen Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen.

Daß sich diese Hoffnung als fromme Illusion erwies und die anhaltenden Preissteigerungen auf dem Bodenmarkt zum ärgsten Hemmnis für eine fortschrittliche Wohnungsbau-, Städtebau- und Raumordnungspolitik wurden, ist heute unbestritten. Effizientes Bodenrecht und neuzeitlicher Städtebau sind wie zwei Seiten einer Münze, beide sind unabdingbar. Davon ausgehend muß es — vom erwünschten Ergebnis her gesehen — geradezu paradox erscheinen,

- auf der einen Seite den Wert des Bodens durch Baugesetze und perfektionierte Nutzungsverordnungen zu lenken,
- dagegen auf der anderen Seite die Entwicklung der Bodenpreise dem freien Marktgeschehen zu überlassen³.

Aber genau das ist die Intention des Bundesbaugesetzes! Sie ist deshalb paradox⁴, weil mit der zwangsläufig regional konzentrierten Planung und Bodennachfrage z. B. im Gefolge von kommunalen Bauleitplänen für die dortigen Bodeneigentümer monopolähnliche Situationen geschaffen werden, deren Ausnutzung sie sich nicht entgehen lassen⁵. Die staatliche Planung der baulichen Entwicklung läuft dem

² Nicht zu verwechseln mit der kommunalen Planungssouveränität: Diese macht häufig am „Gartenzaun“ der jeweiligen privaten Grundstückseigentümer halt! Durch die Berücksichtigung spezifischer Eigentümerinteressen wird die „den Gemeinden zugestandene (formelle) Planungshoheit erheblich ausgehöhlt“. (Vgl. Henning Ohlmer, Karl Heinz Walper: Eine bessere Bodenverfassung — aber wie? Köln-Mülheim 1969. S. 23 ff.)

³ Auf das Problem, daß bei stark steigenden Bodenpreisen die angestrebte Freiheit des Bodenmarktes zur „Konzentration und Entpersönlichung des Grundeigentums führen“ kann, da die in der Regel kapitalkräftigeren juristischen Personen des Privatrechts und die öffentliche Hand bevorzugt als Bodennachfrager zum Zuge kommen, weist Ernst nachdrücklich hin. (Vgl. Werner Ernst: Bodenrecht — Fragen zur Neuordnung. Köln-Mülheim 1970. S. 10.)

⁴ Nicht im logischen Sinne: Zwischen der Konzeption eines freien Bodenmarktes und der (staatlichen) Beeinflussung der Bestimmungsfaktoren der Bodenpreise besteht a priori kein Widerspruch. Das Paradoxon bezieht sich hier vielmehr auf das angestrebte Marktergebnis. Diesen Hinweis verdankt der Verf. Herrn Prof. Dr. Hans Möller, München.

⁵ Vgl. auch Gerd Albers: Städtebau und Planungsrecht. Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 10. Jg., Juni 1966, S. 29 ff.

erwünschten Marktergebnis zuwider, sie leistet Bodenpreissteigerungen Vorschub.

Vielleicht am augenscheinlichsten offenbarte sich die Misere der Bodenpreisentwicklung für die Stadtkämmerer: Die Durchführung von Enteignungsmaßnahmen und eine vorausschauende Bodenvorratspolitik mußten und müssen heute auf der Basis der jeweiligen Verkehrswerte erfolgen, an die sich im übrigen auch die durch das Bundesbaugesetz geschaffenen sog. Gutachterausschüsse zu halten haben. Diese Strapaze konnten die Stadtsäckel nur in sehr begrenztem Maße ertragen. Das etwas sarkastische, von *Nell-Breuning*⁶ auf die heutigen Gegebenheiten übertragene Wort vom „Glücksfall der Enteignung“ hat in der Realität sicher seine Berechtigung.

Eine kurze Skizze mag die Bodenpreisentwicklung während der deutschen Nachkriegsperiode verdeutlichen:

1. Zunächst können quantitative Angaben für diesen Zeitraum nur Schätzungen sein, da erst seit Mitte 1961 amtliche (Bundes-)Bodenpreisstatistiken geführt werden.

2. Die amtlichen Preisstatistiken haben insofern eine geringe Aussagekraft, als sie nur die Preisentwicklung innerhalb jeder der erfaßten Bodenkategorien festhalten. Nicht berücksichtigt in den Veränderungen der jeweiligen „kategoriellen“ Preise wird dagegen der beim Übergang von der einen zur anderen Kategorie (z. B. Ackerland zu Bauerwartungsland) auftretende Preissprung, der gerade in dieser ersten Phase in der Regel prozentual am höchsten ist.

3. Verschiedene Schätzungen gehen dahin, daß die Durchschnittspreise für Bauland von 1950 bis heute etwa um das Zehnfache gestiegen sind; in bestimmten Ballungszentren — etwa München — sogar um das 30fache⁷. Vor allem in Innenstädten ist der Baugrund heute häufig teurer als das auf ihm errichtete Gebäude. Auch die Erbbauzinsen und Erbpachten wurden von dieser Entwicklung mitgezogen.

4. Die realisierten Planungsgewinne der Nachkriegszeit aus der Bodenwertsteigerung, also ohne die durch eigene Leistungen bewirkten Werterhöhungen, werden von verschiedenen Stellen auf mindestens 100 Mrd. DM veranschlagt⁸. Allein durch die Umwandlung von Ackerland in Bauland (die sonstigen Bodenkategorien nicht gerechnet) entstand in den Jahren von 1960 bis 1969 ein Wertzuwachs von rd. 50

⁶ Vgl. Oswald v. *Nell-Breuning*: Die Preisbildung am Baubodenmarkt. In: So planen und bauen, 1965, H. 7/8/9, S. 183.

⁷ Vgl. Werner *Hofmann*: Bodeneigentum und Gesellschaft — Theorie und Wirklichkeit. In: Folker *Schreiber* (Hrsg.): Bodenordnung? Stuttgart, Bern 1969. S. 19 ff.

⁸ Vgl. etwa Karl Heinz *Walper*: Verstädterungstendenzen und Konsequenzen für das Bodenrecht. Innere Kolonisation, 1970, H. 5, S. 133.

Mrd. DM, ohne daß von den Eigentümern hierzu besondere Leistungen erbracht wurden⁹.

5. Die von der amtlichen Statistik¹⁰ ausgewiesenen Baulandpreise stiegen von 1962 bis zum 3. Quartal 1970

- durchschnittlich für sämtliche Baulandarten von 11,54 auf 26,85 DM/qm (insgesamt um 133 vH bzw. jahresdurchschnittlich 11,5 vH),
- für baureifes Land von 14,83 auf 31,76 DM/qm (insgesamt um 114 vH bzw. jahresdurchschnittlich 10,3 vH),
- für Rohbauland von 9,50 auf 20,21 DM/qm (insgesamt um 113 vH bzw. jahresdurchschnittlich 10,2 vH),
- für „sonstiges Bauland“ (Industrieland, Land für Verkehrszwecke und Freiflächen) von 8,24 auf 19,99 DM/qm (insgesamt um 143 vH bzw. jahresdurchschnittlich 12,1 vH).

Die Folge dieser Entwicklung war, daß die Bodenfrage — bislang überwiegend eine Domäne für Fachexperten, vor allem Städteplaner, Architekten und Juristen — wieder stärker in das Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit vordrang. Auch Wirtschaftswissenschaftler haben sich neuerdings der völlig zu Unrecht von ihrer Seite vernachlässigten Bodenfrage wieder stärker angenommen. Die Folge war aber auch, daß angesichts der bisherigen politischen Untätigkeit in dieser Frage z. T. sehr radikale Forderungen nach einer Bodenreform erhoben wurden; z. B. Forderungen nach

- Wiedereinführung des Bodenpreisstopps,
- nach der Kommunalisierung bzw. Sozialisierung des Grundeigentums,
- nach „sozialer Symmetrie“, d. h. konkret die Forderung, die derzeitige Praxis, wonach die Verluste (z. B. aufgrund von Planungsschäden) sozialisiert, dagegen die Gewinne (aufgrund von Planungsgewinnen) privatisiert werden, zu beseitigen,
- nach einer verschärften Interpretation des Grundsatzes der „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ an Grund und Boden,
- nach drastischer Besteuerung oder gar Abschöpfung ungerechtfertigter Planungsgewinne,
- vor allem aber die Forderung nach alsbaldiger Verabschiedung des sog. Städtebauförderungsgesetzes, das unter Anwendung interventionistischer Maßnahmen „gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle

⁹ Vgl. Martin Tiemann: Die Baulandpreise und ihre Entwicklung. Der Städtetag, 1970, H. 11, S. 572.

¹⁰ Vgl. Wirtschaft und Statistik, 1971, Heft 2, S. 108*.

Verhältnisse überall herstellen oder erhalten“ soll — wie es im diesbezüglichen Gesetzentwurf heißt¹¹.

Wie aus dem jüngsten Entwurf des seit zehn Jahren und unter vier verschiedenen Regierungen in „Vorbereitung befindlichen“ Städtebauförderungsgesetzes hervorgeht, werden so grobe Geschütze wie Bodenpreisstopp oder Kommunalisierung des Grundeigentums nicht aufgeföhren — zumindest nicht explizit. Aber der Schein trügt: So wird zwar im § 15 des Gesetzentwurfs nicht ein einziges Mal von „Enteignung“, sondern lediglich von dem harmlos klingenden „gemeindlichen Grunderwerbsrecht“ gesprochen, gleichwohl handelt es sich hierbei um ein neues Institut zur verschärften und vereinfachten Enteignung, wie dann auch die amtliche Begründung zu dem Gesetzestext schüchtern zugebt. Insgesamt wird durch den jetzt vorliegenden Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes eine erhebliche Stärkung der kommunalen Eingriffsrechte in den Grundstücksverkehr und insbesondere eine Abschöpfung (die Nichtberücksichtigung) der durch die Aussicht auf städtebauliche Maßnahmen eingetretenen sog. Planungs- bzw. Sanierungsgewinne bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen angestrebt.

Auch von einem Bodenpreisstopp wird im Städtebauförderungsgesetz nicht ausdrücklich gesprochen. Aber auch hier trügt der Schein: So soll z.B. in den förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks der Genehmigung durch die zuständige Gemeindebehörde unterliegen. Sie soll dann versagt werden dürfen, wenn „Grund zu der Annahme besteht“ (§ 12, Abs. 3), daß eine Veräußerung des Grundstücks die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Daran ist nun sicher noch nichts auszusetzen, aber der Gesetzentwurf präzisiert den letztgenannten Versagungsgrund: Eine „wesentliche“ Erschwerung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen soll bereits dann vorliegen, wenn der zwischen Verkäufer und Käufer vereinbarte Kaufpreis über den Wert des Grundstücks hinausgeht, den ein Gutachterausschuß ermittelt. Dieser Gutachterausschuß hat den Grundstückswert ohne Berücksichtigung der Planungsgewinne zu ermitteln. Das aber ist im Ergebnis nichts anderes als die Wiedereinführung einer staatlichen Preiskontrolle, eines Preisstopps — allerdings zunächst beschränkt auf die sog. förmlich festgelegten städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebiete.

Mit dieser regionalen Begrenzung der Bodenpreiskontrolle hat es nun noch eine besondere Bewandnis, wenn man den verschiedentlich

¹¹ Vgl. Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)“, Bundesratsdrucksache 1/70 vom 2. 1. 1970, S. 25.

angestellten Spekulationen glauben darf. Es gilt nämlich als offenes Geheimnis, daß dahinter eine längerfristig angelegte politische Taktik steht, ein „aus taktischem Kalkül geborener Etappenplan“¹² in drei Stufen:

1. In der ersten Etappe wird durch das Städtebauförderungsgesetz ein Sonderrecht hinsichtlich der Preisbildung für Grundstücke in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten geschaffen. Außerhalb dieser Gebiete gelten zunächst weiterhin die liberalen Regelungen des Bundesbaugesetzes. Damit existiert zweierlei Bodenrecht.

