

Als dann auch noch die deutschen Sozialdemokraten sich den neuen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen aufgeschlossen zeigten und im Gegensatz zu den östlichen zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen sich für die gelenkte Verkehrs- oder Marktwirtschaft entschieden, gab es vorübergehend noch einen Streit, ob das nicht »Marktwirtschaft von links« und darum etwas ganz anderes, als was man traditionell unter Marktwirtschaft verstehe, nämlich ein im Schafspelz verkleideter zentralverwaltungswirtschaftlicher Wolf sei. Sehr bald aber stellte sich heraus, daß unter den Fachleuten in allen wesentlichen Stücken Übereinstimmung besteht. – Marktwirtschaft – und das gilt uneingeschränkt auch von gelenkter Marktwirtschaft – kommt weder von rechts noch von links; wohl aber kann man sie mit ein und denselben Lenkungsmitteln sowohl geradeaus als auch nach rechts oder links lenken; es sind ganz die gleichen Weichen, die man so und anders stellen kann. Ob man die Weichen geradeaus, nach rechts oder nach links stellt, das ist keine theoretische Streitfrage der »reinen ökonomischen Lehre«; das ist eine handfeste und verantwortungsschwere politische Entscheidung. Darum ist an erster Stelle das Gewissen des Politikers gefragt. Nichtsdestoweniger ist es im höchsten Maß erwünscht, daß er, wenn er seine politische Wertentscheidung trifft, sich über die ökonomischen Implikationen im klaren ist, denn nur dann weiß er, was er tut, und nur wenn er es weiß, kann er verantworten, was er tut.

Bodenbeschaffung und Bodenpreisbildung

Der Wohnungsbau braucht Boden für Wohnungen, der Städtebau braucht kaum weniger Boden für Gemeinbedarf. Beide stehen seit Jahren vor ständig steigenden Schwierigkeiten, diesen Boden zu beschaffen. Noch in meiner Jugend rühmte man die gemeindliche Bodenvorratswirtschaft. Man sprach von dem Oberbürgermeister *Wagner* in Ulm, der in so weitschauender Weise Bodenvorratswirtschaft getrieben habe und daher in der Lage sei, für alle Gemeinbedürfnisse und für den Wohnungsbau jederzeit preiswerten Boden zur Verfügung zu stellen. Das war einmal.

Nach den heutigen Verhältnissen ist die gemeindliche Bodenvorratswirtschaft nicht mehr in der Lage, den Bedarf zu decken, und zwar aus zwei Gründen: Einmal, weil der Bedarf über alles, was man voraussehen konnte, hinausgewachsen ist und den Vorrat, den einige weitblickende Gemeinden sich angelegt hatten, praktisch bereits aufgezehrt hat. Unter den heutigen Umständen dagegen wieder einen Bodenvorrat anzulegen, würde einen derartigen Wettbewerb um die noch vorhandenen Böden herbeiführen, daß die Gemeinden diejenigen, die wirklich Boden für eigene Zwecke benötigen, völlig aus dem Bodenmarkt herausdrängen würden. Sie würden die Übersteigerung der Bodenpreise, die wir bereits als außerordentlich drückend empfinden und als so widersinnig beklagen müssen, noch ins Ungeheuerliche übersteigern. Unter diesen Umständen kommt also die Abgabe aus Bodenvorrat vielleicht nur noch in ganz wenigen Gemeinden, die so glücklich sind, noch über frei verfügbare Vorräte zu verfügen, in Frage. Im übrigen muß der Boden ganz überwiegend aus der Hand privater Eigentümer beschafft werden, und zwar solcher privater Eigentümer, die nicht gemeinwirtschaftlich, sondern erwerbswirtschaftlich eingestellt sind, die also nicht eine Bedarfsdeckungswirtschaft betreiben, das heißt, bemüht sind, den Bedarf so gut wie möglich – und so preiswert wie möglich! – zu decken, sondern umgekehrt, aus der Verwertung ihres Bodens für sich erwerbswirtschaftlich den größtmöglichen Vorteil zu ziehen.

Wir sind also heute in der Lage, *den Boden beschaffen zu müssen*, entweder über den – ich sage, mehr oder weniger – freien Markt oder

mittels bodenordnender Maßnahmen, wie Umlegung und dergleichen, die in manchen Fällen sicher außerordentlich wertvolle Dienste leisten, oder äußerstenfalls durch die Zwangsmaßnahme der Enteignung. Aber diese Zwangsmaßnahme der Enteignung ist aus einer Vielzahl von Gründen unter den gegenwärtigen Umständen eine äußerst stumpfe Waffe und reicht nicht dazu aus, dem, was wirklich um des Gemeinwohls willen erforderlich wäre, Erfolg zu sichern.

Nun könnte man auf den Gedanken kommen: Wenn also das Angebot an Boden so außerordentlich knapp ist, dann müßte man von der anderen Seite her an das Problem herangehen, d. h. man müßte versuchen, die Nachfrage zu beschränken. Aber ich glaube, darüber sind wir uns alle ohne weiteres einig, die *Nachfrage nach Bauboden* können und wollen wir *nicht drosseln*. Es mag den einen oder anderen Fall geben, wo eine unbegründete, ungerechtfertigte Nachfrage den Baubodenmarkt belastet, aber im großen und ganzen handelt es sich doch unzweideutig um legitimen Bedarf, wie ich eingangs gesagt habe, sowohl für den Wohnungsbau als auch für den so umfassend gewordenen Gemeinbedarf städtischer und anderer öffentlicher Gemeinwesen.

