

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 21

Kommunalisierung des Bodens?

von Edgar Nawroth

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
405 Mönchengladbach 1
Viktoriastraße 76

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

1975

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln
Satz: Cotygrafo GmbH, Köln
Druck: W. Gottschalk & Söhne GmbH, Köln
Printed in Germany
ISBN 3-7616-0284-7

Die öffentliche Diskussion um Bodeneigentum, Bodenordnung und Bodenrechtsreform kommt nicht zum Schweigen. Ständigen Anlaß dafür bietet nach wie vor die außergewöhnliche Preiswelle auf dem Bodenmarkt, die für die Raumordnungspolitik insgesamt wie für die Wohnungsversorgung und Mietpreispolitik von zunehmend nachteiliger Wirkung ist. Die Forderung nach der Sozialisierung des Bodeneigentums gewinnt daher gerade in der jüngeren Generation an Boden. Daß wir eine Reform dringend nötig haben, darüber sind sich Politiker, Juristen und Sachbearbeiter einig. Ist es in unserer pluralistischen Demokratie möglich, von gemeinsamen Grundsatzüberzeugungen her zu einer Neuordnung vorzustoßen, die den politischen Wertüberzeugungen unseres sozialen Rechtsstaates entspricht und für die Zukunft Bestand hat?

I. Das ordnungspolitische Kernproblem des geltenden Bodenrechts: die Vermarktung des Bodens

Das eigentliche rechtsgeschichtliche und zugleich ordnungspolitische Kernproblem der Bodenfrage heute liegt in der folgenschweren Tatsache, daß im vorigen Jahrhundert das Grundeigentum mit dem beweglichen Eigentum auf eine Stufe gestellt und verfügbar gemacht, also „vermarktet“ wurde.

Die Vermarktung des Bodens ist ideengeschichtlich gesehen ein Ergebnis der Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts, die in der Französischen Revolution (1789) politisch zum Durchbruch gekommen ist. Der aus dieser Revolution hervorgegangene Sieg des Besitzbürgertums über die feudalen Besitzverhältnisse hat die überkommenen Eigentumsstrukturen in ganz Europa nachhaltig erschüttert. In Deutschland leitete das Edikt Friedrich Wilhelms III. von 1807 umfassende Agrarreformen (Stein-Hardenberg'sche Reform: 1807–1812) ein. Mit der proklamierten Freiheit der Person sollte zugleich die Freiheit des Eigentums durchgesetzt werden, und dies aus Gerechtigkeitsgründen, zur Förderung des individuellen Wohlstandes und im Interesse einer produktiven Staatswirtschaft. Der Boden wird erstmalig zum Produktionsmittel erklärt, das zum Grundkapital des Landwirts gehört und daher von allen überkommenen Bindungen zu befreien ist (A. D. Thaer).

Dieses Edikt und nach ihm alle späteren Erlasse in Preußen zielten daher ab auf die Beseitigung aller feudal-ständischen und öffentlich-rechtlichen Belastungen des Grundeigentums, auf die Befreiung der erbuntertänigen Bauern durch Landaufteilung und schließlich auf die Mobilisierung des Bodens durch Einführung der Grundverkehrs-, der Verfügungs- und Bewirtschaftungsfreiheit. Durch die 1835 einsetzende „Separation“ wurde das in gemeinschaftlicher Nutzung liegende Gemeindeland (Triften, Wiesen, Weiden, Holzung) einzelnen Besitzern zugeschlagen und damit das lehnherrliche Obereigentum endgültig abgeschafft. Ihren Abschluß fand die Bauernbefreiung um 1865, nachdem die in „Rezessen“ festgelegten Ablösungssummen der alten Zehnten abgegolten waren.

Die folgenschwere Gleichsetzung und Gleichbehandlung des Grund- und Fahrniseigentums war damit legalisiert. Sie findet ihren Ausdruck im § 903 BGB (1900). Er lautet: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.“

Der liberal-optimistische Glaube an die harmonisierende Ordnungsfunktion des freien Marktes stand offenbar Pate, als durch die preußische Liberalisierungspolitik der Grundstücksmarkt eröffnet wurde. Das volkswirtschaftliche Argument dafür bot den Reformern A. D. Thier als einflußreicher liberaler Wirtschaftstheoretiker mit der bekannten, auf den Leistungswettbewerb als Ausleseprinzip abzielenden Formel, wonach auf dem freien Markt der Boden automatisch zum besten Wirt wandern müsse¹⁾.

Die Neuverteilung des Grundeigentums in der Hand eines freien Bauerntums hat die nachfolgende Entwicklung sicher auch positiv beeinflusst, insbesondere da, wo sie durch Grundstücks-Arrondierung funktionsfähige Bauernhöfe zustande brachte. Die Dreifelder-Wirtschaft konnte aufgegeben und durch die einsetzende beliebige Fruchtfolge die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden. Insgesamt aber hat der liberale Optimismus in Bezug auf den Bodenmarkt und die erwartete besitzrechtliche Neustrukturierung von Anfang an getrogen.

Die Annahme, die durch Gesetz gewährleistete schrankenlose Grundstücksfreiheit und Mobilität des Liegenschaftseigentums werde sich unter dem Einfluß der objektiven, unbestechlichen Marktgesetze zu einer optimalen Neuverteilung des Grundeigentums einpendeln, erwies sich als verhängnisvoller Irrtum. Das bewiesen die Landflucht und Verproletarisierung des zum großen Teil verschuldeten Bauerntums, das zwar aus der Erbuntertänigkeit befreit, auf die Verselbständigung in seiner überwiegenden Mehrheit sozialpolitisch jedoch nicht vorbereitet bzw. abgesichert war. Die gesetzlich gewährten Liberalisierungsentschädigungen an die Großgrundbesitzer, der Ankauf der verschuldeten Bauernhöfe durch Finanzkräftige sowie die bald einsetzende horrende Bodenspekulation führten zu einer völlig ungleichgewichtigen Umstrukturierung der damaligen Grundeigentumsverhältnisse. Das Ergebnis war ein neuer, aus der sozialen Fürsorge für das „befreite“ Landvolk entlassener Bodenfeudalismus. Für unsere Verhältnisse heute ist die zunehmende Konzentration speziell des Baubodens in der Hand verhältnismäßig weniger Finanzkräftiger einer der letzten Wellenschläge dieses ideologisch begründeten, unzeitgemäßen Marktoptimismus.