2. In der zweiten Etappe sind wegen dieser rechtlichen Diskrepanzen Verfassungsklagen zu erwarten. Denn dazu führen die zwei Arten von Bodenrecht letzten Endes: Zu einer unterschiedlichen Behandlung von im Grunde — aus der Sicht des Bodeneigentümers — wirtschaftlich gleichen Tatbeständen, was mit dem Gleichheitsgrundsatz unserer Verfassung nicht vereinbar erscheint.

3. In der dritten Etappe könnte nun diese Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes als „Hebel für eine Reform des gesamten Bodenrechts wirken“¹³ — also auch außerhalb der Sanierungs- und Entwicklungsgebiete. Durch das Städtebauförderungsgesetz und seine verfassungsrechtliche Überprüfung wäre möglicherweise der Boden bereitet für eine allumfassende staatliche Bodenpreiskontrolle.

Jenseits derartiger taktischer Überlegungen und Spekulationen, die den derzeit erkennbaren Entwicklungstendenzen weit vorgreifen, fragen wir im folgenden zunächst nach der Struktur des deutschen Bodenmarktes und den Gesetzmäßigkeiten der Preisbildung auf diesem Markt. Diese Analyse ist unerlässlich für die im Anschluß daran angestrebte Beurteilung des adäquaten bodenpolitischen Instrumentariums bzw. möglicher bodenpolitischer Konzeptionen. Allerdings werden — das sei einschränkend vorausgeschickt — die diesbezüglichen

¹² Vgl. „Bodenrechtsreform nur in Etappen“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. 11. 79). Vertreter des zuständigen Bundesministeriums äußern sich demgegenüber — verständlicherweise — wesentlich unbestimmter. So nennt z. B. *Bielenberg* für die zukünftige städtebauliche Gesetzgebung den folgenden Stufenplan: 1. Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes, 2. Novellierung des bodenrechtlichen Teils des Bundesbaugesetzes, 3. weitere Novellierung des Bundesbaugesetzes in Abhängigkeit von einer bestimmten Dringlichkeitsskala. (Vgl. *Walter Bielenberg: Reform des Städtebaurechts und der Bodenordnung in Stufen*. Hamburg 1969.) Einen deutlicheren Hinweis enthält die Äußerung von Bundesminister *Lauritzen* während der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20. 1. 1971. Auf die Frage, ob beabsichtigt sei, die bodenrechtlichen Bestimmungen, die jetzt in das Städtebauförderungsgesetz eingebaut werden, in das Bundesbaugesetz qualitativ und quantitativ zu übertragen, antwortete der Minister: „Darauf wird es im wesentlichen hinauslaufen; denn wir müssen darauf bedacht sein, nicht zu einer Disparität zwischen Städtebauförderungsgesetz und Bundesbaugesetz zu kommen“ (vgl. *Bodenrecht — Städtebauförderungsgesetz*. Innere Kolonisation, 1971, H. 2, S. 47).

¹³ Vgl. *Bodenrechtsreform nur in Etappen*, a.a.O., S. 15.

Überlegungen unvollständig bleiben: Bewußt verzichtet wird auf die Diskussion all derjenigen Vorschläge, die sich mit Reformansätzen zur Neuinterpretation des Eigentumsbegriffs und seines materiellen Inhalts — speziell des Bodeneigentums — beschäftigen. Diese Vorschläge reichen von der verschärften Sozialbindung des Eigentums bis hin zur Wiedereinführung des mittelalterlichen Obereigentum-Untereigentum-Verhältnisses. Die Realisierung derartiger Vorschläge setzt zweifellos die Bereitschaft zu einer tiefgreifenden gesellschaftspolitischen Neuorientierung voraus. Für eine fundierte Beurteilung dieser Probleme halten wir uns als Ökonomen jedoch nicht für hinreichend kompetent.

II. Struktur und Preisbildung auf dem Bodenmarkt

Eine meisterhafte Darstellung der Struktur des deutschen Bodenmarktes und der Determinanten der Bodenpreisbildung gibt Oswald v. Nell-Breuning¹⁴. Wir werden im folgenden insbesondere auf diese Arbeit zurückgreifen.

Der Begriff Bodenmarkt umfaßt als Abstraktum eine Vielzahl von einzelnen Bodenkategorien und regionalen Teilmärkten. Ausgehend von den jeweiligen Verwendungszwecken ließen sich zahlreiche sachliche Teilmärkte für Grund und Boden abgrenzen, worauf allerdings im folgenden verzichtet werden soll. Im Vordergrund unserer Überlegungen stehen vor allem die eine Metamorphose kennzeichnenden Entwicklungsstadien

- vom land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden,
- über das Bauerwartungs- und Rohbauland
- bis hin zum erschlossenen Bauland, zum baureifen Boden.

Das häufig vorgebrachte Argument, der Boden sei nicht vermehrbar, ist sicher richtig, wenn man es auf den Grund und Boden als Gesamtheit bezieht; Bauboden ist dagegen mittels der Erschließung durchaus „produzierbar“. Zur Statistik sei kurz vorausgeschickt, daß von dem gesamten Grund und Boden der Bundesrepublik derzeit noch rd. 90 vH auf die land- und forstwirtschaftliche Nutzung entfallen. Hinsichtlich der Bodeneigentümerstruktur ist man dagegen auf grobe Schätzungen angewiesen, da die letzte Grundeigentümerstatistik aus dem Jahre 1937 datiert: Von dem gesamten Grund und Boden der Bundesrepublik Deutschland befinden sich etwa 80 vH im Eigentum der privaten Land- und Forstwirte und je 10 vH im Eigentum der öf-

¹⁴ Vgl. v. Nell-Breuning: a.a.O., S. 151 ff.

fentlichen Hand und sonstiger privater Eigentümer. Ganze 10 vH des bundesrepublikanischen Bodens sind gegenwärtig bebaut, d. h. für die „Produktion“ von Bauland besteht noch ein weiterer Spielraum — gesamtwirtschaftlich gesehen. Aber was besagt schon eine derartige gesamtwirtschaftliche Betrachtung? Die eigentlich neuralgischen Probleme des Bodenmarktes treten auf den regionalen Teilmärkten auf, in erster Linie in den städtischen Agglomerationszentren und ihren zukunfts-trächtigen Randzonen.

1. Die Angebotsseite des Bodenmarktes

Der weitaus überwiegende Teil des Bodens befindet sich — wie bereits erwähnt — in der Hand der sog. Urbesitzer, d. h. der privaten Land- und Forstwirte, die den Boden im allgemeinen nicht entgeltlich erworben, sondern im Erbgang von ihren Vorfahren übernommen haben. Für sie ist der Boden nicht nur ein Produktionsfaktor neben anderen, sondern Existenzgrundlage schlechthin. Um sie zu einem Bodenangebot zu veranlassen, bedarf es schon außergewöhnlicher persönlicher Umstände oder lukrativer Preisofferten. Entsprechend den derzeitigen Eigentumsverhältnissen stellt der in der Hand der privaten Land- und Forstwirte befindliche Boden das Hauptreservoir für ein mögliches Baulandangebot dar: 1963 z. B. wurden 79 vH der verkauften Flächen an Rohbauland von privaten Einzelpersonen, hierbei insbesondere von Bauern, veräußert¹⁵.

Daneben gibt es noch eine weitere Spezies von Urbesitzern. Es handelt sich um solche Bodeneigentümer, für die der Boden als Einkommensquelle und Existenzgrundlage nicht allein maßgebend ist, sondern die noch eine Art „konsumtiver Präferenz“ für die Bodenhaltung haben: „Der Boden wirft dann neben den objektiv faßbaren Erträgen eine Art von ‚psychischem‘ Einkommen ab, das einer Analyse nur sehr schwer zugänglich ist. Solche Präferenzen können durch Tradition und Standeszugehörigkeit mitbestimmt sein¹⁶.“

Neben den genannten Gründen für die Zurückhaltung der Bodeneigentümer am Markt — nämlich Sicherung der Existenzgrundlage und konsumtive Präferenz — spielen auch noch andere, „spekulative“ Faktoren eine Rolle. Da die Bodenpreise in der Regel erheblich stärker steigen als das allgemeine Preisniveau (die Inflationsrate), sind

¹⁵ Auf die öffentliche Hand (Bund, Länder und Gemeinden) entfiel ein Anteil von rd. 14 vH, auf die Wohnungsunternehmen und sonstige juristische Personen ein Anteil von 7 vH (vgl. Walter Fey: Die Struktur des Baulandmarktes und die Differenzierung der Baulandpreise. Bundesbaublatt, 1965, H. 12, S. 584). Die amtlichen Bodenpreisstatistiken weisen die Käufer-/Verkäuferstruktur nicht aus.

¹⁶ Hans Möller: Der Boden in der politischen Ökonomie. Wiesbaden 1967. S. 7.

die Erwartungen der Bodeneigentümer auf einen realen Wertzuwachs gerichtet. Das ist, wie die Entwicklung während der deutschen Nachkriegsperiode gezeigt hat, ein ganz spezifisches Merkmal der Bodenpreise: ihre — gegenüber allen anderen realen und monetären Größen — disproportionale (überproportionale) Entwicklung¹⁷.

Für die Preisbildung auf dem Bodenmarkt sind die auf einen realen Wertzuwachs gerichteten Erwartungen der Grundeigentümer ein entscheidender Faktor. *Nell-Breuning* hat sie treffend als die „selbsterfüllenden Erwartungen“ bezeichnet: „Die Bodenbesitzer erwarten, daß die Bodenpreise steigen werden und richten ihr Verhalten nach dieser Erwartung ein¹⁸.“ Indem sie sich aber so verhalten, d. h. ihr Angebot vom Markte fernhalten und abwarten, führen sie die Bodenpreissteigerung mit herbei. Eine aktive Bodenpreispolitik hätte — das sei schon hier im Vorgriff einmal gesagt — genau an dieser Stelle anzusetzen: eine gezielte Beeinflussung der Erwartungsstruktur der Bodeneigentümer mit dem Ziel, das Erwartungsniveau herunterzuschrauben. Eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Politik der Geldwertstabilisierung wäre demnach durchaus ein geeignetes Mittel zur Dämpfung inflationsbedingt überhöhter Bodenpreiserwartungen.

Der aus den genannten drei Gründen erklärbare und auch tatsächlich zu beobachtende Attentismus der Anbieter am Bodenmarkt stellt zugleich die maßgebliche Determinante für das Entstehen eines Nachfrageüberhangs und außergewöhnlicher Preissteigerungen am Baulandmarkt dar. Als empirisches Faktum ist dieser Zusammenhang unstrittig. Damit ist dieses Phänomen aus theoretischer Sicht jedoch noch nicht befriedigend analysiert. Erklärungsbedürftig sind vor allem zwei weitere Fragen: 1. Aus welchen Gründen können die Bodeneigentümer in zeitlicher Hinsicht praktisch unbegrenzt zuwarten, d. h. ihr Angebot auch langfristig vom Markte fernhalten? 2. Läßt sich der Attentismus der Bodenanbieter mittels der herrschenden Marktformenlehre erklären? Wir beginnen mit dem letztgenannten Punkt.

