Fragen der Freiheit

Januar/Februar 1993
Heft 220

Wohnungsfrage und Bodenfrage

Die deutschen Bodenreformer haben ihre Aufgabe erfüllt. In der »Verfassung des Deutschen Reiches« lautet

Artikel 155:

»Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staatswegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziel zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- oder Wirtschafts-Heimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikommisse sind aufzulösen.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalsaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.«

Damit könnte der Bund Deutscher Bodenreformer seinen Kampf beschließen. Mehr kann eine unabhängige Organisation schwerlich erreichen, als daß die Sätze, die sie als ihr Programm gefunden und verfochten hat, von einem ganzen Volke als »Grundrecht« in seine Verfassung aufgenommen werden. Nun ist kein Unterricht staatsbürgerlicher Art mehr möglich, von der ersten Hochschule bis zur kleinsten Dorfschule, in dem nicht die Bodenreform in ihrer ganzen Bedeutung erklärt und als deutsches Grundrecht vertreten werden müßte! Aber so hoch man solchen Erfolg auch schätzen muß – der Weg von der grundsätzlichen Anerkennung einer Wahrheit bis zu ihrer Übersetzung in Heim und Brot und Freiheit ist weit. Und die Bodenreform darf nicht müde werden, die Freunde unseres Volkes aufzurufen zu dieser – nun »verfassungsmäßigen« Arbeit!

Die »verfassungsgebende Nationalversammlung« hat in ihrer letzten Sitzung auch den ersten Schritt zur praktischen Erfüllung des Artikels 155 vollzogen, indem sie das »Reichsheimstättengesetz« annahm.

Adolf Damaschke

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 220

Januar/Februar 1993

seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Inhaltsverzeichnis

Seite

Eckhard Behrens
Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung . . 3–11

Roland Geitmann
Erbbaurecht in Ost und West – Bericht über ein innovatives Projekt – Teil I 12–32

Hugo Neise
Immer mehr Wohnungen? 33–53

Fritz Andres
Anmerkungen zu Neise: Immer mehr Wohnungen 54–56

Zeitgeschehen

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes geplant 57

Eckhard Behrens
Zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes 57–58

Buchbesprechungen

Otto Haag
Klaus Gutowski: Memorandum zu einer Neugestaltung des sozialen Lebens, getragen von einer menschenwürdigen Boden-, Geld- und Arbeitspolitik 59–60

Eckhard Behrens
SPD-Dokumentation »Reform der Bodenordnung« 60

Verzeichnis früherer Beiträge über die Neugestaltung der Bodenordnung in den *Fragen der Freiheit* 61–63

Die Mitwirkenden dieses Heftes 60
Tagungen des 1. Halbjahres 1993 58
Erbbaurechts-Tagungen mit der F. Ebert-Stiftung in 1993 63
Anzeige Gauke-Verlag 64

Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung

Eckhard Behrens)*

Eine gute Ordnung regelt nicht nur Konflikte zwischen dem Allgemeinwohl und Einzelinteressen, sie bemüht sich auch, sie von vornherein zu minimieren. Vor dieser Aufgabe scheinen viele hinsichtlich des städtischen Bodens schon resigniert zu haben. Wie Laokoon mit den Schlangen, so kämpfen die Stadtplaner mit den ökonomischen Interessen der Bodeneigentümer in ihrer Stadt und die Wirtschaftswissenschaften stehen uninteressiert abseits, als ginge sie das gar nichts an.

Die *Idee der Marktwirtschaft* besagt, daß die ökonomischen Interessen deswegen, aber auch nur insoweit von den Bürgern frei verfolgt werden dürfen, weil und soweit dabei der Wohlstand aller vermehrt und leistungsgerecht verteilt wird. Der *Grundsatz der Baufreiheit* der Bürger beugt der Langeweile im Stadtbild vor, ermöglicht kreatives architektonisches Schaffen, ergibt aber zweifellos nicht von selbst ein gutes Stadtbild. Ohne die ordnende Hand des Stadtplaners geht es nicht. Nur eine sorgfältige Analyse kann die Verbesserung des ordnungspolitischen Rahmens für erfolgreichere Stadtentwicklung vorbereiten. Hier sei ein Anfang gewagt.

1. Standortqualität – ein Suchprozeß der Stadtplanung

Jede Kommune möchte ein beliebter Standort für Wohnen und Arbeitsplätze sein. Sie muß die richtige Mischung von Wohnen und Arbeiten finden; sie muß unterschiedliche Wohnplätze und unterschiedlichste Arbeitsplätze haben und die richtige Mischung von all dem möglichst gut treffen - angepaßt an die Bedürfnisse der heutigen und der künftigen Bevölkerung. Das ist ein ständiger Suchprozeß, der Stadtplanung interessant macht.[1])

---

*) Erweiterte Fassung eines Referats vom 12. Nov. 1992 in der Erbbaurechtstagung des Deutschen Instituts für Urbanistik – Difu – in Berlin. Die ursprüngliche Fassung wird vom Difu in dessen Tagungsband veröffentlicht werden. Diesem Referat ging das von Fritz Andres »Wirtschaftliche Aspekte des Erbbaurechts« unmittelbar voraus, das bereits in *Fragen der Freiheit* – Heft 218 – Seite 39 bis 51 abgedruckt wurde.

[1]) Beate und Hartmut Dieterich, Grundlagen einer umwelt- und standortgerechten Städtebaupolitik, *Fragen der Freiheit* – Heft 213 – Seiten 5 bis 24

2. Das richtige Grundstück - ein Suchprozeß des Investors

Die Kommune entwickelt ihre Wohn- und Arbeitsplätze letztlich durch die freie Initiative ihrer Bürger, die sich zum Wohnen und/oder Arbeiten auf *bestimmten* Grundstücken niederlassen (müssen) und dort *Kapital* in Wohnhäuser oder Arbeitsplätze investieren, wie es ihren Bedürfnissen und Ideen entspricht. Die Bürger investieren ihr Kapital auf eigenes Risiko. Sie wollen deshalb ihre eigenen Vorstellungen baulich *möglichst kompromißlos* verwirklichen. Die Bürger sind daher daran interessiert, für ihre Investitionspläne ein jeweils möglichst *gut* geeignetes Grundstück zu finden. Wohlgemerkt: Wer sein Kapital in eine Investition riskiert, sucht meistens auch dann ein geeignetes Grundstück, wenn er schon eines hat. Es wäre Zufall, wenn das Grundstück, das er hat, schon das am Ort am besten geeignete wäre!

3. Der Boden wandert nicht zum besten Wirt

Heute besteht meist das Problem, daß der Investor an die geeigneten Grundstücke nicht herankommt, obwohl die Eigentümer sie nicht selber ordentlich nutzen. Aber keiner möchte seinen Boden verkaufen, denn er kann ja nicht darauf vertrauen, bei Bedarf ein geeignetes Grundstück zu finden. Der Boden wandert nicht beweglich genug zum besten Wirt (Bewirtschafter); der Boden ist zu immobil in unserer auf Vielfalt und Differenzierung angewiesenen Gesellschaft.

4. Die Folgen:

a. Es wird auf weniger geeigneten Grundstücken letztlich doch investiert, weil an die geeigneten nicht heranzukommen ist - das sind partielle Fehlinvestitionen, sie sind nicht optimal!
b. Es wird versucht, der Stadtplanung Zugeständnisse abzuringen für die Bebaubarkeit des eigenen Grundstücks, um es für die geplante Investi-tion geeigneter zu machen. Die Stadtplanung steckt häufig bei ihren wohlüberlegten kommunalpolitischen Zielen zurück, damit eine Investition überhaupt stattfinden kann, die in der Stadt eigentlich an eine andere Stelle gehört, für die sich dort aber kein Grundstücksangebot findet.

Man darf die Augen nicht davor verschließen: Die Stadtplanung wird von den Bodeneigentümern ständig von den Planungszielen abgedrängt, die sie als richtig erkannt hat. Dabei ist die Schwierigkeit der Bodeneigentümer, ein für ihre Investitionsziele besser geeignetes Grundstück zu finden, nur der *eine* Grund. Es gibt für die Beeinflußung der Stadtplanung durch die

Bodeneigentümer noch einen *anderen* Grund: Die von der Stadtplanung erlaubte Bodennutzung hat Einfluß auf den Bodenpreis. Viele Bodeneigentümer sind clever und einflußreich genug, bei der Stadtplanung zu erreichen, daß gerade *ihr* Grundstück die *höchste* Wertsteigerung erfährt!
Die einander widerstreitenden Interessen der Bodeneigentümer erfordern von der Stadtplanung Kompromisse, die allzuhäufig übel stinken! Eine gute Stadtplanung ist unter solchem massiven Interessendruck erfahrungsgemäß nicht möglich.

5. Der Bauleitplan ist da, »aber die Pferde saufen nicht«

Und ist ein Bauleitplan dann glücklich verabschiedet, dann wird er von den Bodeneigentümern nicht zügig verwirklicht, weil ihnen das Kapital oder die Organisationskraft für die erforderlichen Investitionen fehlt. Sogenannte Baulücken im erschlossenen Stadtgebiet sind die Folge. Nichtnutzung und vor allem – weniger auffällige – Mindernutzung sind die Folge. Baulandmangel wegen mangelnder Nutzung vorhandenen Baulandes! Es fehlt ein Verkaufsdruck. Die Gesellschaft toleriert heute eine viel zu unökonomische Bodennutzung. Das hat auch die weiterreichende ökologische Folge eines ständigen Drucks auf die Ausweisung zusätzlichen Baulandes, nur weil wir das vorhandene Bauland nicht optimal nutzen.

Das Verhalten der Bodeneigentümer ist für die Stadtplaner *unberechenbar*. Bürokratische Baugebote können nur ein allerletztes Mittel sein. Der Konflikt scheint unauflöslich zu sein zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an baldiger und vollständiger Verwirklichung ihrer demokratisch legitimierten Stadtplanung und der Freiheit der Bodeneigentümer als Investoren, die schließlich mit jedem Bauwerk Kapital riskieren müssen. Haben wir nicht längst resigniert?

6. Stadtentwicklung auf Bodeneigentum oder auf Erbbaurechten

Meine bisherigen Ausführungen galten denjenigen Städten, in denen die Bauten der Bürger auf Boden*eigentum* stehen. Was ist anders in Städten, in denen es *nur* Erbbaurechte gibt? Das ist natürlich eine Utopie, aber manches kann man sich nur an Denkmodellen klarmachen. Die näherliegende Realität werden wir in den Städten finden, die neben Bodeneigentum auch viele Erbbaurechte in ihrem Stadtgebiet haben. Dabei ist es für die nachfolgenden Ausführungen weitgehend gleichgültig, ob die Erbbaurechte von der Kommune oder von Kirchen oder gar privaten Kapitalanlegern ausgegeben wurden.

Das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. empfiehlt allen Städten in Ost und West, ihren Bestand an Erbbaurechtsgrundstücken planmäßig zu vermehren, indem sie systematisch bebaute und unbebaute Grundstücke kaufen und im Erbbaurecht wieder ausgeben.[1]) Bei Erbbauzinsen, die regelmäßig und marktgerecht angepaßt werden, sind für eine solche planmäßige Ankaufspolitik durchaus Mittel vorhanden. Bei besonders interessanten Grundstücksangeboten ist auch ein Vorgriff auf künftige Erbbauzinsen durch eine Kreditfinanzierung der Ankäufe kaufmännisch – und hoffentlich auch fiskalisch – zu rechtfertigen.

Im folgenden werde ich die Wirkungen von Erbbaurechten und Erbbauzinsen auf das Verhalten der Bodennutzer schildern. Dabei soll besonders hervorgehoben werden, welche Folgen dies für die Stadtplanung und ihre Umsetzung hat. Läßt sich mit konsequenter Erbbaurechtspolitik mittel- und langfristig eine *bessere* Standortqualität erreichen als bei Bodeneigentum?

7. Der Erbbauberechtigte investiert bald

Die Erbbauzinsen wollen erwirtschaftet sein. Dies ist nur möglich, indem das Grundstück *bald* so genutzt, also so bebaut wird, wie es die Bauleitplanung vorsieht. Ein Gewerbegrundstück wirft den Erbbauzins erst ab, nachdem das Fabrikgebäude steht, die Produktion läuft und verkauft werden kann. Ein Wohngrundstück wirft den Erbbauzins erst ab, wenn das Wohnhaus gebaut und vermietet ist oder der Selbstnutzer anderweitig Miete spart. Der Erbbauberechtigte muß *nicht* sofort mit dem Bau beginnen; er darf über den Zeitpunkt des Bauens selbst entscheiden; es ist in aller Regel nicht nötig, ihm den städtebaulich wünschenswerten Zeitpunkt der Realisierung seines Bauprojektes vorzuschreiben. Weder öffentlichrechtliche noch erbbaurechtliche Baugebote sind notwendig, wenn ein marktgerechter Erbbauzins gezahlt werden muß. Der sanfte, aber nachhaltige Druck der Erbbauzinsverpflichtungen führt dazu, daß unverzüglich gebaut wird; Juristen sagen »ohne schuldhaftes Zögern«.

8. Der Erbbauberechtigte nutzt den Bauleitplan voll aus

Der marktgerechte Erbbauzins ist nur zu erwirtschaften, wenn das Bauprojekt den Rahmen des Bauleitplans voll ausnutzt. Minderausnutzungen des Grundstücks – man könnte auch sagen »halbe Baulücken« – kann sich der

1) Die für diesen Zweck ausgearbeiteten Merkblätter über die zweckmäßige Handhabung des Erbbaurechts stehen auf Anforderung unentgeltlich zur Verfügung, solange unser Vorrat reicht; vgl. Fragen der Freiheit – Heft 219, Seite 79.

Erbbauberechtigte nur vorübergehend leisten, zum Beispiel, wenn er gute Gründe hat, sein Projekt nur in Bauabschnitten zu verwirklichen.

Der Markt bestimmt die Höhe der Erbbauzinsen immer nach dem Maß der *möglichen* Nutzung des Grundstücks. Die Stadtplanung wird im Bereich von Erbbaurechten also davon ausgehen müssen, daß die erlaubten Nutzungsmöglichkeiten nach kurzer Zeit voll verwirklicht werden. Sie muß daher die reizvollen Biotope, die sich auf Bodeneigentum in unvorhersehbaren Baulücken oft bilden, in Erbbaubereichen regelrecht als öffentliches Grün einplanen, weil es dort Baulücken allenfalls ganz kurzfristig geben wird.

Die Erbbauberechtigten verwirklichen auf ihrem Boden die Vorstellungen der Stadtplaner bald und vollständig. Die Erbbauberechtigten sind verläßliche, berechenbare Freunde der Stadtplaner.

9. Nur marktgerechte Erbbauzinsen füllen die Baulücken

Aus dem zuvor Gesagten folgt im Umkehrschluß, daß zu niedrige Erbbauzinsen die Bodennutzer für die Stadtplanung ähnlich unberechenbar machen, wie es die Bodeneigentümer sind. Bei nicht marktgerechten Erbbauzinsen, wird der Tendenz nach später und weniger gebaut als es die Stadtplanung zuläßt. Die Erbbauberechtigten sichern sich von vornherein *größere* Grundstücke, als sie unbedingt brauchen. Diese überhöhte Nachfrage wird letztlich dazu führen, daß *mehr* Bauland ausgewiesen wird, als städtebaulich zweckmäßig ist, wenn alle Wünsche nach Erbbaurechten erfüllt werden sollen. Die Erbbauzinsen begrenzen die Nachfrage nach Bodennutzungen nur dann auf das umweltverträgliche Maß, das der Stadtplanung vorschwebt, wenn sie *marktgerecht* festgesetzt werden.

Aber es muß auch betont werden, daß niedrige Erbbauzinsen immer noch besser sind, als gar keine Erbbauzinsen oder Bodeneigentum. Denn auch niedrige Erbbauzinsen wirken auf Dauer wenigstens etwas begrenzend auf die Bodennutzungswünsche. Bodenpreise wirken nur zum Zeitpunkt des Bodenkaufes begrenzend auf die Bodennachfrage. Sind die Bodenpreise erst einmal bezahlt, rechnet kaum noch ein Bodeneigentümer mit entgangenen Zinsen, wenn er die möglichen Bodennutzungen nicht ausschöpft. Er fühlt sich durch nichts auch nur im geringsten gedrängt, mögliche Nutzungen auch tatsächlich alsbald und möglichst vollständig zu realisieren.

10. Erbbaugrundstücke sollen immer im Angebot sein

In allen Stadtbezirken, in denen die bauliche Entwicklung nicht abgeschlossen ist und nach dem Willen der Stadtplanung weitergehen soll, soll-

ten Erbbaugrundstücke unterschiedlicher Größe jederzeit im Angebot sein. Nur so ist zu gewährleisten, daß Investoren jederzeit ein Erbbaugrundstück finden, das ihren Vorstellungen entspricht. Es kann nicht deutlich genug betont werden, von welch *hohem* Wert es für die Stadtentwicklung ist, wenn Investoren im Stadtgebiet genau das Grundstück finden, das voll zu ihrem Bauvorhaben paßt. Die Ideen der Investoren sind vielfältig. Nur ein jederzeit *vielfältiges* Bodenangebot kann gewährleisten, daß jederzeit unterschiedlichste Investoren-Ideen irgendwo im Stadtgebiet ohne übermäßige Kompromisse verwirklicht werden können.

Auch diese Bedingung guter Stadtentwicklung kann bewußt *geschaffen* werden, indem marktgerechte Erbbauzinsen die Nachfrage nach Erbbaurechten so stark *begrenzen*, daß der Markt nie ganz leergefegt ist. Bei zu niedrigen Erbbauzinsen werden einige Investoren beginnen, Erbbaurechte auf Vorrat zu erwerben, wie sie heute Bodeneigentum auf Vorrat erwerben – mit der Folge von Baulücken in beiden Fällen. Nur marktgerechte Erbbauzinsen sorgen dafür, daß Erbbaurechte erst dann erworben werden, wenn sie zum Bauen auch wirklich sofort gebraucht werden. Mit marktgerechten Erbbauzinsen läßt sich die Nachfrage nach Bodennutzungen so steuern, daß stets ein befriedigend vielfältiges Angebot an Erbbaurechten am Markt ist. Solange dieser Zustand gegeben ist, verlieren die künftigen Bauherren durch den Verzicht auf eigene Bodenvorratswirtschaft nichts. Sie können darauf vertrauen, in dieser Stadt *dann* ein für ihre Zwecke geeignetes Grundstück zu finden, wenn sie es brauchen.

Das *Marktgleichgewicht* zwischen Angebot von und Nachfrage nach Bodennutzungen ist mit marktgerechten Erbbaurechten herstellbar, aber nicht mit freien Preisen für Bodeneigentum. Zur Marktgerechtigkeit von Erbbauzinsen gehört ihre regelmäßige Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Die Gemeinde darf bei der gewiß nicht leichten Durchsetzung der Anpassung nicht erlahmen, sonst werden die Beharrungskräfte im Erbbaurechtsbestand zu groß. Es gehen dann zu wenig Erbbaurechte rechtzeitig an neue Nutzer über. Die Stadt muß infolgedessen mehr neues Bauland ausweisen, als ihr aus ökologischen oder anderen städtebaulichen Gründen lieb ist.

11. Die Stadtplanung wird vom Interessentendruck befreit

Die Stadtplanung bestimmt Art und Maß der Bodennutzungen und damit den möglichen Bodenertrag. Der mögliche Bodenertrag spiegelt sich unmittelbar im marktgerechten Erbbauzins oder bei Bodeneigentum über die Hebelwirkung des Kapitalzinses im Bodenpreis. Den Wert der von der Stadtplanung bestimmten Bodennutzung behält der Bodeneigentümer; der

Erbbauberechtigte muß den Wert der Bodennutzung bei marktgerechten Erbbauzinsen voll abliefern.

Nutzungs*einschränkungen* führen zu sinkenden Erbbauzinsen, Nutzungs*erweiterungen* führen zu steigenden Erbbauzinsen. Die Stadtplanung ist für den Erbbauberechtigten grundsätzlich einkommens*neutral*, soweit er sich den neuen Nutzungsbestimmungen anpassen oder auf ein anderes Erbbaugrundstück ausweichen kann. Der Erbbauberechtigte wird Änderungen der Bauleitplanung daher in der Regel nur solange problematisieren, bis für *ihn* klar ist, wie er als Investor mit den neuen Nutzungsbestimmungen klarkommt und ob der *neue* Erbbauzins die Änderungen der Nutzungsart und/oder des Nutzungsumfangs *marktgerecht* widerspiegelt.

Der Bodeneigentümer wird bei Nutzungseinschränkungen entschädigt, die Wertsteigerungen aus Nutzungserweiterungen verbleiben ihm allein. Die Folge ist der Interessentendruck auf die Richtung der Stadtplanung, der eingangs bereits geschildert wurde.

Je höher der Anteil der Erbbaurechte, umso leichter wird das Planen für die Stadt. Auch die Bodeneigentümer werden weniger störrisch sein, wenn sie erkennen, daß es in der Stadt stets ein verfügbares Angebot an Erbbaurechtsgrundstücken gibt, auf denen sie ihre Investitionsvorstellungen ungeschmälert und ohne Kampf mit der Stadtplanung realisieren können.

Die guten Wirkungen einer solchen Bodenpolitik zeigen sich nicht erst, wenn die überwiegende Zahl der Grundstücke im Eigentum der Stadt und im Erbbaurecht vergeben sind, sondern schon dann, wenn es der Stadt gelungen ist, in allen für die Stadtentwicklung wichtigen Stadtteilen Grundstücke unterschiedlicher Nutzungsart im Erbbaurechtsangebot zu haben. Entscheidend ist nicht die Zahl aller Erbbaurechtsgrundstücke, sondern die Zahl der aktuell angebotenen. Es kommt also in erster Linie darauf an, den Prozeß des Bodenankaufs und des Ausweisens immer wieder neuer Erbbaurechtsangebote in Gang zu setzen und in Gang zu halten. Dieser Prozeß kann rasch erlahmen, wenn die Erbbauzinsen niedrig festgesetzt und infolgedessen ein am Anfang zahlenmäßig geringes Angebot von einer übergroßen Nachfrage voll aufgesogen wird.