Wenn wir also die Nachfrage nach Bauboden weder drosseln wollen noch auch drosseln können, dann müßte alles beseitigt werden, was das Angebot zurückhält, und es müßte alles gefördert werden, was das Angebot hervorlockt, ja, darüber hinaus müßte ein wirksamer Angebotsdruck herbeigeführt werden. Leider geschieht das nicht; unsere Gesetzgebung leistet sogar dem Gegenteil außerordentlich wirksamen Vorschub.

Rechtslage auf dem Baubodenmarkt

Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz ist darauf angelegt, die Überführung landwirtschaftlich genutzten Bodens zu anderer als landwirtschaftlicher Verwendung zu erschweren. Wir finden uns aber in der unausweichlichen Notwendigkeit, Boden für andere als landwirtschaftliche Zwecke zu beschaffen, und da wir den Boden nicht vermehren können, müssen wir ihn eben auf Kosten des landwirtschaftlich genutzten Bodens freimachen. Da hilft nun alles nichts, und ein Gesetz, das das zu erschweren bezweckt, müssen wir als *unter den heutigen Umständen sinnwidrig und gemeinwohlwidrig* kennzeichnen. Dieses merkwürdige landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz enthält eine Vorschrift, die – wie mir scheint – wenig in der Öffentlichkeit bekannt ist. Ich könnte mir nicht vorstellen, daß sie, wenn sie bekannt wäre, nicht einen Sturm der Entrüstung entfesseln würde.

Das Gesetz regelt, wann die Veräußerung – auch die Teilung usw., aber hier interessiert nur die Veräußerung – eines Grundstücks genehmigungsbedürftig ist. Es zählt die Fälle auf, in denen die Genehmigung unter allen Umständen *erteilt werden muß*, dann folgt der Katalog von Fällen, in denen die Genehmigung *versagt werden darf*, und dann werden in § 9 speziell noch Fälle aufgezählt, in denen die Genehmigung *zu versagen ist*. Und unter diesen Fällen steht an dritter Stelle, daß zu versagen ist, wenn der Preis, zu dem das Grundstück veräußert werden soll, in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstückes steht. Nun, im Grunde genommen wäre das ja nur § 138 BGB bzw. Artikel 152 Weimarer Reichsverfassung, der als einfaches Bundesgesetz ja heute noch weiter gilt; generell das Wucherverbot. *Aber* in diesem § 9 folgt auf den Absatz 1 ein Absatz 4. In diesem Absatz 4 steht nun, die Vorschrift, die Genehmigung zur Veräußerung sei zu versagen, wenn der Preis in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstückes steht, finde keine Anwendung, wenn das Grundstück zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken veräußert wird. Mit anderen Worten: Hier haben wir die offizielle *Legalisierung des Bodenwuchers*.

Ob man das als eine *lex specialis* betrachten soll, die die *lex generalis* des § 138 BGB durchbricht, oder wie immer es zu erklären sein mag, darüber mögen Formaljuristen diskutieren. Für uns ist bemerkenswert, daß hier den Landwirten von vornherein ein Freibrief gegeben wird, die Bodenpreise in dem Maße zu steigern, wie es ihnen eben nur möglich ist. *Ursprünglich* dürfte ja die Bestimmung in den Gesetzen und Verordnungen, die dem 1961 erlassenen Grundstücksverkehrsgesetz vorausgingen, einen etwas anderen Sinn gehabt haben. Ursprünglich sollte zweifellos nur verhindert werden, daß Landwirte zu landwirtschaftlichen Zwecken einen Boden erwarben, aus dem sie die Verzinsung des Kaufpreises nicht erwirtschaften konnten. Eine durchaus vernünftige Sache. *Sehr bald aber* haben die Landwirtschaftsbehörden entdeckt, daß man die Sache auch anders wenden könne. Es war für mich ein ganz besonderer Hochgenuß, daß ein extrem liberaler Ordinarius der Sozialökonomie, als er daranging, sich selber ein Haus zu bauen, die Erfahrung machte, daß die Landwirtschaftsbehörde ihm eröffnete: Wir benutzen diese Bestimmung, um zu verhüten, daß Sie das Grundstück zu billig erwerben; wenn die Landwirtschaft für Wohnungsbau Grund und Boden abgeben soll, dann bedeutet das für die Landwirtschaft ein *Opfer*, und dieses Opfer, das die Landwirtschaft bringt, muß ihr honoriert werden.

Ich finde das eine etwas originelle Begründung. Wenn die Landwirtschaft dadurch eine Erschwerung erfährt, daß weniger Fläche für

die landwirtschaftliche Nutzung zu Gebote steht, weil ein Teil für andere Zwecke, hier also für Wohnungsbau, abgegeben worden ist, dann wäre es allenfalls einzusehen, daß wir der Landwirtschaft über den Grünen Plan oder durch andere Maßnahmen dafür ein Pflästerchen oder einen Trostpreis gewähren. Aber darum handelt es sich ja gar nicht. Der einzelne Landwirt, der diesen erhöhten Bodenpreis vereinbart und dann vielleicht überhaupt aus der Landwirtschaft ausscheidet, fühlt sich in keiner Weise bemüßigt, ihn an, »die Landwirtschaft« abzuführen, sondern behält ihn schön für sich. Daß in der mittelbaren Wirkung auf die Bodenpreisbildung auch die Preise für landwirtschaftlich zu nutzende Böden in die Höhe gedrückt werden, daß damit die ganze Basis der Paritätsrechnung, die dem Grünen Plan zugrunde liegt, hinaufgeschraubt wird, und zwar in einem kumulativen Prozeß, der keine Begrenzung in sich trägt – davon hört man in der politischen Tagesdiskussion nichts, geschweige denn, daß dem ernsthaft entgegengetreten würde.