1. *Nell-Breuning*¹⁹ meint, „angesichts der überaus großen Zahl der Besitzer von Boden, der als Bauland in Frage kommt“, könnte hier geradezu auf den Modellfall atomistischer Konkurrenz auf der Angebotsseite geschlossen werden: „Wo immer Nachfrage nach Boden auf-

¹⁷ *Niehans* weist in einer theoretischen Studie nach, daß die „Spekulation“ zur Erklärung von Bodenpreissteigerungen, die über das Ausmaß des jährlichen Wirtschaftswachstums hinausgehen, „nicht unbedingt nötig ist“. Vielmehr leisten auch bestimmte Konstellationen zwischen Kapitalzinsentwicklung und Wirtschaftswachstum eine solche Erklärung. (Vgl. Jürg *Niehans*: Eine vernachlässigte Beziehung zwischen Bodenpreis, Wirtschaftswachstum und Kapitalzins. Schweiz. Z. f. Volksw. und Stat., 1966, Nr. 2, S. 195 ff.)

¹⁸ v. *Nell-Breuning*: a.a.O., S. 153.

¹⁹ v. *Nell-Breuning*: a.a.O., S. 154.

trete, die einen über dem landwirtschaftlichen Ertragswert liegenden Preis biete, würden die Bodenbesitzer um die Wette sich bemühen, diese Nachfrage auf sich ... zu ziehen, und in dieser Absicht sich gegenseitig in der Preisforderung unterbieten mit der Folge, daß der Preis ... nicht allzu hoch über dem landwirtschaftlichen Ertragswert zu liegen käme.“ Die Realität sieht indessen anders aus. Die erzielbaren Preise für landwirtschaftlich genutzten Boden im näheren oder auch weiteren Einzugsbereich städtischer Agglomerationen betragen im allgemeinen ein Mehrfaches des landwirtschaftlichen Ertragswertes. Schon die unbestimmte Aussicht auf mögliche Nutzungsänderungen (Verkehr, Gewerbe, Wohnungsbau) in der Zukunft genügt häufig, um einen derartigen Preissprung zu induzieren. *Nell-Breuning*²⁰ erklärt diese Diskrepanz zwischen Theorie und Realität wie folgt: „Trotz ihrer großen Zahl verhalten die potentiellen Anbieter sich wie ein eisern geschlossenes Kartell ... Wer unter dem ‚gesprochenen‘ ... Preis verkauft, macht sich gesellschaftlich unmöglich ... Kartellbrecher gibt es kaum.“ Folglich bestehe — so *Nell-Breuning* — hinsichtlich des Verhaltens der potentiellen Bodenanbieter ein „kollektives Meinungsmonopol“.

Zweifellos charakterisiert *Nell-Breuning* damit in sehr treffender Weise ein für bestimmte Situationen typisches Marktverhalten der Bodenanbieter. Seine Erklärung der Angebotsseite stellt ab auf die Marktform im Sinne der Verhaltensweisen. Wird z. B. ein Flughafen oder eine Autobahn projektiert, oder handelt es sich um innerstädtische Flächenanierungen, so hat sich der jeweilige Bodeninteressent in der Regel mit einer Vielzahl von Bodeneigentümern auseinanderzusetzen, und seine Bemühungen, auch nur einen einzigen Anbieter aus dem nicht-organisierten Preiskartell herauszubrechen, sind meistens vergeblich. Aber fragen wir weiter: Ist das „kollektive Meinungsmonopol“ auch typisch für die überwiegende Anzahl der Fälle, wie sie in der täglichen Baulandmarktpraxis auftreten? Uns erscheint fraglich, ob diese Hypothese *Nell-Breunings* tatsächlich hierfür zutrifft bzw. sie überhaupt hierfür benötigt wird. Ist es nicht vielmehr so, daß — von den oben genannten Fällen (z. B. Autobahn- und Flughafenbau, flächenextensive Sanierungsprojekte) abgesehen — im allgemeinen dem jeweiligen Bodennachfrager lediglich ein einziger potentieller (allenfalls: einige wenige) Anbieter gegenübersteht? Von den Verwendungszwecken her gesehen dominieren in der Bauland-Umsatzstatistik eindeutig der Wohnungsbau, die städtischen Infrastrukturprojekte und der gewerbliche Bau im Rahmen von Stadterweiterungs- und Industrieansiedlungsmaßnahmen mit etwa 95 vH²¹. Und in nahezu all diesen Fäl-

²⁰ v. *Nell-Breuning*: a.a.O., S. 155.

²¹ Es handelt sich um die Kategorien „baureifes Land“, „Rohbauland“ und „Industrieland“, so daß die — von der Größenordnung her gesehenen unbedeutenden

len ist der relevante Bodenmarkt ein örtlich eng begrenzter Markt mit in der Regel nur einem einzigen potentiellen Bodenanbieter. Seine monopolistische Verhaltensweise resultiert demnach aus dieser seiner einzigartigen Position auf dem regionalen Teilmarkt, und es ist nicht anzunehmen, daß er seine Verhaltensmaxime aus einem verschiedenen Regionen überspannenden „kollektiven Meinungsmonopol“ ableitet (wenngleich Preisvorstellungen und -erwartungen in ähnlichen Situationen, aber an anderen Orten für ihn nicht uninteressant sein dürften). Ähnliche Überlegungen gelten für die oligopolistischen Praktiken einiger weniger Bodenanbieter, wobei nicht nur der „gesprochene“, sondern — im Gegensatz zur Auffassung *Nell-Breunings*²² — sicher auch der „abgesprochene“ Preis Gegenstand der Verhandlungsstrategie sein dürfte.

Damit erweist sich das Problem des Baulandmarktes in der überwiegenden Zahl der Fälle als ein ausgesprochen „individuelles“ Problem, zugeschnitten auf die jeweiligen sachlichen und örtlichen Gegebenheiten. Gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweisen mit Bezug etwa auf die „überaus große Anzahl der Bodenanbieter“ und das daraus abgeleitete „kollektive Meinungsmonopol“ (*Nell-Breuning*) sind dagegen — wir sagten es schon einführend — für die spezifische Bodenpreisproblematik weitgehend irrelevant.

2. Zu fragen bleibt noch, wie es kommt, daß die Bodenbesitzer überhaupt in der Lage sind, ihr Angebot praktisch beliebig lange vom Markte fernzuhalten, ohne durch Rentabilitäts- und/oder Liquiditätserfordernisse zu einer alsbaldigen Veräußerung gezwungen zu werden. Die Antwort ist, daß das derzeitige Recht dem Attentismus der Anbieter am Bodenmarkt Vorschub leistet und daneben auch noch betriebswirtschaftliche Gründe eine Rolle spielen²³. Wir geben im folgenden eine kurze Systematik dieser Gründe.

Dem Urbesitzer von Bauerwartungsland entstehen ex definitione keine spezifischen, diesem Boden zuzurechnenden Zins- und „Lagerkosten“²⁴. Insoweit existiert für Rohbauland in der Hand der Urbesitzer auch keine kostendeterminierte Preisuntergrenze. Im Fall des baureif erschlossenen Bodens sind dagegen die Erschließungskosten in der

— städtischen Sanierungsflächen hierin enthalten sind, für die die Hypothese vom „kollektiven Meinungsmonopol“ zutreffen könnte. Auf „Land für Verkehrszwecke“ entfielen 4 vH, auf „Freiflächen“ knapp 1 vH; sämtliche Angaben beziehen sich auf das 2. Quartal 1970 (vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.): Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 5, II. Baulandpreise, 2. Vierteljahr 1970, Wiesbaden, Dez. 1970).

²² v. *Nell-Breuning*: a.a.O., S. 155.

²³ Vgl. v. *Nell-Breuning*: a.a.O., S. 155 ff.

²⁴ Wird der ererbte Boden hypothekarisch beliehen, so sind die Zinskosten kalkulatorisch dem jeweiligen Kostenträger (Verwendungszweck) zuzurechnen.

„Kalkulation“ des Bodenanbieters zu berücksichtigen²⁵; die laufenden (kalkulatorischen oder effektiven) Zinskosten für das von privater Seite aufgebrachte Erschließungskapital belasten den Bodenbesitzer. Ob hierdurch möglicherweise ein gewisser Angebotsdruck erzeugt werden kann, erscheint dagegen fraglich: Die Erfahrungen während der deutschen Nachkriegsperiode zeigen, daß die Erschließungskosten im allgemeinen in voller Höhe auf den (nicht-kostendeterminierten) Knappheitspreis für Rohbauland überwältigt bzw. „aufgestockt“ werden konnten. Bestand somit zwar kein Preisrisiko, so könnten allenfalls Liquiditätsrisiken aufgrund des laufenden Kapitaldienstes für die Erschließungshypothek einen angebotsstimulierenden Effekt bewirken. Bei Abwägung dieser Liquiditätsrisiken und bei der Zurückhaltung von Rohbauland kommen ferner kalkulatorische Gesichtspunkte der Opportunitätskosten mit ins Spiel: Erwarten die potentiellen Bodenanbieter, daß zukünftige Bodenpreissteigerungen den Zinsentgang bei Nichtveräußerung überkompensieren, so werden sie keinen Anlaß zu „vorzeitigen“ Bodenverkäufen haben. Die Entwicklung der vergangenen 25 Jahre hat ihre Erwartungen bestätigt.

Neben diesen betriebswirtschaftlichen Gründen sind ebensowenig die derzeitigen boden- und steuerrechtlichen Bestimmungen dazu angetan, das Bodenangebot zu stimulieren bzw. einen dämpfenden Effekt auf die Bodenpreise ausüben:

Die herrschende Praxis der Enteignungsentschädigung nach dem Bundesbaugesetz richtet sich nach dem die jeweiligen Knappheitsrelationen widerspiegelnden Verkehrswert²⁶.

Aufgrund der Bindung der Grund- und Vermögensteuer an die niedrigen Einheitswerte von 1935 ergeben sich für die Bodenbesitzer durch die steuerlichen Belastungen keine besonderen Liquiditäts- oder Rentabilitätsprobleme²⁷. „Der Boden frißt ... kein Brot“²⁸, bzw. es entstehen keine fühlbaren „steuerlichen Lagerkosten“.

²⁵ Eine andere Auffassung vertritt Möller: „Anders als bei produzierbaren Gütern kann der Wert des Bodens nicht von der Kostenseite her mitbestimmt werden“ — es sei denn, erschlossenes Bauland wird hier als „produzierbares Gut“ definiert (vgl. Möller: a.a.O., S. 7).

²⁶ Vgl. aber die vorstehenden Erläuterungen zum Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes und zum bodenrechtlichen „Etappenplan“, wonach zukünftig eine Abschöpfung der Planungsgewinne in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten vorgesehen ist.

²⁷ Nach dem vorliegenden Entwurf des Bewertungsänderungsgesetzes 1971 ist jedoch ab 1. 1. 1974 eine Anhebung der Einheitswerte zum Wertfeststellungszeitpunkt 1. 1. 64 vorgesehen. Ob und inwieweit es hierdurch zu einer Erhöhung der einheitswertabhängigen Steuern kommen wird, ist letztlich ein Problem der angestrebten umfassenden Steuer- und Finanzreform. Vgl. hierzu insbesondere: Hans Karl Schneider, Rudolf Vieregge: Die Grundsteuer in der Finanzreform. Eine Studie zur wirtschafts- und finanzpolitischen Problematik der Grundsteuer. Münster 1969. — Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundes-

Realisierte Gewinne aus Bodenverkäufen bleiben nach dem geltenden Recht einkommensteuerfrei, sofern die Veräußerung innerhalb der zweijährigen Spekulationsfrist stattfindet und sofern An- und Verkauf nicht im Rahmen eines Gewerbebetriebes erfolgen²⁹. Auch der bei der Veräußerung von Grundstücken des Betriebsvermögens realisierte Gewinn bleibt gemäß § 6b EStG steuerfrei, wenn er im Zeitraum von zwei Jahren in neue Betriebsgrundstücke investiert wird. Die Auswirkungen dieser erst 1964 in das Steuerrecht eingeführten Vorschrift auf den Bodenmarkt werden durchweg negativ beurteilt, dies vor allem deshalb, weil die Steuerfreiheit der Tendenz zur „Bodenverschwendung“ (am neuen Standort des Unternehmens) Vorschub leistet und damit die Nachfrage künstlich überhöht³⁰.