Nur mit Erbbauzinsforderungen, die als hoch empfunden werden, kann dafür gesorgt werden, daß ein Teil des Angebots länger verfügbar bleibt. Selbstverständlich darf diese Schraube nicht so weit überdreht werden, daß einzelne Grundstücke auch nach vielen Jahren noch nicht in die Nutzung übergegangen sind. In der Regel wird es aber nicht erforderlich sein, einmal festgesetzte Erbbauzinsforderungen zu ermäßigen, um ein Grundstück schließlich doch an den Mann zu bringen; denn die allgemeine Steigerung der Erbbauzinsen, die bei normaler Wirtschaftskonjunktur zu erwarten ist,

führt bei gleichbleibendem Angebot von allein zu einer relativen Verbilligung im Zeitablauf.

12. Nur interessenfreie Planung ist demokratische Planung

Die Mobilisierung der Bodennutzungen auf dem Weg zum besten Investor, zum besten Bewirtschafter des Bodens, ist schon die ganze ordnungspolitische Kunst, mit der man zu einer Stadtplanung kommen kann, die nicht mehr geheimnisvoll von Investorenwünschen ferngesteuert wird, sondern in offenen demokratischen Prozessen entschieden werden kann.

Aber es muß noch eine Warnung ausdrücklich ausgesprochen werden: Ermäßigungen der Erbbauzinsen aus Gründen der Wirtschafts- oder Kulturförderung oder der Sozialpolitik gefährden die volle städtebauliche Wirkung der Erbbaurechtspolitik. Damit auch subventionsbedürftige kulturelle oder soziale Einrichtungen den knappen städtischen Boden nur sparsam in Anspruch nehmen, sollen auch sie den vollen Erbbauzins an die Liegenschaftsverwaltung zahlen. Damit sie das können, kann ihnen die Gemeinde, solange sie die erwartete Arbeit leisten, mit Subventionen aus dem Kultur- oder Sozialetat helfen. Erbbauzinsen dürfen keine »politischen Preise« werden, wenn sie ihre unentbehrliche Steuerungsfunktion wirksam erfüllen sollen.

Die Demokraten müssen die Finger von den Erbbauzinsen lassen, wenn sie für die Stadtplanung freie Hand behalten wollen. Die wirtschaftlichen Fragen des Erbbauzinses kann der Markt *objektiv* regeln, *nachdem* das demokratisch verfaßte Stadtregiment in offenen, von wirtschaftlichen Interessen weit weniger als heute beeinflußten Planungsprozessen für jedes Grundstück Art und Maß der zulässigen Nutzung festgelegt hat. Dabei ist es möglich, mittelbar auf die Höhe der Erbbauzinsen Einfluß zu nehmen, indem planungsrechtliche Nutzungsbeschränkungen dafür sorgen, daß kulturelle Einrichtungen nicht gegen die Bodennachfrage gewerblicher Unternehmen konkurrieren müssen. Dadurch bleibt der wünschenswerte Wettbewerb kultureller Einrichtungen untereinander – auch um die günstigsten Grundstücke – immer noch erhalten.

Die Erleichterung der Stadtplanung durch die Anwendung des Erbbaurechts, die der Titel dieser Arbeit verspricht, wird also ökonomisch und nicht rechtlich bewirkt. Bekanntlich ist das Erbbaurecht vielfältigen Vertragsgestaltungen zugänglich. In die Erbbaurechtsverträge dürfen auch Regelungen aufgenommen werden, die an sich in die Satzungen des städtischen Baurechts gehören, die für Eigentümer und Erbbauberechtigte gleichermaßen gelten. Von einer Erbbaupraxis mit umfassenden Nutzungsbeschränkungen oder -auflagen, wie sie leider weit verbreitet ist,

wird hier ausdrücklich abgeraten, damit die Erbbaurechte für die Investoren nicht weniger interessant sind als das Bodeneigentum.

Die Baufreiheit des Investors ist für die Stadtentwicklung ein ebenso wertvolles Rechtsgut wie das Planungsrecht der Gemeinde. Die Baufreiheit durch die Erbbauverträge zu beeinträchtigen, wäre letztlich kontraproduktiv. Nutzungsbeschränkungen und -regelungen, die das öffentliche Baurecht nicht enthält, privatrechtlich über die Erbbauverträge durchzusetzen, ist von seltenen Ausnahmen (Verbot von Spielhöllen in sensiblen Stadtbereichen) abgesehen, grundsätzlich nicht sinnvoll. Das öffentliche Baurecht kann geänderten Bedürfnissen ohne Zustimmung der Betroffenen jederzeit angepaßt werden; Erbbauverträge sind nur mit beiderseitiger Zustimmung oder nach Zeitablauf änderbar. Es wurde weiter oben gezeigt, daß das Erbbaurecht bei ökonomisch richtiger Handhabung dazu führt, daß die Bauherrn geändertes Baurecht bald und vollständig durch Investitions-entscheidungen nachvollziehen. Das Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung bei richtiger Handhabung also nicht von der rechtlichen, sondern von der ökonomischen Seite. Es richtet die ökonomischen Interessen der Bauherrn auf die Ziele der Stadtplanung aus.

Nur die Befreiung der Stadtplanung vom harten Interessentendruck mittels umfassender marktorientierter Erbbaurechtspolitik kann zu besseren Planungsergebnissen, zu erfolgreicherer Stadtentwicklung im Interesse aller Bürger führen. Städte, die diesen Weg gehen, werden bald ein lebendigeres, attraktiveres Stadtbild und *keinen Mangel an Investoren* für Wohnen und Arbeitsstätten haben. Nur die Bodenspekulanten werden diese Städte fluchtartig verlassen. Sie werden noch lange andernorts reiche Betätigungsfelder finden. Sie werden deshalb kampflos gehen und ihren Boden vielleicht sogar an die Stadt verkaufen, die sie verlassen möchten.

Erbbaurecht in West und Ost

Bericht über ein Innovatives Projekt – Teil I

Roland Geitmann

Die Erbbaurechts-Initiative des Seminars für freiheitliche Ordnung hat einiges in Bewegung gebracht, u.a. auch mich. In den neuen Bundesländern auf dieses Instrument und die Erfordernisse sachgemäßer Handhabung hinzuweisen und dadurch zu einer sozial-gerechten Bodenordnung beizutragen, schien mir ein dringliches und vielversprechendes Vorhaben zu sein. Mich in dieses Projekt einzufädeln, war deshalb ein naheliegender Gedanke bei der Überlegung, welchem Thema ich nach neun Jahren Unterricht (Öffentliches Recht und Kommunalpolitik) an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl mein überfälliges Fortbildungssemester widmen sollte.

Da eine solche Praxiserkundung und -beratung, wie der selbstlose Einsatz der Vorstandsmitglieder des Seminars zeigt, mit erheblichem Reiseaufwand verbunden ist, riet mir das fürsorgliche Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg, die Sache als »Forschungs- und Entwicklungsvorhaben« zu konzipieren. Unter der Überschrift »Sachgerechte Ausgestaltung kommunaler Erbbaurechtsverträge« formulierte ich die zu behandelnde Frage: »In welcher Ausgestaltung ist die Vergabe von Erbbaurechten durch Kommunen eine geeignete Form, die Bodennutzung zu privatisieren?« Durch eingehende schriftliche Begründung und zahlreiche erläuternde Gespräche gelang es tatsächlich, hierfür aus dem vorwiegend für technische Neuerungen gedachten Schwerpunktprogramm »Innovative Projekte« zur Förderung der Fachhochschulforschung Mittel bewilligt zu bekommen sowie eine zeitweise Freistellung von meiner Lehrverpflichtung.

Weil ich mich bislang mit Fragen der Bodenordnung nur wenig und mit Zivilrecht schon seit Jahrzehnten kaum noch beschäftigt hatte, mußte ich mich erst einmal in die überaus komplizierte Materie des Erbbaurechts einarbeiten. Denn die Erbbaurechtsverordnung von 1919 bietet nur einen Rahmen, der erst durch Rechtsprechung und Literatur präzisiert und an manchen Stellen auch ausgedehnt wurde und für vielerlei vertragliche Ausgestaltungen, sowohl vernünftige als auch kurzsichtige, Raum bietet. Diesen – im Sachenrecht eigentlich atypischen – Gestaltungsspielraum können Gemeinden nutzen, um in möglichst vielen Einzelfällen das Recht am Boden so zu regeln, wie es eigentlich gesetzlich generell geordnet sein müßte. Das Erbbaurecht bietet – zumindest theoretisch und bei langfristig konsequenter Handhabung – die Chance einer Bodenreform von unten, die

leistungslose Bodenrenten der Gemeinschaft zufließen läßt und den Boden auf diese Weise der Spekulation entzieht.

Die praktischen Möglichkeiten hierfür beim Aufbau in Ostdeutschland auszuloten und, wenn möglich, ausdehnen und wahrnehmen zu helfen, war eine lockende Aufgabe. Dafür schien es mir ratsam, zunächst die westdeutsche Praxis, wenn auch nur exemplarisch, näher kennenzulernen (1.), bevor ich mich der Situation in den neuen Bundesländern zuwandte (2.). Eine kritische Betrachtung der Erbbaurechtskonzeption des Seminars folgt später in einem Teil II.

1. Erbbaurechtspraxis in einzelnen westdeutschen Städten

Von den vielen Kommunen, die nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages von 1989 Erbbaurechte vergeben haben, wählte ich solche aus, die dabei besonders umfangreiche Erfahrungen sammelten: Lübeck mit rd. 9500 Erbbaurechten, Wolfsburg (5900), Hamburg (5700), Kaiserslautern (3800) sowie Freiburg (1500). In Wolfsburg und Kaiserslautern konnte ich von Fritz Andres geknüpfte Kontakte fortsetzen. Leiter und Mitarbeiter der städtischen Liegenschaftsämter gaben mir bereitwillig Auskunft.

Gemessen an der idealtypischen Erbbaurechtskonzeption des Seminars mit einerseits eigentumsähnlich freiem Nutzungsrecht und andererseits marktgerechtem Entgelt ist die bisherige Praxis ernüchternd und unbefriedigend. Dies liegt zum einen an der Entwicklung des rechtlichen Rahmens, insbesondere an Beschränkungen für die Anpassung des Erbbauzinses, im übrigen an mangelnder Akzeptanz bei den Beteiligten.

a) Ausgangslage

Der Erbbauzins orientiert sich richtigerweise am realen Kapitalzins (4–5 %), liegt also um den Inflationsausgleich unter dem nominellen Kapitalzins (z.B. 8 %), weil der Boden im Unterschied zum Geld im Wert erhalten bleibt. Dieser (kurzfristige) finanzielle Vorteil für die Erbbauberechtigten bereitet den Gemeinden als Grundstückseigentümern zunächst eine finanzielle Durststrecke, weil sie für einen an Stelle des Verkaufserlöses aufgenommenen Kredit höhere Zinsen zahlen müssen, als sie Erbbauzinsen einnehmen. Durch zunehmende Finanznöte sehen sich Kommunalpolitiker deshalb immer stärker in Richtung Verkauf gedrängt (so in Kaiserslautern und Freiburg). Denn die erhofften finanziellen Vorteile für die Gemeinden und die Allgemeinheit stellen sich mittelfristig nur ein, wenn die Erbbauzinsen tatsächlich während der Vertragsdauer marktgerecht angepaßt werden.

Eine solche Anpassung schien § 9 II 1 Erbbaurechtsverordnung (ErbVO) zunächst auszuschließen, wo es heißt, daß der Erbbauzins nach Zeit und Höhe für die ganze Erbbauzeit im voraus bestimmt sein muß. Nachdem dies angesichts von Inflation und steigenden Grundstückswerten immer unhaltbarer wurde, konzedierte der Bundesgerichtshof im Jahr 1956 (BGHZ 22, 220 ff.), schuldrechtlich eine Anpassungsregelung zu vereinbaren. Die Welle steigender Erbbauzinsen in der Folgezeit veranlaßte den Gesetzgeber im Jahr 1974, durch § 9 a ErbVO für den Wohnungsbereich eine Obergrenze einzuziehen. Danach muß sich das Erhöhungsverlangen im Rahmen der »allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse« halten, wobei Änderungen der Grundstückswerte außer Betracht bleiben. Diese Regelung interpretierte der Bundesgerichtshof so, daß im Wohnungsbereich das arithmetische Mittel von Lebenshaltungs- und Einkommensindex Obergrenze der Erbbauzinsanpassung ist.

Da sich im Laufe der Jahrzehnte nicht nur Rechtslage und Bodenwerte veränderten, sondern auch die Praxis, haben Kommunalverwaltungen heute ein buntes Nebeneinander unterschiedlichster Fallgruppen zu bewältigen: Neben Verträgen aus neuerer Zeit mit unterschiedlichen Erbbauzinsen und Anpassungsklauseln für Wohnen, Gewerbe und gemeinnützige Einrichtungen stehen Altverträge ohne Anpassungsklauseln, für die der Bundesgerichtshof eine Anpassung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage (§ 242 BGB) ermöglichte, aber nur im Rahmen des § 9 a ErbVO, also nach wie vor auf der Basis niedriger und längst überholter Bodenwerte. Dies erklärt die oft extrem unterschiedlichen Erbbauzinsen bei gleichwertigen Grundstücken (in Kaiserslautern z.B. zwischen 0,01 und 6,80 DM/qm).

Nur bei marktgerechtem Erbbauzins wird vermieden, daß Erbbaurechte Spekulationsobjekt werden. Nur dann wird der bodenordnungspolitische Zweck voll erreicht, die Bodenrente der Gemeinschaft zuzuführen und den Bodenmarkt zu mobilisieren. Wegen § 9 a ErbVO kann die Kommune dies allenfalls bei gewerblicher Nutzung praktizieren, nicht jedoch im Wohnungsbereich. Dort hat der Erbbauberechtigte durch den unter Marktwert bleibenden Erbbauzins einen Vorteil, der ihn eventuell von sparsamer Inanspruchnahme abhält und den er bei Verkauf des Erbbaurechts durch einen entsprechend höheren Kaufpreis realisieren kann – es sei denn, daß sich die Stadt als Grundstückseigentümerin in diesem Moment einschaltet und eine marktgerechte Anpassung des Erbbauzinses durchsetzt.

Andererseits übersteigt auch der nur entsprechend dem Lebenshaltungskostenindex angepaßte Erbbauzins etwa ab dem 20. Jahr den Kreditzins für den Bodenwert bei Vertragsbeginn. Daraus entsteht das eigentliche Dilemma des Erbbaurechts, daß es beide Seiten unbefriedigt läßt, solange der Kauf als Alternative und Vergleichsmaßstab bleibt: Die Gemeinde ist fi-

nanziell zu Beginn im Nachteil, solange der Erbbauzins unter dem Kreditzins liegt, wobei oft zusätzliche Ermäßigungen gewährt werden. Trotzdem sieht sich der Erbbauberechtigte zunehmend benachteiligt, weil er auf lange Sicht mehr bezahlen muß als beim Kauf, ohne Eigentümer zu werden. Auch langfristig wirklich vorteilhaft würde das Erbbaurecht für ihn erst, wenn die Gemeinden Eigentümer aller Grundstücke sind und die Einnahmen aus Erbbauzinsen wieder an die Nutzer zurückverteilen könnten, wie es das Seminar als ferne Perspektive vorschlägt, so daß das Entgelt (abzüglich der Verwaltungskosten) lediglich einen Ausgleich bildet zwischen den Viel- und Wenignutzern. Solange Erbbauzinsen dafür verwendet werden müssen, um die anfängliche Durststrecke der ausgebenden Gemeinde und weiteren Grunderwerb zu finanzieren, erbringen die Erbbauberechtigten eine Vorleistung für eine langfristig gerechtere Bodenordnung. Es ist die Frage, ob dies durch kleine Schritte von unten gelingen kann.

Solange Gemeinden Kauf und Erbbaurecht wahlweise anbieten und keine langfristige Perspektive sichtbar wird, sind Spannungen unausweichlich, weil den Eigentümern steigende Bodenwerte zuwachsen und den Erbbauberechtigten nicht. Es ist nur allzu verständlich, daß Druck auf die Kommunalpolitiker ausgeübt wird, bei den Erbbauzinsen entgegenzukommen oder die Grundstücke zu verkaufen, womit die Chancen für eine langfristig vernünftige Bodenordnung schwinden. Aus dem oft gequälten Lavieren der Städte ergibt sich eine entsprechend breite Palette unterschiedlicher, wechselnder und letztlich unbefriedigender Kompromisse.

b) Handhabung

Die älteste und breiteste Erbbaurechtspraxis hat die Hansestadt Lübeck, die schon während Geltung der spärlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs, also vor der Erbbaurechtsverordnung von 1919, damit begann, das Errichten von Eigenheimen durch Ausgabe von Erbbaurechten zu günstigen Konditionen zu fördern. Noch heute wird während der ersten Jahre der Erbbauzins ermäßigt, weswegen zwei Drittel der Grundstücksbewerber sich für diesen Weg entscheiden, zumal sie die Möglichkeit haben, das Grundstück später dann trotzdem noch zu erwerben (allerdings zum dann gültigen Verkehrswert).

Für den gewerblichen Bereich spielt das Erbbaurecht eine auch quantitativ nennenswerte Rolle nur in der Stadt Wolfsburg (mit etwa ein Zehntel der Erbbaurechte). Die Stadt erhielt im Jahr 1955 aufgrund eines Erstausstattungsvertrages über 1 500 ha, gliederte später 20 Umlandgemeinden ein und ist heute dank weiterer Grundstückskäufe Eigentümerin von rund 5 000 ha mit 25 000 Wohneinheiten auf Erbbaurechtsbasis.

In allen untersuchten Städten steht die Investitionsförderung als Zweck der Erbbaurechtspraxis im Vordergrund. Deshalb wird Erbbaurecht in aller Regel wahlweise neben Kauf angeboten. Einen allgemeinen Verkaufsstop gab es nur in den 70er Jahren, so in Wolfsburg, Hamburg, Lübeck und Kaiserslautern; in Freiburg fordern die Grünen dies zur Zeit für ein neues Baugebiet. Das bodenordnungspolitische Ziel, durch Erbbaurecht die Bodenrente abzuschöpfen, ist weitgehend Theorie geblieben und heute kaum noch im Bewußtsein.

Wichtiger ist den Städten neben der Investitionsförderung die städtebauliche Einflußnahme, die sie sich als Grundstückseigentümer vom Erbbaurecht versprechen. In bestimmten, eng abgegrenzten Kern- und Problemgebieten sowie dort, wo öffentlicher Bedarf entstehen könnte, vergeben insbesondere Hamburg und Wolfsburg ausschließlich Erbbaurecht, um nach Ablauf der Vertragszeit wieder über die Grundstücke verfügen zu können und weil es, so die Einschätzung in Wolfsburg, zumindest psychologisch leichter sei, ein Erbbaurecht nötigenfalls auch schon vorher zurückzuerwerben. Die in Lübeck übliche Generalklausel des »öffentlichen Interesses« als Heimfallgrund wird von der Verwaltung zu Recht als »nicht durchsetzbar« angesehen und sollte deshalb lieber gestrichen werden.

Die tatsächliche Realisierung der erhofften Investition sichern sich alle fünf Städte – im Gegensatz zum Mustervertrag des Seminars – durch detaillierte Bauverpflichtungen, deren Nichteinhaltung als Heimfallgrund gilt. Lübeck verlangt sogar einen Finanzierungsnachweis. In der Regel legen die Städte darüber hinaus bauliche Unterhaltungspflichten, Zustimmungsvorbehalte für Veräußerung, Belastung, bauliche und Nutzungsänderungen sowie fragwürdige Besichtigungsrechte der Grundstückseigentümerin fest. Spätestens beim letzten Punkt kann man den früheren Notar und jetzigen Ersten Bürgermeister Hamburgs Voscherau verstehen, wenn er angesichts solcher Zumutungen von »Knebelungsverträgen« spricht, die er als Nutzer nicht unterschreiben würde.

Auffallend flexibel und differenziert sind die Städte hingegen beim Erbbauzins: Bei gemeinnützigen Einrichtungen oder zur Investitionsförderung (z.B. bei sozialem Mietwohnungsbau) oft ermäßigt (z.B. auf 2 % des Verkehrswerts in Lübeck), bei Eigenheimbau 4 % oder – im Vergleich zum Zinssatz der Bausparkassen schon nicht mehr attraktiv – 5 %, bei gewerblicher Nutzung z.T. höher (Freiburg 6 %, Kaiserslautern 6,5 %, Lübeck 7 %).

Bei der Anpassung des Erbbauzinses gehen die Städte unterschiedliche Wege. Freiburg, Kaiserslautern und seit 1984 auch Lübeck vereinbaren eine am Lebenshaltungskostenindex orientierte Wertsicherungsklausel. Ähnlich wie es Lübeck bis 1984 praktizierte, sichert sich die Stadt Hamburg beim dinglichen Erbbauzins einen Spielraum von 12 % des Verkehrswerts, for-

dert schuldrechtlich jedoch nur 5 %, um dieses Entgelt dann nach Lebenshaltungskostenindex anzupassen, bis die 12 % etwa nach 20 Jahren ausgeschöpft sind, so daß der Erbbauzins ab dann nominell fest bleibt und im Wert absinkt.