Sehen wir uns das Steueränderungsgesetz 1965 an mit seinem neuen § 6 b des Einkommensteuergesetzes. Städteplaner und Architekten werden an diesem § 6 b außerordentlich interessiert sein. Aufgrund dieses § 6 b werden zweifellos zahlreiche industrielle Unternehmen, die in Städten oder anderen Gebieten mit ausgesprochener Raummenge, wo sie sich nicht ausweiten können, eingekeilt sitzen, den Grund und Boden, auf dem sie stehen, zu den heutigen hohen Preisen veräußern und sich dann draußen irgendwo, wo sie Entfaltungsmöglichkeiten haben, neue, selbstverständlich sehr viel billigere und demzufolge sehr viel weiträumigere Flächen beschaffen; das ist die vom Standpunkt der Städtebauer begrüßenswerte Seite des § 6 b. Aber was bedeutet er in Wirklichkeit? In Wirklichkeit stellt er den ganzen Gewinn aus der unverdienten Wertsteigerung des Bodens, der bei dieser Veräußerung realisiert und in der Ersatzbeschaffung angelegt wurde, *ein für allemal* von der Gewinnbesteuerung frei. In den Anfängen des Hauses Siemens tat *Werner von Siemens* einmal die Äußerung: Wäre ich doch meinem Kompagnon *Halske* gefolgt, der mir empfahl, unser Grundstück an der Friedrichstraße in Berlin zu verkaufen und statt dessen uns draußen weiträumig Boden zu beschaffen; statt dessen haben wir Maschinen gebaut; wäre ich seinem Rat gefolgt, hätten wir in diesen Jahren viel mehr Geld verdient als mit unserer ganzen industriellen Leistung.

Nun, heute werden sicher sehr viele Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Aber was kostet uns diese Möglichkeit? Diese Möglichkeit kostet uns, daß die Unternehmen, die *hier* ein Grundstück für 100 000 DM erworben hatten und jetzt für 5 Millionen

veräußern, den Veräußerungsgewinn von 4,9 Millionen steuerfrei behalten, indem sie sich für 5 Millionen *draußen* Grundstücke anschaffen, die zehnmal, zwanzigmal, fünfzigmal so groß sein werden. Die stille Reserve von 4,9 Millionen, die bei der Veräußerung des alten Grundstücks offenbar wurde, können sie als Abschreibung auf das neue Grundstück übertragen; damit verbleiben die 4,9 Millionen dem Unternehmen als steuerfreier Gewinn. Selbstverständlich ist es ein ungeheurer Anreiz, das Grundstück hier, das für die bisherige Ausnutzung viel zu wertvoll geworden ist, und wo man sich nicht ausdehnen kann, abzustoßen. Alle diejenigen, die daran interessiert sind, daß es hier Luft gibt, werden das begrüßen. Schön und gut. Aber die andere Seite: um diese Abschreibungsvergünstigung, diesen ewigen zinslosen Steuerkredit zu erhalten, muß das Unternehmen den ganzen Verkaufserlös wieder in Boden anlegen. Damit wird eine Nachfrage nach Boden entfesselt, die obendrein viel weniger scharf kalkuliert sein wird, als wenn man sich den Preis, die Mittel für die Ersatzbeschaffung, erst unter großen Steueropfern beschaffen müßte. Die Folge wird sein, daß in den ganzen Außen- und Randgebieten, auch in Räumen, die auf Jahrzehnte noch der landwirtschaftlichen Nutzung dienen werden, die Grundstückspreise von neuem in die Höhe getrieben werden. Die Landwirtschaft wird alsdann bestimmt nicht verfehlen, bei den nächsten Beratungen über den Grünen Plan uns die Rechnung dafür zu präsentieren, daß wir ihren Grundbesitz wertvoller gemacht haben; nun muß eben der höhere Bodenwert eine angemessene Rente abwerfen, die wir unmittelbar oder mittelbar über den öffentlichen Haushalt aufzubringen haben werden.

Dies nur ein Beispiel dafür, wie ungeheuer weit wir heute davon entfernt sind, daß das Angebot an unserem Boden gefördert oder erst gar ein wirksamer Angebotsdruck herbeigeführt würde. Ein weiteres Beispiel: der 4. Senat des Bundesfinanzhofes hat erklärt, das Weiterwirtschaften mit den landwirtschaftlichen Einheitswerten von 1935 mache der Bundesfinanzhof nicht mehr mit. Soweit die Besteuerung der landwirtschaftlichen Betriebe an ein Vielfaches des Einheitswertes angeknüpft wird, wird der Bundesfinanzhof künftig in allen an ihn gelangenden Fällen die Verordnung, als mit der Forderung gleichmäßig steuerlicher Belastung im Widerspruch stehend, nicht mehr anwenden und in der normalen Weise veranlagern. Was die Anknüpfung der Vermögenssteuer und der Grundsteuer an die Einheitswerte angeht, hat er durchblicken lassen, daß das eine Angelegenheit ist, die vielleicht in nächster Zeit einmal das Bundesverfassungsgericht befassen könnte. Solange jeder Versuch, die Einheitswerte von 1935 endlich einmal durch zeitgemäße Einheitswerte zu ersetzen und die Besteuerung dar-