Schließlich schützt auch das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz den von der Land- und Forstwirtschaft genutzten Boden gegen Umwidmungen aufgrund bestimmter Genehmigungsbindungen, die überdies zum Teil auf eine Stützung der Preiserwartungen der Urbesitzer hinauslaufen³¹.

Die in den Anmerkungen genannten gesetzgeberischen Initiativen der jüngsten Vergangenheit zeigen, daß das gegenwärtige Boden- und Steuerrecht als einer der maßgeblichen Gründe für die unbefriedigende Entwicklung am Bodenmarkt angesehen wird. Die geltenden bodenrechtlich relevanten Regelungen befinden sich somit derzeit in einem Stadium des Übergangs, wobei allerdings wegen tiefgreifender kontroverser Auffassungen zu den vorliegenden Gesetzentwürfen (Städtebauförderungsgesetz, Bewertungsänderungsgesetz 1971, 2. Steueränderungsgesetz 1971) noch nicht abzusehen ist, wann diese Übergangsphase abgeschlossen sein wird.

2. Die Nachfrageseite des Bodenmarktes

Die Nachfragestruktur auf dem Bodenmarkt ist — im Gegensatz zur Angebotsseite — gekennzeichnet durch eine außerordentliche Heterogenität, und zwar sowohl, was die sehr unterschiedlichen Kategorien der Nachfrager betrifft, als auch im Hinblick auf ihre Verhaltensweise: Hier gibt es — aufs ganze gesehen — kein kollektives oder „indivi-

republik Deutschland. Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966. — *Institut für Finanzen und Steuern: Die große Steuerreform*. Bonn 1966.

²⁸ Ohlmer, Walper: a.a.O., S. 19.

²⁹ Nach dem vorliegenden Entwurf des 2. Steueränderungsgesetzes 1971 ist vorgesehen, Gewinne aus Grundstücksverkäufen voll zur Einkommensteuer heranzuziehen, was insbesondere für die Land- und Forstwirte (ausgenommen Kleinbetriebe) weitreichende Konsequenzen hätte.

³⁰ Vgl. etwa Ohlmer, Walper: a.a.O., S. 20.

³¹ Im einzelnen vgl. hierzu v. Nell-Breuning: a.a.O., S. 185.

duelles“ Nachfragemonopol im oben genannten Sinne, sehr wohl aber eine Vielzahl von spezifischen Interessen, die um das verfügbare Bodenangebot intensiv konkurrieren. Preisüberbietungen sind hier die Regel, dies sogar bei der öffentlichen Hand und bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen³². Hier entscheidet im allgemeinen die Finanzkraft, die hinter der jeweiligen Nachfragegruppe steht, darüber, wer letzten Endes den „Zuschlag“ bekommt.

Der intensive Wettbewerb auf der Nachfrageseite ist letztlich auf die „natürliche“ Verknappung des Bodens zurückzuführen; der pro Kopf verfügbare Boden wird zunehmend geringer. Maßgebend hierfür sind nicht nur rein quantitative Entwicklungen wie die Bevölkerungszunahme und die damit verbundene Ausdehnung der Industrie-, Wohnboden-, Verkehrs- und städtischen Infrastrukturf lächen, sondern auch „qualitative“ Faktoren wie das mit wachsendem Realeinkommen steigende Anspruchsniveau der jeweiligen Bodennutzer. Zu diesem Fragenkomplex existiert eine breite Literatur³³, so daß wir uns im folgenden mit einer knappen Charakterisierung der wichtigsten Nachfragergruppen am Bodenmarkt begnügen können.

1. Die Bodennachfrage der öffentlichen Hand äußert sich am augenscheinlichsten im Zusammenhang mit Stadterweiterungen und kommunalen Infrastrukturmaßnahmen im weitesten Sinne. Kennzeichnend für die Ansprüche an die städtische Infrastruktur ist die Vielzahl der Forderungen, die an die Stadt gestellt werden. Die Stadt soll sein: familiengerecht, arbeitsgerecht, konsumentengerecht, geschäftsgerecht, wohngerecht, freizeitgerecht, verkehrsgerecht — ja sogar autogerecht, mit einem Wort: funktionsgerecht! Angesichts des derzeit noch zu verzeichnenden Rückstandes der städtebaulichen Infrastruktur lassen sich die Größenordnungen der zukünftigen Aufgaben in diesem Bereich nur erahnen. Ihre Erfüllung wird jedoch mit Sicherheit zu einer progressiv steigenden Bodennachfrage der öffentlichen Hand führen und damit zwangsläufig andere Nachfragergruppen bzw. Verwendungszwecke zurückdrängen bzw. in andere Standorte verweisen. Ohne eine im Hinblick auf diese Aufgaben längerfristig konzipierte Bodenvorratspolitik der öffentlichen Hand dürften sich weitere Anspannungen des Bodenmarktes nicht vermeiden lassen. Ferner setzt eine effiziente Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik (Zentrale-Orte-Programm, Ausbau der Verkehrswege u. ä.) eine erhöhte Bodenmobilität sowie das

³² Vgl. z. B. Edgar Nawroth: Das Bodeneigentum in einer sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; Referat, gehalten auf dem 9. Deutschen Volksheimstättentag am 12. 11. 70 („Die Funktion des Grundeigentums in der Sozialordnung der 70er Jahre“), auszugsweise wiedergegeben in: Informationsdienst des Deutschen Volksheimstättenwerks, 1970, Nr. 23/24, S. 225.

³³ Vgl. etwa Möller: a.a.O., S. 17 ff. — Bielenberg: a.a.O., S. 29.

Erfordernis von Bodenreserven als staatliche „Manövriermasse“ (z. B. bei der Flurbereinigung und Agrarstrukturverbesserung) voraus. Schließlich hat auch die Bundeswehr für Verteidigungszwecke einen erheblichen Bedarf an Boden; sie verhält sich aller Erfahrung nach extrem preisunelastisch, da ihre Vorhaben in der Regel besonders dringlich und ihre Etatansätze großzügig dotiert sind.

2. Fortschreitende Automation und flächenextensivere, horizontale Produktionsmethoden werden in zunehmendem Maße eine Ausgliederung von Industriebetrieben und produzierendem Gewerbe „vor die Tore der Stadt“ bewirken, wobei dieser Prozeß durch die oben genannten Regelungen des § 6b EStG noch unterstützt wird. Steigende Baulandnachfrage für gewerbliche Zwecke an den städtischen Peripherien und die Ausweitung des Stadthorizonts (der Stadtregion) sind die unmittelbaren Folgen. Andererseits bietet sich hierdurch die Chance, dem expandierenden tertiären Sektor einen Teil der zusätzlich benötigten innerstädtischen Flächen zur Verfügung zu stellen. Dieser zusätzliche Flächenbedarf resultiert aus der Berufsumgruppierung und aus wirtschaftsstrukturellen Wandlungen: Die zu erwartende Ausweitung des tertiären Sektors (einschl. der Verwaltungen von Industrieunternehmen) verlangt tiefgreifende Änderungen im bisherigen Standortgefüge der Städte.

3. Die Bodennachfrage des Wohnungsbaus: Sie ist in der Nachkriegszeit durch den Zustrom von mehr als 10 Mio. Ost-Vertriebenen, durch forcierte Maßnahmen zur Eigenheimförderung, durch öffentliche Wohnungsbauprogramme großen Stiles und durch die großzügige staatliche Subventionierung des Bausparens der dominierende Nachfragefaktor auf dem Bodenmarkt gewesen. Auch für die nächsten Jahre — zumindest bis 1975 — dürfte nur eine geringfügige Abschwächung des Wohnungsneubauvolumens zu erwarten sein³⁴. Im Hinblick auf die konkurrierenden Bodenansprüche des Städtebaus (Stadterneuerung und -entwicklung), der Infrastruktur und der Regionalplanung werden sich die politischen Instanzen sehr wohl zu überlegen haben, ob auch in Zukunft noch die „flächenbeanspruchende“ Eigenheimideologie, unterstützt durch die Bausparförderung und direkte Bausubventionen, in dem bisherigen Umfang beibehalten werden können.

Zwar ist vor allem in den Großstädten durch das Bauen in die Höhe, „sozusagen in den Gratisraum der Lüfte hinein“³⁵ in zunehmendem Maße die dritte Dimension auch für den Wohnungsbau erschlossen worden. Ein — denkbarer — bodensparender technischer Fortschritt

³⁴ Vgl. Dieter Duwendag: Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975. Münster 1970.

³⁵ Hofmann: a.a.O., S. 16.

wurde hierdurch im allgemeinen jedoch nicht erzielt; was durch die Höhe an „Boden gewonnen“ werden konnte, wurde — u. a. „dank“ unserer Bauvorschriften — durch steigende Flächenerfordernisse für den ruhenden und fließenden Verkehr, für technische und Gemeinschaftsanlagen meistens wieder aufgefressen.

Besonders fatal für die Bodenpreisentwicklung dürfte die Nachfrage der öffentlichen Hand und des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus sein: Für beide Nachfragergruppen bestand und besteht unabweisbarer, ja z. T. unaufschiebbarer Bodenbedarf. Dieser Bedarf wird dann in der Regel „programmiert“ und findet seinen Ausdruck in öffentlichen Wohnungsbau-, Sanierungs-, Entwicklungs-, Infrastruktur- sowie Landesplanungsprogrammen oder -plänen. Dieser, aufgrund der Bedarfslage und der Planfixierung bestehende, immanente Zwang, zu bauen und Boden nachzufragen, ist aber zugleich der fruchtbarste Nährboden für Bodenpreissteigerungen und Spekulationen. Denn: Die Bodenanbieter können warten, die „programmierte“, aufs Ganze gesehen nahezu preisunelastische Bodennachfrage wird mit Sicherheit auf sie zukommen und sich ihren Preisforderungen anpassen.

4. Schließlich ist die „spekulative“ Nachfrage nach Boden aus Gründen der Vermögens- bzw. Kapitalanlage zu nennen; die Entwicklung dieser Nachfragekategorie ist — begünstigt noch durch unser derzeitiges Steuerrecht (s. o.) — positiv korreliert mit dem Grad der Geldentwertung. Da in Zeiten der schleichenden Inflation die bisherigen Bodenbesitzer ihr Angebot vom Markte zunehmend fernhalten, die Anleger jedoch in verstärktem Maße auf die Vermögensanlage in Grund und Boden drängen, haben wir die für die Preisbildung bemerkenswerte Situation, daß sinkendem Angebot eine steigende Nachfrage gegenübersteht: ein *circulus vitiosus* der Preisbildung, der sich auf ein immer höheres Niveau aufschauelt.

Ziehen wir aus diesen Überlegungen zur Angebots- und Nachfragestruktur ein kurzes Fazit zur Frage der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes, wie sie sich uns während der deutschen Nachkriegsperiode dargeboten hat:

1. Der als „Verkäufermarkt“ zu charakterisierende Bodenmarkt ist geradezu „chronisch unausgeglichen“³⁶. Die wettbewerbsintensive und aus heterogenen Interessen zusammengesetzte Bodennachfrage übersteigt permanent ein „monopolartig knappes Angebot“³⁷. Der Wettbewerb auf der Angebotsseite des Bodenmarktes ist praktisch ausgeschlossen.

³⁶ Hofmann: a.a.O., S. 23.

³⁷ Hofmann: a.a.O., S. 23.