Ganz schlechte Erfahrungen hat die Stadt Wolfsburg gemacht, die 1964 bei gewerblichen und gemischt genutzten Grundstücken begann, die Erbbauzinsen gemäß Bodenwertsteigerungen anzuheben. Diese und weitere Aktionen lösten Wellen von Protesten und Gerichtsverfahren aus. Das Ergebnis dieses langjährigen Verschleißprozesses war schließlich 1980, den Erbbauzins nur noch im Falle des Verkaufs (bzw. bei Konkurs oder Zwangsversteigerung des Erbbauberechtigten) anzupassen. Damit verzichtet die Stadt nicht nur auf nennenswerte Einnahmen, sondern macht das Erbbaurecht zum Spekulationsobjekt. Manche Erbbauberechtigten in der Innenstadt können ihren jährlichen Erbbauzins mit einer Tagesmieteinnahme bezahlen. Die Folgen eines derart verzerrten Marktes sind sichtbar: Einzelne zentrumsnahe Grundstücke bleiben schwach genutzt (z.B. für Bauhof, Lager und Garagen), weil der ökonomische Druck für effektive Nutzung fehlt. Daß unbebaute Flächen für künftige Generationen eine Chance sind, ist angesichts von Öde an Stelle von gestalteten Innenstadträumen ein schwacher Trost. Eine weitere Folge ist, daß die Stadt im Bedarfsfalle für den vorzeitigen Rückerwerb des Erbbaurechts den halben Grundstückspreis (zuzüglich Bauwert) zahlen muß, obwohl sie Eigentümerin ist.

Die Tatsache, daß im Verkaufsfalle der Vorteil eines unter Marktwert liegenden Erbbauzinses mitverkauft und bezahlt wird, hat in Freiburg und Kaiserslautern zu einer interessanten Handhabung geführt, nämlich durch Drohung mit dem vertraglich eingeräumten Vorkaufsrecht die Anpassung des Erbbauzinses an den aktuellen Bodenwert (oder zumindest 75 % desselben, so in Freiburg) durchzusetzen. Die Folge ist dann freilich, daß z.B. für Wohnungserbbaurechte in einem Gebäude unterschiedliche Erbbauzinsen gezahlt werden.

Zwecks vorzeitiger Einnahmebeschaffung und Entlastung der Erbbauberechtigten von Erhöhungsrisiken praktizieren manche Städte die einmalige Ablösung des Erbbauzinses (so in Hamburg und Wolfsburg) oder machen diese sogar zur Pflicht (so in Hamburg bei Geschoßwohnungsbau). Damit entfällt freilich auch die vom Seminar erhoffte städtebauliche Wirkung eines laufenden und marktgerecht angepaßten Nutzungsentgelts.

Als Entschädigung bei Beendigung des Vertrages bieten Hamburg und Lübeck nur zwei Drittel des Bauwerts, Freiburg und Wolfsburg dagegen den vollen Wert. Letztere Regelung kann die Auslaufprobleme des Erbbaurechts verschärfen, die gelegentlich (so in Berlin-West) als noch weit gewichtiger beschrieben werden als die Probleme während der Vertragsdauer. Verlänge-

rung (in Freiburg mit je nach Nutzungsdauer gegenüber dem aktuellen Bodenwert ermäßigtem Erbbauzins) oder Neuabschluß sind häufige Lösungen oder – aus finanziellen Gründen – leider der Grundstücksverkauf. Die Möglichkeit, Quartiere völlig neu zu bebauen, blieb bislang Theorie.

Nicht unerheblich ist der Arbeitsaufwand, und zwar nicht nur bei Abschluß, Verlängerung und Erneuerung der Erbbaurechtsverträge, sondern vor allem auch für deren laufende Verwaltung (Berechnung der Erbbauzinsen, Wahrnehmung der – unnötig umfangreichen – Grundstückseigentümerrechte usw.). Allein für die laufende Verwaltung benötigt die Hansestadt Lübeck mit ihren 9 500 Erbbaurechten vier Angestellte.

Auf die Frage, ob sie den Gemeinden in den neuen Bundesländern die Anwendung des Erbbaurechts empfehlen könnten, sind die Einschätzungen meiner Gesprächspartner unterschiedlich, in Lübeck und Wolfsburg eher positiv, und zwar zum Zwecke der Investitionsförderung (wobei das Erbbaurecht im Wohnungsbereich sogar für unentbehrlich gehalten wird); in Hamburg eher einschränkend: Erbbaurecht nur in eng begrenzten Gebieten, insbesondere bei öffentlichen Vorbehaltsflächen, so die Meinung des Leitenden Regierungsdirektors Wittern, Abteilungsleiter für Rechts- und Grundsatzfragen bei der Hamburger Liegenschaftsverwaltung, der vor 20 Jahren als entschiedener Freund des Erbbaurechts antrat und durch praktische Erfahrungen sehr zurückhaltend wurde.

2. Erfahrungen in den neuen Bundesländern

Zwölf Wochen werde ich am Ende des mir zur Verfügung stehenden halben Jahres in den neuen Bundesländern verbracht haben. Nachdem ich mich in vielen Gesprächen zunächst selbst sachkundig machte, verschob sich der Schwerpunkt in der zweiten Hälfte darauf, die gewonnenen Erkenntnisse an interessierte VerwaltungsmitarbeiterInnen weiterzugeben (siehe unten c) und d)). Meine Gesprächspartner waren vor allem städtische Liegenschaftsämter, aber auch die Kommunalaufsicht bei Landratsämtern und Landesinnenministerien, kommunale Verbände und Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung. Aufschlußreich war auch die Tagung »Das Erbbaurecht – geeignetes Instrument kommunaler Boden- und Baupolitik?« des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin am 12.11.92 mit über 50 Teilnehmern aus Ost und West.

Durch Besuche in 16 Liegenschaftsämtern konnte ich Einblick gewinnen in die komplizierte Bodenrechtssituation in östlichen Städten. Den von Fritz Andres beackerten Großraum Berlin sparte ich bewußt aus und begab mich in die Provinz. Da ich als gebürtiger Mecklenburger meine Reisen im Nor-

den begann, lagen fünf Ziele in Mecklenburg-Vorpommern, nämlich Rostock, Stralsund, Greifswald, Güstrow und Wismar. Vier Städte besuchte ich im Land Brandenburg: Potsdam, Brandenburg, Cottbus und Falkenberg/Elster und fünf in Sachsen-Anhalt: Magdeburg, Halle, Dessau, Merseburg und Wittenberg; außerdem Erfurt/Thüringen und Meißen/Sachsen.

Nur in wenigen Fällen waren die vom Seminar versandten Merkblätter auch tatsächlich an die damit befaßten Liegenschaftsämter gelangt. Dennoch fand ich – nach schriftlicher oder zumeist nur telefonischer Terminvereinbarung – offene Türen und spürbares Interesse, insbesondere an dem Erbbaurechts-Mustervertrag. Die Nachfrage hiernach steigerte sich deutlich, nachdem mehrere kommunale Landesverbände in ihren Mitteilungen einen zweiseitigen Hinweis auf diese Aktion veröffentlichten.

a) Rechtsentwicklung

Das Rechtsinstrument des Erbbaurechts ist östlichen Liegenschaftsverwaltungen nicht völlig fremd. Denn zum einen gibt es in manchen Städten noch Erbbaurechte aus der Vorkriegszeit (so z. B. in Rostock, Wismar, Halle und Wittenberg); diese Rechte blieben auch unter dem seit 1976 geltenden Zivilgesetzbuch der DDR bestehen und konnten bei Eigenheimen auf volkseigenen Grundstücken in unbefristete Nutzungsrechte umgewandelt werden (§ 5 Einführungsgesetz).

Zum anderen ist es Kennzeichen des einstweilig noch fortgeltenden Zivilgesetzbuchs (ZGB), Eigentum an Grundstücken und Gebäuden in viel breiterer Anwendung als nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch zu trennen und zwecks Bebauung Nutzungsrechte an Grundstücken zu vergeben. Im Verhältnis zu dem offenen und durch privatrechtlichen Vertrag frei und vielfältig ausfüllbaren Rahmen des Erbbaurechts sind diese Nutzungsrechte gesetzlich typisierte und in Entstehung und Inhalt vereinfachte unbefristete Rechte, die behördlich verliehen, durch Genossenschaften zugewiesen oder vertraglich vereinbart wurden und nur beschränkt und mit Genehmigung übertragbar waren.

Das größte Anwendungsfeld für (behördlich) verliehene Nutzungsrechte an volkseigenen Grundstücken (§§ 287–290 ZGB) belegten die Arbeiter- und die Gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften (AWG und GWG). Auch Einzelbürgern verlieh der Rat des Kreises Nutzungsrechte zum Bau eines Eigenheims. Nutzungsrechte im Wohnungsbereich waren unentgeltlich, auch das gem. §§ 291–294 ZGB (durch Genossenschaften) zugewiesene Nutzungsrecht an genossenschaftlich genutzten Bodenflächen zur Errichtung von Eigenheimen auf dem Lande. Der Vermessung bedurfte es in allen diesen Fällen nicht. Das Privateigentum an genossenschaftlich be-

nutzten Bodenflächen blieb rechtlich unberührt, konnte jedoch nicht mehr wahrgenommen werden.Unentgeltlich waren auch die Nutzungsrechte landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften selbst, die gem. LPG-Gesetz Eigentümer der von ihnen bestellten Gebäude wurden und dies trotz Wegfalls der Nutzungsrechte einstweilen auch geblieben sind. Die zuvor genannten Nutzungsrechte bestehen hingegen fort (Art. 231 § 5 I EGBGB). Neben den verliehenen (und auch im Grundbuch zu vermerkenden) und den zugewiesenen Nutzungsrechten gab es *vertraglich vereinbarte;* zum einen für (volkseigen) betriebliche Bauten auf nicht volkseigenen Grundstücken gem. § 459 ZGB, wobei der Vertrag notfalls von der VEB-Gebäudewirtschaft als staatlich eingesetztem Zwangsverwalter für den im Westen befindlichen Eigentümer abgeschlossen wurde; zum anderen für Wochenendhäuser und andere der Erholung und Freizeitgestaltung dienende »Baulichkeiten« (§§ 296, 312 ff. ZGB). Wegen der beengten Wohnungen haben diese »Datschen« für Lebensstil und -qualität in den östlichen Bundesländern eine überragende Bedeutung (ca. 2–2,5 Mio). Eine begrenzte Lebensdauer unterstellend behandelt das ZGB sie als »bewegliche Sachen«. Das durch Vertrag begründete miet- bzw. pachtähnliche Rechtsverhältnis zwischen Nutzer (und Eigentümer der Baulichkeit) und Grundstückseigentümer richtet sich bis auf weiteres nach ZGB (Art. 232 § 4 I EGBGB).

Weil der Einigungsvertrag die meisten dieser Nutzungsrechte übernahm (für landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften gilt als Sonderregelung das Landwirtschaftsanpassungsgesetz) und ihre Anpassung an das Bürgerliche Gesetzbuch aufschob, ist große Unsicherheit entstanden. Die schon unter der Modrow-Regierung eingeräumte Möglichkeit für Nutzungsberechtigte, Grundstückseigentum zu Ramschpreisen zu erwerben, war in großem Umfang wahrgenommen worden (in Rostock z.B. für 2,– bis 6,– DM, z.T. für Grundstücke, die heute 1000,– DM/qm wert sind). Dieser Ausverkauf wird inzwischen von den Liegenschaftsverwaltungen lebhaft bedauert, zumal Forderungen nach Gleichbehandlung und politischer Druck noch heute viele Städte zu Billigverkäufen nötigen (u.a. Dessau und Wittenberg). Erfurt verlangt von (unentgeltlich) nutzungsberechtigten Eigenheimern bis 500 qm 2,– bis 4,– DM, darüber hinaus 25,– bis 45,– DM, während der Marktwert bei 100,– bis 300,– DM liegt. Bei Weiterverkauf muß allerdings der Mehrerlös an die Stadt abgeführt werden. Die Stadt Wismar verlangt immerhin den halben Verkehrswert mit Möglichkeit nachträglicher Anpassung an die ausstehende gesetzliche Regelung.

In bezug auf vertragliche Nutzungsrechte für »Datschen« und andere Baulichkeiten, die schon jetzt i.d.R., wenn auch sehr geringes, Entgelt kosten, hat der Einigungsvertrag die Bundesregierung ermächtigt, durch Verordnung eine angemessene Gestaltung der Nutzungsentgelte zu regeln. Für

die verliehenen und zugewiesenen Nutzungsrechte ist in Kürze der Entwurf des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes zu erwarten. Diese Nutzungsrechte werden voraussichtlich in Erbbaurechte umgewandelt mit erst langsam und begrenzt einsetzendem Erbbauzins. Leider wird ein Ankaufsrecht ins Auge gefaßt, wobei der Preis wohl maximal 50% des Verkehrswerts betragen wird. Das Eigentumsdenken, so scheint es, wird sich bedauerlicherweise auch für diese große Fallgruppe durchsetzen.

b) Mögliche Anwendungsbereiche

Während nach dem Kommunalvermögensgesetz der DDR vom Juli 1990 nahezu das gesamte volkseigene Vermögen den Kommunen zufallen sollte, wurde diese Zuordnung durch den Einigungsvertrag erheblich eingeschränkt, in einem Punkt (kommunale Rückgabeansprüche) allerdings auch erweitert. Danach stehen den Kommunen folgende Grundstücke zu:

– volkseigene Grundstücke, die unmittelbar kommunalen Aufgaben dienen (Verwaltungsvermögen, Art. 21 Einigungsvertrag, EinV), z.B. Polikliniken und Altenheime;

– bestimmte Teile des Finanzvermögens (Art. 22 EinV), insbesondere

  - die Grundstücke der volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft (VEB Gebäudewirtschaft, VEB Kommunale Wohnungswirtschaft, Art. 22 IV EinV)
  - die Grundstücke der Wohnungsgenossenschaften (Protokollnotiz 13),
  - Grundstücke mit Ein- oder Mehrfamilienhäusern in der Rechtsträgerschaft der ehemaligen kommunalen Räte,
  - volkseigene Grundstücke, für die (am 3. 10. 90) Wohnungsbau mit Baubeginn bis 1994 vorgesehen war,
  - volkseigene Grundstücke mit Wochenendhäusern u.ä.,
  - für Gewerbeansiedlung (am 3. 10. 90) vorgesehene volkseigene Grundstücke,
  - volkseigene Grundstücke, die das Land aus seinem Anteil den Gemeinden überläßt (Art. 22 I 4 EinV).

– Grundstücke, welche Gemeinden zwischen 1945 und dem 3. 10. 90 einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft unentgeltlich zur Ver-

fügung gestellt haben (kommunale Rückgabeansprüche gemäß Art. 21 III und 22 I 7 EinV).

Eine vordringliche Aufgabe kommunaler Liegenschaftsverwaltung war es zunächst, in mühsamer Bestandsaufnahme nach dem Vermögenszuordnungsgesetz entsprechende Anträge zu stellen, über welche die Treuhandanstalt bzw. die zuständige Oberfinanzdirektion bisher erst teilweise entschieden hat.

Innerhalb der Kommunen liegt die Kompetenz für Grundstücksvergaben – abgesehen von »einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung« – bei den Gemeindevertretungen (21 III h Kommunalverfassung vom Mai 1990), was die Arbeit in größeren Städten schwerfällig macht, sofern sie sich daran halten (nicht so z.B. die Stadt Halle, die Grundstücksvergaben bis zu bestimmten Wertgrenzen auf den Liegenschaftsausschuß bzw. die Verwaltung delegiert hat). In dieser nicht ganz unbegründeten Zuständigkeitsbarriere liegt die Chance, die Bedeutung der Bodenpolitik zu erkennen und nach grundsätzlicher Erörterung Richtlinien zu beschließen, die auch dem Erbbaurecht eine angemessene Rolle zusprechen. Daß so etwas politisch in der Luft liegt, zeigt Art. 40 I der Brandenburgischen Verfassung, wonach Landesgrundstücke vorrangig in Pacht oder Erbbaurecht zu vergeben sind.

Entsprechende Anläufe haben bisher nur wenige Kommunalparlamente gemacht: Angestoßen und getragen von Bündnis 90 und SPD hatte die Gemeindevertretung der Stadt Meißen schon im Herbst 1990 den Beschluß gefaßt, Grundstücke nur im Erbbaurecht zu vergeben. Dies stieß bei Investoren und Banken auf zunehmende Vorbehalte, die auch das Seminar im April 92 mit Jobst von Heynitz letztlich nicht beheben konnte. Dazu dürfte beigetragen haben, daß der für das Sanierungsgebiet ausgearbeitete Erbbaurechts-Mustervertrag auf Wunsch der Gemeindevertretung unglückliche Bindungen für Investoren enthielt (insbesondere Belegungsrechte und Fortführung der Mietverträge betreffend) und es nicht gelang, ihn entsprechend der Empfehlung des Seminars zu »entleeren«. Angesichts mangelnder Akzeptanz des Erbbaurechts beschloß die Gemeindevertretung am 20. 8. 92, Grundstücke wahlweise auch zu verkaufen. Damit ist nach Einschätzung des Liegenschaftsamtsleiters das Erbbaurechtskonzept gescheitert; bisher sei kein einziger Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen worden.

Günstiger war die Entwicklung in der Stadt Brandenburg, wo es schon im Mai 1990 Inhalt der Koalitionsvereinbarung wurde, Grundstücke vorrangig im Erbbaurecht zu vergeben, und tatsächlich inzwischen schon zahlreiche Erbbaurechtsverträge abgeschlossen wurden – trotz Aufnahme inhaltlicher Bindungen für die Investoren. In Greifswald löste das 1. Merkblatt des Seminars eine Grundsatzdiskussion im Senat aus. Dessen positive Haltung

zum Erbbaurecht stieß jedoch in der Gemeindevertretung und bei Investoren auf Widerstand und konnte nicht aufrechterhalten werden. Die Empfehlung der Verwaltung an die Stadtverordneten lautet jetzt: Grundsätzlich verkaufen, nur ausnahmsweise Erbbaurecht.
Einige potentielle Anwendungsbereiche lohnt es sich genauer anzusehen:

(1) Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsbaugesellschaften

Von den ca. 6,8 Mio. Wohnungen in den neuen Bundesländern gehörten über 40 % den volkseigenen Betrieben der Wohnungswirtschaft (VEB Kommunale Wohnungsverwaltung/-wirtschaft bzw. VEB Gebäudewirtschaft), zumeist in Plattenbauweise errichtete Wohnsilos mit den bekannten Mängeln im Wohnungszuschnitt, bei Schall- und Wärmedämmung, Installation und Unterhaltung. Der Einigungsvertrag übertrug diesen Wohnungsbestand samt Schulden den Kommunen und verpflichtete sie, ihn »unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft« zu überführen (Art.22 IV EinV).

Die meisten Städte vollziehen dies in der Form, daß sie *Wohnungsbaugesellschaften* (GmbH) gründen mit der Stadt als einziger Gesellschafterin und den Wohnungsbestand – einschließlich Grundstücken und Schulden – als Kapital einbringen. Kleinere Städte, z.B. Meißen, wählen auch die Form des Eigenbetriebs.

Zum Teil stehen die Gebäude noch heute auf privaten Grundstücken, weil die volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft zuletzt von Grunderwerb absahen, nachdem sie früher zumindest noch Pfennig-Beträge pro qm gezahlt hatten. Jetzt sehen sich die Städte bzw. ihre Wohnungsbaugesellschaften genötigt, diese Grundstücke für 30,– DM und mehr nachträglich zu erwerben.

Im Verhältnis zwischen Stadt und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften das Erbbaurecht anzuwenden, wurde nirgends ernsthaft erwogen. Die hierfür vom Seminar vorgetragenen Gründe (siehe FdF Heft 214, S. 50 ff.) waren nicht durchgedrungen; das entsprechende im Mai 1992 an Oberbürgermeister und Fraktionsvorsitzende von 625 Städten gerichtete Schreiben samt Merkblättern war bei den städtischen Liegenschaftsämtern in der Regel unbekannt.

Noch schwieriger ist die Situation bei den rd. 760 *Wohnungsbaugenossenschaften* mit 1,1 Mio. Wohnungen (= 16% des Wohnungsbestands). Die Grundstücke, an denen die Wohnungsbaugenossenschaften bislang ein unbefristetes und unentgeltliches Nutzungsrecht haben, sind gemäß Proto-

kollnotiz Nr. 13 zum Einigungsvertrag ebenfalls auf die Kommunen übergegangen, wobei es dort heißt:

»Der . . . . Grund und Boden . . . soll letztlich in das Eigentum der Wohnungsgenossenschaften unter Beibehaltung der Zweckbindung überführt werden.«

Daß auch dieser Privatisierungsauftrag nach Wortlaut (»soll«, »letztlich«, »unter Beibehaltung der Zweckbindung«), Sinn, Entstehungsgeschichte und Zusammenhang mit Art. 22 IV EinV durchaus Spielraum läßt für die Anwendung des Erbbaurechts, haben Fritz Andres und Jobst von Heynitz in ihrer oben genannten Veröffentlichung des Seminars eingehend dargelegt und ist durch einen Aufsatz von Hermann Butzer (DtZ 1992, S. 265 ff.) nochmals bekräftigt worden. Das Präsidium des Deutschen Städtetags hat sich ebenfalls zugunsten des Erbbaurechts ausgesprochen (siehe FdF Heft 215, S. 60 f.).

Die Wohnungsbaugenossenschaften und ihr Verband beharren demgegenüber auf Eigentumsübertragung, und zwar allenfalls zu einem symbolischen Preis von 1,– DM/qm. Für diese Forderung können sie sich inzwischen auf eine Verlautbarung des Bundesbauministeriums stützen, wonach das Erbbaurecht den Privatisierungsauftrag nicht erfülle (Infodienst Kommunal Heft 58). In diesem Sinne hatte sich schon im März '92 das Innenministerium Thüringen geäußert. Für Eigentumsübertragung des Bodens und Kaufpreisermäßigung um 70 % und mehr haben sich auch die Innenministerien Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ausgesprochen. Die Innenminister von Brandenburg und Sachsen-Anhalt werden davon voraussichtlich insofern abweichen, als sie eine Erbbaurechtslösung bei Einverständnis beider Seiten für zulässig erachten, was diesem Weg wohl praktisch keine Chance läßt.