an anzuknüpfen – einige Anläufe dazu sind ja unternommen worden –, solange jeder solche Versuch sofort abgebrochen oder in die Richtung praktischer Wirkungslosigkeit abgeschoben wird, wenn der Präsident des Bauernverbandes die Stirn runzelt oder im Palais Schaumburg mit der Faust auf den Tisch schlägt, so lange wissen doch die landwirtschaftlichen Urbesitzer, daß sie gar nichts Gescheiteres tun können, als zu *warten*, als ihre Böden – selbst wenn sie als Sozialbrache gar nicht genutzt werden – *liegen zu lassen* und nicht herzugeben, weil die steuerliche Belastung eine solche Lappalie ist, daß das Durchhalten sie praktisch nichts kostet. Wie lange halten sie durch? Nun, ich formuliere es so: Sie halten diese für Wohnungsbau, Städtebau usw. längst benötigten Böden so lange zurück, bis der Preis eine Höhe erreicht hat, deren Lockung sie nicht länger widerstehen können. Da wird der Mensch schwach, und dann gibt er her, obwohl – wenn er *noch* fünf Jahre gewartet hätte – auch das noch sehr lukrativ für ihn gewesen wäre.

Planungswertausgleich und Baulandsteuer

Die Forderung, Angebotsdruck herzustellen, ist keine neue Forderung: sie wird wahrhaftig an dieser Stelle nicht zum erstenmal erhoben. Bei den vorbereitenden Beratungen für das Bundesbaugesetz war in der von Bundesregierung und Länderregierungen gemeinsam berufenen Hauptkommission für die Baugesetzgebung eine eigene Kommission gebildet, die sich mit diesen Problemen befaßte. Sie hatte einen Entwurf ausgearbeitet, der auch in den von der Hauptkommission an die Bundesregierung gelangten Bericht eingegangen ist; er findet sich auch in der berühmten Bundestagsdrucksache III. 1812, einem Initiativantrag der beiden großen Fraktionen des Bundestages, der später völlig in der Versenkung verschwunden ist. Es war der sogenannte Planungswertausgleich. Die städtebauliche Planung, aber auch die über den städtebaulichen Bereich hinausgehende Planung, verteilt schwarze und weiße Lose. Die einen Böden bleiben, was sie sind, die anderen erlangen durch diese Planung außerordentlich große Chancen. Diese schlagen sich in Wertsteigerungen der Grundstücke nieder. Der Planer weiß, indem er seine Planlinien so und nicht anders zieht, begünstigt er den X und benachteiligt den Y. Für den Planer, der sachlich und gerecht handeln will, ist das ein ihn peinlich belastendes Bewußtsein. Was aber, wenn der X oder Y es darauf anlegen, den Planer unter Druck zu setzen oder ihn zu kaufen? Dafür gibt es nicht nur finanzielle Mittel, also offene Korruption; dafür gibt es auch politi-

sche Mittel der allerverschiedensten Art, die strafrechtlich kaum zu fassen sind. Dem kann nur abgeholfen werden, indem man die Planung interessenneutral gestaltet, indem die Planungsbegünstigten diese ihre Begünstigung an die Gemeinschaft abführen müssen und die Planungsbenachteiligten einen entsprechenden Ausgleich von der Allgemeinheit erhalten. Ist das vorgesehen, dann hat der Planer freie Hand; er wird von den Interessenten vielleicht auch noch, aber doch wohl in sehr viel geringerem Grade, »bearbeitet« und unter Druck gesetzt werden, aber nunmehr kann er ihren Wünschen Rechnung tragen, ohne gegen sein Gewissen zu handeln, ohne Gefahr zu laufen, ungerecht zu begünstigen oder zu benachteiligen.

Der Planungswertausgleich ist gescheitert. Eine der Ursachen des Scheiterns liegt in unserem Grundgesetz, das nach einem Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes dem Bund die Kompetenz für eine solche Maßnahme verweigert; es handelt sich um Bestimmungen, die nicht nach dem Willen des Parlamentarischen Rates, der das Grundgesetz geschaffen hat, in das Grundgesetz hineingekommen sind, sondern von den Besatzungsmächten aufgezwungen worden sind; sie liegen im Rahmen des Steuerrechtes. Die Besatzungsmächte, die damals noch nicht von ferne an eine Aufrüstung der Bundesrepublik mit ihren ungeheuren Kosten dachten, legten es damals darauf an, gerade von der finanzwirtschaftlichen Seite den Bund möglichst schwach und die Länder möglichst stark zu machen. Diese Bestimmungen, die uns bis heute noch so viele und ernste Schwierigkeiten bereiten, haben sich hier dahin ausgewirkt, daß ohne Grundgesetzänderung nur die Möglichkeit bestanden hätte, durch übereinstimmende Gesetzgebung in sämtlichen Bundesländern zum Ziel zu kommen; damit ist natürlich nicht ernstlich zu rechnen. Das ist um so beklagenswerter, als im April 1946, in der allerersten Zeit des Wiederaufbaus, der Ministerrat der süddeutschen Länder – also der Länder, ausgenommen Bremen, die damals die US-Zone bildeten – ein Gesetz etwas anderer Art beschlossen hatte, das in ähnlicher Weise gewirkt haben würde. Die amerikanische Besatzungsbehörde jedoch, die damals noch zuständig war, erklärte – und zwar objektiv durchaus vernünftig –, eine solche Maßnahme könne man nicht in einzelnen Bundesländern machen, sondern das müsse – in damaliger Diktion – »auf Viermächtebasis« geschehen, in unserer heutigen Diktion also auf gesamtdeutscher Basis oder – angesichts der vorläufig unüberwindlichen Teilung Deutschlands – jedenfalls einheitlich für die Bundesrepublik Deutschland. Daß ein Gesetz solcher Art etwa in Hessen gilt und gleich daneben in Baden-Württemberg nicht, geht wirklich nicht an. An der überspannten Steuerhoheit der Länder ist der Planungswertausgleich gescheitert.

