

vorschlag enthält auch die Beibehaltung der Aufgabenstellung und Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses, der sich — wie die im Zusammenhang mit dem Dritten Jugendbericht⁶ durchgeführten Untersuchungen ergeben haben — in der Praxis bewährt hat. Es ist zu erwarten, daß gerade im Bezug auf diese jugend- und gesellschaftspolitischen Kernpunkte des Diskussionsentwurfs auch bei der parlamentarischen Behandlung eines neuen Gesetzes harte Kontroversen aufbrechen werden. *Hubertus Junge*

¹ Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, hrsg. vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn - Bad Godes-

berg, 1973. ² Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilfrecht, Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt, „Probleme und Vereinheitlichung von Jugendwohlfahrtsgesetz und Jugendgerichtsgesetz, 3. Auflage, Bonn 1970. ³ Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt a. a. O., Einzelthesen zu einem neuen Jugendhilfrecht, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentl. u. private Fürsorge, Frankfurt 1972. Leitsätze für ein neues Jugendhilfrecht, in „Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe“, Bonn, Nr. 60/1970. Anmerkungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zu einem neuen Jugendhilfegesetz, Bonn, 1972, abgedruckt in „Caritas-Korrespondenz“, Heft 5/1972. ⁴ *Käte Strobel*, „Jugendpolitik und Jugendhilfe in der BRD“, Bulletin 99/1972. ⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache VI/3175. ⁶ Dritter Jugendbericht, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1972.

Baubodenrecht im Widerstreit

Zu den Reformvorschlägen aus Kirchen, Parteien, Verbänden

Die Reform des Baubodenrechts steht gegenwärtig in den gesellschaftspolitischen Programmen der Parteien obenan. Reformvorschläge kommen auch aus Berufsverbänden und Gewerkschaften. Die evangelische und die katholische Kirche haben im Februar dieses Jahres zum gleichen Thema eine gemeinsame Denkschrift herausgegeben, die auch in der politischen Diskussion starke Beachtung gefunden hat. Mit dem kommenden CDU-Bundesparteitag im November und den Bemühungen um eine Kompromißlösung innerhalb der Parteien der Bonner Regierungskoalition wird das Thema zusätzliche Aktualität gewinnen. Der Bericht von Rüdiger Göb gibt ein Resümee der bisherigen Reformvorschläge. Der Autor, Ministerialdirektor i. R., ist Mitglied der Akademie für Raumordnung, des Sachverständigenrates der Bundesregierung für Umweltfragen und des Arbeitskreises „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der deutschen Bischöfe.

Die zunehmende Auseinandersetzung um die Fortentwicklung unserer Bodenordnung erhält ihre richtige Dimension vor dem Hintergrund der wachsenden *Verstädterung*. Seitdem wir die Stadt als unser Schicksal wiederentdeckt haben, liegt sie im Zwielicht. Es ist mehr als Kulturkritik, wenn heute von einer Krise der Stadt gesprochen wird, die ihre Eignung als menschlicher Lebensraum in Frage stellt. So wird der Ruf nach Rettung der Städte immer stärker; das zunehmende öffentliche Problembewußtsein schafft einen Zwang zu politischer Aktion.

I. Stadtkrise und Bodenordnung

Die im Kohle-Dampf-Industriesystem entstandene Agglomeration von Arbeitsstätten und Wohnungen hat zu

einer Entfesselung der Stadt geführt. Seit 1871 hat sich die Zahl der in den Städten mit über 100 000 Einwohnern lebenden Menschen in der Bundesrepublik um mehr als das Dreißigfache erhöht. Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt hier auf etwa 7 Prozent der Fläche. Alle Trendextrapolationen bestätigen, daß auch in den nächsten Jahren eine Entwicklung anhalten wird, die durch Verdichtung und Mobilität gekennzeichnet ist und sich in weitere Verstädterung umsetzen wird. Es ist nicht nur der populärwissenschaftliche Teil der Futurologen, der voraussagt, daß um die Jahrtausendwende 80 bis 90 Prozent der Menschen urban leben werden.

Darauf ist auch die offizielle Politik ausgerichtet. Bundesraumordnung und Landesplanung legen die Verdichtung als räumliches Gliederungsprinzip fest. Staatliche Förderungsmittel werden zunehmend auf den Ausbau städtischer Schwerpunkte konzentriert. Der Bericht über die Raumordnung der Bundesregierung läßt dies ebenso erkennen wie der Städtebaubericht, die Entwicklung der Rahmenpläne zur Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe für die regionale Wirtschaftspolitik und die Landesentwicklungsprogramme der Länder.

Nach der Entdeckung der *Stadt als Schicksal* wurde ihre Unwirtlichkeit stärker empfunden. Lebensstandard und Lebensqualität in der Stadt sind nicht synonym. Im Gegenteil: mit der Steigerung der Wirkungskraft moderner Technik und dem Wachstum der städtischen Ballungsräume geht eine Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen einher, die fast an die Schwelle menschlicher Bestrebungen zur Selbstvernichtung heranreicht. Das Wohlergehen, das eigentlich der hauptsächliche Gewinn aus dem technischen Fortschritt sein sollte, nimmt ab. Die Symptome: Lärm, Luftverschmutzung, Wasserverunreinigung, Bedrohung der Vitalsituation. Der Verkehr erstickt, Straßendurchbrüche sprengen die Stadt auseinander. Die

Menschen flüchten ins Umland. Innenstädte werden öde, Stadtränder zerfließen. Stadtform wird zum Brei aufgelöster Struktur und zerbrochener Organisation.