In den meisten Städten sind die Würfel bereits gefallen, z.T. schon im Jahr 1991, und zwar zugunsten des Verkaufs, unentgeltlich (Potsdam) oder zu symbolischem Preis (in Halle und Dessau 1,– DM, in Rostock und Wittenberg 2,– DM, Meißen 4,– DM); manchmal differenziert nach Frei- und überbauten Flächen, so in Erfurt (3,– bzw. 10,– DM/qm) und Stralsund (0,50 DM bzw. 2,50 DM). Greifswald bietet einen Nachlaß von 25 % bis 75 % vom Verkehrswert. Einige Städte verlangen die Abführung des Mehrerlöses bei Weiterverkauf (so Stralsund und Halle), andere fordern Belegungsrechte (Halle). Rostock hat sich in einem Rahmenvertrag ein Rückkaufsrecht bei Zwangsversteigerung vorbehalten sowie öffentliche Vorbehaltsflächen von der Eigentumsübertragung ausgenommen.

Manche Städte sind noch unentschieden (z. B. Cottbus, Wismar und Schwedt). Nur einige Städte versuchen es mit dem Erbbaurecht. In diesem Sinne haben die Stadtverordneten von Magdeburg sich schon im Dezember

1991 entschieden, während die Verwaltung inzwischen zum Verkauf tendiert. Auch Güstrow denkt an Erbbaurecht.

Am entschiedensten war bislang die Stadt Brandenburg. Nach Vorberatung in vier Ausschüssen (Liegenschaften, Bauwesen, Finanzen und Hauptausschuß) beschloß die Stadtverordnetenversammlung am 26. 8. 92, den Wohnungsgenossenschaften die Grundstücke nur im Erbbaurecht zu übertragen, und zwar auf 50 Jahre. Der Erbbauzins soll ausgehend von 5 % des Verkehrswerts je nach Sanierungsbedarf und für Belegungsrechte ermäßigt bzw. erlassen werden (0 % Erbbauzins bei 30 % Belegungsrechten). Die Verwaltungsvorlage hierfür war erstellt worden auf der Grundlage der Empfehlungen des Deutschen Städtetags und des Seminars für freiheitliche Ordnung. Die Arbeiterwohnungsgenossenschaft fordert nach wie vor Eigentum und bietet inzwischen 12,50 DM für überbaute Flächen und 2,50 DM für Freiflächen, was im Unterschied zu der angebotenen Erbbaurechtslösung alsbald die Mietpreise steigen ließe und den Investitionsspielraum der Genossenschaft einengen würde.

(2) Erbbaurechte bei Grundstücken von öffentlicher Bedeutung

Punktuell wird das Erbbaurecht von vielen Städten angewendet, wenn Grundstücke jetzt oder eventuell künftig einem öffentlichen Zweck dienen oder wegen ihrer Lage von öffentlichem Interesse sind. Dies ist der Fall z.B. bei der Privatisierung von Altenheimen, Bildungseinrichtungen und Sportstätten (Halle, Magdeburg, Dessau, Cottbus) oder bei Campingplätzen (Rostock). Gründe des öffentlichen Interesses sprechen für das Erbbaurecht im Hafengebiet Rostock und Wismar, (eventuell nur Pacht), an Seen (Neustrelitz, Erfurt) und im Stadtpark (Magdeburg). Bisweilen sind es historische Zweckbindungen von Sondervermögen (Stiftungen), die das Erbbaurecht nahelegen (Wismar, Stralsund). In allen diesen Fällen legt sich das Erbbaurecht deshalb nahe, weil es die Möglichkeit bietet, über öffentliches Baurecht hinausgehende Bindungen festzulegen – entgegen der Tendenz des Seminar-Entwurfs. Bei öffentlichen Einrichtungen in privater Trägerschaft wird zudem der Erbbauzins oft ermäßigt, statt gesondert zu subventionieren, was die Steuerungswirkung des Erbbauzinses erhalten und die Tatsache der Subvention transparent und revisibel machen würde.

In anderen Fällen soll das Erbbaurecht den späteren Zugriff auf das Grundstück erleichtern, weil öffentlicher Bedarf entstehen könnte, z.B. für Straßenbau oder Schulerweiterung. Für diese Fallgruppe der »öffentlichen Vorbehaltsflächen« stehen auch andere Instrumente zur Verfügung, das

Vorkaufsrecht und notfalls die Enteignung, zumal unwahrscheinlich ist, daß das Erbbaurecht im richtigen Zeitpunkt ausläuft.

(3) Erbbaurecht bei Grundstücken aus kommunalem Bestand

Angesichts des in der Regel bereits ausgereizten Kreditspielraums der Kommunen und der bei Vergabe von Erbbaurechten im Anfang kaum vermeidlichen finanziellen Durststrecke stellt sich das Erbbaurecht als Alternative zum Verkauf praktisch nur bei Grundstücken, die der Kommune bereits gehören, und nicht bei solchen, die sie erst noch erwerben muß. Leider werden darüber hinausgehend Haushaltslöcher mit Grundstücksverkäufen gestopft. Für eine langfristige Bodenvorratspolitik ist der Druck der Gegenwartsprobleme anscheinend einstweilen noch zu groß. Für eine breitere Anwendung des Erbbaurechts müßten also mehrere Dinge zusammenkommen:

· günstige Ausstattung mit Grundstücken,

· kein finanzieller Druck in Richtung rascher Verkaufserlöse,

· Einsicht in die Vorteile konsequenter Erbbaurechtspolitik.

Praktische Ansätze zu breiter Verwendung des Erbbaurechts zeigt die Stadt Brandenburg, die bei gewerblicher Ansiedlung, insbesondere im Innenstadtbereich nur Erbbaurechte vergibt, und zwar mit dem Ziel, sich langfristig eine solide Einnahmequelle zu sichern. Beim Eigenheimbau fürchtet die Stadt dagegen den Verwaltungsaufwand und sieht sich auch dadurch zum Verkauf genötigt, weil den bisher (unentgeltlich) Nutzungsberechtigten die Grundstücke auf Wunsch günstig verkauft werden.

Chancen für eine breite Anwendung des Erbbaurechts bestehen auch in Stralsund. Die alte Hansestadt hatte aus säkularisierten Stiftungen und Klöstern auf Rügen 10000 ha, auf Hiddensee 600 und im Landkreis 4000 ha, die nach 1945 enteignet wurden und die die Stadt zurückerwartet. Der sozialen Zielsetzung der Stiftungen und Klöster entsprechend sollen diese Ländereien, soweit sie bebaut und bebaubar sind, im Erbbaurecht vergeben werden.

Auch kleinere Städte und Gemeinden machen gelegentlich vernünftige Bodenpolitik, so die Stadt Malchow in Mecklenburg mit Bürgermeister Stein, der mit seiner Vorliebe für das Erbbaurecht allerdings bei Banken und Notaren auf Zurückhaltung stößt. Chancen für das Erbbaurecht bestehen

auch bei stadtnahen Gemeinden, die genügend Grundstücke und Investoren haben und von denen inzwischen manche bedauern, Grundstücke vorschnell (und zu billig) verkauft zu haben.

Häufig läuft der Grunderwerb jedoch an den Kommunen vorbei, indem Investoren und Makler, z.B. für Verbrauchermärkte, Bürogebäude und Wohnanlagen, geeignete Grundstücke ausfindig machen (vorzugsweise durch Überfliegen), von Privat erwerben und dann der Kommune entsprechende Planungen erfolgreich nahelegen (so z. B. in Dessau).

(4) Investitionsvorranggesetz

Der Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung« mußte sich in vielen Fällen investitionshemmend auswirken, sofern man nicht Gelegenheit bot, aussichtsreichen Investitionsplänen den Vorrang einzuräumen. Wenn man sich einen Alteigentümer vorstellt, der vor allem Affektionsinteresse am Grundstück hat, aber wenig Möglichkeiten zu sinnvoller Investition, und demgegenüber einen fähigen, aber vielleicht kapitalschwachen Investor, sollte man annehmen, daß dieser Situation gerade das Instrument des Erbbaurechts gerecht werden könnte. Ärgerlicherweise war diese Lösung bei Formulierung der Vorfahrtsregelung für Investitionen in § 3 a Vermögensgesetz vergessen worden. Das Investitionsvorranggesetz vom Juli 1992 nennt nun richtigerweise auch das Erbbaurecht (§ 2 I Nr. 2). Gegenüber der Veräußerung ist das Erbbaurecht für den Alteigentümer sogar das mildere Mittel, so daß es nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eigentlich vorgezogen werden müßte. Dem versucht § 3 III Investitionsvorranggesetz in verfassungsrechtlich problematischer Weise zu begegnen.

Befragt man allerdings die Praktiker, werden dem Erbbaurecht im Rahmen des Investitionsvorranggesetzes nicht viele Chancen eingeräumt. Für die meisten Gesprächspartner war der Gedanke überhaupt neu. In Magdeburg und Dessau wurde geschätzt, daß ein Drittel der Alteigentümer selbst investieren möchte und zwei Drittel (oft alte Leute oder ungeteilte Erbengemeinschaften) nur Geld sehen wollen und kein Interesse an der Mühe eines langfristigen Erbbaurechtsverhältnisses haben. In Brandenburg dagegen wurde das Erbbaurecht in diesem Zusammenhang bereits angewendet. Den Kommunen dürfte dies umso leichter fallen, als sowohl Verkaufserlöse als auch Erbbauzinsen ohnehin nicht an sie, sondern auf ein Sonderkonto fließen, bis über die Ansprüche des Alteigentümers entschieden ist.

Immerhin fand mein Vorschlag Zustimmung, das Erbbaurecht wenigstens ins Gespräch zu bringen und als Testfrage zur Unterscheidung zwischen Investoren und Spekulanten zu verwenden.

c) Praxisberatung

Durch die Merkblätter des Seminars und meine sich allmählich ansammelnden Erfahrungen gestalteten sich die Gespräche zunehmend zu einem für beide Seiten ergiebigen Geben und Nehmen.

Meinen Gesprächspartnern fehlte häufig eine aufgabengemäße Ausbildung oder längere Berufserfahrung oder beides. Die Liegenschaftsverwaltung ist für die Kommunen in den neuen Bundesländern eine weitgehend neue und rechtlich wie kommunalpolitisch außerordentlich schwierige Aufgabe, die nach der Wende Menschen mit den unterschiedlichsten fachlichen Voraussetzungen gestellt wurde: Ingenieure, Ingenieurökonomen, Diplomgärtner und -landwirte, Tierärzte, westliche Juristen ohne Berufserfahrung und auffallend viele Frauen, zumindest als weitere Mitarbeiterinnen.

Ein westlicher Liegenschaftsprofi wie Herr Klimaschewski in Wismar ist die Ausnahme. Problemfälle sind dagegen leider die Regel, wie jenes Grundstück, das die Treuhand an einen neuen Eigentümer übertragen hat, obwohl die Stadt einen Restitutionsanspruch geltend macht; außerdem ist ein Alt-Erbbaurecht aus der Vorkriegszeit angemeldet und bestehen Nutzungsrechte aus der DDR-Zeit, also vier sich ausschließende Ansprüche.

Frauen, insbesondere berufsunerfahrene Westjuristinnen, nutzten die Gelegenheit für Einzelfallberatung gern. In Potsdam half der Hinweis auf das Teilerbbaurecht gem. §§ 1 I, 30 Wohnungseigentumsgesetz. In Merseburg will eine westdeutsche Firma aus dem Zech'schen Palais am Schloßpark angeblich mit 40 Mio. DM ein Holiday-Inn-Hotel machen, aber nicht einmal die vorhandene Gebäudesubstanz bezahlen, sondern verlangt Einbeziehung derselben in den Erbbauzins, der lediglich an den Lebenshaltungskostenindex angepaßt werden soll und dies auf der Basis eines zu niedrigen Bodenwerts. Bei einem so heiklen Projekt sind im Gegensatz zum Musterentwurf des Seminars planerische Vorarbeiten, denkmalpflegerische Klärung und ein Finanzierungsnachweis erforderlich, weshalb ich dazu riet, zunächst nur einen Vorvertrag abzuschließen und Einzelfragen vertraglicher Absicherung mit Jobst von Heynitz zu besprechen.

Die Stadt Falkenberg/Elster hat dank engagierter »Feierabendarbeit« vieler Bürger am Kiebitzsee ein reizvolles Naherholungsgebiet geschaffen. Neben zahlreichen öffentlichen Einrichtungen (Campingplatz, sanitäre Gebäude, Gaststätten, Spiel- und Sportplätze usw.) gibt es zwei Bungalow-Siedlungen mit insgesamt 155 Parzellen, deren Nutzer jetzt mehrheitlich auf Grundstückserwerb drängen (mit Kaufpreisvorstellungen von 1,– DM/qm). Bislang zahlen sie ca. 150 DM pro Parzelle im Jahr (zuzüglich Gebühren für die Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen). Die Ein-

nahme von ca. 1 Mio DM (beim Verkehrswert von 30,– DM/qm) käme der Stadt in ihrer Finanznot sehr zustatten. Andererseits ist zu befürchten, daß Eigentümer die jetzt noch offene parkähnliche Landschaftsgestaltung durch Zäune zerstören. Auch gilt es zu verhindern, daß die Bungalows leerstehende Zweit- oder Drittwohnungen reicher Wessis werden.

Das Erbbaurecht wäre hier eine für alle Beteiligten günstige Lösung. Es verbessert die Rechtsstellung der jetzigen Nutzer, die ein – im Unterschied zu den Rechten aus §§ 312 ff. ZGB – beleihbares, veräußerliches und vererbbares Recht erhalten und andererseits nicht vor dem Zwang stehen, sofort einen erheblichen Kaufpreis aufbringen zu müssen. Andererseits könnte die Stadt Gestaltungs- und Nutzungsbindungen festlegen, solange ein Bebauungsplan bzw. eine Gestaltungssatzung fehlt; auch könnte sie durch angepaßten Erbbauzins – im Rahmen des § 9 a ErbVO – langfristig mehr Einnahmen erzielen als bei Verkauf und sanften Druck auf intensive Nutzung (ggf. durch Vermietung) ausüben, da ihr an leerstehenden Zweitwohnungen nicht gelegen sein kann.

d) Schulung

Die Flexibilität des Erbbaurechts erweist sich bei mangelnder Erfahrung der Vertragspartner, der Notare, Grundbuchsachbearbeiter und Banken gleichzeitig als erheblicher Nachteil dieses Instruments: Die vielfältigen Möglichkeiten, diese langfristigen Verträge auszugestalten, erschweren diesen Weg. Ein Kaufvertrag ist einfacher und selbst dann, wenn er ungeschickte Festlegungen enthält, bald vergessen. Ungünstige Regelungen eines Erbbaurechtsvertrages verfolgen die Verantwortlichen jahrzehntelang. Hinzu kommen der Arbeitsstau und die Personalengpässe bei Grundbuchämtern und bei der Vermessung. Sonderformen wie das Teilerbbaurecht, das Gesamterbbaurecht (Erbbaurecht an mehreren Grundstücken) und das Untererbbaurecht können helfen – sofern die Beteiligten diese Möglichkeiten kennen.

Es besteht deswegen Bedarf an Schulung, die im Rahmen grundsätzlicher Überlegungen zur Bodenordnung über das Instrument des Erbbaurechts, seine sachgemäße vertragliche Ausgestaltung und die Lösung praktischer Probleme informiert. Die Vorstandsmitglieder und Freunde des Seminars haben in dieser Richtung Beachtliches geleistet, durch eigene Veranstaltungen, als Referenten in Seminaren des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Friedrich-Ebert-Stiftung und auf Bürgermeister-Dienstbesprechungen insbesondere in den Landkreisen um Berlin sowie auf Einladung von Stadtverwaltungen und einzelnen Fraktionen.

An dieser Bildungsarbeit konnte ich mich durch meine Freistellung beteiligen: u.a. als Referent bei zwei mehrtägigen Seminaren der Friedrich-

Ebert-Stiftung in Anklam für Mecklenburg-Vorpommern und in Gierstädt für Thüringen und auf Einladung der Stadtverwaltungen Stralsund, Potsdam, Dessau, Schwedt und Hettstedt.

Für den ländlichen Raum bewährte sich die Methode von Fritz Andres, die Kommunalaufsicht bei den Landratsämtern anzusprechen, auch wenn in vielen Landkreisen selbstorganisierte Versammlungen der Bürgermeister, Amtsdirektoren oder der kommunalen Verbände die Bürgermeister-Dienstbesprechungen abgelöst haben. In insgesamt 14 Landkreisen (von 57 angeschriebenen) kamen auf diese Weise ein- bis achtstündige Seminare mit Bürgermeistern und interessierten Verwaltungsmitarbeitern zustande, so in Rathenow, Prenzlau (hier auch für benachbarte Landkreise), Pasewalk, Waren, Rostock, Wismar und Altenburg; für Januar und Februar 93 sind Seminare verabredet in Aschersleben (auch für Nachbarkreise), Zerbst, Köthen, Wittenberg, Gera, Bautzen und Glauchau. Einen weiteren Termin in Saalfeld übernahm Jobst von Heynitz.

In Vertretung für Fritz Andres machte ich außerdem eine vierstündige Unterrichtseinheit über Bodenordnung und Erbbaurecht im Rahmen des einjährigen Lehrgangs »Regionale Entwicklungsplanung« des Berufsfortbildungswerks des DGB in Wustermark bei Berlin. Auch konnte ich bereits auf drei Tagungen über mein Projekt berichten, in Erfurt (Arbeitsgruppe »Gewaltfreie Wirtschaft« beim Bund für Soziale Verteidigung in Zusammenarbeit mit der Evangelischen Predigerschule), in Dresden (Katholische Arbeitnehmerbewegung) und in Hamburg (Arbeitskreis »Frieden« in Forschung und Lehre an Fachhochschulen). Insgesamt nahm ich als Referent 24 Veranstaltungen mit über 500 TeilnehmerInnen wahr. Die SffO-Merkblätter fanden dabei reißenden Absatz. Für meine mehrstündigen Veranstaltungen schälte sich folgende Gliederung heraus:

1 Anforderungen an eine gerechte Bodenordnung
2. Erfahrungen in West und Ost
3. Das Rechtsinstrument des Erbbaurechts
4. Sachgemäße Handhabung
5. Mögliche Anwendungsbereiche
6. Praktische Probleme
7. Schlußfolgerungen

Die Anforderungen an eine gerechte Bodenordnung (Ziff. 1) wurden nach Möglichkeit gemeinsam entwickelt:

– Die Zugänglichkeit des Bodens ist ein Menschenrecht, weil jeder Mensch Boden braucht.

– Die Nutzung des nicht vom Menschen produzierten Bodens dürfte letztlich nichts kosten (also langfristig Rückverteilung der Entgelte, keine Privilegien).

– Der nicht vermehrbare Boden wird knapper, muß sparsam bewirtschaftet und vor Zweckentfremdung geschützt werden.

– Der Boden ist nicht verbrauchbar, sondern nur nutzbar; entsprechende Nutzungsrechte müßten einerseits Sicherheit und andererseits Anreiz zur Weitergabe bieten, falls andere ihn dringender benötigen.

– Die Art der Bodennutzung bedarf demokratischer Entscheidungsverfahren (Bauleitplanung); bei der Zuteilung des Bodens kann der Preis wichtige Steuerungsfunktionen übernehmen.

– Marktgerechte Bodennutzungsentgelte würden im Sinne einer Ökoabgabe ungerechtfertigte Bereicherungen über Bodenrenten und Bodenspekulation vermeiden sowie sparsame und effektive Bodeninanspruchnahme fördern.

– Ein letztlich erdumspannender Ausgleich von Bodennutzungsentgelten würde wirtschaftlich bedingte Flüchtlingsströme eindämmen helfen.

Auch wenn der letzte Punkt vielen TeilnehmerInnen utopisch erschien, wird nur so erkennbar, welch zentrale Bedeutung die Bodenfrage für die großen Menschheitsprobleme um Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung hat.

Unter Ziffer 2 versuchte ich den Blick zu schärfen einerseits für die Auswirkungen westlicher Bodenspekulation, wie sie jetzt in dramatischer Zuspitzung auch den Osten erfaßt hat, andererseits dafür, daß die sozialistische Bodenordnung durch Unfreiheit in der Nutzung schädlich und doch in mancher Beziehung einer sachgemäßen Lösung näher gewesen sei als die im Westen. Mit dem Instrument des Nutzungsrechts, ergänzt durch ein marktgerechtes Nutzungsentgelt, hätte der Osten, die eigene Geschichte wahrnehmend, einen zukunftsweisenden Schritt nach vorn tun können, mit erheblichen Vorteilen für die wirtschaftliche Entwicklung. Stattdessen sei man in überholtes Eigentumsdenken zurückgefallen, das Spekulanten Tür und Tor öffne, die wirtschaftliche Entwicklung hemme und von Mietern und Verbrauchern und durch Obdach- und Arbeitslose bezahlt werden müsse.

Diese Darstellung löste regelmäßig lebhafte Reaktionen aus, bestätigte die einen in ihrer Sicht, öffnete manchen erst die Augen und stieß bei dritten zunächst auf Widerspruch. Auch wenn schließlich weitgehende Einigung hierüber erzielt werden konnte, wurde deutlich, daß die generelle Ein-

führung entgeltlicher Nutzungsrechte anstelle privaten Bodeneigentums nicht nur westlichem Denken, sondern auch den Sehnsüchten der Menschen im Osten widersprochen hätte. Dies zeigt die ganz im Eigentumsdenken befangene Gesetzgebung unter den Übergangsregierungen Modrow und de Maiziere. Typisch und die mehrheitliche Einstellung der Menschen widerspiegelnd ist etwa folgende Äußerung eines Seminarteilnehmers: »Die Konzeption Ihrer Bodenordnung leuchtet zwar ein; aber die Menschen wollen jetzt Eigentum, das ihnen über 40 Jahre lang vorenthalten wurde!«

Die SffO-Konzeption eines liberal gestalteten Erbbaurechtsvertrages mit marktgerechtem Erbbauzins wurde in der Regel relativ unkritisch als in sich logisch und einleuchtend akzeptiert. Nur vereinzelt kamen grundsätzliche Einwände gegen eine solche Durchmonetarisierung der Bodennutzungsvergabe mit Fragen wie: »Und wo bleibt der Mensch?« Stärker diskutiert wurden die oben geschilderten Fragen möglicher Anwendungsbereiche und praktische Probleme.