2. Ganz zweifellos hat der Marktmechanismus auf dem Bodenmarkt im technisch-instrumentalen Sinne funktioniert; beredter Ausdruck hierfür sind die in der Bodenpreisentwicklung sich manifestierenden Knappheitsrelationen.

3. Die Ergebnisse des Marktprozesses auf dem freien Bodenmarkt verdienen jedoch keineswegs das Prädikat „wirtschaftlich effizient“ und „sozial befriedigend“. Spätestens seit der de-jure-Preisfreigabe für sämtliche Bodenkategorien im Jahre 1960 (Bundesbaugesetz) hat der Marktmechanismus als Organisationsprinzip die „Chance“ gehabt, seine Funktionsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Welche Kriterien man nun zur Beurteilung dieser „Funktionsfähigkeit“ heranzieht, ist sicherlich umstritten. Unsere diesbezüglichen Kriterien sind die Marktergebnisse: die z. T. exotische Bodenpreisentwicklung und die damit verbundenen ungünstigen Allokations-, Verteilungs- sowie wachstumshemmenden Wirkungen³⁸. Der Bodenmarkt hat seine ihm gegebene Chance, unter liberalen Bedingungen in wirtschaftlich und sozial befriedigender Weise zu funktionieren, vertan; er hat — diese Schlußfolgerung wird hier insgesamt gezogen — seine „Bewährungsprobe“ nicht bestanden. Wir verkennen allerdings nicht, daß dieses negative Fazit kriterienbedingt ist: eine subjektive Wertung und deshalb, wie gesagt, nicht unbestreitbar.

4. Aus den genannten Gründen, aber auch wegen der zunehmend größeren „sozialen Sprengkraft der Bodenfrage“³⁹, müssen wir nach neuen Wegen zur Lösung des Bodenproblems suchen. Wir brauchen eine irgendwie geartete Bodenreform, und interventionistische Maßnahmen sind nicht von vornherein auszuschließen.

III. Bodenpolitische Konzeptionen

Ganze Generationen der sog. Bodenreformer von John St. Mill, Henry George, Adolf Damaschke, Alfred Weber bis Johannes Lubahn und Heinrich Richard — um nur die bekanntesten zu nennen — haben an der Lösung des Bodenproblems gearbeitet. Die im Laufe der Zeit vorgetragenen Lösungsvorschläge sind derart vielgestaltig, daß sie im Rahmen dieses Beitrages nicht im einzelnen dargestellt werden können. Wir werden uns daher im Rahmen dieses Abschnitts primär auf den Versuch einer Systematisierung möglicher Ansatzpunkte für bodenpolitische Maßnahmen beschränken. Überdies gehen zahlreiche der bishe-

³⁸ Diese drei Kriterien der Allokation, der Distribution und der Stabilisierung bzw. des Wachstums wendet *Musgrave* zur Beurteilung wirtschaftspolitischer (speziell finanzwirtschaftlicher) Probleme an (vgl. Richard A. *Musgrave*: Finanztheorie. Tübingen 1966. S. 5). — Hierzu vgl. auch *Möller*: a.a.O., S. 9.

³⁹ *Hofmann*: a.a.O., S. 14.

rigen Vorschläge über die rein ökonomischen Aspekte der Bodenfrage weit hinaus und greifen mit der gesellschaftspolitischen und eigentumsrechtlichen Problematik einen Bereich auf, für dessen fundierte Beurteilung wir uns nicht für kompetent halten. Lediglich eines sei festgehalten: Eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse jahrzehntelanger, intensiver bodenreformerischer Bemühungen zeigt, daß den Initiatoren ein durchschlagender Erfolg versagt geblieben ist. Allenfalls Teilstücke oder besser gesagt Fragmente ihrer Konzeptionen haben Eingang in die Gesetzgebung gefunden, zudem noch häufig nur temporär wie z. B. die Wertzuwachssteuer in Deutschland. Wesentlich weitergehende Vorschläge wie der der „single tax“⁴⁰ — „Der Grundbesitz ist der einzige Steuerträger“⁴¹ — oder die Trennung der Grundsteuer nach Boden und Bauwerk mit vorwiegender Belastung des Bodens sind u. W. auch international nie über das Stadium der Diskussion hinausgekommen.

Es ist dies — im Gegensatz zu manchen anderen wirtschaftspolitischen Problemen — ein ganz spezifisches Merkmal der Bodenfrage: Sie harrt in praktisch allen westlichen Demokratien noch einer befriedigenden Lösung. Eine allseits akzeptierte, adäquate Bodenpreistherapie (und sei es auch nur als Modellfall!) ist bisher noch nicht gefunden worden. Dabei scheint es, daß die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich noch vergleichsweise schlecht abschneidet; gemessen an den Marktergebnissen und an der Anzahl der ungelösten Bodenprobleme rangiert die Bundesrepublik am „negativen“ Ende der Skala⁴². Dies zeigt, daß zumindest schon teilweise im Ausland Bodenpolitiken praktiziert werden, deren mögliche Übertragung prüfenswert erscheint. Wir werden einige dieser Teil-„Lösungen“ im folgenden kurz in die Betrachtung einflechten.

Für eine Systematik möglicher bodenpolitischer Maßnahmen erscheint es zweckmäßig, prinzipiell zwischen solchen Instrumenten zu unterscheiden, die auf der Nachfrageseite des Bodenmarktes ansetzen, und solchen, die das Bodenangebot berühren.

1. Nachfrageseitig orientierte Bodenpolitik

Für den Wohnungsbau, für die öffentliche Hand sowie für Gewerbe und Industrie ist der Boden ein unverzichtbarer Planungs- bzw. Pro-

⁴⁰ Als „Vater“ dieser Idee, wonach die Steuer vom Wert des Bodens an die Stelle aller anderen Abgaben treten soll, gilt Henry George. (Vgl. Hubert Hoffmann: Boden-Eigentum oder Boden-Besitz? In: Alfred C. Boettger und Wolfram Pflug (Hrsg.): Stadt und Landschaft, Raum und Zeit. Festschrift für Erich Kühn. Köln 1969. S. 128 ff.)

⁴¹ Heinrich Richard: Der Boden im Städtebau und in der Wirtschaft. Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1966, H. 8, S. 234.

⁴² Vgl. Dieter Münch: Die Entwicklung der Bodenpreise im internationalen Vergleich. In: Bodenpolitik international. Köln-Mülheim 1969. S. 16 ff.

duktionsfaktor. Diese, gemessen am Gesamtvolumen, dominierenden Kategorien der Baulandnachfrage sind — wie begründet — im ganzen relativ starr und preisunelastisch; allenfalls bestehen gewisse Variationsmöglichkeiten in Abhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen. Die Bodennachfrage dieser Kategorien ist mithin ein mehr oder minder quantitativ fixiertes Datum, so daß für staatliche Maßnahmen (vor allem Subventionen) primär nur die Aufgabe bleibt, die Baulandpreise für diese Nachfragegruppen „tragbar“⁴³ zu gestalten.

Allerdings sollten hierbei spezifische Einwirkungsmöglichkeiten auf die Nachfragestruktur nicht übersehen werden, so z. B. die Frage, ob der flächenextensive Eigenheimbau auch in Zukunft im bisherigen Ausmaß staatlich gefördert werden sollte. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit, mittels einer antizyklisch orientierten Bodennachfrage seitens der öffentlichen Hand auf die Bodenpreisentwicklung einzuwirken und hierdurch zumindest bestimmte Preisspitzen abubrechen. Keine bodenbeanspruchende Maßnahme des Staates dürfte so dringlich sein, als daß sie nicht um einen halben Konjunktur- bzw. Wachstumszyklus (Länge ca. zwei Jahre) aufgeschoben werden könnte. Auch eine bessere Koordinierung der Bodennachfrage unter den verschiedenen staatlichen Entscheidungsträgern könnte sicherlich manche Preisexzesse abschwächen helfen.

Ein bislang stark vernachlässigtes Phänomen ist das der Konjunktur- reagibilität der Bodenpreise, und zwar hier insbesondere das Problem der Abhängigkeit der Preisentwicklung für baureifes Land von der Wohnungsbaukonjunktur. Wir haben hierzu vor einiger Zeit eine ausführliche regressionsanalytische Untersuchung erstellt⁴⁴, können uns daher auf die Wiedergabe der wichtigsten Ergebnisse beschränken: Stellt man die jeweiligen Zeitreihen der Investitionsentscheidungen im Wohnungsbau der Entwicklung der Baulandpreise gegenüber, so ergibt sich ein deutlicher Parallelverlauf während der gesamten deutschen Nachkriegsperiode. Diese Ergebnisse legen die Schlußfolgerung nahe, daß die Höhe der Baulandpreise von dem Volumen der jeweiligen Wohnungsbautätigkeit — letztere abgestellt („vorverlegt“) auf die Phase des Grunderwerbs — maßgeblich mitbestimmt worden ist. Die Bodenanbieter haben sich im allgemeinen also offenbar, den „Marktgesehen gehorchend“, den jeweiligen wohnungsbaukonjunkturellen Schwankungen preislich angepaßt: in Zeiten verringerter Wohnungsbau- produktion mit einem nur mäßigen Anstieg (im Rezessionsjahr 1967

⁴³ „Tragbar“ jeweils im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Mieten-, Stadterneuerungs-, Stadtentwicklungs-, Industrieansiedlungs-, Raumordnungspolitik etc.

⁴⁴ Vgl. Dieter Duwendag: Investitionsdeterminanten im Wohnungs- und Städtebau während der deutschen Nachkriegsperiode. Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 18. Bd. (1967), S. 223 ff.

sogar mit einem absoluten Rückgang!), in Boomphasen dagegen mit einem überproportionalen Anstieg der Baulandpreise.

Was für den Wohnungsbau als Hauptnachfrager am Baubodenmarkt empirisch ermittelt wurde, mag auch für den öffentlichen und den gewerblichen Bau zutreffen; allerdings liegen u. W. diesbezügliche Untersuchungen noch nicht vor.

Diese Zusammenhänge weisen jedoch mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer antizyklischen Orientierung und einer Koordinierung der Bodennachfrage hin, dies vor allem für die staatlichen Wohnungsbauprogramme und den sonstigen öffentlichen Bau. Wie es scheint, liegt in derartigen Maßnahmen einer abgestimmten Politik die einzige Möglichkeit, um von der Entwicklung dieser Nachfragekategorien preistreibende Auswirkungen auf dem Bodenmarkt zu vermeiden.

Hinsichtlich der Beeinflussungsmöglichkeit anders zu beurteilen ist die spekulationsbedingte, aus Gründen der Vermögensanlage auftretende Bodennachfrage. Da ihre Höhe mit dem Grad der Geldentwertung positiv korreliert und die schleichende Inflation ihre eigentliche Triebfeder ist, könnte sie mittels einer erfolgreichen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik durchaus in der gewünschten Richtung beeinflusst werden. Auch durch einkommensteuerliche Maßnahmen, z. B. die Verlängerung der sog. Spekulationsfrist oder eine fühlbare Anhebung der Steuersätze für diese Einkunftsart, ließen sich abschreckende Wirkungen erzielen. Allerdings sollten derartige Maßnahmen nicht überschätzt werden: Die spekulative Bodennachfrage hat quantitativ nur einen vergleichsweise geringen Anteil⁴⁵, wenngleich sie häufig Schrittmacherdienste für überhöhte Preiserwartungen im Veräußerungsfall leistet. Im übrigen werden steuerliche Maßnahmen der Bodenpolitik bei der Behandlung der Angebotsseite näher diskutiert.