Man hat versucht, einen Ersatz dafür zu schaffen, in der sogenannten Baulandsteuer oder Grundsteuer C. Ich habe die traurige Genugtuung, daß ich damals, als der Gedanke aufkam, im Bundesbaublatt einen Aufsatz veröffentlicht habe, der bereits die sämtlichen Schwächen aufwies, an denen die Baulandsteuer zugrunde gegangen ist. Wie sehr der Gesetzgeber den an sich schon ziemlich harmlosen Gesetzentwurf noch »entschärfen« würde, konnte ich natürlich, als ich den Aufsatz schrieb, noch nicht wissen. Für diese meine Ausführungen im Bundesbaublatt habe ich damals keinen Glauben gefunden; inzwischen aber ist diese Baulandsteuer, dieses kleine Mittelchen, das man wenigstens noch versuchen wollte, sang- und klanglos von der Bildfläche verschwunden.

Und was ist das Ergebnis? Das Ergebnis ist, daß jede städtebauliche Maßnahme, durch die die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks beeinträchtigt oder beschränkt wird, entschädigungspflichtig ist, und daß sämtliche Maßnahmen, durch die die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks erhöht wird – soweit es sich nicht um aufwendige Maßnahmen handelt, zu deren Aufwand von den begünstigten Grundstückseigentümern Beiträge erhoben werden –, also sämtliche Planungsmaßnahmen, die als solche ja keinen Sachaufwand erfordern, einfach den Bodeneigentümern als Geschenk in den Schoß fallen. Bodeneigentümern, die nicht gerade Kaufleute sind oder deren Grund und Boden nicht »Betriebsvermögen« ist, fallen obendrein auch noch die *realisierten* Wertsteigerungen einkommensteuerfrei in den Schoß. Unter diesen Umständen müßten diese Leute ja geradezu beschränkt sein, wenn sie ihre Grundstücke nicht festhielten, so lange es ihnen eben finanziell möglich ist.

Der Boden als freie Marktware

So haben wir zur Zeit in der Bundesrepublik eine Rechtslage, die nicht nur das Angebot von Grund und Boden für die hier uns interessierenden Zwecke nicht fördert, sondern geradezu einen Anreiz bietet, eine Belohnung, einen Preis darauf aussetzt, daß man Grund und Boden, der für eine höherwertige Verwendung ansteht und benötigt wird, dieser Verwendung vorenthält, solange einem der finanzielle Atem dafür reicht. Und sehr viel finanziellen Atem braucht man dafür, wie wir sehen, ja gar nicht. Zum Teil wird das bei uns mit neoliberaler Ideologie gedeckt. Man sagt: Wir haben eine Marktwirtschaft und wollen keine Zentralverwaltungswirtschaft; darum müssen wir auch mit dem Markt Ernst machen und muß eben auch der Boden als freie Markt-

ware gehandelt werden. Leider verhält es sich bei der Landwirtschaft ein wenig anders; die Landwirtschaft ist ja überhaupt aus der Marktwirtschaft ausgeklammert, ist doch »Marktordnung« nur eine Umschreibung für Ausklammerung aus dem Markt. Das Kuriosum, das wir in der Bundesrepublik haben, ist dieses, daß die landwirtschaftlichen Produkte einer Marktordnung unterstellt und damit aus der freien Marktpreisbildung herausgenommen sind, wogegen der Boden, mit dem die Landwirtschaft produziert, keiner Marktordnung unterworfen ist. Die Landwirtschaft würde Himmel und Hölle gegen eine Marktordnung für den Boden in Bewegung setzen; für den Boden soll die freie Marktwirtschaft gelten – nur faktisch *funktioniert* der Bodenmarkt *nicht*.

Was dem Bodenmarkt recht ist, das soll dem Markt für Verkehrsleistungen und dem Energiemarkt billig sein. Es ist noch nicht sehr lange her, da haben wir behauptet, der Verkehrsmarkt und der Energiemarkt funktionierten von selber. Heute gibt es wohl niemand mehr, der hinsichtlich des Energiemarktes diesem Optimismus noch huldigt, und die Zeiten, wo Erhard als Wirtschaftsminister den Eingriff in den Energiemarkt, der sich einmal als unvermeidlich erwiesen hat, als Sündenfall bezeichnete, sich vor der Öffentlichkeit anklagte: »Ich habe gesündigt«, und hinzufügte: »Einmal ist keinmal«, diese Zeiten sind längst vorbei; der einmalige »Sündenfall« ist längst zur *Gewohnheitssünde* geworden. Inzwischen haben wir uns daran erinnert, daß es eine ganze Anzahl von Märkten gibt, die nicht funktionieren, wie das liberale oder das neoliberale Modell es unterstellt; die große Zahl von Märkten, die tadellos nach diesem Modell funktionieren, soll man selbstverständlich auch nach diesem Modell funktionieren lassen, aber eben auch nur diese.

Aus einer Vielzahl von Gründen trifft das auf den Boden nicht zu; nur auf einen sei hier hingewiesen. Die Preisbildung für alle Gegenstände, die wir gewerblich erzeugen und die wir ohne besondere Schwierigkeit in der jeweils nachgefragten Menge erzeugen können, spielt zwischen zwei Polen, zwischen dem Pol des am Markte sich bildenden *Knappheitspreises* – dem Ergebnis der Begegnung von Angebot und Nachfrage – und dem Pol des *Kostenpreises*. Der Kostenpreis bildet eine gewisse untere Auffanggrenze; auf die Dauer kann der Marktpreis nicht unter den Kostenpreis sinken, es sei denn, der Kostenpreis würde subventioniert, denn andernfalls werden diese Güter nicht mehr erzeugt.