II. Gegenwärtige Überforderung des Baubodenmarktes

Aus der Analyse des Baubodenproblems ergibt sich ein ganzer Fächer von Ursachen für die Funktionsunfähigkeit des Baubodenmarktes und die weithin planlose Verwendung des nur begrenzt zur Verfügung stehenden Baubodens, der ordnungspolitisch zu berücksichtigen ist:

1. Gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge

Die fortschreitende Geldentwertung hat auf Grund mangelnder wirtschaftlicher Stabilität die zudem steuerlich begünstigte Flucht in die Sachwerte eingeleitet und damit auf dem Boden- und Wohnungsmarkt die Nachfrage zusätzlich überhitzt.

2. Der zunehmende Nachfrageüberhang für Bauboden

Unsere Industriegesellschaft ist expansiv, in den Bauzonen steht jedoch dem Bedarf nur ein begrenztes, beliebig nicht vermehrbares Angebot gegenüber. Dieser Angebotsmangel geht zurück auf Mängel der örtlichen Planung, die chronische Finanzschwäche der hochverschuldeten Gemeinden, das geltende Boden- und Steuerrecht, das Bodenhortung offensichtlich begünstigt.

3. Das geltende Gewerbesteuerrecht

Die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden vom Gewerbesteueraufkommen sowie die steigende Notwendigkeit, vor allem im Industriegebiet die durch den Strukturwandel bedingte Arbeitskraftumsetzung durch Schaffung neuer Arbeitsplätze aufzufangen, trugen dazu bei, eine Bodenankaufspolitik zu jedem Preis seitens der Gemeinden zu forcieren.

4. Schlechtes Beispiel der öffentlichen Hand

Für die Verzerrung des Bodenmarktes ist nicht zuletzt auch die öffentliche Hand mitverantwortlich. Das bestätigen nicht nur die behördlichen Spekulationsaffären der letzten Zeit. Hinzu kommt, daß in der vergangenen Zeit im Rahmen der staatlichen Wohnungsbauförderung die öffentlichen Mittel auf Grund bürokratischer Verzögerung nicht selten im Laufe des Jahres zu spät an die Baubewilligungsbehörden gelangten. Um die Geldquellen flüssig zu halten, mußte Bauboden auf schnellstem Weg beschafft werden und zwar zu jedem Preis. Extrem überhöhte Preisforderungen wurden damit durch die Behörden legalisiert. Zudem hat auch die öffentliche Hand nicht selten mit billig angekauftem und zu überhöhten Preisen weiterverkauftem Bauboden Spekulationsgewinne eingestrichen.

5. Monopolposition der Grundeigentümer

Im Bereich der Bauzonen, wo der knappe Baugrund durch die Industrie, die Gemeinden und Bauwillige am stärksten nachgefragt wird, ergab sich für die Grundeigentümer die Situation von Angebotsmonopolisten. Es war nicht selten der Fall, daß sie sich in der Frage des Bodenpreises wie ein geschlossenes Kartell verhielten und dadurch eine Höchstpreispolitik ausschließlich zu ihren Gunsten ermöglichten.²⁾

Neben der Monopolposition begünstigter Baulandeigentümer ist auch der deutlich feststellbare zunehmende Eigentumsverfall in den landwirtschaftlichen Problemgebieten zu berücksichtigen. Beide Zeiterscheinungen bedingen die Verzerrung des Baubodenmarktes. Sie sind in eine

dementsprechende Ausgleichspolitik einzubeziehen, die von der Verantwortung für das Ganze bestimmt ist.

6. Privilegierung des Bodeneigentums

Diese Privilegierung bezieht sich auf die Steuerpolitik, gesetzliche Verordnungen, vor allem durch das Bundesbaugesetz, auf die Baunutzungsverordnung von 1968 und auf bestimmte richterliche Urteilsprüche zugunsten eines individualistisch verstandenen Eigentumsrechtes.³⁾

Diese traditionelle, aber ungerechtfertigte Privilegierung, die mit den demokratischen Prinzipien der Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichbelastung aller Bürger unvereinbar ist, hat ganz erheblich die Zurückhaltung des Baubodens begünstigt und honoriert. Praktisch hat sie zu einer „geräuschlosen“ Vermögensumverteilung durch Planungsbegünstigte auf Kosten der Allgemeinheit geführt, die heute hoch in die Milliarden geschätzt wird. Die von Stadtplanern immer wieder festgestellten Versuche einer Beeinflussung der öffentlichen Planungen durch interessierte Baulandeigentümer mit entsprechender gemeindlicher Machtposition, zu denen sich nicht selten der erpresserische Mißbrauch von Rechtsmittelverfahren seitens Planungsbetroffener gesellte, unterstreicht die Problematik des gegenwärtigen raumordnungspolitischen Zustandes.

III. Sozialethische Leitnormen der Bodenmarktordnung

Da die gegenwärtige Vermarktung des Bodens nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden kann, hängt alles davon ab, von welchem gesellschaftspolitischen Ansatzpunkt her versucht wird, den stagnierenden Bodenmarkt beweglicher und gerechter zu gestalten. Im Mittelpunkt stehen die Forderungen einer sozialverantwortlichen Eigentumsethik. Sie konzentriert sich auf die jeglichem Eigentum immanente Individual- und Sozialfunktion und die daraus abzuleitenden ordnungspolitischen Grundforderungen.