2. Angebotsseitig orientierte Bodenpolitik

Das Kardinalproblem der Bodenmarktmisere dürfte die Angebotsseite sein: Wie läßt sich die Bodenmobilität erhöhen? Wie kann das Bodenangebot aktiviert werden? Wie läßt sich ein Druck auf die Angebotspreise ausüben? Prinzipiell sind zwei Ansatzmöglichkeiten für bodenpolitische Maßnahmen zu unterscheiden: erstens die direkte Erhöhung des Bodenangebots durch andere als die traditionellen Boden-

⁴⁵ Etwa 5 vH der Bodenumsätze sind auf die „Spekulanten“ zurückzuführen; vgl. Diskussionsbeitrag in: *Schreiber* (Hrsg.): *Bodenordnung?* a.a.O., S. 41. — Ähnlich äußert sich auch Ulrich *Pfeiffer*: *Die Funktion des Grundeigentums in der Sozialordnung der 70er Jahre. Kritische Randbemerkungen zu den Referaten auf dem 9. Deutschen Volksheimstättentag. Innere Kolonisation, 1971, H. 2, S. 40.*

anbieter und zweitens die indirekte Stimulierung des Angebots mittels preisbeeinflussender Maßnahmen (im Wege der Steuer, der Abschöpfung oder des Preisstopps).

Wir werden im folgenden nach dieser Systematik der bodenpolitischen Instrumente vorgehen.

a) Direkte Erhöhung des Bodenangebots

Der direkten Erhöhung des Bodenangebots liegt der Gedanke einer analogen Übertragung des Konzepts der countervailing power zugrunde, und zwar hier bezogen allein auf die Angebotsseite: der Staat als Bodenanbieter und damit zugleich als Konkurrent und gegengewichtige Marktmacht. Die in dieser Richtung bisher unternommenen Versuche sind allerdings nicht eben ermutigend: Die sog. Großaktion „Bundesbaulandbeschaffung“ verlief nahezu im Sande; sie war der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein. Versuche zu einer großangelegten und vorausschauenden Bodenvorratspolitik insbesondere der Kommunen sowie einer forcierten Baulanderschließung scheiterten zumeist an den mittlerweile erreichten Verschuldungsgrenzen der Gemeinden. Der geringe Manövrierraum in den kommunalen Etats setzt der zusätzlichen Kreditmarktverschuldung und der Aufnahme von Erschließungskapital enge Grenzen⁴⁶.

Gleichwohl sollten die Möglichkeiten, die öffentliche Hand als Anbieter auf dem Bodenmarkt zum Zuge kommen zu lassen, nicht unterschätzt werden. Immerhin liegen in der Hand des Staates etwa 10vH des gesamten Bodens, also ebensoviel wie der bisher insgesamt bebaute Boden. Die Vermutung erscheint nicht unbegründet, daß die öffentliche Hand in dieser Hinsicht aus falsch verstandenem Interesse heraus eine Zurückhaltungspolitik betrieben, die bestehenden Möglichkeiten zur Aktivierung des Angebots also bei weitem nicht ausgeschöpft hat. Dabei geht es jedoch nicht um eine Reduzierung des staatlichen Bodeneigentumsanteils, sondern um seine Revolvierung mittels der Bodenvorratspolitik.

Andererseits wäre daran zu denken, daß die Gemeinden die Aufgabe der Bodenvorratspolitik und der Bodenrevolvierung nicht selbst übernehmen, sondern auf eigens hierfür zu gründende gemeinnützige — also dem Kostendeckungsprinzip und der obrigkeitlichen Aufsicht unterliegende — Bodengesellschaften übertragen, u. U. als ausgegliederetes Sondervermögen der Kommunen oder anderer öffentlicher Körperschaften. Vorteilhaft wäre eine solche Ausgliederung wegen der grö-

⁴⁶ Vgl. Dieter Duwendag: Zur Frage der Zinsreagibilität öffentlicher Bauinvestoren. Der langfristige Kredit, 19. Jg. (1968), S. 11 ff.

Beren Beweglichkeit und Flexibilität derartiger kommunaler Unternehmen, vorteilhaft aber auch wegen der weitgehenden Unabhängigkeit von der kommunalen Finanzlage und der Möglichkeit, einen eigenständigen Bodenfinanzierungsfonds aufzubauen und zu entwickeln. Zu überlegen wäre ferner, ob der von den öffentlichen Terraingesellschaften erworbene städtische Boden nicht ständig in ihrem Eigentum verbleiben sollte, m. a. W. also, daß diese Gesellschaften ihre Grundstücke nur im Wege der Erbpacht (Verleihung vererblicher Nutzungsrechte) an Private weitergeben dürfen: eine Politik, die vor allem in skandinavischen Großstädten (Kopenhagen und Stockholm⁴⁷), aber auch in England (bei den „New Towns“ oder als „Lease-hold-System“⁴⁸) schon seit Jahren praktiziert wird. Konsequenterweise ließe dies letzten Endes freilich auf eine sukzessive Kommunalisierung des städtischen Grund und Bodens hinaus, d. h. auf eine Bodenpolitik, die in Deutschland derzeit noch auf schärfste Kritik stößt.

In Europa gibt es zahlreiche Vorbilder für die zweckmäßige Gestaltung öffentlicher Bodenbeschaffungsorgane und deren preisregulierenden Einfluß am Baulandmarkt. Die größten Erfolge scheinen hierbei in England und in den Niederlanden erzielt worden zu sein. In den Niederlanden zählen die Kommunen zu den bedeutendsten Bodenkäufern und -verkäufern mit einem starken Einfluß auf die Preise sämtlicher Bodenarten. „Die Behörden können den Preis zwar nicht vorschreiben, wohl aber praktisch regulieren. Der ‚Markt‘ muß die Macht der Gemeinden und — vor allem beim Grundstücksverkauf — auch ihre konkurrierende Position weitgehend berücksichtigen“⁴⁹. Einen merklichen Einfluß auf die Preisentwicklung mittels der Bodenvorratspolitik scheint auch die 1967 errichtete englische „Land Commission“, eine öffentliche Anstalt mit einem besonderen Grunderwerbs- und Verwaltungsfonds, gewonnen zu haben⁵⁰. Sie ist befugt, „alles Land, das sich nach ihrer Auffassung für eine bauliche Entwicklung eignet, freihändig oder auch durch Enteignung zu erwerben, zu verwalten und umzusetzen“⁵¹. Auch in anderen europäischen Ländern, namentlich Belgien, Frankreich und Italien, wurden in jüngster Zeit die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen zur Bildung von staatlichen Bodenreserven, sei es durch die Gemeinden selbst oder durch

⁴⁷ Vgl. etwa Göran Sidenbladh: Stockholm: A Planned City. Scientific American, Vol. 213 (1965), S. 110 - 114.

⁴⁸ Vgl. die instruktive Synopsis von Dieter Münch: Bodenpolitik in Europa. Köln 1969. S. 25.

⁴⁹ C. de Cler: Bodenrecht, Bodenpolitik und deren Einfluß auf den Städtebau in den Niederlanden. In: *Deutsche Bau- und Bodenbank AG* (Hrsg.): Bodenrecht. Bodenpolitik und deren Einfluß auf den Städtebau. Berlin/Frankfurt a. M. 1970. S. 22.

⁵⁰ Vgl. Münch: Bodenpolitik in Europa, a.a.O., S. 25 ff.

⁵¹ Heinz Weyl: Entwicklung der Bodenverfassung in Großbritannien. In: *Schreiber* (Hrsg.): a.a.O., S. 97.

spezielle öffentlich-rechtliche „Baulandbeschaffungskommissionen“. Nennenswerte Erfolge sind in diesen drei Ländern allerdings bislang noch nicht zu verzeichnen gewesen; als größtes Handicap wird — ähnlich wie in Deutschland — auf die mangelnde Finanzausstattung der Kommunen bzw. Bodengesellschaften verwiesen⁵². Im Lichte dieser Erfahrungen bleibt abzuwarten, ob es nach der Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes gelingen wird, die Gemeinden bzw. die nach diesem Gesetz vorgesehenen sog. Sanierungs- und Entwicklungsträger (vor allem Organe der staatlichen Wohnungspolitik, gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen) mit dem für die Bodenordnung erforderlichen finanziellen Spielraum zu versehen.

b) Angebotsstimulierung durch preisbeeinflussende Maßnahmen

Als Hebel zur Aktivierung des Bodenangebots kommen verschiedene preisbeeinflussende Maßnahmen in Betracht: der Preisstopp, der einmalige Planungswertausgleich im Zeitpunkt der Veräußerung, steuerliche oder steuerähnliche Belastungen der Bodeneigentümer. Die beiden zuerst genannten Möglichkeiten behandeln wir zusammen, da sie — vom Ergebnis her gesehen — ähnliche Wirkungen zeitigen.

Bodenpreisstopp: Zur Frage eines partiellen oder generellen Bodenpreisstopps ist zunächst zu sagen, daß dieses Mittel politisch schon ziemlich verbraucht ist und politisch verbrauchte Instrumente wahrscheinlich auch am schwersten durchzusetzen sind⁵³. Kommt hinzu, daß Preisstoppübertretungen staatlich sanktioniert werden — wie bis zum Inkrafttreten des BBauG 1960 —, dann dürfte sich dieses Mittel schon angesichts der „Schwäche des staatlichen Willens“⁵⁴ nicht empfehlen. Aber von solchen Unvollkommenheiten einmal abgesehen lautet die entscheidende Frage im vorliegenden Zusammenhang: Aktiviert ein Bodenpreisstopp das Bodenangebot? Zwei gegenläufige Effekte sind hierbei zu beachten, wobei schwer zu sagen ist, welcher überwiegen wird: Ein Bodenpreisstopp reduziert die Attraktivität des Bodens als Vermögensanlage; die Erwartungen der Bodeneigentümer auf steigende Bodenpreise und auf einen realen Wertzuwachs werden zweifellos empfindlich gestört. Damit könnten die wichtigsten Gründe für die spekulative Bodennachfrage beseitigt werden. Auch die sog. Urbe-

⁵² Vgl. P. Randet: Die Bodenpolitik im Dienste des Städtebaus (Frankreich); C. Crappe: Bodenpolitik und Städtebau in Belgien; G. Dandri: Bodenrecht, Bodenpolitik und deren Einfluß auf den Städtebau in Italien. Sämtliche Beiträge in: *Deutsche Bau- und Bodenbank* (Hrsg.): a.a.O.

⁵³ Vgl. Werner Pohl: Die Beeinflussung der Bodenpreise durch steuerliche und andere staatliche Maßnahmen. In: *Schreiber* (Hrsg.): a.a.O., S. 68 ff.

⁵⁴ Vgl. Pohl: a.a.O., S. 68.

sitzer, die quantitativ stärkste Gruppe der potentiellen Bodenanbieter, könnten hiervon z. T. betroffen sein.

Die Frage aber ist: Wird nach Fortfall der genannten Gründe nicht erst recht eine abschreckende Wirkung auf das potentielle Bodenangebot erzielt? Angesichts der nunmehr völlig uninteressanten Stopp-Preise könnten die Bodeneigentümer absolut keine Veranlassung mehr sehen, ihr Angebot zu erhöhen, im Gegenteil eher zu reduzieren, und zwar in der Hoffnung auf „bessere Zeiten“ — Zeiten ohne Preisstopp.

Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes läßt ein solches Wahlproblem zwischen „Verkaufen“ oder „Zurückhalten“ freilich gar nicht erst aufkommen. In den förmlich festgelegten städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten gibt es nur die in seinem Sinne sehr konsequente Regelung: Preisstopp und Zwangsverkauf (Ausübung des „gemeindlichen Grunderwerbsrechts“, sprich: Enteignung); zweifellos eine sehr drastische, gleichwohl aber auch sehr wirksame Regelung. Preisstoppähnliche Wirkungen hat auch — konsequent gehandhabt, d. h. ohne das Entstehen von „schwarzen“ Bodenmärkten, Nebenabreden u. ä. — der sog. Planungswertausgleich, wie er seinerzeit bei den Beratungen des Bundesbaugesetzes diskutiert, dann jedoch fallen gelassen wurde. Hierbei hat der Veräußerer den Teil des auf dem freien Bodenmarkt erzielten Verkaufserlöses abzuführen (in der Regel an die Gemeinde), dessen Zustandekommen auf die staatliche Planung im weitesten Sinne zurückzuführen ist (Abschöpfung des Planungsmehrwertes bzw. -gewinns zu 100 vH). Abgesehen davon, daß sowohl bei einer derartigen Maßnahme als auch bei einem ausdrücklichen Preisstopp trotz staatlicher Kontrollen stets die Gefahr besteht, daß die offene Inflation der Bodenpreise lediglich durch eine verdeckte bzw. zurückgestaute ersetzt wird⁵⁵, bestehen gegen direkte Preisvorschriften und preisstoppähnliche Maßnahmen die folgenden grundsätzlichen Bedenken:

1. Aus der Interdependenz aller sektoralen Teilbereiche folgert die Frage, welche Konsequenzen zu erwarten sind, wenn lediglich ein Sektor — die Bodenvirtschaft — aus dem marktwirtschaftlichen Gefüge ausgegliedert wird. Erfordert die staatliche Bodenpreisfestsetzung nicht zugleich auch entsprechende Kontrollen auf anderen Märkten, m. a. W., besteht nicht die Gefahr, daß sich der staatliche Eingriff in einen Sektor wie ein Ölleck auf sämtliche Wirtschaftsbereiche ausdehnt? Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend davon ab, von welchen Vorstellungen sich der Staat bei der Bodenpreisfixierung leiten läßt. Zwar ist die Intention klar, nämlich Verhinderung „unangemes-

⁵⁵ Vgl. auch H. Sieber: Thesen zum Bodenpreisproblem. Vorabdruck aus: *Wirtschaft und Recht*, 1962, H. 4, S. 9.

sener“, aus einer Knappheitssituation möglicher Differentialrenten, in dessen ist hierdurch keineswegs sichergestellt, daß gewisse gerechtfertigte Preissteigerungen amtlicherseits zugelassen werden.

2. Gegen das „Einfrieren“ der Bodenpreise auf einem bestimmten absoluten Niveau sprechen verschiedene Gründe. In einer wachsenden Wirtschaft, „bei wachsender Bevölkerung und zunehmendem Kapital (muß) der Boden, da er nicht vermehrbar ist, im Vergleich zu den beiden anderen Produktionsfaktoren knapper und damit teurer werden“⁵⁶. Zweitens kann auch der Boden — wie andere Vermögenstitel — in Zeiten einer schleichenden Geldentwertung nicht gegen die Inflation abgeschirmt werden, d. h. auch die Bodenpreise werden die allgemeine Inflationsrate enthalten müssen, um die Bodeneigentümer gegenüber einem realen Substanzverlust zu schützen. Werden diese Gesichtspunkte bei der staatlichen Bodenpreisfixierung oder bei der Bemessung des Planungswertausgleichs (dessen Ermittlung wegen des schwierigen Zurechnungsproblems besonders problematisch ist) nicht oder nicht angemessen berücksichtigt, so besteht die Gefahr distributiver Ungerechtigkeiten zulasten der Bodeneigentümer.

Steuerliche Maßnahmen: Steuerliche Maßnahmen und steuerähnliche „Bodenabgaben“ zur Beeinflussung des Angebots und der Preisentwicklung am Bodenmarkt sind in zahlreichen Varianten vorgeschlagen worden und können hier nicht im einzelnen diskutiert werden. Zu unterscheiden sind drei prinzipielle Ansatzpunkte:

1. Die Steuer knüpft an den Umsatzakt an und besteuert den Grundstücksgewinn als Differenz zwischen dem Verkaufserlös und einem irgendwie definierten „Einstandspreis“ zu einem unter 100 vH liegenden Tarif (im folgenden abgekürzt als „Gewinnsteuer“ bezeichnet).

2. Steuergegenstand ist die laufende, nicht-realisierte und ohne eigene Aufwendungen entstandene Wertsteigerung des bebauten und unbebauten Bodens, wobei der Steuertarif ebenfalls unter 100 vH liegt (im folgenden als „Wertsteigerungsabgabe“ bezeichnet). Als Einkommensteuer konzipiert würde dieses Verfahren im Gegensatz zu den Grundsätzen unseres derzeit geltenden Einkommensteuerrechts stehen.

3. Der Steuertarif beträgt 100 vH und knüpft entweder an die realisierten oder nicht-realisierten Grundstücksgewinne bzw. -wertsteigerungen an. Dieses Verfahren entspricht hinsichtlich der preisstoppähnlichen Auswirkungen dem vorstehend erörterten Planungswertausgleich und kann daher im folgenden außer Betracht bleiben.

Zahlreiche Modifikationen dieser Verfahren sind denkbar, etwa die Trennung der Besteuerung nach Boden und Bauwerk mit unterschiedlichen Tarifen, die Ausgestaltung als Einkommen- oder neu konzipierte

⁵⁶ Vgl. Niehans: a.a.O., S. 195.

Grundsteuer („Bodenwertsteuer“⁵⁷) oder die Eintragung des Wertzuwachses als zu tilgende Hypothek auf dem Grundstück⁵⁸, wobei sich hinter unterschiedlichen Begriffen wie Wertzuwachssteuer, Bodenwertsteuer, Grundrentenabgabe u. ä. häufig der gleiche materielle Inhalt verbirgt. Wir betrachten im folgenden lediglich die o. a. einkommensteuerlichen Möglichkeiten der periodischen steuerlichen Belastung („Wertsteigerungsabgabe“) und der einmaligen Besteuerung bei Handwechsel („Gewinnsteuer“), deren entscheidender Unterschied in der steuerlichen Erfassung der realisierten bzw. nicht-realisierten Gewinne liegt. Beiden Möglichkeiten gemeinsam ist die nur teilweise Partizipation der öffentlichen Hand an planungsinduzierten Wert- bzw. Gewinnsteigerungen (Steuertarif unter 100 vH).

Die genannten steuerlichen Alternativen haben zahlreiche Vorbilder und Vorläufer, sowohl in Deutschland als auch im Ausland. Als erstes deutsches Beispiel ist die sog. Lex Adickes für Frankfurt⁵⁹ aus dem Jahre 1902 bekannt. Über mehrere Etappen entwickelte sich daraus die „gemeindliche Wertzuwachssteuer“ (1904) und wurde 1911 (bis 1944) auch reichsgesetzlich verankert. Steuerbemessungsgrundlage war die Differenz zwischen dem Erwerbs- und Veräußerungspreis (abzüglich bestimmter eigener werterhöhender Aufwendungen); der Tarif dieser Steuer, die an den Umsatzakt anknüpfte, war progressiv (von 10 bis 30 vH) gestaffelt und außerdem abhängig von der Dauer des Grundbesitzes⁶⁰. Eine laufende, d. h. auf nicht-realisierte Wertsteigerungen bezogene Steuer bis zu maximal 4 vH ist aus Dänemark bekannt; sie wurde allerdings — aus steuertechnischen Gründen und wegen ihrer relativen Wirkungslosigkeit — am 1. 4. 1966 suspendiert⁶¹. In England führte der „Land Commission Act“ von 1967 die sog. *bet-terment levy* ein, d. h. eine „Entwicklungssteuer“ mit dem Ziel, planungs- und entwicklungsinduzierte Bodenwertsteigerungen beim Bodenverkäufer partiell abzuschöpfen (derzeitiger Steuertarif: 40 vH, bezogen auf den „net development value“). „Da 1947 die 100-vH-Besteuerung dieses Wertes von den Grundeigentümern häufig mit Bodenhortungen beantwortet worden war, wählte man 1967 einen niedrigeren Steuersatz⁶².“ Ein Nebeneinander von einmaliger „Gewinnsteuer“ beim

⁵⁷ Steuergegenstand ist hier nicht die Wertsteigerung bzw. der Grundstücksge-
gewinn, sondern der jeweilige Verkehrswert des Bodens. Hierzu vgl. Gustav Bohn-
sack: Gibt es einen Ausweg aus der Bodenrechtsmisere? Blätter für Grundstücks-,
Bau- und Wohnungsrecht, 1970, H. 1, S. 1 ff. — Ferner Gustav Bohnsack, Rudolf
Hillebrecht: Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden. Karlsruhe
1967.

⁵⁸ Dieser Vorschlag wurde 1957 in Schweden diskutiert (vgl. Pohl: a.a.O., S. 73).

⁵⁹ Benannt nach dem damaligen Oberbürgermeister von Frankfurt/M.

⁶⁰ Vgl. hierzu Roland Schupp: Der *circulus vitiosus* der deutschen Baulandpreis-
politik. Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 1966, H. 2, S. 19 ff.

⁶¹ Vgl. P. Veistrup: Land Valuation and Taxation. Kopenhagen 1967. S. 16 ff.

⁶² Vgl. Münch: Bodenpolitik in Europa, a.a.O., S. 27.

Umsatzakt unbebauter Grundstücke (pauschale Gewinnermittlung: 70 vH des Verkaufspreises) und laufender „Wertsteigerungsabgabe“ für bebaubare Grundstücke — die sog. Städtebauabgabe — existiert derzeit in Frankreich. Die Städtebauabgabe wurde erst 1967 nach den negativen Erfahrungen mit Bodenhortungen gesetzlich verankert, um das Bodenangebot zu erhöhen und dadurch auf die Preisentwicklung einzuwirken⁶³.

Ein fundiertes Urteil über das optimale Steuersystem im Rahmen der Bodenpolitik erlauben die bisherigen Erfahrungen mit den o. a. ausländischen Maßnahmen wegen ihrer vergleichsweise erst kurzen Geltungsdauer noch nicht. Interessant ist jedoch, daß auch in Deutschland von einer Expertenkommission des Bundesstädtebauministeriums seit einiger Zeit verschiedene mögliche Bodensteuer-Modelle intensiv geprüft werden. Nach dem jetzt bekannt gewordenen Rohentwurf dieser Kommission ist eine „Bodenwertzuwachssteuer“ vorgesehen, wonach in regelmäßigen zeitlichen Abständen eine Wertzuwachsabgabe von 10 vH auf bebaute und unbebaute Grundstücke erhoben werden soll⁶⁴. Eine derartige Bodensteuer entspricht in unserer Terminologie der „periodischen Wertsteigerungsabgabe“. Wie es scheint, ist man also von möglichen Konzepten der einmaligen „Gewinnsteuer“ bei den gesetzlichen Vorberatungen wieder abgerückt, und zwar aus folgendem Grund: Bei allen Steuern, „die lediglich im Umsatzakt Wertsteigerungen erfassen, ... (wird) die Steuerbelastung von den Verkäufern Schritt für Schritt auf die Käufer überwältzt“⁶⁵. Die Diskussion über die publik gewordenen bodensteuerlichen Pläne hat „nach Angaben aus Maklerkreisen bereits dazu geführt, daß verschiedentlich Grundstücksverkäufe nur noch unter dem Vorbehalt erfolgen, daß eine eventuell später zu zahlende Steuer auf den Verkaufsgewinn vom Käufer zu entrichten ist“⁶⁶.