Wie verhält es sich beim Grund und Boden? Der *Rohboden* hat keinen Kostenpreis. Erschlossenes Bauland hat selbstverständlich einen Kostenpreis, unter Umständen einen außerordentlich hohen Ko-

stenpreis; in diesen Boden sind ungeheure Erschließungskosten investiert worden. Auch unsere landwirtschaftlichen Böden sind keine Rohböden mehr, sondern sind Kulturböden, und in diese Kulturböden ist im Laufe der Menschheitsgeschichte, im Laufe der Jahrhunderte zweifellos auch sehr viel investiert worden; er ist nicht mehr das, was er war, als unsere Altvorderen einmal das Gebiet zwischen Elbe und Rhein besiedelt haben. Aber im wesentlichen ist der landwirtschaftliche Boden und das für den Städtebau in Anspruch genommene Rohland doch eine Angelegenheit, in der nennenswerte Gesteungskosten nicht enthalten sind. Infolgedessen hat dieser Boden nur einen Knappheitspreis. Ist dem so, dann kommt alles darauf an, für diesen Boden, in dem die Erschließungskosten und all diese enormen Aufwendungen, die heute unsere Städte belasten, noch gar nicht investiert sind, den Knappheitspreis in vernünftigen Grenzen zu halten; das Verhältnis zwischen der verfügbaren Reserve an Boden einerseits und dem in überschaubarer Zukunft absehbaren Bedarf andererseits muß im Knappheitspreis zum Ausdruck kommen.

Wenn Schweizer hier zu uns kommen, besteht immer eine gewisse Gefahr, daß sie uns in unserem Denken durcheinanderbringen, denn in der Schweiz sind die Bodenpreise – beispielsweise in Zürich – noch unvergleichlich höher als bei uns. Daher meinen diese Schweizer, wenn sie hierherkommen, bei uns seien die Böden doch so billig; wir hätten doch keinen Grund, wegen übersteigerter Bodenpreise zu klagen. Nun, es ist eben ein Unterschied, ob ein Land zum größten Teil aus nichtbesiedelbarem Hochgebirge besteht und die menschlichen Wohnsiedlungen dazwischen eingekeilt werden müssen, oder ob ein Land sich offen und weit als Fläche erstreckt wie bei uns. Wir sind wirklich ein Flächenland. Gewiß, auch die Schweiz ist nach staatsrechtlicher Begriffssprache ein Flächenstaat, aber eben doch eine Fläche von sehr besonderer Eigenart. Wenn wir uns über diese Dinge mit Schweizern geistig austauschen, dürfen wir nicht vergessen, welcher grundlegender Unterschied zwischen ihrem und unserem Land besteht. In der Schweiz kann man wirklich davon sprechen, daß eine objektive Knappheit besteht, daß, wer für irgendeinen Zweck Grund und Boden sucht, ihn mühselig ausfindig machen muß, während bei uns die Dinge bisher und – so können wir wohl ruhig sagen – noch auf viele Jahrzehnte und Generationen hinaus völlig anders liegen. Darüber können wir uns doch keiner Täuschung hingeben.

Grundsätzlich ist zu sagen: Gerade, wenn die offizielle Linie unserer Wirtschaftspolitik marktwirtschaftlich ist und Dirigismus ablehnt, dann kann und darf sie gar nicht anders handeln, als eben diejenigen Bedingungen zu schaffen, unter denen sich Angebot und Nachfrage

nach Boden so aufeinander einspielen, wie es den objektiven Gegebenheiten von verfügbarem Vorrat von Boden auf der einen Seite und von absehbarem Bedarf an Boden auf der anderen Seite entspricht.

Der Zentralverwaltungswirtschaft ist es eigen, mit Kostenpreisen zu arbeiten, sei es mit echten Kostenpreisen, sei es – wie wir es notgedrungen beim Wohnungsbau getan haben – mit manipulierten Kostenpreisen; die Zentralverwaltungswirtschaft kann nun einmal nicht anders als auf der Basis von Kostenpreisen arbeiten. Hier beim Grund und Boden, das sei nochmals betont, haben wir, bevor er erschlossen und baureif gemacht ist, noch keine Kosten, jedenfalls keine irgendwie ins Gewicht fallenden Kosten. Eine nach dem Vorbild zentralverwaltungswirtschaftlicher Methoden sich am Kostenpreis orientierende Bodenpreispolitik wäre daher buchstäblich gegenstandslos; wir können gar keine andere Politik treiben als eine solche, die einen »normalen«, das heißt einen nicht verzerrten Knappheitspreis der Böden anzielt.

Steuerrechtliche Privilegierung des Bodeneigentums

Einige der Ursachen, die bei uns von der Angebotsseite her zu einer sachlich nicht begründeten Verknappung führen, sind bereits genannt: das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz, der unselige § 6b des Einkommensteuergesetzes, endlich die steuerrechtliche Behandlung des Bodens, die dazu führt, daß bei allen, bei denen der Grund und Boden nicht zu dem Betriebsvermögen im steuerrechtlichen Sinne gehört – und das trifft eigentümlicherweise auch bei den landwirtschaftlichen Betrieben zu –, die Gewinne an Bodenwert einkommensteuerfrei bleiben.