1. Die Individualfunktion des Eigentums

Sie geht zurück auf die grundsätzliche Personenbezogenheit jeglichen Eigentums, die der ausschließlichen Sachbezogenheit zwischen Eigentümer und Besitzgegenstand gegenübersteht. Selbstverständlich hat jegliches Eigentum zunächst die Sachbeziehung zwischen Eigentümer und Objekt zum Inhalt. Ihr entspricht die dem Privateigentum wesentliche Ausschließungs- oder Abgrenzungsfunktion, auch Individualfunktion genannt. Letztere hat den Sinn, in Gestalt des Verfügungs-, Nutzungs-, Verwaltungs- und Besitzrechtes dem Eigentümer gegen jegliche Fremdeinwirkung einen bestimmten Lebens- und Entfaltungsraum zu gewährleisten. Die gesetzliche rechtsstaatliche Sicherung des freien Besitzstandes sowie die Schadhaltung des Besitzers im Falle irgendwelcher Zugriffe von außen her bringen die geschützte Abgrenzung zugunsten des einzelnen rechtlich zum Ausdruck.

Eigenverantwortung, Gestaltungs- und Verfügungsfreiheit, Eigenvorsorge und Selbstsicherung: das sind ausgesprochen personalistische Werte, die in unserem freiheitlichen Eigentumsverständnis schlechthin investiert sind. Sie treffen in gezieltem Maße auf das Haus- und Grundeigentum zu.

Gerade bei dieser Eigentumsform wird die Tragweite der eigentumsrechtlichen Individualfunktion deutlich. Wie verschiedene Meinungsumfragen inzwischen bestätigt haben, ist für die Mehrzahl der Bundesbürger trotz zunehmender beruflicher Mobilität und ausgebauten Sozialversicherungswesens der Haus- und Grundbesitz als inflationssichere Kapitalanlage, als Erwerbs- und Beleihungsgrundlage, als Altersvorsorge, nicht zuletzt als konkreter Schutz gegen Vermieterwillkür nach wie vor ein Wunschtraum, auch und gerade in der Stadt. Wie die moderne Wohnforschung zudem bestätigt, ist in unserer hektischen Zeit mit ihren Massentrends zur nivellierenden „Einheitskultur“ die persönliche Wohnform einer der wichtigsten lebensnahen Ansatzpunkte für Persönlichkeitskultur und individuelle Entfaltungschancen.

Die gesellschaftliche Bedeutung des eigenen Familienheims als Hochform des Wohnens und als Inbegriff eines abgesicherten individuellen Lebens- und Entfaltungsraums für die familiäre Lebensgemeinschaft hat eindeutig zugenommen – das stellen Soziologen fest, nicht nur Eigenheimromantiker. Es geht heute darum, diese Wohnform nicht nur zum Statussymbol wohlhabender Bevölkerungsschichten werden zu lassen, sondern auch kapitalschwachen Bevölkerungskreisen zugänglich zu machen.

Es ist eine sich aufdrängende politische Schlußfolgerung, daß in einer Zeit zunehmender Vermassungs- und Nivellierungstendenzen wie der unseren einer freiheitlich orientierten Gesellschaft daran gelegen sein muß, diesen sachenrechtlich bedingten Zuwachs an individueller Gestaltungs-, Verfügungs- und Entfaltungsfreiheit durch Eigentum nicht nur einer begünstigten Gesellschaftsschicht, sondern möglichst vielen zugute kommen zu lassen, und zwar durch die Politik einer möglichst breiten Eigentumsstreuung für jedermann.

Aus dieser eigentumspolitischen Sicht verdient die Frage nach der sachgerechten Reprivatisierung des Grundeigentums, das auf Grund der Planungen an die öffentliche Hand übergegangen ist, besondere Beachtung. Wie die Praxis immer wieder bestätigt, besteht hier die Gefahr einer Zentralisierung des Grundeigentums in der Hand kapitalkräftiger Institutionen, wie zum Beispiel von Baugesellschaften. Es wird bei der durch Gesetz geforderten Reprivatisierung nicht unterschieden zwischen natürlichen und juristischen Personen als neuen Eigentümern. Das Grunderwerbsrecht der Gemeinden spielt hier eine Rolle. Hinzu kommt, daß wegen des Gemeinbedarfs an Grund und Boden in den Sanierungs- oder Entwicklungsgebieten nach Abschluß der Maßnahmen nicht alle früheren Eigentümer wieder zu Eigentum kommen, andere wieder nicht den durch die Aufschließungskosten erhöhten Bodenpreis aufbringen können. Die schlagwortartige Frage, wer in Zukunft Eigentümer der Städte sein wird, ist daher berechtigt. Die demokratische Kontrolle der Gemeinden bei der

Durchführung dieses Gesetzes trifft zwar theoretisch zu, für die Praxis bleibt jedoch die Institutionalisierung einer betont personenbezogenen Eigentumpolitik unumgänglich.

2. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Mit der individualrechtlichen, nur auf den Eigentümer bezogenen Funktion ist jedoch die gesellschaftliche Bedeutung des Privateigentums nicht erschöpft. Personenbezogenheit des Eigentums besagt vielmehr, daß auch Dritte oder die Allgemeinheit, die faktisch von der im Eigentum stehenden Sache ausgeschlossen sind, zum Privateigentum, speziell aber zum Bodeneigentum, in einem ganz realen Verhältnis stehen. Jeder von uns, gleich ob als Anlieger, Bauwilliger, Wohnungssuchender, Mieter oder Pächter, steht mit dem Haus- und Grundeigentum anderer mitunter in sehr deutlich spürbarer Berührung. Wie sehr gerade die Allgemeinheit durch das Grundeigentum betroffen und zugleich daran interessiert ist, ergibt sich schon allein aus der Tatsache, daß gerade der Bauboden in seinem variablen Verkehrs- und Nutzungswert wesentlich bedingt ist durch seine Einbettung in die von der Allgemeinheit, also vom steuerzahlenden Bürger, vorfinanzierte und vorgeleistete Infrastrukturpolitik.