Das Erbbaurecht wird in den neuen Bundesländern schon deshalb eine besondere Rolle spielen, weil das künftige Sachenrechtsbereinigungsgesetz verliehene und zugewiesene Nutzungsrechte in Erbbaurechte umwandeln wird. Für bestimmte öffentlich relevante Nutzungen und Lagen wird das Erbbaurecht auch bei Neuvergabe genutzt werden. Einzelne Kommunen mit günstiger Grundstücksausstattung werden es vermutlich auch darüber hinaus verwenden. Doch insgesamt wird das Erbbaurecht nicht die Rolle spielen, die man sich wünschen könnte, und zwar vor allem aus zwei Gründen: Wegen finanzieller Engpässe und mangels Akzeptanz bei den Beteiligten. Wenn Schulden und Gegenwartsprobleme es erzwingen, wird eben leider auch das Tafelsilber verkauft, so bedauerlich es ist. Im übrigen sind es sowohl Denkgewohnheiten und mangelnde Information als auch nackte Interessen bei Grundstücksaspiranten wie auch bei Banken, die für den Kauf sprechen.

Selbst wenn die städtischen Liegenschaftsämter die Vorteile konsequenter Erbbaurechtspraxis einsähen, werden sie sich angesichts des Drucks der Tagesprobleme schwertun, diese Linie bei Kommunalpolitikern und Grundstücksinteressenten durchzusetzen. Dafür bedürfte es noch viel breiterer Bildungsarbeit. Dazu hat das Seminar wesentliche Impulse gegeben.

Immer mehr Wohnungen?

Hugo Neise

In den vergangenen vier Jahrzehnten hat sich die Wohnversorgung mit dem wachsenden Wohlstand Jahr für Jahr immer mehr verbessert: von ca. 9,4 Mio. Wohnungen bzw. 15 qm Wohnfläche je Bundesbürger im Jahre 1950 auf inzwischen ca. 27 Mio. Wohnungen bzw. 35 qm Wohnfläche je Bundesbürger (s. Schaubild 1). Damit gehören wir nunmehr mit der Schweiz, Schweden und den USA zu den 5 % der Weltbevölkerung mit der besten Wohnversorgung. Mit diesen Ländern liegen wir also »bei 95–100 %« im Vergleich zu den übrigen Ländern, während beispielsweise das Wohnniveau in Frankreich bei etwa 50 % und in Japan bei ca. 20 % liegt, wie Schaubild 2 veranschaulicht. Würden wir etwa das Anspruchsniveau der Franzosen akzeptieren, würden wir nur die Hälfte unserer heutigen Wohnungen benötigen.

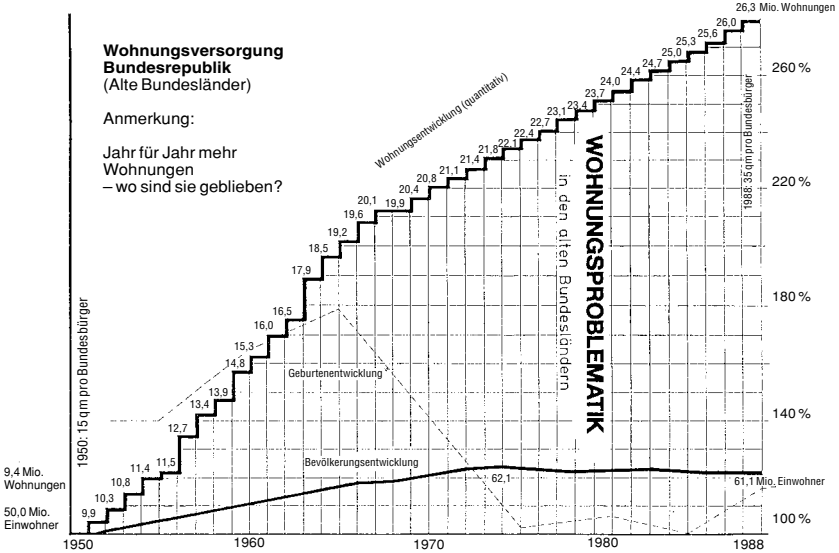


Schaubild 1

Für diese insgesamt gute Wohnversorgung liegt unsere durchschnittliche Mietbelastung bei etwa 20 % des Nettoeinkommens. Für's Auto wird mehr ausgegeben. Aufschlußreich ist ein Vergleich über die Höhe und Rangfolge wichtiger Ausgaben der Haushalte (Schaubild 3). Zur längerfristigen Miet-

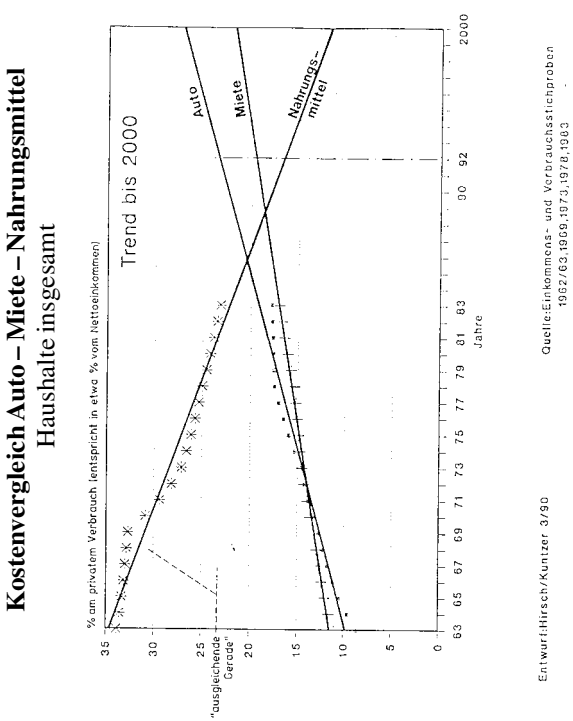
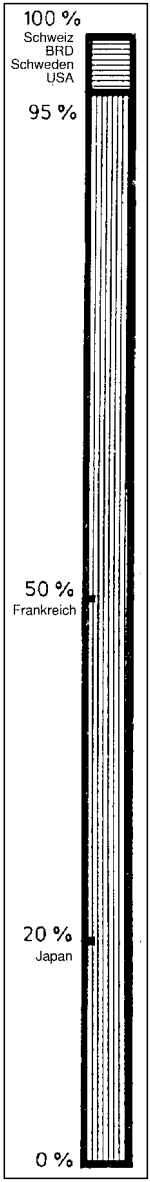


Schaubild 3



Wohnversorgung in der Bundesrepublik – in Relation zu anderen Ländern

Schaubild 2

entwicklung: Inzwischen haben wir pro Person einen etwa zehnmal so hohen Wohnwert (Wohnquantität und -qualität zusammengefaßt) wie 1950. Die Miete pro Person hat in dieser Zeit etwa in der gleichen Relation zugenommen. Daraus ergibt sich, daß wir in den vergangenen vier Jahrzehnten für die jährlichen Mietsteigerungen eine volle Gegenleistung in Form entsprechend immer höherer Wohnwerte pro Person bekommen haben. Wir zahlen also heute nicht mehr Miete für den heutigen hohen Wohnwert als im Jahre 1950 für den damaligen, vergleichsweise niedrigen Wohnwert.

Auch heute und morgen haben wir weiterhin eine immer noch höhere Wohnversorgung (s. Schaubild 1) – und dennoch wachsenden Wohnungsmangel?!

1. Die Ursache des Wohnungsmangels

1.1 Allgemeiner Hintergrund

Aufgrund des ständig steigenden Wohlstands wuchsen und wachsen weiterhin die Wohnansprüche. Wie in den Schaubildern 4 bis 6 mit begleitendem Text gezeigt wird, ergibt sich aus den Volkszählungen, daß in Stuttgart in den Wohnungen, in denen 1970 noch ca. 630 000 Stuttgarter lebten, 1987 nur noch ca. 430 000 wohnten – also ca. 200 000 weniger. D.h., für ca. 200 000 Stuttgarter sind bestehende und damit preiswerte Wohnungen scheinbar »verloren« gegangen! Zum Ausgleich für den so entstandenen Wohnungsmangel wurden teure neue Wohnungen für 200 000 Personen notwendig.

Entwicklung in den westdeutschen Großstädten – anhand von Daten für die Stadt Stuttgart

Stuttgart 1970–1987, Bevölkerungsdichte

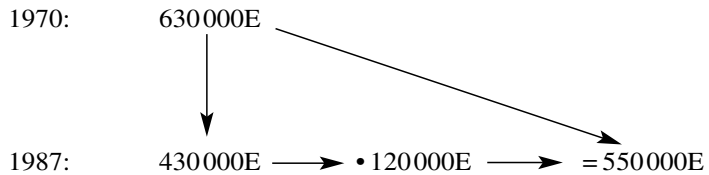


Schaubild 4

In den Wohnungen, in denen 1970 noch 630000 Stuttgarter wohnten, lebten 1987 nur noch 430000 – durch die Jahr für Jahr wachsenden Wohnansprüche. Das bedeutet, daß dadurch für 200 000 Bewohner billige Bestands-Wohnungen »verloren« gingen. Durch Abbrüche, Umnutzungen usw. gingen relativ dazu nur ca. 10 % an Altbauwohnungen verloren. Für die 200 000 waren als »Ausgleich« teure neue Wohnungen erforderlich. Tatsächlich sind 1970–1987 nur neue Wohnungen für 120 000 Bewohner entstanden, sodaß 1987 die Einwohnerzahl ca. 550 000 betrug. Die aufgezeigten Zusammenhänge bedeuten, daß bei weiter wachsendem Wohlstand auf Stuttgarter Markung alle 10 Jahre für über 100 000 Bewohner teure neue Wohnungen und damit das dazu erforderliche neue Wohnbauland notwendig sind, wenn die Einwohnerzahl in Stuttgart gehalten werden soll.

Stuttgart 1970–1987: Entwicklung der Haushaltsstruktur

	1970	1987	Veränderung 1970–1987 absolut	%
1-Personenhaushalte	94 458	133 602	+ 39 144	+ 41 %
2-Personenhaushalte	75 015	75 214	+ 199	–
3-Personenhaushalte	94 839	74 745	– 20 094	– 21 %
Gesamt	264 312	283 561	+ 19 249	+ 7 %
Einwohner	633 158	551 904	– 81 254	– 13 %
Wohnungen	219 040	269 944	+ 50 904	+ 23 %
Wohnfläche je Einwohner (qm)	25,0	35,0	10,0	+ 40 %

Schaubild 5

Diese Daten konkretisieren die »globalen« Aussagen von A. Aus diesen Daten ergibt sich: die Singularisierung ist in Städten wie Stuttgart, Frankfurt und München usw. *die* Ursache für den laufend neuen Wohnungsmangel und den dadurch sich ergebenden Bedarf an immer weiteren neuen Wohnungen bzw. dafür laufend notwendiges neues Bauland.

Stuttgart 1970–1987: Entwicklung der Haushaltsstruktur
(Daten von B graphisch veranschaulicht)

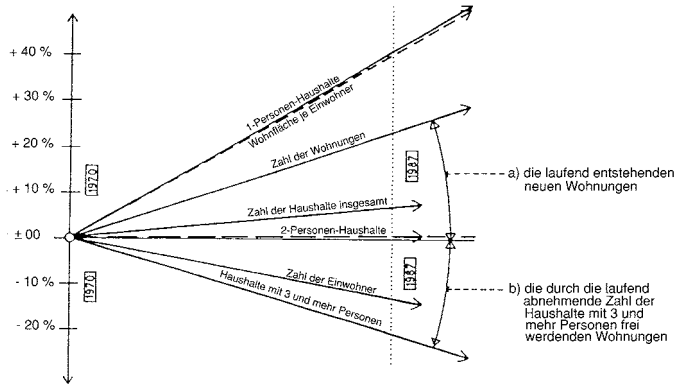


Schaubild 6

Von den ständig zunehmenden 1- und 2-Personen-Haushalten (gut verdienenden Singles und Eheleuten ohne Kinder) werden Wohnungen im Umfang von a und b in Anspruch genommen – jedoch im Ergebnis weitgehend billige Bestands-Wohnungen, so daß die Familien immer mehr in teure neue Wohnungen »ausweichen« müssen (s. Abschnitt 1.2 und 1.3).

Analog sind in den alten Bundesländern von 1970 bis 1987 billige bestehende Wohnungen (Bestands-Wohnungen) für ca. 13 Mio. Bundesbürger scheinbar »verloren« gegangen, und damit ist ein Wohnungsmangel für diese 13 Mio. Bürger entstanden – allein durch die Jahr für Jahr gewachsenen Ansprüche. Mit ihrem immer höheren Einkommen ermöglicht die Gesellschaft die immer höheren Ansprüche und schafft »sich dadurch selbst« Jahr für Jahr neuen Wohnungsmangel.

Am gravierendsten zeigen sich die Auswirkungen dieser Entwicklung in den Großstädten. Hier haben die kontinuierlich gewachsenen Ansprüche dazu geführt, daß in den Großstädten inzwischen jede zweite Wohnung nur noch von einer Person bewohnt wird (s. die Schaubilder 5 und 6 mit begleitendem Text).

In Relation zu dem Bedarf an zusätzlichen Wohnungen, der durch die kontinuierliche Zunahme der Wohnansprüche Jahr für Jahr entsteht, ist der Wohnungsbedarf für die Aufnahme von Aussiedlern und Asylanten von untergeordneter Bedeutung.

1.2 Niedrighalten von Mieten

1.2.1 Grundsätzliche Aspekte

a) Von 1970 bis 1987 haben sich die Einkommen mehr als verdoppelt, wie in dem Schaubild 7 veranschaulicht ist. Dadurch konnten für's Wohnen entsprechend mehr aufgewendet und die laufend gewachsenen Wohnansprüche finanziert werden. Das hat zu entsprechend gestiegenen Mieten geführt. Der Wohnwert (Wohnquantität und -qualität zusammengefaßt) und die Mieten haben sich von 1970 bis 1987 parallel zur Einkommensentwicklung in etwa verdoppelt; d.h., dem Mietanstieg steht ein gleichwertiges Mehr an Wohnwert gegenüber.

Wenn einmal unterstellt wird, daß nach den immer wieder erhobenen Forderungen/Wünschen die Quadratmeter-Mieten auf dem Stand von 1970 »eingefroren« worden wären, so hätte das gravierende Folgen gehabt. Auch in diesem Fall wäre aufgrund der laufend stark gewachsenen Einkommen von den Mietern Jahr für Jahr real deutlich mehr für's Wohnen ausgegeben worden. Bei den auf dem Stand von 1970 »eingefrorenen« Quadratmeter-Mieten wären in den folgenden Jahren infolgedessen höhere zusätzliche Wohnansprüche ermöglicht worden. Das bedeutet, daß im Fall Stuttgart die Zahl der Bewohner in den 1970 vorhandenen Wohnungen von damals ca. 630 000 nicht »nur« auf 430 000, sondern bis 1987 dann sogar auf 230 000 abgenommen hätte.

Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens aller Haushalte

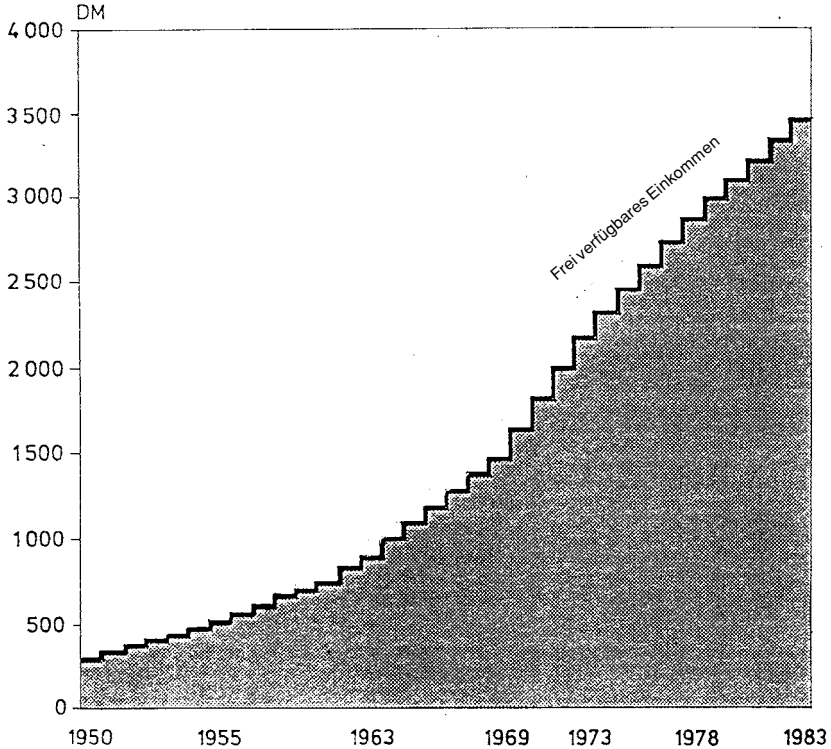


Schaubild 7

Anmerkung:

Die Entwicklung der Einkommen bezieht sich auf Haushalte.
Pro Person sind die Einkommen in dieser Zeit »analog«, jedoch sogar *real* um etwa das *10fache* gestiegen: Die Zahl der Personen pro Haushalt hat sich verringert von über fünf im Jahre 1950 auf etwa 2,5 im Jahre 1983. Damit sind die Einkommen pro Person nominell sogar über 20mal gestiegen. Dieser »zusätzliche« Anstieg ist jedoch in etwa wieder »aufgehoben« worden durch den Rückgang des Geldwerts in etwa gleicher Größenordnung, so daß der Einkommenszuwachs pro Person *real* das 10fache beträgt.

Entwurf. Hirsch/Kuntzer 10/90
Quelle. StaBa, laufende Wirtschaftsrechn. 1950–62 Typ II, EVS 1963, 69

Es wäre also durch die wachsenden Wohnansprüche von 1970–1987 nicht nur ein Mangel von ca. 200 000, sondern *dann* aufgrund der »eingefrorenen« Mieten sogar ein Mangel von ca. 400 000 Wohnungen (!!) entstanden.

Um diesen »Wohnungsmangel« auszugleichen und in Stuttgart wieder 630 000 Einwohner unterzubringen, hätte man – in Relation zu den Stuttgarter Wohngebieten von 1970 – dann *über* 150 % zusätzliches Bauland schaffen müssen.

Diese Beispiel mag sehr überzogen erscheinen. Doch es wird nichts anderes getan, als die häufig erhobene Forderung aufgegriffen, die Mieten dürften (eigentlich) nicht steigen. Mit diesem Beispiel soll vor allem deutlich gemacht werden, welche gravierenden Konsequenzen es hat, wenn die Mietentwicklung im Markt durch gesetzliche Eingriffe gedämpft oder gar gestoppt wird. Im folgenden und den weiteren Abschnitten wird gezeigt, daß solche Eingriffe die Wohnungsprobleme *nicht nur nicht lösen, sondern sie erst schaffen.* Weiter wird deutlich werden, wie sehr solche Eingriffe die Einkommensstarken begünstigen – zu Lasten der Einkommensschwachen.

Eine wichtige Funktion hoher Bodenpreise in den Ballungsräumen soll hier noch angesprochen werden: In Stuttgart liegt in Neubaugebieten der Grundstücksanteil pro Wohnung heute bei etwa 1 Ar, »auf dem flachen Land« bei etwa 20 Ar. Dieser gravierende Unterschied ist Folge der hohen Unterschiede bei den Bodenpreisen. Lägen die Bodenpreise in den Ballungsräumen so niedrig wie »auf dem flachen Land«, so gäbe es auch in den Ballungsräumen die gleiche Zersiedelung. Bei gleicher Einwohnerzahl wären die Ballungsräume dann »x-fach« größer als heute.

b) Niedrige Mieten werden gefordert, um den Einkommensschwachen bezahlbare Wohnungen zu verschaffen. Das folgende Zahlenbeispiel soll die Wirkungen veranschaulichen:

Monatsmiete, die der Mieter zahlen kann	bei 20 DM/qm	bei 10 DM/qm
	bekommt der Mieter eine Wohnung von	
1 500 DM	75 qm	150 qm
500 DM	25 qm	50 qm

Werden beispielsweise durch gesetzliche Regelungen alle Mieten auf 10 DM/qm begrenzt und dadurch eine Mietentwicklung auf 20 DM/qm unterbunden, so bekämer derjenige, der nur eine Monatsmiete von 500 DM bezahlen kann, eine Wohnung von 50 qm. Das wären 25 qm mehr gegenüber

der Situation bei 20 DM/qm – wäre also (zunächst) die angestrebte Hilfe. Demgegenüber bekäme jedoch der Einkommensstärkere, der eine Monatsmiete von 1 500 DM tragen kann, 75 qm mehr – also *dreimal (!)* so viel.

Das Niedrighalten von Mieten kommt also als »Objektförderung« im Ergebnis im wesentlichen den Einkommensstärkeren zugute, die Einkommensschwächeren haben davon nichts – im Gegenteil. Das ist auch bei den anderen »Objektförderungen« weitgehend so. Einen »Sickereffekt« nach unten gibt es nicht, wie Untersuchungen belegen dagegen einen »Sickereffekt von unten nach oben«.

Zwei Drittel – nach meinen Untersuchungen 80 bis 90 % – der Bundesbürger haben eine akzeptable bis gute oder sehr gute Wohnversorgung, ja teilweise sogar eine Wohn-Über-Versorgung. Diesen kommt jedoch die Objektförderung im wesentlichen zugute. Daher ist Objektförderung künftig nicht mehr vertretbar. Statt dessen ist nunmehr *gezielte* staatliche Hilfe für die Einkommensschwächeren dringend geboten. Denn nur diese haben ja Wohnungsprobleme. Daß staatliche Hilfen diesen auch tatsächlich direkt zugeht und diesen auch dauerhaft verbleibt (Vermeiden von »Fehlbelegung«), ist von entscheidender Bedeutung. In diesem Sinne muß also zielgerichtet staatliche Hilfe organisiert werden. Der geeignete Weg dazu ist die *Subjektförderung.* Das Wohngeld muß dazu quantitativ und strukturell grundlegend verbessert werden. Im Abschnitt 2.3 wird das konkretisiert.