Diese unter den jetzigen Umständen widersinnige und unbedingt zu beseitigende Privilegierung hat ihren Ursprung in einem durchaus vernünftigen und berechtigten Gedanken, der an seinem richtigen Ort auch heute noch voll zu Recht besteht: Gewinne sollen erst dann zur Besteuerung herangezogen werden, wenn sie realisiert sind. Das ist *Kaufmannsrecht unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes*. Der Kaufmann soll Gewinne in seinen Büchern erst ausweisen, wenn sie realisiert sind; andernfalls besteht die Gefahr, daß er Hoffnungen, die möglicherweise fehlschlagen, sich selbst und seinen Gläubigern als bereits verwirklicht vorspiegelt. Deswegen hält auch die Steuer sich zurück und sagt: Dieselbe Beschränkung, die das Handelsgesetzbuch unter der Rücksicht des Gläubigerschutzes dir auflagt, lasse auch ich gelten und schütze dich meinerseits, indem ich dir von den Gewinnen,

die möglicherweise gar nicht zur Realisierung kommen werden, nicht schon ein Stück vorweg abnehme. Diese Umsatzgewinne des Kaufmanns, die erst versteuert werden, wenn sie realisiert sind, kommen vielleicht ein Vierteljahr, vielleicht ein Jahr, vielleicht auch zwei oder drei Jahre später zur Besteuerung. Bei den Gewinnen an Bodenwerten liegt das alles völlig anders. Wertsteigerungen *landwirtschaftlicher* Grundstücke, selbst wenn sie Teile eines »Betriebsvermögens« sind und daher überhaupt zur Besteuerung kommen, werden vielfach erst nach Jahrzehnten besteuert, und inzwischen besteht für den Grundstückseigentümer der Anreiz, die mit der Realisierung verbundene Steuer zu vermeiden. Realisierung im steuerrechtlichen Sinn ist nur die Veräußerung (der »Umsatzgewinn«). Die höhere Nutzung, die der Grundstückseigentümer zieht, indem er das Grundstück mit einem Bürohaus bebaut oder ein gewerbliches Unternehmen darauf betreibt oder es zu einer solchen Nutzung an einen anderen verpachtet, ist – wie bereits im Zusammenhang mit § 6b EStG angedeutet – steuerrechtlich keine Gewinnrealisierung, löst also keine Besteuerung des Wertsteigerungsgewinnes aus. Der Boden ist keine Handelsware; darum paßt das auf *Umsatzgewinn* abzielende Kaufmannsrecht nicht auf ihn; entweder muß der Begriff der Realisierung steuerrechtlich anders gefaßt oder von dem Prinzip der Nichtbesteuerung nichtrealisierter Gewinne muß für den Boden eine Ausnahme gemacht werden. Nachdem der Grund und Boden und die Landwirtschaft in so vieler Hinsicht unter einem sie begünstigenden Sonderrecht stehen, ist es wirklich vertretbar, auch in diesem Punkt ein Sonderrecht für sie zu schaffen. Zu welch grotesken Ergebnissen die zur Zeit bestehende handels- und steuerrechtliche Lage führt, dafür nur ein Beispiel: ein Grundstück, das einst weit draußen lag, inzwischen aber in die Stadtmitte gerückt ist, nicht weil das Grundstück, sondern weil die Stadt gewandert ist, steht immer noch mit dem Wert von Anno dazumal zu Buche. So wird in der Betriebsrechnung eines städtischen Unternehmens, wo die Grundstücke in der Umgebung zu 1000 DM je qm gehandelt werden, der Bodenwert mit 16 Pfennig je qm fortgeführt und danach die Verzinsung berechnet; die Stadt liegt in Deutschland, nicht auf dem Mond.

Gegen die Forderung, die durch Eigennutzung erfolgende »Realisierung« von Bodenwertsteigerungen ebenso der Besteuerung zu unterwerfen wie die Realisierung durch Veräußerung, wird der spiegelfechterische Einwand erhoben, diese Realisierung *werde* doch bereits besteuert; die daraus erzielten Gewinne unterlägen der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer und zutreffendenfalls der Gewerbesteuer; so sei doch alles in Ordnung. Durch diese Spiegelfechtereien lassen viele

sich täuschen, weil sie so geschickt ist, sich einer *buchstäblich wahren* Aussage zu bedienen. Selbstverständlich werden die aus dieser Realisierung sich ergebenden Gewinne genau wie alle anderen besteuert. Aber davon ist ja gar nicht die Rede, sondern von dem realisierten Bodenwertsteigerungsgewinn *selbst!* Ein Unternehmer, der das Grundstück erst jetzt, da es den hohen Wert erlangt hat, erwirbt, muß den diesem Wert entsprechenden Preis dafür erlegen; derjenige, dem es bereits gehört und in dessen Händen es in diesen hohen Wert hineingewachsen ist, braucht diesen Preis nicht zu erlegen; ihm ist diese Wertsteigerung unentgeltlich zugewachsen. Um diesen Wertzuwachs steht er günstiger da als der andere; stehen beide als Unternehmer im Wettbewerb, so hat er einen genau in der Höhe dieses Wertzuwachses liegenden Wettbewerbsvorteil vor dem andern. Das, was dieser im Grundstückspreis bezahlen muß, ist ihm unentgeltlich zugewachsen und fällt ihm, wenn er den § 6b EStG nutzt, in aller Form Rechtsens als endgültig steuerfreies Geschenk in den Schoß.