Diese wechselseitige, sehr konkrete Beziehung verschiedener Personen zur gleichen Sache, dem Privateigentum, bedingt zugleich eine Beziehung der Betroffenen untereinander, nämlich die des zu wahrenen Rechtes ebenso wie der zu leistenden wechselseitigen Pflicht. Diesen personalistischen Beziehungszusammenhang von Recht und Pflicht im Eigentumsbereich zugunsten verabsolutierter Sachherrschaft zurückgedrängt zu haben, ist der Grundfehler des alten Liberalismus wie der seines Gegners, des Kommunismus, der einseitig nur die Beziehungen der Allgemeinheit, des Kollektivs, zum Sacheigentum herausstellt und verabsolutiert.

Sozialpflichtigkeit des Eigentums besagt nichts anderes, als daß dem Eigentümer nicht nur ausschließende Rechte gewährt, sondern ebenso auch mit Rücksicht auf die legitimen Interessen Dritter Unterlassungs- und Duldungspflichten auferlegt werden. Diese Eigentumsbeschränkungen, die das wohlverstandene Eigeninteresse mit dem Allgemeininteresse in Einklang bringen sollen, sind keine Enteignung. Sie reichen von der nachbarlichen Rücksichtnahme bis hin zur sozialen Dienstfunktion für die Gemeinschaft, von der das Grundgesetz spricht.

Daß das Eigentum an Grund und Boden seinem Wesen und seiner Bedeutung nach stärkeren sozialen Bindungen unterworfen ist als das bewegliche Eigentum, ergibt sich von selbst aus der fundamentalen Bedeutung des Grundeigentums für die Gesellschaft insgesamt und die Sachnotwendigkeiten ihrer Institutionen. Darüber hinaus werden die Lebens- und Aktionsmöglichkeiten der Stadtbewohner ebenso wie der kommunale Planungs- und Entwicklungsspielraum durch die Art der öffentlichen oder privaten Bodennutzung, die ihrerseits durch eigentumsrechtliche Voraussetzungen oder Entscheidungen der Eigentümer festgelegt wird, entscheidend mitbedingt. Unter Umständen besteht daher die Gefahr, daß Entwicklungstendenzen, wie sie durch allgemeine Bewußtseinsänderun-

gen, durch den sozialen Strukturwandel oder den technisch-wirtschaftlichen Fortschritt bedingt sind, durch die eigentumsrechtliche Entscheidungsfreiheit privater Grundeigentümer eingeengt, erschwert oder gar verhindert werden könnten. Eine für das Ganze verantwortliche Eigentumsethik und Eigentumspolitik ist daher notwendig.

Das Bundesverfassungsgericht erklärt im Beschluß vom 12. 1. 1967 zur Sozialpflichtigkeit des Bodens unter anderem: „Das Grundgesetz selbst hat dem Gesetzgeber für die Bestimmung des Eigentumsinhalts in Art. 14 Abs. 2 GG einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsbereich eingeräumt. Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern ,sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen'. Daß der Verfassungsgeber hierbei vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat, ergeben eindeutig die Materialien . . . Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat.“

Die eigentumsrechtliche Sozialpflichtigkeit findet ihre eigentliche Begründung in der Sozialnatur des Menschen. Der Mensch ist demnach gleich-ursprünglich Individuum und Gemeinschaftswesen. Er ist an die Gemeinschaft gebunden mit seiner ganzen Existenz, seinem sozialen Aufstieg, seiner Arbeitskraft und seinem Eigentum. Die Sozialgebundenheit allen Eigentums ist daher nichts anderes als ein Widerschein der sozialen Natur des Menschen selbst. Das Eigentumsrecht nach diesem Verständnis hat die freie Verfügungsgewalt über Sachgüter zum Inhalt, aber entsprechend eingegrenzt durch die Menschenrechte aller. Die Sozialpflichtigkeit ist demnach dem Eigentum immanent und nicht eine erst nachträglich von außen her aufgebürdete „Hypothek“.

Für die erforderlichen raumpolitischen Globalplanungen der nahen Zukunft erhält die bodenrechtliche Sozialpflichtigkeit aktuelle Bedeutung. Hierbei werden die Planer und Kommunalpolitiker die gesellschaftspolitische Doppelseitigkeit dieser Sozialpflichtigkeit im Auge behalten müssen: einmal im Recht der Gesellschaft zur Umwidmung bestehender Nutzungsmöglichkeiten und damit häufig der Eigentumsverhältnisse, zum anderen in der erforderlichen sachgerechten Entschädigungspolitik zugunsten der Planungsbetroffenen gemäß dem rechtsstaatlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Die erforderliche gerechte Ausgleichspolitik verlangt, die Individual- und Sozialfunktion des Bodeneigentums in die Wertordnung unseres Sozialen Rechtsstaates einzubauen. Daß diese Wertordnung den möglichen Vorrang der Gemeinwohlbelange gegenüber Privatinteressen miteinschließt, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. 12. 1968 bestätigt. Dort heißt es: „Das gerade im Bereich der Eigentumsordnung immer aktuelle Spannungsverhältnis zwischen den Interessen des einzelnen und den Belangen der Allgemeinheit hat das Grundgesetz selbst dahin entschieden, daß im Konfliktfall das Wohl der Allgemeinheit den Vorrang vor der garantierten Rechtsstellung

des einzelnen haben kann und daß im äußersten Fall der Eigentümer die Entziehung des Eigentums an einem bestimmten Gegenstand dulden muß. Die Verfassung hat die Entscheidung dieser Konfliktsituation nicht dem Gesetzgeber überlassen, sondern selbst getroffen.“

3. Grundforderungen gerechter Ausgleichspolitik

Unsere Verfassung bekennt sich ausdrücklich zur Individual- und Sozialfunktion des Eigentums. Beide Funktionen gelten als integrierende Bestandteile der Wertordnung unseres sozialen Rechtsstaates. Die schwierige Ordnungsfrage liegt in der Gewichtung der beiden gleichwertigen Eigentumsfunktionen, also in der Vorrangfrage, wenn im Konfliktfall die Sachnotwendigkeiten des Gesamtinteresses den privatrechtlichen Ansprüchen der Eigentümer gegenüberstehen.