Diese Überlegungen bringen uns zu dem zentralen Problem bodensteuerlicher Maßnahmen, zur Frage der Inzidenz: Gelingt es, die steuerliche Belastung im Verkaufspreis zu überwälzen, so gehen von ihr preistreibende Wirkungen aus, und die wirtschaftlich Betroffenen sind die Bodennachfrager: Dabei ist es im Prinzip gleichgültig, ob die Bodensteuer als laufende Wertsteigerungsabgabe bzw. Wertzuwachssteuer oder als einmalige „Gewinnsteuer“ (beim Verkauf) konzipiert wird. Sofern die Marktbedingungen es zulassen, können beide Steuerbelas-

⁶³ Vgl. *Randet*: a.a.O., S. 54/55.

⁶⁴ Fiskalische Planspiele. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 51/1971, S. 13.

⁶⁵ *Lauritz Lauritzen*: Grundgesetz gestattet neues Bodenrecht. *Handelsblatt-Gespräch mit Lauritz Lauritzen*. *Handelsblatt*, Nr. 45/1971, S. 5.

⁶⁶ Vgl. Bodenverkäufe mit Preisvorbehalt? *Frankfurter Rundschau*, Nr. 53/1971, S. 6.

stungen abgewälzt werden; allerdings dürfte die Überwälzung der kumulierten Belastungen aus der Vergangenheit im Verkaufspreis aus Wettbewerbsgründen und auch psychologisch schwerer sein⁶⁷. Ein wirklich funktionsfähiges System der Bodenbesteuerung müßte also gewährleisten, daß derartige Überwälzungen verhindert werden können.

Eine in diesem Zusammenhang außerordentlich interessante und u. E. in sich sehr ausgewogene Konzeption hat hierzu eine Arbeitsgruppe unter der Federführung von Albrecht Müller und Ulrich Pfeiffer⁶⁸ kürzlich unterbreitet. Diese Konzeption wird unter dem Arbeitstitel „Einkommensteuer B“ (EStB) vorgeschlagen. Wir beschränken uns im folgenden darauf, lediglich die Umrisse dieser Konzeption aufzuzeigen, einer Konzeption, die — das zeichnet sie besonders aus — ein ganzes Bündel von Maßnahmen umfaßt, also auf die bisher üblichen punktuellen Eingriffe verzichtet.

1. Die durch Bodenwertsteigerungen entstehenden „Einkommen“ sollen gemäß der Konzeption der EStB nach dem Nettovermögenszuwachsprinzip erfaßt und besteuert werden. Wichtig hieran ist insbesondere, daß die Steuerpflicht auch schon an die nicht-realisierten, durch Wertsteigerungen bedingten Einkommen anknüpfen soll, eine Auffassung, die schon seit längerem von Wissenschaftlern geteilt⁶⁹ wird und die erst kürzlich wieder vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium bekräftigt wurde⁷⁰. Wird eine derartige EStB für alle Arten von Grundvermögen⁷¹ fühlbar genug gestaltet⁷² — die „Verfasser“ denken an einen zwischen 30 und 60 vH gestaffelten Tarif und an bestimmte Freibeträge, etwa für Eigenheimbesitzer und eventuell im Ausmaß der inflationsbedingten Wertsteigerungen —, so werden die Grundeigentümer gezwungen, Liquiditäts- und Rentabilitäts Gesichtspunkte in ihren Dispositionen zu berücksichtigen.

⁶⁷ Vgl. Pohl: a.a.O., S. 74.

⁶⁸ Vgl. Albrecht Müller: Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken; Ulrich Pfeiffer: Überlegungen zur Theorie der Steuerung der Bodennutzung. Beide Beiträge in: Schreiber (Hrsg.): a.a.O., S. 29 und 43 ff.

⁶⁹ Vgl. etwa Möller: a.a.O., S. 45 ff. und v. Nell-Breuning: a.a.O., S. 184/185.

⁷⁰ Vgl. Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, 1967, H. 9.

⁷¹ „Der Wert der Grundstücke und Gebäude wird dabei getrennt bestimmt und ausgewiesen.“ (Müller: a.a.O., S. 47.)

⁷² Gegen den „Grundsatz der Fühlbarkeit“ wurde z. B. eklatant verstoßen bei der konkreten Ausgestaltung der sog. Baulandsteuer („Grundsteuer C“), obwohl der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswohnungsbauministerium bei seiner Empfehlung auf dieses Problem nachdrücklich hingewiesen hatte. Die 1961 eingeführte Baulandsteuer wurde bereits Ende 1962 wieder suspendiert; sie hatte sich als völliger Fehlschlag erwiesen wegen ihrer Überwälzbarkeit und geringen Belastung. (Vgl. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesministerium für Wohnungsbau. Bonn 1958. S. 67 ff.)

Die Initiatoren der EStB erwarten, daß die durch die Besteuerung der Wertsteigerungen bedingten Belastungen einen Teil der Bodeneigentümer veranlassen werden, alsbald an den Markt zu gehen. Hierdurch würde auf dem Bodenmarkt ein Angebots- und damit Preisdruck erzeugt, der Steuerüberwälzungen in größerem Ausmaß verhindert und die potentiellen, zukünftigen Wertsteigerungen reduziert: „Das heißt, die Wertsteigerungen erzeugen Kräfte zu ihrer Eliminierung. Die EStB wirkt allein durch ihr Dasein als Bremse gegen Preissteigerungen, ohne notwendig in großem Stil zu Steuerbelastungen zu führen. Diese preisdämpfende Wirkung der EStB wird dadurch verstärkt, daß die Grundstücke einen Teil ihrer ... Anziehungskraft als Vermögensobjekte verlieren⁷³.“

2. Als vorwiegend technische, aber außerordentlich wichtige Ergänzungen sieht der Vorschlag weiter vor:

- Der resultierende Steuerertrag soll an die Kommunen gehen (als Äquivalent für ihre eigene, Bodenwertsteigerungen induzierende Planungstätigkeit).
- Die Eigentümer sollen den Wert ihrer Grundstücke jährlich selbst veranlagen.
- Um „marktgerechte“ Selbstveranlagungswerte sicherzustellen, soll sowohl ein gewisser Druck ausgeübt als auch die Transparenz der Bodeneigentümer erhöht werden.
- Der Erhöhung der Markttransparenz dient die Einrichtung von amtlichen regionalen Bodenbörsen: Diese führen und veröffentlichen Listen über sämtliche Veranlagungswerte und über die Verkaufspreise sämtlicher Grundstücke. Außerdem sollen die Bodenbörsen Käufe und Verkäufe vermitteln.
- Um marktgerechte Selbstveranlagungswerte zu gewährleisten, sind bestimmte Kontrollmechanismen vorgesehen. Da die tatsächlich erzielten Verkaufspreise vergleichbarer Grundstücke als Orientierung für realistische Selbstverwaltungswerte dienen sollen, muß insbesondere dafür gesorgt werden, daß die der Bodenbörse gegenüber deklarierten Verkaufspreise auch den herrschenden Marktpreisen entsprechen. Hierzu sieht der Vorschlag die Simulation eines Marktes durch ein Gebotsrecht Dritter vor, um „die wahren Preise ans Licht zu zerren“⁷⁴. Albrecht Müller: „Geplante Grundstücksverkäufe sind der Bodenbörse zu melden und von dieser sofort zu veröffentlichen. Jeder (also auch die Gemeinde, d.V.) hat das Recht, ... hierauf bei der Bodenstelle ein Gebot abzugeben, wenn er mindestens 10 vH mehr bietet. Er ist an sein Angebot gebunden. Der Verkäu-

⁷³ Müller: a.a.O., S. 47.

⁷⁴ Müller: a.a.O., S. 47.

fer muß nicht an den Höherbietenden verkaufen. Der höchste gebotene Wert ist jedoch maßgebend für die Berechnung des zu versteuernden Wertzuwachses⁷⁵.“ Mit diesem Gebotsrecht Dritter und der Existenz von Schattenpreisen wird der Tendenz von zu niedrig deklarierten Verkaufspreisen entgegengewirkt.

- Schließlich muß sichergestellt sein, daß die Grundstückseigentümer ihre Selbstveranlagung auch nach diesen Vergleichspreisen ausrichten. Bei größeren Abweichungen (z. B. 20 vH) ist die Bodenbörse verpflichtet, „eine Korrektur der selbstveranlagten Werte durch einen Gutachterausschuß zu beantragen“⁷⁶, wobei für den Fall der tatsächlichen Korrektur der jeweilige Grundeigentümer die Gutachterkosten zu tragen hat. Auch die geplante Regelung, als Entschädigung bei Enteignungen den jeweils letzten Selbstveranlagungswert zugrunde zu legen, schafft ein Gegengewicht gegen zu niedrige Bewertungen.

Bemerkenswert an diesem Vorschlag für eine „marktkonforme“ bodenpolitische Konzeption ist seine Geschlossenheit. So erscheint es nicht verwunderlich, daß die bisherige Kritik⁷⁷ ausschließlich verwaltungstechnische und Praktikabilitätsprobleme dieses Vorschlags aufgeworfen hat. Wie es scheint, haben auch die gegenwärtigen Überlegungen zur Novellierung des Bundesbaugesetzes („Bodenwertzuwachssteuer“) von diesem Modell profitiert.

IV. Zusammenfassung

1. Bodenmarkt und Bodenpolitik als Problem der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sind in Deutschland seit Jahrzehnten stark vernachlässigt worden. Auch für die praktische Bodenpolitik während der deutschen Nachkriegsperiode gilt dieses Merkmal der Passivität.

2. Das gesamte bodenrechtlich relevante Instrumentarium hat bestehende ungünstige Strukturen weiter verfestigt und zum Entstehen von Verkäufermarktsituationen am Boden- und speziell Baulandmarkt beigetragen. Die wettbewerbsintensive und aus heterogenen Interessen zusammengesetzte Bodennachfrage übersteigt permanent ein monopolartig knappes Angebot. Außergewöhnliche Preissteigerungen für sämtliche Baulandarten haben negativ zu bewertende Allokations-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen gezeitigt und in weiten Bereichen eine geordnete Stadtplanung erschwert.

⁷⁵ Müller: a.a.O., S. 49.

⁷⁶ Müller: a.a.O., S. 49.

⁷⁷ Vgl. die zusammenfassende „Kritik an den Reformvorschlägen“. In: *Schreiber* (Hrsg.): a.a.O., S. 79 ff.

3. Als Folge dieser Entwicklung und wegen der zunehmenden gesellschaftspolitischen Sprengkraft des Bodenproblems sind parlamentarische Initiativen in jüngster Zeit verstärkt worden. Geplante Änderungen des Bewertungs- und Einkommensteuerrechts sowie der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes zeigen, daß die Möglichkeiten für eine effiziente Bodenpolitik bei weitem noch nicht ausgeschöpft wurden. Auch das Ausland liefert prüfenswerte Beispiele für eine Neukonzipierung der deutschen Bodenpolitik, die jedoch aus steuersystematischen Gründen und wegen des engen sachlichen Zusammenhangs mit den Zielen der angestrebten Großen Steuer- und Finanzreform abzustimmen wäre.

4. Das Bodenproblem geht über die rein ökonomische Fragestellung weit hinaus; mit ökonomischen Mitteln allein ist ihm nicht beizukommen. Als evolutionärer Prozeß verstanden, greift die Bodenordnung tief in die gesellschaftlichen Grundlagen hinein. Eine Neuinterpretation des materiellen Inhalts des Eigentumsbegriffs und neue Formen des Eigentums an Grund und Boden könnten die Folge sein.

Summary

The Land Market and Land Policies in the Federal Republic of Germany

Problems of the land market and land policies have been strongly neglected by social sciences and politicians in postwar Germany. Numerous unwanted economic and social effects resulted from this negligence. Recently parliamentary action was initiated similar to foreign models (proposals for changes of land and tax laws, a reform bill for city planning and construction). In view of the social problems involved, however, the author doubts that the problems can be solved by means of economic policy alone.