An zweiter Stelle berufen die Gegner sich auf die Erfahrungen, die wir mit der Wertzuwachssteuer gemacht haben. Diese Erfahrungen sind unbestreitbar lehrreich; sie zeigen, wie fehlerhaft diese Steuer angelegt war. Dadurch, daß sie als Verkehrssteuer ausgebildet war, wurden die Grundstückseigentümer natürlich veranlaßt, den Verkehrsakt, das ist die Veräußerung des Grundstücks, zu vermeiden. Der potente Grundstückseigentümer baute in Berlin-Schöneberg oder wo es sonst war, auf seinem Grundstück gemäß Bauordnung vier- oder fünf- oder sechsstöckig. Nur der schwache Grundstückseigentümer konnte die Wertsteigerung nur dadurch vereinnahmen, daß er das Grundstück substanzmäßig realisierte, das heißt, daß er es verkaufte: Prämierung des finanziell Potenten, Belastung des finanziell Schwachen. M. a. W.: die Erfahrungen mit der Wertzuwachssteuer widerlegen nicht, sondern bestätigen in vollem Umfang das vorhin Angeführte. Die Besteuerung, gleichviel welcher steuerlichen Technik im übrigen man sich bedienen will, muß so angelegt sein, daß sie zwischen Realisierung durch Veräußerung und Realisierung durch Eigennutzung keinen Unterschied macht. – Der Umstand, daß die Wertzuwachssteuer die potenten Grundstückseigentümer davon abhielt, ihren Boden an den Markt zu bringen, erleichtert überdies die *Überwälzung* der Steuer. All das ist der älteren Generation noch bekannt; die Jüngeren wissen nur, daß das Versagen der Wertzuwachssteuer in der Zeit vor 1914 auch heute noch gegen unsere Forderung ins Feld geführt wird. Man sollte doch ehrlich sein und sagen: Damals hat man es falsch angelegt. Heute wissen alle Finanzwissenschaftler, worin der Fehler gelegen hat: in jedem Lehrbuch der Finanzwissenschaft ist nachzulesen,

wie man den Fehler vermeiden kann; nur die Interessentenideologie versperrt nach wie vor den Weg zur befreienden Tat. Soweit es dazu notwendig wäre, das Grundgesetz zu ändern, hätten wir heute, außenpolitisch gesehen, die Freiheit; es können also nur innere Schwierigkeiten sein, die dem im Wege stehen.

Zum Schluß noch einmal zurück zu dem bereits erwähnten grotesken Zustand, daß alle Maßnahmen, durch die die Nutzbarkeit des Grundstücks beeinträchtigt wird, zu Schadenersatz führen, während umgekehrt in den Fällen, wo durch öffentliche Maßnahmen das Grundstück an Wert gewinnt, der volle Nutzen dem Eigentümer verbleibt. Es ist der Artikel 14 des Bonner Grundgesetzes, der zu diesem Ergebnis führt. Auch hier müssen wir uns Rechenschaft davon geben, wie dieser Artikel 14 entstanden ist. Der Schock der Jahre des Unrechtsstaates, unter dem der Parlamentarische Rat stand, führte dahin, daß man nun alles in der Rechtsordnung möglichst standfest machen wollte. Man wollte die persönliche Freiheit des Menschen und seine Menschenwürde gegen diese Mißbehandlung durch Willkür schützen. Man hat geglaubt, dasselbe auch hinsichtlich des Eigentums tun zu müssen, und hat dem Art. 14 eine Form gegeben, die der Absicht und dem Schein nach den fortschrittlichen Grundsatz der Weimarer Rechtsverfassung, daß Eigentum verpflichtet, beibehielt, im Ergebnis aber diesen Fortschritt in höchst bedenklichem Maße aushöhlte.

Wenn, wie eingangs gesagt, die Enteignung heute eine stumpfe Waffe ist, mit der wir außer in ganz besonders gelagerten Fällen nicht viel auszurichten vermögen, so liegt der Grund eben in diesem Art. 14 und in der Auslegung, die unsere höchsten Gerichte – Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht – ihm gegeben haben. Da nun obendrein die Auslegung dieser drei höchsten Gerichte nicht in allen Stücken übereinstimmt, ist natürlich, daß alle diejenigen, die vor der Frage stehen, ob sie, um ein Problem zu lösen, das anders nicht mehr zu lösen ist, zu dem Notbehelf der Enteignung greifen sollen, sich nun erst recht gehemmt fühlen und sich die besorgte Frage vorlegen: in welchen Auslegungen werden wir uns verheddern, in denen des Bundesverfassungsgerichtes oder des Bundesgerichtshofes oder des Bundesverwaltungsgerichtes? Und daß der Verwaltungsbeamte, der nachher vor seinen Stadtvätern das, was er gemacht hat, zu vertreten hat, sich unter diesen Umständen noch über die Grenzen dessen hinaus, was eindeutig im Gesetz oder in der Verfassung steht, gehemmt fühlt und zu Vorsicht neigt, auch das müssen wir verstehen. Ein solches Verhalten können wir dem Beamten nicht verargen, fast müssen wir es von ihm verlangen.

Somit sind wir in einer Lage angekommen, in der ein Umdenken

unerlässlich ist. Dieses Umdenken muß uns von dem individualistisch vereinsseitigen und übersteigerten Eigentumsbegriff wieder herunterbringen. Zweifellos ist das Eigentum an Grund und Boden in gewissem Sinn das klassische Eigentum. Aber gerade, wenn das wahr ist, wenn das Eigentum an Grund und Boden wirklich der Prototyp, der klassische Typ des Eigentums ist, dann muß auch an diesem Eigentum an allererster Stelle nicht theoretisiert, nicht ideologisiert, sondern *exerziert* werden, daß Eigentum sozialgebunden ist und verpflichtet.