Für den Erfolg der anzusetzenden Ordnungspolitik ist insgesamt die Wiederherstellung und Erhaltung der Geldwertstabilität durch eine dementsprechende Wirtschaftspolitik ebenso wichtig wie der Ausgleich des zunehmenden Nachfrageüberhangs mit Hilfe eines erweiterten Baulandangebotes. Wie das Bundesverfassungsgericht betont, darf der nur begrenzt zur Verfügung stehende Boden nicht wie eine beliebige Marktware behandelt werden; die Interessen der Allgemeinheit beim Boden seien in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern (12. 1. 1967). Ebenso wird erklärt, daß für das Entschädigungsverfahren nicht unbedingt der durchweg überhöhte Verkehrswert für Bauboden die jeweilige absolute Untergrenze zu sein hat.

Die Vielschichtigkeit des Bodenproblems läßt ein ebenso differenziertes Maßnahmenbündel angezeigt erscheinen. Die einzelnen Vorschläge versprechen am ehesten Erfolg, wenn sie – entgegen utopisch-radikalen Forderungen – mit dem Grundgesetz vereinbar sind und wenn dadurch vornehmlich die Funktionsfähigkeit des gegebenen gesetzlichen Instrumentariums voll ausgenutzt bzw. durch entsprechende Novellierungen sichergestellt wird, im Bereich des gemeindlichen Planungsrechts und der Steuergesetzgebung ebenso wie in dem des Baubodenrechts.

Es besteht weitgehend Übereinstimmung darin, die einzelnen Maßnahmen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, um das durchaus marktkonforme Prinzip zu zentrieren, nämlich den Boden, der durch Bauungsplan zur Bebauung ausgewiesen ist, im Falle nicht realisierter vorgesehener Nutzung steuerlich so zu belasten, daß Bodenhortung zu teuer und damit unwirtschaftlich wird.

Nicht weniger wichtig ist das demokratische Prinzip der Gleichbehandlung und Gleichbelastung aller, wonach Planungsvorteile und Planungsnachteile gleichzubehandeln und ungerechtfertigte Privilegierungen einzelner auszuschalten sind. Wer ohne entsprechende Eigenleistung durch Interventionen der öffentlichen Hand feststellbare Vorteile erhalten hat, soll auch zur anteilmäßigen Kostenrückerstattung an die Allgemeinheit herangezogen werden. Dies geht nicht ohne eine flexible, den Preisbewegungen in bestimmten Zeitabschnitten anzupassende Einheitswertfestsetzung⁴).

Die Sorge, der Städtebau der Zukunft könnte auf Grund der gesetzlich geforderten Reprivatisierung durch übertriebene Parzellierungstendenzen unnötig erschwert werden, ist mehr als berechtigt. Aus diesem Grunde sind neue Formen der Reprivatisierung einzuführen, die grundstücksgleiche oder grundstücksähnliche Rechte miteinbeziehen, wie etwa: Wohnungseigentum, Wohnungserbbaurechte, Dauernutzungsrechte, Wertpapiere in Form von Sanierungsanteilscheinen, Kapital- und Grundstücksanteile von Immobilienfonds und andere mehr. Speziell für den langfristigen Sanierungsvorgang im Bereich der Stadtkerne bietet sich hier die Reprivatisierung in Form mittelfristiger Erbbaurechte an⁵). Der auf Arbeitnehmerseite verschiedentlich gemachte Vorschlag einer Modernisierung des Genossenschaftsrechtes durch stärkere Verdinglichung der Mitgliedschaft innerhalb der Genossenschaft verdient im Fächer möglicher Ordnungsmaßnahmen ebenfalls ernste Beachtung.

IV. Die Kirchen zur sozialen Ordnung des Baubodenrechtes

Die beiden Kirchen in der Bundesrepublik haben im Jahre 1973 ein gemeinsames Memorandum zur sozialen Gestaltung des Baubodenrechtes vorgelegt. Warum befassen sich die Kirchen, die von ihrem eigentlichen Auftrag her weder eine Gewerkschaft noch ein anderer Interessenverband sind, mit diesem sehr komplizierten Sachgebiet? Es wurde der Verdacht geäußert, es könnten rein taktische Prestigeüberlegungen gewesen sein, um auf diesem Wege verlorengegangenes soziales Ansehen zurückzugewinnen. Andere meinten, es seien vielleicht ökonomische Gründe, die die Kirchen als Großgrundbesitzer zur Stellungnahme veranlaßt haben.

1. Motive der kirchlichen Denkschrift

Die gemeinsame Denkschrift ist im Grunde nur zu verstehen und zu beurteilen im größeren Zusammenhang kirchlicher Stellungnahmen, Reformvorschläge und Aktionen zur Lösung der modernen sozialen Fragen insgesamt. Dieser Zusammenhang wird auf katholischer Seite in den Sozialenzykliken und sonstigen lehramtlichen Äußerungen sichtbar, evangelischerseits in den vielbeachteten Stellungnahmen der Sozialkammer.