1.2.2 Niedrighalten von Mieten im Wohnungsbestand – Auswirkungen anhand eines Beispiels

Anhand eines Beispiels soll die entscheidende Ursache der heutigen Situation in den Ballungsräumen konkret veranschaulicht werden:

Jemand mit mittlerem oder höherem Einkommen verändert sich beruflich in einen anderen Ballungsraum. Er fragt einen Makler, welche Wohnung er ihm dort vermitteln könne unter folgenden Aspekten: eine möglichst große und gute Wohnung bei Zahlungsbereitschaft bis 1 500 DM monatlich.

Die Antwort des Maklers lautet, daß es auf dem Wohnungsmarkt 1990/91 in der Großstadt für ihn drei Alternativen gibt:

a) eine neue Eigentumswohnung mit ca.	50 qm	(= 1 500 DM : 30 DM/qm)
b) eine neue Mietwohnung mit ca.	75 qm	(= 1 500 DM : 20 DM/qm)
c) eine bestehende Mietwohnung von 1965 mit ca.	150 qm	(= 1 500 DM : 10 DM/qm)[1])

1) Die monatliche Eigenbelastung von 30 DM/qm sowie die monatliche Mietbelastung von 20 DM/qm bzw. 10 DM/qm stellen die Marktsituation von 1990/91 bei Kauf oder Erst- bzw. Neuvermietung in Stuttgart dar.

Die hohen Unterschiede zwischen den verschiedenen monatlichen Belastungen sind die Ursache für die gravierenden Unterschiede in der Größe der Wohnungen. Diese Unterschiede werden sich weiterhin verstärken, da die Mieten bei c) – durch die heutigen staatlichen Eingriffe in die Mietpreisentwicklung bei den bestehenden Mietwohnungen – langsamer zunehmen als die monatlichen Eigenbelastungen bei a) und die Mieten bei b). Wenn die Pläne des Bundesjustizministeriums, der Mietentwicklung bei bestehenden Wohnungen noch mehr entgegenzuwirken, tatsächlich zum Tragen kämen, so würde sich das zusätzlich verstärkend auswirken.

Bedenkt man, daß in der Regel voll berufstätige Ein- und Zwei-Personenhaushalte (kinderlose Alleinstehende und Ehepaare), höhere frei verfügbare Einkommen haben als mehrköpfige Familien, bei denen nur ein Elternteil Einkommen erzielt, so macht das Beispiel deutlich, daß sie die besten Chancen haben, auch die größte und vergleichsweise billige Wohnung zu bekommen. Das um so mehr, je niedriger die Mieten bei den bestehenden Wohnungen gehalten werden: Wie im Abschnitt 1.3 eingehend beleuchtet ist, hat das – gutgemeinte – Niedrighalten der Mieten bei den bestehenden billigen Mietwohnungen im Ergebnis eine gravierende negative Folge. Es entsteht nämlich *durch* das Niedrighalten dieser Mieten unabdingbar *(nur!!!)* bei den bestehenden Mietwohnungen Wohnungsmangel. Und dieser Wohnungsmangel wird um so größer, je niedriger die Mieten gehalten werden. Denn es ist ja verständlich, daß sich um so mehr für diese Wohnungen interessieren, je niedriger die Mieten bei den bestehenden Wohnungen sind und je größer damit der Abstand zwischen den Mieten der neuen und bestehenden (Miet-)Wohnungen wird.

Diese Zusammenhänge, die wegen ihrer gravierenden Bedeutung im Abschnitt 1.3 eingehend analysiert werden, haben dazu geführt, daß sich in Großstädten bei einer frei werdenden bestehenden billigen (»bezahlbaren«) Mietwohnung inzwischen Hunderte von Interessenten melden. Und bei einer solchen Mangel-Situation bekommt in der Regel der der für den Vermieter angenehmere Ein- oder Zwei-Personenhaushalt die billige Mietwohnung. Zumal, da der Vermieter darauf verweisen kann, dadurch werde in etwa ausgeglichen, daß die Mieten durch die staatliche

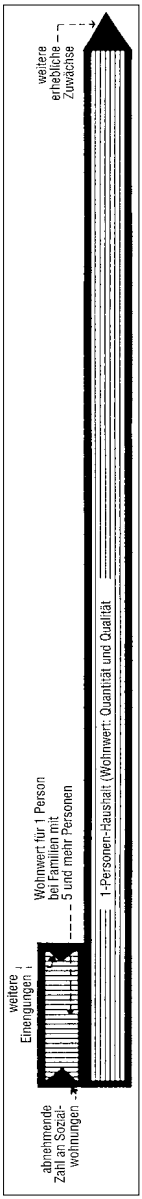


Schaubild 8

eine billige große Mietwohnung nimmt er doch. Denn durch die vergleichsweise niedrigen Mieten bei den bestehenden Mietwohnungen bekommt man »für das gleiche Geld ›kostenlos‹ erhebliche zusätzliche Wohnflächen«. Die Folgen zeigt Schaubild 8.

Es macht deutlich, welch hohe Wohn-Über-Versorgung die gut verdienenden Ein- und Zwei-Personen-Haushalte und welche Wohn-Unter-Versorgung im Vergleich dazu mehrköpfige Familien inzwischen haben. Die »schwarzen Dreiecke« in Schaubild 8 sollen veranschaulichen, daß aufgrund der weiter steigenden Einkommen auch weiterhin zu der hohen Wohn-Über-Versorgung der gut verdienenden Ein- und Zwei-Personen-Haushalte laufend weitere Zuwächse hinzukommen. Das geht zu Lasten noch weiterer Einengungen bei der Wohn-Unter-Versorgung von Haushalten mit mehreren Personen. Dieser »Sickereffekt von unten nach oben« wird weiter zunehmen, solange dessen Ursache, die Eingriffe in den Miet-Wohnungsmarkt, bestehen bleiben.

Niedrige Mieten im Wohnungsbestand beschleunigen die gesellschaftliche Entwicklung zur Singularisierung (hier soll nur die »Beschleunigung durch niedrige Mieten« angesprochen werden). Wenn die aufgezeigte Enwicklung so weitergeht, werden gutverdienende Singles und Zwei-Personen-Haushalte künftig noch rascher auch in anderen Großstädten eine billige Zweit-, Dritt- usw. Bestands-Mietwohnung haben.

Da die bestehenden billigen Mietwohnungen immer mehr von den weiter zunehmenden 1-Personen-Haushalten »absorbiert« werden, bleibt den mehrköpfigen Familien inzwischen immer mehr nur noch der Ausweg, in neue Wohnungen zu gehen. Diese teuerste Lösung ist im Ergebnis das Gegenteil dessen, was mit dem Niedrighalten der Mieten bei den bestehenden Mietwohnungen gerade für Familien erreicht werden sollte. Für wohnungssuchende Familien wird die Situation de facto dadurch immer prekärer. Diese gravierende, unausweichliche Konsequenz muß gesehen werden, wenn immer wieder aus zunächst verständlichen Gründen niedrige Mieten gefordert werden.

Wie sich aus Schaubild 1 und 6 ergibt, sind Jahr für Jahr ca. 300 000 Wohnungen mehr gebaut worden. Es werden jedoch jährlich etwa 400 000 Wohnungen durch den Trend zu kleineren Haushalten, weil Kinder ihre Elternhäuser früher verlassen usw. (Singularisierung) und durch höhere Einkommen »absorbiert«. Die schwarzen Dreiecke in Schaubild 8 veranschaulichen das. Solange mehr Wohnungen »absorbiert« werden als neue entstehen – und das ist der Fall, solange die Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt bestehen –, kann es keine Problemlösung geben.

Auch durch staatliche Subventionen (Objektförderung) geschaffene zusätzliche Wohnungen ändern daran nichts. Denn Untersuchungen belegen, daß Wohnraum, der durch staatliche Subventionen zusätzlich entsteht, nur

entsprechende zusätzliche Ansprüche erzeugt, da sie durch Subventionen kostenlos für den Bauherrn erfüllt werden. Auch bei zusätzlichen Subventionen werden daher mehr Wohnungen »absorbiert«. Das bedeutet, daß durch zusätzliche Subventionen in Form der Objektförderung die gravierenden negativen Folgen *nicht* gemindert werden können, die durch das Niedrighalten der Mieten bei den Bestands-Wohnungen vor allem für die einkommensschwachen Familien entstehen.

Diese Entwicklung für die Zukunft zu verändern, geht nur über den Mietpreis als *den* Verteilungsfaktor. Nur in dem Maße, in dem die Eingriffe des Staates in die Mietpreisbildung – vor allem bei den Bestands-Mietwohnungen – aufgegeben werden, kann die Wohnungsproblematik gelöst werden. Dabei kann und muß *allen* Bundesbürgern zu tragbaren Wohnkosten durch Ausbau des Wohngelds verholfen werden – eine Lösung im Sinne der sozialen Marktwirtschaft (s. Abschnitt 2).

1.3 Die Rolle bestehender billiger (»bezahlbarer«) Mietwohnungen

Die geschilderte Entwicklung hat zur Folge, daß die wachsende Gruppe zahlungsfähiger Singles und Zwei-Personen-Haushalte als Nachfrager bzw. »Initiatoren« für *neue* Wohnungen immer mehr ausscheidet. Statt dessen verursachen bzw. vergrößern sie laufend durch »breites« Hineingehen in frei werdende billige bestehende Mietwohnungen den Mangel an billigen Mietwohnungen. Diese Entwicklung, die sich auch in der niedrigen, weiter abnehmenden Eigentumsquote bei den Ein-Personen-Haushalten widerspiegelt (s. Schaubild 9) hat dazu geführt und führt weiter dazu, daß in den Großstädten

– frei werdende billige bestehende Mietwohnungen inzwischen in der Regel von der weiter wachsenden Zahl zahlungsfähiger Kleinhaushalte belegt werden,

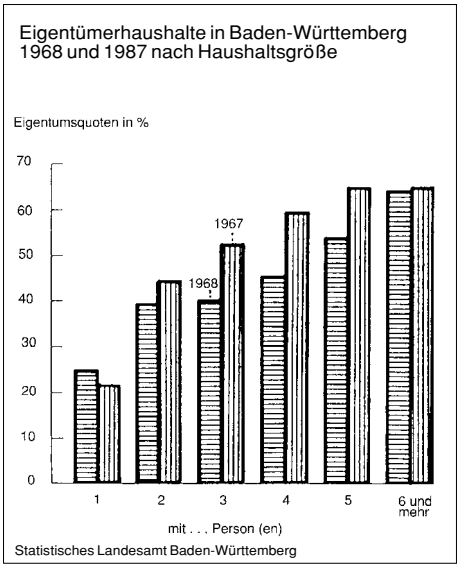


Schaubild 9

– dadurch um so schneller immer weniger Personen in den nicht vermehrbaren bestehenden billigen Mietwohnungen leben,

– vor allem daher Familien mit Kindern inzwischen so gut wie keine Chance mehr haben, noch eine bestehende billige Mietwohnung zu bekommen. Dadurch sind ausgerechnet Familien mit Kindern immer mehr auf teure neue Wohnungen angewiesen. Verständlich, daß sich daher vor allem immer mehr Familien bei den Städten als Wohnungssuchende melden, wodurch die »Listen der Wohnungssuchenden« bei den Städten immer größer werden, ja immer größer werden müssen.

Als Folge ist der unzutreffende Eindruck entstanden, wir hätten immer weniger billige Bestands-Mietwohnungen. Dafür werden in der öffentlichen Diskussion Abbrüche, Umwandlung in Büronutzung usw. verantwortlich gemacht. Diese sind jedoch nur eine »Randerscheinung«, da die Abbrüche usw. unter 10 % liegen im Vergleich zu den Auswirkungen der ständig wachsenden Wohnansprüche. Hier sei angemerkt, daß die angesprochenen Wohnungszahlen – insbesondere auch im Schaubild 1 – »Netto-Werte« sind; d. h.: Abbrüche usw. sind bereits abgezogen.

Diese Situation würde künftig noch zusätzlich verschärft werden, wenn es dazu käme, daß nach den Plänen des Bundesjustizministeriums für mehrere Jahre die Mieten in den bestehenden Wohnungen nicht erhöht werden dürften oder die Kappungsgrenze herabgesetzt würde. Dann würden diese Wohnungen noch mehr »gehalten« und damit noch weniger frei werden. Dazu sei als ein Beispiel angesprochen, daß bei einer städtischen Wohnungsgesellschaft im Ballungsraum Stuttgart aufgrund der niedrigen Mieten der jährliche Mieterwechsel bei ca. 4 % liegt gegenüber ca. 12 % im freien Wohnungsmarkt.

Schaubild 10 zeigt, in welch gravierendem Maße die Zahl der Bewohner in den bestehenden billigen Wohnungen abnimmt. *Daraus* entsteht in der öffentlichen Wohnungsdiskussion der Eindruck, daß die billigen Wohnungen laufend abnehmen. Die Wirklichkeit ist jedoch so, daß in diesen Wohnungen Jahr für Jahr immer weniger Personen leben. Wie Schaubild 10 veranschaulicht, wohnten 1950 in den alten Bundesländern 50 Mio. Personen in 9,4 Mio. Wohnungen. Im Jahre 1970 lebten 28 Mio. Personen in 9,4 Mio. Wohnungen, die 1987 nur noch für 22 Mio. Personen »reichten«, so daß bis 1987 für die übrigen 28 Mio. Wohnungsmangel entstanden war – durch die laufend steigenden Ansprüche aus dem ständig wachsenden Wohlstand. Für 28 Mio. Personen mußten daher teure neue Wohnungen geschaffen werden.

Zusätzliche billige Wohnungen können aufgrund der heutigen hohen Kosten nicht geschaffen werden. Das gilt auch für Sozialwohnungen, die sehr teuer sind. Die Herstellungskosten für eine Sozialwohnung sind so hoch,

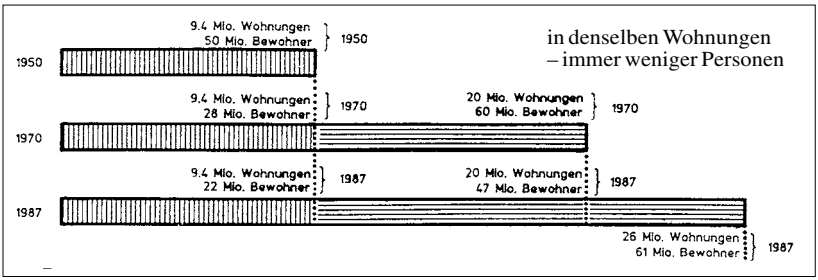


Schaubild 10

daß die reale Kostenmiete inzwischen in Großstädten bei über 30 DM/qm liegt, in Berlin sogar bei fast 40 DM/qm. Um bei Sozialwohnungen eine Miete von 7–8 DM/qm zu ermöglichen, müssen von der öffentlichen Hand hohe Zuschüsse gewährt werden, die einer monatlichen Subvention von annähernd 25 DM/qm (einschließlich Grundstückssubventionen) entsprechen, in Berlin sogar von etwas über 30 DM/qm. Dabei ist es bemerkenswert, daß angebotene Sozialwohnungen von Wohnungssuchenden aus der »Notfallkartei« häufig nicht genommen werden.

Die extrem hohen Subventionen, die aufgrund der heutigen Herstellungskosten notwendig sind, haben zur Folge, daß inzwischen nicht mehr viele neue Sozialwohnungen entstehen (mit Dauerbindung unter 50 000 pro Jahr). Demgegenüber fallen von den vorhandenen Sozialwohnungen jährlich etwa 400 000 aus der sozialen Bindung. Wollte man das nur ausgleichen, so müßte die öffentliche Hand Jahr für Jahr annähernd 100 Mrd. DM an Subventionen aufbringen, um jährlich 400 000 neue Sozialwohnungen zu schaffen. Die Folge dieser Entwicklung ist, daß anstelle von ca. 7 Mio. Sozialwohnungen Mitte der 70er Jahre (bei damals insgesamt etwas über 20 Mio. Wohnungen) es im Jahre 2 000 nur noch ca. 1 Mio. Sozialwohnungen geben wird (bei dann insgesamt etwa 30 Mio. Wohnungen). Auch nach dem Jahre 2 000 wird sich das Auslaufen der Bindungen fortsetzen. Daher können Sozialwohnungen heute und in den kommenden Jahren nur noch eine zunehmend geringere, nach dem Jahr 2 000 keine nennenswerte Rolle mehr spielen. Hinzu kommt, daß bereits heute noch ca. 10 % der unteren Einkommensschichten eine Sozialwohnung haben. In den meisten Sozialwohnungen leben inzwischen Leute aus darüberliegenden Einkommensschichten – bis zur oberen Einkommensschicht (s. Schaubild 11). Diese Entwicklung bei den Sozialwohnungen muß bei der Suche nach der Lösung der Wohnungsprobleme gesehen und berücksichtigt werden – einer Lösung, die *allen* Einkommensschwachen hilft.

Sozialwohnungen

Verteilung/Einkommensstruktur der Haushalte *

Tabelle 8a
Monatliches Nettoeinkommen der Haushalte in öffentlich geförderten und nicht öffentlich geförderten Wohnungen 1978 in Baden-Württemberg

Haushaltsnetto-einkommen von .... bis unter .... DM	Haushalte insgesamt		Davon in öffentlich geförderten Wohnungen		Davon in nicht öffentlich geförderten Wohnungen	
	1000	%	1000	%	1000	%
unter 800	344	10	40,2	9	304,3	10
800–1200	451	13	59,5	13	391,5	13
1200–1600	543	16	75,9	17	467,4	16
1600–2000	492	14	72,7	16	419,4	14
2000–2500	541	16	83,9	18	457,0	15
2500–3000	344	10	49,8	11	294,0	10
3000–4000	369	10	47,4	10	321,6	11
4000–5000	131	4	14,3	3	116,8	3
5000 u. mehr	94	2	(5,5)	1	88,6	2
Ohne Angabe	178	5	10,9	2	167,0	6
insgesamt	3487	100	460,1	100	3027,6	100
	(A)		(B)		(C)	

I. Zeile

Monatliches Nettoeinkommen der Haushalte in öffentlich geförderten und nicht öffentlich geförderten Wohnungen 1987:
Tabelle 8a »auf Bundesgebiet hochgerechnet«

Haushaltsnetto-einkommen von .... bis unter .... DM	Haushalte insgesamt		Davon in öffentlich geförderten Wohnungen		Davon in nicht öffentlich geförderten Wohnungen	
	1000	%	1000	%	1000	%
unter 800	2608	10	305	9	2303	10
800–1200	3413	13	450	13	2963	13
1200–1600	4113	15	575	17	3538	15
1600–2000	3725	14	551	16	3174	14
2000–2500	4095	15	635	18	3460	15
2500–3000	2603	10	378	11	2225	10
3000–4000	2793	11	359	10	2434	11
4000–5000	992	4	108	3	884	4
5000 u. mehr	712	3	42	1	670	3
Ohne Angabe	1346	5	82	2	1264	5
insgesamt	26400	100	3485	100	22915	100

Schaubild 11

Anmerkungen:
- In den Spalten (A), (B) u. (C) zeigt sich in etwa die gleiche Einkommensstruktur – d.h., in Sozialwohnungen (B) und in frei finanzierten Wohnungen (C) leben »Bewohner mit etwa gleichen Einkommen«.
- Die »I. Zeile» zeigt, daß 1978 nur ca. 12 % (40 200 Haushalte) der einkommensschwächsten Schicht eine Sozialwohnung hatten, ca. 88 % (308 300 Haushalte) besaßen dagegen *keine* Sozialwohnung. Die Sozialwohnungen, die für diese 88 % benötigt werden, sind von den mittleren und höheren Einkommensschichten bewohnt: s. Spalte (B).
- Als Ergebnis somit: Gemessen an dem Ziel, mit den Sozialwohnungen den Einkommensschwächsten zunächst zu helfen, hat sich eine Fehlbelegung von fast *90 %* entwickelt!

*Quelle: Untersuchung »Zur Subventionsstruktur im Wohnungswesen« in »Baden-Württemberg – in Wort und Zahl«, Februar 1982.

1.4 Zusammenfassung

Wir haben also eine begrenzte, nicht vermehrbare Zahl an billigen Bestands-Wohnungen. Dem steht jedoch eine weiter wachsende Zahl an Nachfragern gegenüber, im wesentlichen verursacht durch weiterhin kleiner werdende Haushalte, die gut verdienen. Bei einer solchen wachsenden Diskrepanz werden »normalerweise am Markt« Angebot und Nachfrage laufend durch Preisanpassungen ausgeglichen. Sie werden bei den bestehenden Mietwohnungen durch das Mietrecht erheblich eingeschränkt – und *dadurch* entsteht hier »naturgemäß« (Mietwohnungs-)Mangel.

Die so entstehende Mangelsituation hat im Ergebnis zu gravierenden Nachteilen für wohnungssuchende Familien mit Kindern geführt und verschärft deren Situation weiterhin.

Die geschilderten Zusammenhänge haben zur Folge, daß sich um eine frei werdende Bestands-Mietwohnung immer mehr, inzwischen jeweils Hunderte von Interessenten »bemühen«, während bei neuen Wohnungen Interessenten gesucht werden. Das wird sich in den kommenden Jahren in dramatischer Weise zuspitzen, wenn und solange der große Unterschied zwischen den monatlichen Kosten bei den billigen Bestands-Mietwohnungen und bei den neuen Wohnungen bleibt bzw. noch größer wird (s. Abschnitt 1.2). Solange wird es weiter wachsenden Wohnungsmangel bei den billigen Bestands-Mietwohnungen geben. Dagegen gibt es keinen generellen Wohnungsmangel, da man immer eine neue Wohnung zu Marktpreisen bekommen kann.