Die soziale Ordnung des Baubodenrechtes ist ein Kernproblem der Bodenordnung, diese wiederum ein Teilbereich der umfassenden Raumordnungspolitik. Letztere ist heute und morgen für unsere expansive und mobile Industriegesellschaft von existentieller Wichtigkeit. Die Untersuchungen der beiden kirchlichen Arbeitskreise konzentrierten sich deswegen auf den Baubodenmarkt, weil dieser aufgrund seiner nur sehr mangelhaften Funktionsfähigkeit zu einem Angelpunkt aller Bau- und Sanierungsvorhaben geworden ist, die auf Bauboden angewiesen sind, und weil darüber hinaus die stellenweise unhaltbaren und provozierenden Zustände auf dem Bodenmarkt zu Testfällen für die Berechtigung des Eigentums an Grund und Boden insgesamt geworden sind. Wie im Vorwort der Denkschrift zu lesen steht, haben sich die Kirchen bei ihrer Stellungnahme

zur Frage einer Verbesserung des Baubodenrechts an ihrer Aufgabe orientiert, „das Verantwortungsbewußtsein für den benachteiligten Nächsten und für das Wohl aller zu schärfen“. Dabei gehe es nicht darum, irgendwelche Grundeigentümer anzuklagen, sondern auf die Mängel des geltenden Baubodenrechts und die daraus entstehenden Fehlentwicklungen hinzuweisen. Die Überwindung der Mißstände könne nur gelingen, wenn alle um Gerechtigkeit bemühten Kräfte unserer Gesellschaft zusammenwirken.

Der eigentliche Grund, warum sich die Kirchen mit tiefgreifenden Problemen der Gerechtigkeit im sozialen Rechtsstaat befassen, ist im speziellen Auftrag der Kirchen zu suchen, der sich auf den ganzen, unteilbaren Menschen bezieht, nicht aber nur auf seine religiöse Existenz. Die menschenwürdige Gestaltung unserer Lebensumwelt auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit für alle ist insofern auch ein ausgesprochen christliches Anliegen, als dadurch nicht nur die Würde und die Grundrechte des einzelnen berücksichtigt, sondern darüber hinaus zugleich auch die natürlichen Voraussetzungen für ein konsequentes Leben nach den zehn Geboten geschaffen werden.

Man braucht nicht Marxist zu sein, um zu begreifen, daß der Mensch als gesellschaftliches Wesen in seinem Selbstverständnis, seinen Lebensgrundsätzen und seiner Lebenshaltung bis hin zu seinem religiösen Glaubensvollzug nachhaltig durch die Umweltverhältnisse beeinflusst und geprägt wird.

Gegenüber rein sozialen Bestrebungen unterscheidet sich der Humanismus des Christentums, der sich ausdrücklich als ganzheitlicher, als „integraler“ versteht, letzten Endes jedoch dadurch, daß die Sozialreform nicht als Selbstzweck und Letztwert verstanden wird. Ihre Dienstfunktion für den ganzen Menschen als Leib-Seele-Wesen im Zusammenhang einer endzeitlichen Lebensauffassung und Weltanschauung rückt in den Vordergrund. Diese Motivation war für beide Kirchen durchschlagend.

2. Sozialethische Leitgedanken der Denkschrift

Der entscheidende Ansatzpunkt der Denkschrift und zugleich ihr wertvollster Beitrag zur Reform der Bodenordnung liegt in der konsequenten sozialethischen Wertung des Bodeneigentums, die sich wie ein roter Faden durch das Ganze hindurchzieht (Nr. 15 f., 22, 26 f.).

Jedermann weiß, daß einerseits die Kirchen eher alles andere sind als homogene Interessengruppen, daß andererseits das vorherrschende Wohlstandsdenken und die allenthalben feststellbare gesinnungsmäßige Zurückdrängung des Sozialethischen zugunsten des Privatrechtlichen vor dem Kirchenvolk nicht haltmachen.

Um so mehr wird man den Mut anerkennen müssen, mit dem hier die Kirchen den Vorrang gemeinnütziger Gesichtspunkte gegenüber dem beliebigen Verfügungsrecht einzelner Grundbesitzer unterstreichen, wenn es darum geht, die vitalen Bedürfnisse und die Sicherstellung humaner Lebensbedingungen für alle Bürger in Raumordnung und Städtebau zu gewährleisten. Dieser Vorrang wird gegenüber der widerrechtlichen Wah-

rung von Sonderinteressen „zum Schaden des Gemeinwohls“ bibeltheologisch, sozialetisch und verfassungsrechtlich unterbaut. Dem entspricht der dringende Appell an die Verantwortlichen, im Interesse des Ganzen und durchgreifender Maßnahmen die unerläßlichen persönlichen Opfer zu fordern, wie ihn Papst Paul VI. in einer Ansprache zum Ausdruck bringt (Nr. 22).

In der damit umschriebenen sozialetischen Integrierung des verfassungsmäßig garantierten privaten Eigentumsrechtes als Grundanliegen eines konsequenten, bei uns weithin unterentwickelten Sozialstaatsdenkens liegt der eigentliche ordnungspolitische Angelpunkt der gemeinsamen Erklärung. Das ist auch allgemein anerkannt worden.

Was an konkreten Maßnahmen zur Mobilisierung des Bodenmarktes, zur Novellierung des Planungsrechtes, der geltenden Steuergesetzgebung und des Baubodenrechtes angeführt wird, sind sachkundige und daher beachtenswerte Vorschläge, über die aber noch zu diskutieren sein wird. Sie sind im Grunde praktische Ableitungen aus dem zentralen sozialetischen Ordnungsansatz.

Die innere Verbindung zu den vorausgegangenen bibeltheologischen Ausführungen ergibt sich aus dem rechtverstandenen neutestamentlichen Liebesgebot. Es hat nicht Gefühlseligkeit zum Inhalt, sondern die unmißverständliche ständige Aufforderung, die Verbundenheit mit Christus, dem Erlöser, durch tatkräftige Verantwortung für den Mitmenschen als dem Bruder in Christus zu bewähren.

Aus dieser Verpflichtung leiten sich die von den Vertretern der evangelischen Ethik herausgearbeiteten drei „mittleren Prinzipien“ der „Distanz“, „Relativität“ und „Teilhabe“ ab. Sie sind insofern hilfreich, als sie insgesamt dem „irdischen“ Besitz den ihm zukommenden Stellenwert im Ganzen christlicher Weltdeutung einräumen:

kritische Distanz – weil Eigentum keinen „Letztwert“ besitzt und daher nicht „heilig“ ist;

Relativität – weil jeder Eigentümer nur Treuhänder Gottes ist und keine Eigentumsordnung absoluten Charakter haben kann;

Teilhabe für alle – als Bestätigung des allgemeinen Angewiesenseins auf das lebensnotwendige Gut und der damit verbundenen sozialen Verpflichtung jeglichen Eigentums.

3. Ordnungspolitische Grundforderungen der Denkschrift

Diese Begründung ist durchweg nach der Veröffentlichung der Denkschrift auch so verstanden und begrüßt worden. Um das Soll dieser Prinzipien auf die Bodenordnung anwenden zu können, bedarf es selbstredend einer gewissen geistigen Transformation, über die sich die Vertreter der Kirchen Gedanken gemacht haben. Die dabei zustande gekommenen rein praktischen Vorschläge zur Reform der Baubodenordnung stehen insgesamt unter folgenden Leitgedanken, die man thesenförmig so formulieren könnte:

a) Das Grundanliegen der fälligen Neuordnung liegt im gerechten ord-

nungspolitischen Ausgleich für alle, also in der erreichbaren ausgewogenen Verteilung der gesellschaftlichen Chancen, der Vorteile und der Lasten gegenüber ungerechtfertigter, provozierender Privilegierung einzelner oder begünstigter Minderheiten auf Kosten der Allgemeinheit.

b) Die Sachnotwendigkeit langfristiger Raumordnungspolitik, regionaler Strukturpolitik und örtlicher Infrastrukturmaßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des Ganzen und die Verantwortung für die kommende Generation begründen, haben im Konfliktfall den Vorrang vor privatrechtlichen Sonderinteressen.

c) Bei aller Anerkennung der Notwendigkeit überörtlicher Planung und langfristiger Gemeinwohlvorsorge sind dennoch die private Eigeninitiative, Entscheidungsfreiheit und Selbstbeteiligung, wie auch die kommunale Selbstverwaltung als wesentliche Elemente unserer freiheitlichen Ordnung weitmöglichst in ihrer Funktionsfähigkeit zu erhalten.

V. Problematik der Kommunalisierung im Baubodenbereich

Bietet die von verschiedenen Seiten in Betracht gezogene Kommunalisierung des Baubodens und die damit zusammenhängende Aufspaltung des Grundeigentumsrechtes in kommunales Obereigentum und privates, zeitlich befristetes Nutzungseigentum in der Hand „beliehener“ Bürger eine brauchbare Lösung dafür, den stagnierenden Baubodenmarkt gegen gemeinschädliche Spekulationen abzusichern?

Die Antwort auf diese grundsätzliche Frage ergibt sich aus dem Begriff des sozialen Rechtsstaates und aus unserem verfassungsmäßigen Eigentumsverständnis. Unser Grundgesetz räumt zwar die Möglichkeit einer entschädigungspflichtigen Sozialisierung ein (Art. 15), als generelle Lösung aber würde sie dem engverklammerten doppelten Wesensgehalt des verfassungsmäßigen Eigentumsverständnisses nach der individualrechtlichen und sozialethischen Seite hin nicht gerecht. Wie die Rechtsgeschichte bestätigt, war die für das altdeutsche Rechtsdenken gebräuchliche Rechtsfigur des „geteilten“ Eigentums aus den mittelalterlichen Lehnverhältnissen gewachsen. Andererseits wurde mit der Ablösung dieser hoheitlich geprägten Eigentumsauffassung einer gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen, die durch das Bewußtsein neuer Freiheitsrechte ausgelöst wurde. Dem Gestaltungswillen absoluter Fürsten wurden durch neue Rechte der Bürger Grenzen gesetzt. Ein äußeres Zeichen dafür war die Liberalisierung des Bodens.

Sollen und können wir die ganze Entwicklung wieder rückgängig machen und an Stelle des Fürstenabsolutismus einer Allzuständigkeit der Gemeinden bzw. einem ebenso problematischen Behördenabsolutismus, der den Eigentumsrechten der Bürger Grenzen setzt, das Wort reden?

Die für uns heute verbindliche gesellschaftliche Wirklichkeit ist der demokratische und soziale Rechtsstaat unserer Verfassung, nicht jedoch ein modifizierter sozialistischer Lehnstaat. Unsere Verfassung stellt uns die

Aufgabe, unter den Bedingungen der Industriegesellschaft eine Synthese zwischen Freiheit und sozialer Gerechtigkeit zu finden. Dieses rechtsstaatlich gebotene „finden“ kann nicht das Ergebnis generell-institutioneller und globaler Lösungsversuche sein, sondern setzt das ebenfalls von der Verfassung geforderte (Art. 14, 3) und vom Bundesverfassungsgericht unterstrichene gerechte Abwägungsgebot zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen der Bürger voraus. Bei jeder Inhalts- und Schrankenbestimmung der verschiedenen Eigentumsrechte sind unter Wahrung ihres Wesensgehalts die Individualinteressen und die Belange der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

Zudem würde das von Regierungsseite immer wieder herausgestellte gesellschaftspolitische Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung unglaublich, wenn ausgerechnet im städtischen Bereich durch die langfristig geplante Aufspaltung des Bodeneigentumsrechtes der Eigentumsbegriff in seinem Wesensgehalt ausgehöhlt wird. Darüber können auch gewisse Verklausulierungen und Beschwichtigungsversuche nicht hinwegtäuschen. Eine derartige Ordnungsmaßnahme wäre bereits vom Ansatzpunkt her verfehlt und problematisch.