Daß diese Analyse der Wirklichkeit entspricht, belegt ein Blick in die Tagespresse. Darin werden relativ wenige billige Bestands-Mietwohnungen angeboten. Dagegen enthalten die umfangreichen Immobilien-Anzeigen vor allem in den Wochenendausgaben ein breites Angebot an gebrauchten

und neuen Eigentumswohnungen, wo sich die Preise bzw. Preisrelationen bei neuen und gebrauchten Eigentumswohnungen am Markt bilden bzw. sich dem Markt »anpassen«. Diese Entwicklung stellte sich ein, als vor rund 30 Jahren die staatlichen Eingriffe in die Preisbildung beim Eigentums- und Grundstücksmarkt aufgegeben wurden. Seitdem kann man selbst in den Ballungsräumen eine Eigentumswohnung oder auch ein eigenes Haus zu Marktbedingungen innerhalb relativ kurzer Zeit bekommen.

Auch neue Mietwohnungen werden angeboten. Hier gibt es kaum Andrang, diese kann man also durchaus bekommen. Es handelt sich um neue Mietwohnungen mit Mieten zu Marktpreisen.

In Ballungsräumen muß man dabei zunehmend die Region als Standort akzeptieren, da in den Kernbereichen der Ballungsräume die Ausdehnung der Bauflächen auf natürliche Grenzen stößt, die vor allem aus ökologischen Gründen nicht überschritten werden sollten. Wer einwendet, die Preise in den Ballungsräumen seien sehr hoch, muß sehen, daß die Ursache dafür in der Attraktivität der Ballungsräume liegt. Wenn ein Ballungsraum seine Attraktivität und somit seine Anziehung steigert, erhöht er auch entsprechend »seine« Wohnkosten und sollte daher als »Verursacher« die zusätzlichen Wohnkosten tragen. Berlin ist für die besonderen Aspekte in Ballungsräumen z. Zt. ein anschauliches Beispiel.

Besonders schwer betroffen sind durch die gegenwärtigen Verhältnisse auf dem Wohnungssektor Wohnungssuchende, vor allem in den Ballungsräumen. In den Ballungsräumen ziehen etwa 12 % jährlich um. Es handelt sich also um keine Kleinigkeit.

Im Ergebnis zeigt sich, daß es keinen grundsätzlichen Wohnungsmangel gibt. Das, was marktgerecht bezahlt wird, liefert der Wohnungsmarkt auch. Bei der heutigen Wohnungsproblematik geht es also *nicht* um eine Mengenproblem – das löst der Markt. Es geht vielmehr um die Frage, ob bzw. wie auch Einkommensschwächere die Wohnkosten bezahlen können. Auf diese Frage müssen die Bemühungen um eine Lösung der Wohnungsproblematik gerichtet sein!

2. *Zur Lösung der heutigen Wohnungsproblematik*

2.1 Die entscheidenden Ziele sind:

– den (scheinbaren) Wohnungsmangel dauerhaft beseitigen

– und dabei für *jeden tragbare Wohnkosten* erreichen.

Das Ziel, für jeden tragbare Wohnkosten zu erreichen, bedeutet, daß (zunächst) den Einkommensschwachen geholfen werden muß. Dabei kommt es entscheidend darauf an, die Hilfe *zielgerichtet* so zu »organisieren«, daß sie im Ergebnis bei den Einkommensschwachen auch tatsächlich ankommt und vor allem auch »dort bleibt«. Welch entscheidende Bedeutung diesem Aspekt zukommt, zeigt die Erfahung mit dem sozialen Wohnungsbau. Dort hat sich inzwischen de facto eine Fehlbelegung von ca. 90 % entwickelt. Und diese Entwicklung ist eine wesentliche Ursache dafür, daß der soziale Wohnungsbau künftig keine nennenswerte Rolle mehr spielen kann.

2.2 Beseitigung des Wohnungsmangels

Wir haben bereits eine im Durchschnitt quantitativ und qualitativ sehr hohe Wohnversorgung (s. Schaubild 1), die immer noch besser wird. Das Problem ist, daß bei gut verdienenden Ein- und Zwei-Personen-Haushalten eine Wohn-Über-Versorgung entstanden ist, die sich laufend erhöht – zu Lasten einer noch weiter laufenden Einengung der vergleichsweisen Wohn-Unter-Versorgung der Familien mit Kindern. Diese wachsende, gravierende Diskrepanz in der Verteilung der Wohnungen als Kernproblem muß angegangen werden, wenn man die heutige Wohnungsproblematik lösen will. Dabei geht es nicht darum, in den heutigen Wohnungsbestand einzugreifen, es wird vielmehr weiterhin immer noch mehr Wohnungen geben. Notwendig und möglich ist jedoch, schrittweise gegen eine künftige weitere Verschärfung des *Verteilungsproblems* anzugehen; d.h., zu einer anderen Verteilung des weiteren Zuwachses an Wohnungen zu kommen.

Die Ursache des Verteilungsproblems ist die heutige Wohnungspolitik; es sind Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Um dieser Ursache der heutigen Wohnungsprobleme entgegenzuwirken, ist es notwendig, die Wohnungspolitik »umzukehren«. D.h., die Wohnungspolitik ist so zu ändern, daß sie künftig der unteren Einkommensschicht zugute kommt, dort im Ergebnis ankommt und dort auch bleibt.

Vor ca. 30 Jahren wurden die staatlichen Eingriffe in die *Preisbildung* beim Eigentums- und Grundstücksmarkt aufgegeben: die Preisbindung von 1936 für unbebaute und bebaute Grundstücke wurde aufgehoben. Nach kurzer Übergangsphase funktionierte und funktioniert hier bis heute der Markt. Seitdem kann man auch in Ballungsräumen innerhalb relativ kurzer Zeit eine neue oder gebrauchte Eigentumswohnung oder auch ein Haus zu Marktpreisen bekommen. Im Eigentumsbereich gibt es also seitdem keinen Wohnungsmangel mehr.

Damals vor ca. 30 Jahren waren die Voraussetzungen bei ca. 15 Mio. Wohnungen ungünstiger als heute bei fast 27 Mio. Wohnungen. Dennoch wurden damals die staatlichen Eingriffe in die Preisbildung auf dem Eigentums*markt* aufgegeben, wurde dies politisch durchgesetzt. Die *dadurch* erreichte dauerhafte Beseitigung des Wohnungsmangels im Eigentumsbereich hat sich so gut bewährt, daß hier seit langem der Markt nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt wird.

Es liegt daher nahe, diesem erfolgreich praktizierten Beispiel auch im Mietwohnungsbereich zu folgen. Deshalb ist es notwendig, die heutigen staatlichen Eingriffe in den *Miet*wohnungsmarkt – vor allem in die *Miet-Preisbildung* bei den Bestands-Mietwohnungen – zu beseitigen, wenn der Mangel an Mietwohnungen dauerhaft beseitigt werden soll. Daß der Mietwohnungsmarkt dann funktioniert, daß es dann insbesondere keinen Wohnungsmangel mehr geben wird, zeigt die Erfahrung mit dem Eigentumsmarkt.

Der Abbau der staatlichen Eingriffe in die Mietpreisbildung bei bestehenden Mietwohnungen – schrittweise, aber in ausreichenden Schritten – wird zu Marktpreisen führen. Daher ist ein sozialer Ausgleich durch einen Ausbau des Wohngelds notwendig. Das wird im folgenden präzisiert. Die Entwicklung zu Marktmieten bei den bestehenden Mietwohnungen bewirkt, daß die künftigen zusätzlichen Wohnansprüche entsprechend langsamer zunehmen, weil sie nicht mehr so billig zu haben sind.

– Dadurch werden die billigen Bestands-Mietwohnungen langsamer »ausgedünnt« werden,
– und gleichzeitig werden durch den geringeren Abstand zwischen den monatlichen Belastungen bei den Bestands-Mietwohnungen und bei neuen Wohnungen sich die Bereitschaft bei Gutverdienenden entwickelt, wieder in neue Wohnungen zu gehen. Diese zusätzliche Nachfrage wird zu mehr Privatinvestitionen bzw. zu entsprechend mehr neuen Wohnungen führen,
– vor allem aber werden wohnungssuchende Familien mit Kindern dann wieder eine Chance haben, eine der Bestands-Wohnungen zu bekommen.

Wenn dieser Prozeß ausreichend weit gediehen ist, d.h., wenn sich ein marktgerechter Abstand der Mieten bei den Bestands-Mietwohnungen zu den Mieten bzw. Kosten bei neuen Wohnungen gebildet hat, wird der (scheinbare) Wohnungsmangel beseitigt sein. Es werden für die ständigen zusätzlichen Wohnansprüche dann am Markt laufend die zum Ausgleich

notwendigen neuen Wohnungen entstehen, vor allem auch wieder durch die »klassischen« Investoren. Das ist der wichtigste Schritt!

2.3 Förderung der unteren Einkommensschichten mit dem Wohngeld

Der zweite wesentliche Schritt zum Abbau der Eingriffe in die Mietentwicklung ist der gezielte Aufbau direkter Hilfen für die unteren Einkommensschichten.

Das Wohngeld muß dafür quantitativ und strukturell grundlegend verbessert werden. Diese *Subjekt*förderung sollte so ausgebaut werden, daß *dadurch* für eine angemessene Wohnung allen Bürgern nur eine tragbare monatliche Belastung für Miete oder Kosten beim Eigentumserwerb verbleibt. Nur auf diesem Wege kann das entscheidende Grundproblem gelöst werden:

für jedermann tragbare Wohnkosten.

Eine Wohnung beispielsweise von etwa 80qm für vier Personen dürfte man als angemessen ansehen können (20 qm pro Person), für die die Unterstützung der Solidargemeinschaft erwartet werden kann. Als tragbare Belastung für eine angemessene Wohnung werden (z.B.) 25% des jeweiligen Bruttoeinkommens vorgeschlagen; andere Prozentsätze könnten auch gewählt werden. Mit einer solchen Regelung werden *alle* von den Wohnkosten entlastet, die über 25% des Bruttoeinkommens eines Bürgers hinausgehen. Der *Brutto*-Bezug ergibt eine zusätzliche soziale Komponente, da bei den unteren Einkommen insbesondere bei Familien mit mehreren Personen, in etwa »brutto gleich netto« ist. Zudem können die Abzüge, die zum Netto-Einkommen führen, subjektiv beeinflußt werden.

Die Subventionen für den sozialen Wohnungsbau (Objektförderung) und die steuerlichen Abschreibungssubventionen sollten abgebaut werden. Denn sie ermöglichen *nur* der mittleren und vor allem der oberen Einkommensschicht zusätzliche Ansprüche sich zu erfüllen. Einen Sickereffekt »nach unten« gibt es dadurch nicht, wie Untersuchungen belegen. Mit einem kleineren Teil der abgebauten heutigen hohen *Objekt*förderung können die notwendigen Verbesserungen beim Wohngeld bereits finanziert werden. Der Verbesserung des Wohngelds kommt die entscheidende Bedeutung zu, insbesondere, da bereits heute ca. 90% der unteren Einkommensschichten keine Sozialwohnung haben (beim Wohngeld werden »Fehlbelegungen« vermieden).

Sozialer Wohnungsbau kann allenfalls noch für eine Übergangsphase eine Hilfe sein.

Angesprochen sei noch, daß es bei neuen oder frei werdenden Sozialwohnungen sowie bei Belegungsrechten notwendig ist, neue Wege zu gehen, die

die Fehlbelegung vermeiden. Das kann erreicht werden durch »Anlehnung« an die Regelungen beim Wohngeld, das ja die unteren Einkommensschichten am stärksten fördert (Subjektförderung). In diesem Sinne sollte bei Sozialwohnungen und Belegungsrechten die volle Marktmiete erhoben werden, und die Mieter müßten über (verbessertes) Wohngeld den sozialen Ausgleich bekommen.

Das Wohngeld sollte »personen-bezogen« sein. Daß es angebracht ist, pro Person das gleiche Wohngeld zu zahlen und dadurch eine wirkungsvolle »Familienkomponente« zu erreichen, dürfte das folgende Zahlenbeispiel deutlich machen:

1-Personen-Haushalt		4-Personen-Haushalt (Ehepaar, 2 Kinder)
5 000 DM	Monatseinkommen (netto)	5 000 DM
1 500 DM	Monatsmiete	1 500 DM
3 500 DM	verbleiben	3 500 DM

Der 1-Personen-Haushalt hat viermal soviel Wohnfläche wie eine Person des 4-Personen-Haushalts, wobei ihm die Miete erheblich weniger belastet als das Ehepaar mit Kindern. Für die übrigen Ausgaben verbleibt dem 1-Personen-Haushalt viermal so viel wie der vierköpfigen Familie pro Person.

Das Wohngeld sollte nach den vorgeschlagenen Maßstäben weiterhin bei Mieten und Eigentum gezahlt werden. Nach meinen Untersuchungen dürften bei diesem Vorschlag die Wohngeldkosten bei etwa 12–15 Mrd. DM pro Jahr liegen. Das ist ein nicht sehr hoher Betrag im Vergleich zu den Objektförderungen, die insgesamt weit über 50 Mrd. DM betragen und die im wesentlichen der oberen und auch noch der mittleren Einkommensschicht zugute kommen.

2.4 Zusammenfassung

1) Die staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt – insbesondere in die Mietpreisbildung bei den bestehenden Mietwohnungen – sind zu beseitigen.

– Dann entstehen laufend die notwendigen neuen Wohnungen »am Markt«. Dadurch wird der Wohnungsmangel dauerhaft beseitigt,

– und vor allem haben Familien mit Kindern dann wieder eine Chance, auch eine der bestehenden Mietwohnungen zu bekommen. Hier sind die Mieten dann zwar höher als heute, aber immer noch deutlich niedriger als die Belastungen bei den teuren neuen Wohnungen, auf die wohnungssuchende Familien inzwischen in der Regel ausweichen müssen, vor allem in den Großstädten und ihren Randgebieten.

2) *Gleichzeitig* (oder »einleitend«) die *Subjekt*förderung (Wohngeld) so ausbauen, daß jedem Bürger für eine angemessene Wohnung (etwa 80 qm? für eine vierköpfige Familie) nur eine tragbare Belastung verbleibt (25 % seines Bruttoeinkommens). Das ist der notwendige Ausgleich im Sinne der sozialen Marktwirtschaft, vor allem für Familien.
Finanzierbar ist das *ausgabenneutral (!)* durch Umschichten eines begrenzten Teils der Objektförderung zur Subjektförderung.
Die Subjektförderung (Wohngeld) ist eine zielgerichtete direkte Hilfe für die, die Hilfe benötigen (Fehlbelegung wird vermieden).

Wenn so vorgegangen wird,

– kann dauerhaft Wohnungsmangel beseitigt werden,

– werden für jeden tragbare Wohnkosten für eine angemessene Wohnung durch Wohngeld herbeigeführt,

– und verbleiben den Städten und Gemeinden deren Wohnungen zur Vergabe an besondere Bedarfsgruppen.
  Zu den städtischen Wohnungen: Damit diese die besonderen Bedarfsgruppen tatsächlich bekommen und ihnen auch verbleiben bzw. für sie eher wieder verfügbar werden, ist es notwendig, bei den städtischen Wohnungen ebenfalls volle Marktmieten zu nehmen und durch Wohngeld tragbare Wohnkosten herbeizuführen. Ansonsten entstehen hier die gleichen gravierenden Fehlbelegungen wie im sozialen Wohnungsbau.

2.5 Das Lehrstück »DDR«

In der ehemaligen DDR hatte man gegen den Markt niedrige Preise durch den Staat festgesetzt, auch bei den Mieten. Diese Eingriffe in den Markt, in die (Miet-)Preisbildung, haben nicht nur keine Probleme gelöst, sondern die Wohnungsprobleme herbeigeführt und immer mehr verschärft, so daß die Wohnungsprobleme in Ostdeutschland noch ernster sind als in Westdeutschland.

Anmerkungen zu Neise: Immer mehr Wohnungen

– Fritz Andres –

Man könnte sich fragen, warum, wie in dem Aufsatz von Hugo Neise ausgeführt, im Wettbewerb um die billigen Bestands-Mietwohnungen die gutsituierten Alleinwohnenden gegenüber den Familien im Vorteil sind und diese auf teuere Neubau-Mietwohnungen verdrängen. Denn wenn einer Familie nur die teurere Neubauwohnung als Alternative bleibt, so wird sie sich doch umso intensiver um die billige Bestandswohnung kümmern, bei der gerade wegen der Mietbindung die finanzielle Leistungsfähigkeit des Mieters nicht der ausschlaggebende Faktor für die Vergabe der Wohnung sein kann.

Damit ergibt sich die entscheidende Frage: Nach welchen Kriterien werden Wohnungen vergeben, bei denen sich wegen der Mietbindung die Auswahl nicht über den Preis (Miethöhe) ergeben kann. Während bei einem völlig freien Markt derjenige eine Wohnung bekommt, der am meisten bezahlt – und das ist am Schluß in der Regel nur noch ein Interessent – bleiben bei gebundenen Mieten stets eine Reihe von Interessenten übrig, die alle bereit wären, die niedrige Miete zu bezahlen: welchen nimmt der Vermieter? Hier kann man sich gut vorstellen, daß geringere Abnützung der Wohnung, weniger Lärm, keine Kinder usw. Argumente sein werden, die den Vermieter veranlassen, dem Alleinwohnenden den Vorzug zu geben. Dieser wird durch die niedrige Miete auch nicht veranlaßt, sich mit geringer Wohnfläche zu begnügen, sondern kann sich ohne weiteres die Wohnung, die auch für eine ganze Familie ausreichen würde, leisten.

Zur Erklärung des Phänomens, daß die billigen Bestandswohnungen immer mehr durch Alleinwohnende belegt werden, können also wegen der Mietbindung nicht primär ökonomische Gesichtspunkte als Erklärung angeführt werden, sondern – das jedenfalls wäre die Hypothese – andere für den Mietabschluß maßgebliche Umstände, bei denen der Alleinwohnende gegenüber der Familie aus der Sicht des Vermieters Vorteile hat. Häufig werden allerdings Abstandszahlungen an Vormieter oder Vermieter hinzukommen, die dann doch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Mieters zu einem Wettbewerbselement werden lassen.

Die vorstehenden Ausführungen betreffen die »Singularisierung« der billigen Bestandswohnungen bei Mieterwechsel. Die gleiche Tendenz ergibt sich aber auch daraus, daß bei Familien, die zu einem früheren Zeitpunkt in eine billige Bestandswohnung eingezogen waren, nach Auszug der Kinder

und gegebenenfalls nach dem Tod eines Ehegatten nur noch ein Familienmitglied/Elternteil übrigbleibt, für das die Wohnung objektiv gesehen zwar ebenfalls zu groß, nicht jedoch so teuer ist, daß es sich zu einem Umzug veranlaßt fühlte. Die wesentlich kleinere Neubauwohnung ist ja oft genauso teuer wie die große Altbauwohnung, man spart sich den Umzug, man hat die Möglichkeit, die Kinder immer wieder mal bei sich wohnen zu lassen usw., alles Vorteile, die einfach, das Verbleiben im Bestand als günstigste Alternative erscheinen lassen.

Es ist also durchaus zweckmäßig und der Realität entsprechend, wenn man zwischen Alleinwohnenden als Rest-Familie, die aus der Bestandswohnung nicht weichen, obwohl sie für ihre Bedürfnisse zu groß geworden ist, und Alleinwohnenden, die bei freiwerdenden Bestandswohnungen wegen geringerer Abnützung, weniger Lärm, keine Kinder usw. vom Vermieter gegenüber Familien bevorzugt werden, unterscheidet.

Schließlich wäre noch wichtig, die Frage zu prüfen, ob marktmäßige Mieten für Bestandswohnungen einen Anreiz geben würden, große Wohnungen in kleine Apartements umzuwandeln und damit der nun einmal vorhandenen »Singularisierung« unserer Gesellschaft im gewissen Umfang Rechnung zu tragen. Sicher ist dies häufig technisch nicht durchführbar, sicher sind auch oft die Kosten hoch, denn schließlich müssen Zugänge, Küchen, Bäder und Toiletten verdoppelt werden. Das alles sind hohe Investitionen, die sich aber vielleicht bei marktmäßigen Mieten lohnen. Marktmäßige Mieten führen dazu, daß die Nachfrage der Alleinwohnenden nach kleineren Wohneinheiten im Bestand wesentlich steigt. Sind sie jedoch im Bestand nicht vorhanden, so werden sich die Vermieter fragen, ob die höheren Mieten, die für kleinere Wohnungen zu erzielen sind, nicht einen Umbau rechtfertigen. Eine begründete Prognose, in wieweit marktmäßige Mieten für die Bestandswohnungen zu einem solchen inneren Umbau der Wohnungen führen würde, wäre höchst interessant.

Abschließend sei noch auf die ordnungspolitische Bedeutung des Aufsatzes von Neise hingewiesen. Er zeigt in seiner Analyse, zu welchen verheerenden Fehlsteuerungen die Eingriffe des Staates in den Wohnungsmarkt führen.[1]) Diese Eingriffe bestehen durchweg in sog. Objektförderung, die den Preis bzw. die Mieten unter das Marktniveau senken und eine Auslese

[1]) Vgl. dazu bereits die Aufsätze von Neise: »Sozialer Wohnungsbau in den alten Bundesländern« in »Fragen der Freiheit« Nr. 217, S. 25–41 und von Roland Stimpel: »Der durch Subventionen verbaute Wohnungsmarkt« in »Fragen der Freiheit« Nr. 210, S. 34–46. Beide Aufsätze ergeben zusammen mit dem hier abgedruckten einen hervorragenden Überblick über die Probleme und zeigen zugleich ordnungspolitisch durchdachte Wege zur Überwindung der Fehlentwicklungen des Wohnungsmarkts auf. Die Parallelen in Analyse und Therapie, die sich aus dem Aufsatz von Günter Brack: »Die EG-Agrarpolitik in Platos Höhle« in »Fragen der Freiheit« Nr. 217, S. 14–24, für den Bereich der Landwirtschaft ergeben, sind übrigens nicht zu übersehen!

der Berechtigten erforderlich machen. Ineffizienz, Bürokratie, Fehlbelegung und andere Mißstände sind die Folge.