Das hindert keineswegs daran, wie auch das Bundesverfassungsgericht unterstreicht, im Konfliktfall dem Wohl der Allgemeinheit den Vorrang zu geben. Aber wann der Konfliktfall wirklich gegeben ist und wie entschieden werden muß, das bedarf der Findung und der gerechten Abwägung. Der getroffene Entscheid muß zudem jederzeit – rechtsstaatlichem Denken gemäß – überprüfbar und wenn notwendig korrigierbar sein. Wer anders verfährt, verfälscht rechtsstaatlich gebotene Ausgleichspolitik.

Wie berechtigt kritische Vorbehalte gegenüber Kommunalisierungstendenzen sind, haben behördliche Spekulationsaffären gerade der jüngsten Zeit erneut bestätigt. Demnach ist es eine Illusion anzunehmen, die Kommunalisierung des Baubodens sei bereits eine Garantie für seine Gemeinnützigkeit. Welchen behördenamtlichen und parteipolitischen Manipulationen damit Tür und Tor geöffnet würde, liegt auf der Hand.

Die hierbei immer wieder ins Feld geführte Möglichkeit der demokratischen Kontrolle behördenamtlicher Tätigkeit hat erfahrungsgemäß in den bekanntgewordenen Skandalen fast ausnahmslos zu der nachträglichen Feststellung geführt, daß die nachgeprüften Machenschaften rechtlich nicht mehr rückgängig zu machen seien.

Woher will außerdem der Staat, wenn er für die Kommunalisierung entschädigungspflichtig ist, insgesamt die enorme erforderliche Entschädigungssumme hernehmen? Läßt sich zudem wirtschaftsverfassungsrechtlich gesehen ein so wichtiger Bereich wie der Bodenmarkt aus der freien Marktwirtschaft herauslösen und einer behördenamtlich-dirigistischen Zentralverwaltungswirtschaft unterstellen?

Die aktuelle gesellschaftspolitische Bedeutung der Bodenrechtsreform liegt im Kern darin, durch die konsequente Respektierung der verfassungsrechtlichen Individual- und Sozialfunktion des Eigentums die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Privateigentum als freiheitliche Kategorie einerseits sich durch provozierenden Mißbrauch nicht selbst

aufhebt und andererseits durch ideologisch begründete Sozialisierungstendenzen unter dem Vorwand der Gemeinwohlerantwortung in seinem Wesensgehalt nicht ausgehöhlt wird.

Anmerkungen

¹⁾ A. D. Thaer, Grundsätze der rationalen Landwirtschaft, Berlin 1809, § 2.

²⁾ Werner Pohl, Die Bodenfrage und der Städtebau. in: Die Neue Ordnung, 1971, S. 82 ff.

³⁾ H. K. Müller, Das ungelöste Bodenproblem als Störungsfaktor in der Sozial- und Wirtschaftsordnung, in: Fragen der Freiheit, F. 80/1970, S. 31.

⁴⁾ Werner Pohl, a. a. O., S. 89 ff.; Werner Ernst, Wirksame Mittel der Bodenpolitik. in: Raum und Gesellschaft morgen (Hrsg. E. Nawroth), Köln 1970, S. 154 ff.; O. von Nell-Breuning, Steuern als Instrumente der Bodenpolitik. in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Tübingen 1970, S. 313 ff.

⁵⁾ R. Scharnberg, Enteignung und Reprivatisierung zur Städtebauförderung, in: Raum und Siedlung, 1968, S. 93 ff.

Literaturübersicht

Edgar Nawroth (Hrsg.): Raum und Gesellschaft morgen. Bachem Verlag, Köln 1970.

Folker Schreiber (Hrsg.): Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums. Karl Krämer Verlag, Stuttgart 1969.

Verfassung Städtebau Bodenrecht. Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Enteignungsschädigung im Städtebau. Schriftenreihe der GEWOS. Verlag Hans Christians, Hamburg 1969.

Edgar Nawroth: Das Bodenrecht im Spannungsfeld zwischen Individual- und Sozialfunktion des Eigentums, in: Die Neue Ordnung, 1970, S. 416 ff.

Karl Kroeschell (Hrsg.): Grundeigentum – Inhalt und Schranken. Bonn 1971.

Edgar Nawroth: Das Bodeneigentum als privates Recht und soziale Verpflichtung – aus der Sicht der katholischen Soziallehre. in: Kirche im Dorf, Hamburg 1971, S. 23 ff.

W. Schweitzer: Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums – aus der Sicht der evangelischen Sozialethik ebda., S. 16 ff.

Werner Ehrenforth: Zur Reform des Bodenrechts. Neue Bodenordnung notwendig – aber wie? in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1971, S. 690 ff.

Oswald von Nell-Breuning: Besteuerung des Bodenwertzuwachses? in: Aktuelle Schriftenreihe, Sept. 1972. Franz Henrich, Walter Kerber (Hrsg.): Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. München 1972.

Julius Kardinal Döpfner, Landesbischof Dr. Hermann Dietzfelbinger (Hrsg.): Soziale Ordnung des Baubodenrechts. Trier 1973.

Peter Conradi, Hartmut Dieterich, Volker Hauff (Hrsg.): Für ein soziales Bodenrecht. Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Frankfurt 1973.

Zur Person des Verfassers

Dr. E. Nawroth, Dozent für Gesellschaftswissenschaft, Sozial- und Wirtschaftsethik an der Theologisch-Philosophischen Hochschule zu Walberberg und an der Theologischen Fakultät der Universität Trier; Schriftleiter der Neuen Ordnung.