Der Aufsatz zeigt aber auch, ebenso wie die beiden in der Fußnote aufgeführten, ordnungspolitisch saubere Wege auf, die aus dem Desaster des Wohnungsmarktes herausführen können. Sie laufen durchweg darauf hinaus, die staatlichen Interventionen ins Marktgeschehen zu beenden, Angebot, Nachfrage und freie Preis- bzw. Mietbildung wieder in Kraft zu setzen und – sei es mit Baugeld (Stimpel) oder mit Wohngeld (Neise) oder beiden – jedenfalls mit irgendeiner Art der sog. Subjektförderung dort Unterstützung zu gewähren, wo andernfalls soziale Notlagen eintreten würden.

Damit soll der Frage nicht vorgegriffen werden, ob es nicht einer freiheitlichen Ordnung angemessener wäre, soziale Unterstützung statt für bestimmte Zwecke des Wohnens, der Weiterbildung usw. allgemein bei Unterschreitung eines bestimmten Mindesteinkommens zu gewähren. Auch wird an dieser Stelle nicht besonders darauf eingegangen, daß die in dieser Schriftenreihe vertretene Reform unseres Geldwesens und unseres Bodenrechts eine Änderung der primären Einkommensverteilung zur Folge hätte, die staatliche Unterstützung weitgehend überflüssig machen würde!

Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Der Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes hat das Bundeskabinett am 9. Dezember 1992 zugestimmt.

Mit dem aus dem Jahre 1920 stammenden Reichsheimstättengesetz sollte insbesondere Frontheimkehrern und ihren Familien in den Zeiten extremer wirtschaftlicher Not die Möglichkeit gegeben werden, sich eine »Heimstätte mit Landzulage« zu schaffen, deren Ertrag eine bessere Ernährung versprach. Gleichzeitig sollte die Wohnungsnot durch diese Neubauten gemildert werden. Den finanziellen Vorteilen, wie Gebührenbefreiungen und Steuervergünstigungen, standen Einschränkungen insbesondere in der Verwertungsmöglichkeit und in der erbrechtlichen Regelung gegenüber.

Das Reichsheimstättengesetz hat durch die Wohnungsbaugesetzgebung des Bundes und der Länder zunehmend an Bedeutung verloren. Geringen Vorteilen auf Seiten der Heimstätter steht ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand gegenüber, der bei Belastung, Teilung, Vergrößerung und Veräußerung von Heimstätten, insbesondere aber auch bei der laufenden Aufsicht durch den Ausgeber entsteht. Die letzten bestehenden finanziellen Vergünstigungen sind durch die Steuerreform 1990 entfallen.

Bundesbauministerin Dr. Irmgard Schwaetzer betonte in diesem Zusammenhang, daß für die Heimstätter durch den Wegfall dieses Gesetzes keinerlei Nachteile, sondern ausschließlich Vorteile entstünden. Es erscheine nicht mehr vertretbar, so die Ministerin, die Heimstätter weiterhin den strengen Bindungen des Reichsheimstättengesetzes zu unterwerfen. Nach Inkrafttreten des Gesetzes sei es möglich, ebenso frei über das Eigentum zu verfügen wie jeder andere Häuslebauer.

Das Reichsheimstättengesetz wird voraussichtlich Mitte des kommenden Jahres aufgehoben werden. Für den Vollstreckungsschutz ist eine Übergangsregelung vorgesehen.

E

Zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes

Eckhard Behrens

Wer die Pressemitteilung der Bundesbauministerin aufmerksam liest, stellt fest, daß jetzt bewußt aufgehoben werden soll, was die Bodenreformer, angeführt von Damaschke, nach dem Ersten Weltkrieg an Verfügungsbeschränkungen in das Gesetz hineingebracht hatten. In Damaschkes Hauptwerk „Die Bodenreform“[1]) das dank seiner hohen Auflagen in vielen Bibliotheken noch zu finden sein dürfte, ist das Zustandekommen dieses segensreichen Gesetzes ausführlich geschildert worden.

1) Adolf Damaschke, Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not. 20. Auflage, 123–136. Tausend, Verlag von Gustav Fischer, Jena 1923. XVI und 484 Seiten.

Man sollte das wieder einmal nachlesen, ohne sentimental zu werden.

Der Trend der modernen Zeit, rechtliche Regelungen abzuschütteln, die die Freiheit der Nutzung von und der Verfügung über Grund und Boden einschränken, setzt sich wieder einmal durch. Man nimmt diese Einschränkungen in Kauf, wenn man anders nicht Zugang zur Bodennutzung erhält, aber man versucht, sich ihrer bei erster Gelegenheit zu entledigen. Das ist nicht zufällig. Auf welchem Grundstück man wohnt oder arbeitet und wie man wohnen und arbeiten will, läßt man sich nicht vorschreiben als moderner, initiativer Mensch. Man braucht einen rechtlich gesicherten Standort, von dem aus man seine Initiativen ungehindert entfalten kann. Nur ein Mindestmaß an Stadtplanung und Raumordnung wird akzeptiert, mehr nicht. Der moderne Mensch will seinen Lebensweg auf dieser Erde mit aller Konsequenz frei selbst bestimmen können. Das ist das Berechtigte an dem Streben nach Privateigentum am Boden. Das verleiht diesem Streben seine politische Durchschlagskraft.

Das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. setzt mit seinen Vorschlägen zur Reform der Bodenordnung statt auf rechtliche Bindung auf vollen ökonomischen Ausgleich des Vorteils der Bodennutzung. Die Bodennutzung darf kein Privileg sein; sie läßt sich nicht als Privileg der wirtschaftlich Schwachen gegenüber den wirtschaftlich Starken rechtlich absichern. Jedenfalls nicht auf lange Dauer, wie das Ausbleiben einer öffentlichen Diskussion der Absicht der Bundesregierung, das Reichsheimstättengesetz aufzuheben, wieder einmal zeigt.

Der ökonomische Privilegiencharakter muß durch richtige Bodenbesteuerung oder richtige Erbbauzinsfestsetzung aufgehoben werden. Die private Bodennutzung, die alle anderen von der Nutzung eines bestimmten Grundstücks ausschließt, darf für niemanden ein ökonomisches Privileg sein. Dies erfordert den Ausgleich der ökonomischen Vorteile jeder privaten Bodennutzung und zwar den vollen Ausgleich. Der Ausschluß anderer von der Bodennutzung, der für die Freiheit des Individuums unentbehrlich ist, bedarf des brüderlichen Ausgleichs aller ökonomischen Vorteile, die daraus gezogen werden können. Dies durchzusetzen und auf Dauer durchzuhalten – ohne Rückfall in die unentgeltliche Nutzung oder das unbesteuerte private Eigentum – wird erst nach einem langen Prozeß ökonomischer und politischer Bewußtseinsbildung möglich sein.

Tagungsthemen 1993 in Bad Boll/Württ.

27. bis 28. März 1993	Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit als Maßstäbe der Bodenordnung – Elementarseminar –
24. bis 25. April 1993	Föderalismus in Deutschland, Europa und der Welt
3. bis 4. Juli 1993	Die unbekannte Umlaufgeschwindigkeit des Geldes
Herbst 1993	Hochschulfinanzierung Studiengebühren oder Bildungsgutschein – Das holländische Beispiel –

Änderungen vorbehalten

Buchbesprechung

Klaus Gutowski: Memorandum zu einer Neugestaltung des sozialen Lebens, getragen von einer menschenwürdigen Boden-, Geld- und Arbeitspolitik

So lautet eine im J. Ch. Mellinger-Verlag in Stuttgart erschienene Schrift, die weiteste Verbreitung und größte Beachtung verdient. Verfasser ist der 1922 in Berlin geborene, heute in Aarau lebende Elektroingenieur Klaus Gutowski. Seine persönlichen Interessen gelten der Naturwissenschaft, der Philosophie und der Theologie. Verschiedentlich war er Leiter von Studiengruppen im Industriebereich des In- und Auslandes.

In der heutigen Zeit des Umbruchs mehrt sich das Verlangen nach »alternativen« Methoden und wahrhaftem Verstehen der Naturgesetze. In kurzgefaßter Form weist der Verfasser auf die wesentlichsten Grundzüge hin, die einen Überblick über die notwendige Weiterentwicklung im Sozialleben vermitteln. Dabei stützt er sich auf die dreigegliederte Wesensstruktur des Menschen (Leib, Seele, Geist), wie sie von Rudolf Steiner (1861–1925) entwickelt wurde, sowie auf die drei Ideale, wie sie zur Zeit der Französischen Revolution von 1789 mit den Worten Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit ins Bewußtsein der Öffentlichkeit drangen. Gründlich befaßt sich Gutowski mit der Problematik der kapitalistischen Bodenpolitik. Dabei unterstützt er die Lösungsvorschläge von Silvio Gesell (1862–1930), der den Boden, einschließlich Wasser, Luft und Energie, als eine selbstlose Gabe der Natur betrachtet, die als Lebensgrundlage der ganzen Menschheit dient, wobei er darauf hinweist, daß die Schöpfer des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland Grund und Boden als sozialpflichtiges Gut betrachten.

Im Gegensatz zum Sozialismus liegen dem Kapitalismus keine sozialen Ideale zugrunde. Der Zins lastet auf allen Wirtschaftsgütern, was zu Spannungen im Sozialleben führe und in den überschuldeten Entwicklungsländern eine tragische Rolle spiele. Das Geld müsse eine Alterung erfahren, wie dies Gesell und Steiner vorschlagen, und seine Kaufkraft müsse konstant bleiben. Eingehend setzt sich Gutowski mit der Idee eines arbeitsfreien Grundeinkommens auseinander. Je mehr Freiheit im Wirtschaftsleben herrsche, umso günstiger werde sich die Wirtschaft entwickeln. Die bisherige Geringschätzung solcher Einsichten führe zu Arbeitsunlust, zu Protest und Rebellion, zu Drogenmißbrauch und Kriminalität. Wer aus Freiheit arbeite, fühle sich mehr motiviert, mehr verantwortlich, mehr zum Wettbewerb angeregt, sich für die Erzeugung gesunder und sinnvoller Güter einzusetzen. In der zur Zeit immer noch steigenden Arbeitslosigkeit ist die Überlegung besonders aktuell, daß dort wo die Entwicklungsgesetze des Menschen Beachtung finden, es keine Arbeitslosigkeit geben könne. Wenn auch bei fortschreitender Technik immer mehr Güter bei weniger Arbeit entstehen, so bildet die Arbeitslosigkeit ein politisches Problem. Denn wo

Arbeit als ein Mittel zur Menschenentwicklung verstanden wird, dort ist Arbeit unbegrenzt möglich.

Dieses Memorandum enthält eine Menge wertvoller Gedanken und Anregungen zur Boden-, Geld- und Arbeitspolitik, die größte Beachtung finden sollten. Diese Schrift wurde rund 200 Eidgenössischen Räten zugestellt. Möge diese dort beachtet und auch entsprechend gewürdigt werden. Wer sich für eine gerechtere Weltordnung, für sozialen Frieden, kurz für das Gute einsetzen will, sollte sich dieses Memorandum anschaffen.

Erhältlich zum Preise von sFr/DM 9,50 bei J. Ch. Mellinger-Verlag Stuttgart, ISBN 3-88069-271.

Otto Haag

SPD-Dokumentation „Reform der Bodenordnung“

Die SPD-Bundesfraktion hat ihre öffentliche Anhörung vom 30. April 1992 zur Reform der Bodenordnung dokumentiert. Alle mündlichen Äußerungen, die während des interessanten Tages gemacht wurden, sind wörtlich aufgezeichnet und liegen nunmehr gedruckt vor. Die Dokumentation kann bei der SPD-Bundestagsfraktion, Bundeshaus, 5300 Bonn 1, oder beim Seminar für freiheitliche Ordnung e. V., Badstraße 35, W-7325 Bad Boll, unentgeltlich angefordert werden. Sie umfaßt 88 Seiten im Format A 4.

Das Seminar für freiheitliche Ordnung e. V. war zu dieser Anhörung aufgrund seiner Erbbaurechtsinitiative als sachverständige Organisation geladen und kam durch Fritz Andres, Eckhard Behrens und Jobst v. Heynitz ausführlich zu Wort. Wir machen darauf aufmerksam, daß die von uns vor der Anhörung eingereichten und an alle Teilnehmer verteilten Papiere in der oben erwähnten Dokumentation nicht enthalten sind. Wir haben sie bereits im Heft 215 der FRAGEN DER FREIHEIT abgedruckt.

Eckhard Behrens

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres
Vorstandsmitglied des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V.
Dhaunerstraße 180, 6570 Kirn/Nahe

Eckhard Behrens
Vorstandsmitglied des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V.
Bergstraße 29, 6900 Heidelberg

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Deichmanns Aue, 5300 Bonn 2

Prof. Dr. jur. Roland Geitmann
Martin-Bucer-Straße 6, 7640 Kehl

Otto Haag
Nußbaumweg 1, CH-8353 Elgg, Telefon (0 52) 48 22 60

Hugo Neise
Marstall D4, 7140 Ludwigsburg

Früher erschienene Beiträge über die Neugestaltung des Bodenrechts in der Schriftenreihe FRAGEN DER FREIHEIT

Chronologisches Hefteverzeichnis der FRAGEN DER FREIHEIT

Jahr	*Hefte*	*Jahr*	*Hefte*	*Jahr*	*Hefte*
1957	1–3	1969	73/74–79	1981	148–153
1958	4–7	1970	80–85	1982	154–159
1959	8–13	1971	86–92/93	1983	160–165
1960	14–18/19	1972	94–99/100	1984	166–171
1961	20–25	1973	101–106	1985	172–177
1962	26–31	1974	107–112	1986	178–183
1963	32–36	1975	113–118	1987	184–189
1964	37–42	1976	119–123	1988	190–195
1965	43–47/48	1977	124–129	1989	196–201
1966	49–56/57	1978	130–135	1990	202–207
1967	58–64/65	1979	136–141	1991	208–213
1968	66/67–72	1980	142–147	1992	214–219

		Heft	*Jahr/ Seiten*
H. G. Ritscher	Merits and pitfalls in »Foreign Aid« . .	22*	1961
Alois Dorlfer	Beitrag zur Bodenrechtsdiskussion . .	24	
Ernst Knoll	Von der Grundrente und ihrer Heimholung	30	
Eckhard Behrens	Lösung der Bodenfrage im Sinne des Privateigentums und der Sozialen Marktwirtschaft	38	1964
Alois Dorfner	Die Dringlichkeit der Bodenordnung .	45*	1965
Herbert K. R. Müller	Das Bodenproblem einst und jetzt I. . .	51	1966
	II. . .	52/53	
	III. . .	54/55	
Herbert K. R. Müller	Echo auf: Das Bodenproblem einst und jetzt	58	1967
Redaktion Fragen der Freiheit	Vollbeschäftigung schafft Gegenseitigkeit, Vollbeschäftigung erzeugt Grundrenten- und Bodenpreissteigerung	59	
Herbert K. R. Müller	Bodenmonopol und Demokratie . . .	64/65	
Herbert K. R. Müller	Bodenwerte steigen um 100 Milliarden DM	68	1968
Eckhard Behrens	Pflichtlektüre für Bodenreformer: Heinrich Richard, Die Entfesselung der Wirtschaft	68	
Herbert K. R. Müller	Raumordnung und Bodenrecht . . .	72*	
Herbert K. R. Müller	Gesellschaft - Raumordnung - Städtebau - Grund und Boden	73/74	1969
Jobst von Heynitz	Marktwirtschaft und Bodenordnung . .	76*	
Herbert K. R. Müller	Das ungelöste Bodenproblem als Störfaktor in der Sozial- und Wirtschaftsordnung .	80*	1970
Jobst von Heynitz	Zum Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes - Ein Beitrag zu einem neuen Bodenrecht	83*	
Albert Laubi	Das Bodenrecht in der Schweiz . . .	83*	
Robert Matthias	Gangbare Wege zu einem Bodenrecht .	90	1971

Jobst von Heynitz	Fragen zum Bodenrecht	92/93	1971
Herbert Spies	Literatur zur Reform des Bodenrechts .	104	1973
Detlef Böhm	Wirtschaftsordnung und Bodenrecht . .	104	
Volker Schmidt	Zur Bodenrechtsreform	110*	1974
Gerhardus Lang	Gleiches Recht aller auf Eigentum an Grund und Boden	110	
Jobst von Heynitz	Bodenrecht und Grundgesetz	110	
	Herbert K. R. Müller – ein Pionier des sozialen Bodenrechts	110	
	Wettbewerbsordnung im Bodenrecht – und Grundrechte	115	1975
	Votum für eine nutzer- und eigentumsfreundliche Reform des Bodenrechts . .	134	1978
Lothar Vogel	Wem gehört der Boden?	169	1984
Silvio Gesell	Robinsonade, als Prüfstein einer Theorie.	169	
Jobst von Heynitz	Unternehmer sein als Beitrag zur Überwindung des Gegensatzes zwischen Kapital und Arbeit im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnung	169	
Paul Fischer	Wer erzielte die leistungslosen Vermögensgewinne?	169	
Montezuma zu Cortés	Aus der Rede des Häuptlings Seattle vor dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1835	175	1985
Jobst von Heynitz	Die Boden-Mietpreisentwicklung – Sprengstoff für prosperierende Industrieländer .	191	1988
	Volksabstimmung über die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation in der Schweiz	196	1989
	Zukünftige Landwirtschaft – eigenständig, ökolokisch, ökonomisch	198	
Eckhard Behrens	Bodenordnung in der DDR	205	1990
Adolf Damaschke	Zur Bodenrechtsreform	207	
Eckhard Behrens	Im Hintergrund die Bodenfrage	208	
Albrecht Rösler	Zum System einer sozialistischen Bodenordnung – Bodenrecht in der ehemaligen DDR –	208	
Fritz Andres	Gedanken zur Bodenreform – Rechtliche Formen und wirtschaftliche Realitäten – .	208	
Beate Dieterich-Buchwald	Das dänische Beispiel der Bodenwertsteuer	208	
Eckhard Behrens	Brüderliche Bodenordnung	208	
Fritz Andres	Privatisierung der Bodennutzung durch die Vergabe von Erbbaurechten	210	3–16
Jobst von Heynitz	Mustervertrag für die Bestellung eines Erbbaurechts	210	17–33
Roland Stimpel	Der durch Subventionen verbaute Wohnungsmarkt	210	34–46
Eckhard Behrens	Zum Stand der Erbbaurechtskampagne .	212	64
Heinz-Hartmut Vogel	Das Jahr 1991	213	3–4

Beate und Hartmut Dieterich	Grundlagen einer umwelt- und standortgerechten Städtebaupolitik	213	5–24
Fritz Andres	Argumente für das Erbbaurecht als kommunalem Instrument zur Privatisierung von Bodennutzungen	213	25–31
	Die Anpassung des Erbbauzinses	213	32–38
Helmut Creutz	Graphische Darstellung verschiedener Indices	213	38
Josef Hüwe	Die neuen Bundesländer entdecken das Erbbaurecht	213	46–49
Fritz Andres, Jobst von Heynitz	Wohngrundstücke und Erbbaurecht	214	50–62
Eckhard Behrens	Mensch und Boden	215	3
Achim Großmann	Wir brauchen ein bodenpolitisches Gesamtkonzept; Einführung in die Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zur Reform der Bodenordnung	215	4–8
Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.	Positionspapier zur Anhörung »Reform der Bodenordnung«	215	9–20
Peter Conradi	Warum nicht das Erbbaurecht? – Zu den strittigen Eigentumsfragen in Ostdeutschland	215	21–23
Fritz Andres	Bodenpolitik mit dem Erbbaurecht in Berlin und Brandenburg Ein Bericht mit Dokumenten	215	24–48
Klaus Schmitt	Goldrausch in Berlin	215	49–54
Deutscher Städtetag	Vergabe von Erbbaurechten von Wohnungsbaugenossenschaften in den neuen Bundesländern	215	60–61
Eckhard Behrens	Brief an die Leser	215	64
Fritz Andres	Berliner Bodenpolitik – mit dem Erbbaurecht in die Sackgasse?	217	42–44
	Wirtschaftliche Aspekte des Erbbaurechts	218	35–51
Bundesrechnungshof	Grundsatz steuerlicher Gerechtigkeit verletzt	218	61–62
Hans Hoffmann	Hans Bernoulli: Die Stadt und ihr Boden	218	63–64

*) vergriffen, Kopie möglich
Preis: Hefte 1–50 = DM 5,–; Hefte 51–100 = DM 6,50; Hefte ab Nr. 100 = DM 10,–

Die **Friedrich-Ebert-Stiftung**, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Godesberger Allee 149, W-5300 Bonn 2, Tel. 0228/883-331, veranstaltet mit dem *Seminar für freiheitliche Ordnung* **weitere Tagungen zum Thema**

Das Erbbaurecht als Instrument kommunaler Bodenpolitik

Referenten: Fritz Andres, Eckhard Behrens, Jobst von Heynitz.

Anfragen bitte an das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn richten.

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,
Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-7325 Boll, Badstr. 35, Telefon (0 71 64) 35 73

Preis: Jahresabonnement DM 60,—, sfr. 60,—, ö. S. 500,—
(einschließlich Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 125,— (sfr. 125,—/ ö. S. 900) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 10,—, ö. S. 80,— (zuzügl. Versandkosten)

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, srf. 10,—, ö. S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 26 14 04-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

Fundstelle des Mottos: Adolf Damaschke, Die Bodenreform,
20. Auflage, Jena 1923, Seite 469/470

ISSN 0015-928 X
Satz: Satzstudio Späth GmbH, Birenbach
Druck: Druckerei Müller, Birenbach
Printed in Germany