Unter dem Zwang zu politischer Aktion geschieht es allzu leicht, daß ein Symptom der Stadtkrise als Ursache verabsolutiert wird. Dies geschieht zur Zeit weitgehend mit der *Bodenordnung*. Natürlich wird das Bild einer Gesellschaft auch auf den Boden geschrieben, und dieses Bild zeigt in allen Industriestaaten die Züge der Landzerstörung und der Stadtkrise. Natürlich stößt sich die Verwirklichung einer humanen städtebaulichen Entwicklung auch daran, daß der Bauboden nicht zur rechten Zeit am rechten Ort in der richtigen Form und zum rechten Preis nutzbar ist. Aber man verengt doch den Ansatz zu einer Lösung des vielgründigen Problems der Stadtkrise außerordentlich, wenn man den Eindruck zu erwecken versucht, mit der Fortentwicklung des Bodenrechts sei das gesamte Problemfeld der Stadtentwicklung erfaßt. Damit wird die Bodenordnung zum Popanz politischer Aktion, der davon ablenken soll, daß man die Stadtentwicklung als einen sozialen Prozeß nicht beherrscht. Noch gefährlicher wird es, wenn man in der politischen Auseinandersetzung die vieldimensionale Bodenproblematik *ausschließlich* als einen Kampf gegen Spekulanten deklariert, um politische Lösungen vorzubereiten, die dann leicht extrem werden.

II. Eigentum und Bodenrecht

So gibt es Stimmen, die eine *Überführung des Bodeneigentums in Gemeineigentum* (Gemeindeeigentum) fordern. (Vgl. dazu im einzelnen: Rüdiger Göb, Vorschläge zur Ordnung des Bodenmarktes, in: Raum und Siedlung 1967, S. 91 ff.) Diese Forderung findet sich nicht nur unter den drei noch unerfüllten Programmpunkten des Kommunistischen Manifestes von 1848. *Alexander Mitscherlich* z. B. meint in seinen „Thesen zur Stadt der Zukunft“ (Suhrkamp-Taschenbuch 10, 1971, S. 138), wenn die Sozialisierung städtischen Grund und Bodens Fortschritte machen würde, dann würde damit auch das entscheidende Hemmnis progressiver Stadtplanung entfallen. Ähnlich äußerte sich der damalige Münchener Oberbürgermeister *Hans Jochen Vogel* (in: Raum und Siedlung, 1968, S. 130). Die Jungsozialisten forderten auf einer kommunalpolitischen Arbeitskonferenz (am 24./25. April 1971 in Mannheim), in den Verdichtungsgebieten sei der Boden in das Eigentum der Gemeinde zu bringen.

Welche politische Brisanz hinter solchen Forderungen steht, zeigen die Zahlen über den *Grundbesitz*: 39 Prozent der Haushalte in der Bundesrepublik haben Grundbesitz. Es gibt 7,5 Millionen Haus- und Grundeigentümer; von diesen besitzen 94 Prozent nur ein Haus (vgl.: Deutsche Wohnungswirtschaft 1971, S. 141). So falsch es auch ist, die Bodenordnung als gesellschaftspolitischen mono-

kausalen Tatbestand für die Krise unserer Städte aufzubauen, es bleibt das Problem. Die disproportionale Werterhöhung des Baulandes erschwert und hemmt die städtebauliche Planung ungemein. Trotz einer recht mangelhaften Bodenpreisstatistik läßt sich die ständige Steigerung der Bodenpreise auch statistisch nachweisen (vgl. dazu im einzelnen: Werner Pohl: Die Bodenfrage und der Städtebau, in: Die neue Ordnung, 1971, S. 81 ff.). Baureifes Land soll nach dieser Statistik 1962 im Durchschnitt 14,83 DM und im ersten Vierteljahr 1969 27,97 DM gekostet haben. (Steigerung: 94 v. H., Steigerung des Lebenshaltungskostenindex: 16 v. H., der Tariflöhne und Gehälter: 56 v. H. in etwa derselben Zeit.)

Dabei handelt es sich um durchschnittliche Angaben, die eine überdurchschnittliche Entwicklung in den Brennpunkten des Baugeschehens, vor allem in den *Ballungsräumen*, nicht erkennen lassen. Die Stadt Nürnberg schätzt die Preissteigerungen in ihrem Gebiet seit der Währungsreform auf 300 Millionen DM (*Martin Tiemann*: Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtetag 1970, S. 562 f.), in München spricht man von 500 Millionen DM (= Planungsgewinn von 2470 v. H., vgl. Raum und Siedlung, 1968, S. 130). Nach Berechnungen des Deutschen Städtetages soll von 1960 bis 1969 den Bodeneigentümern ein Wertzuwachs aus Planungsgewinn von 49,9 Milliarden DM meist unverteuert zugeflossen sein, während gleichzeitig für den öffentlich geförderten Wohnungsbau nur 41,8 Milliarden DM an öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden konnten (vgl. Der Städtetag, 1970, S. 577). Einen Aufschluß über die Stichhaltigkeit dieser Zahlen gibt ein Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. Mai 1970 (BGBl. I, S. 1145), mit dem ein Fall bekannt wurde, in dem 31 ha Bauernland mit einem Einheitswert von 28 400 DM schon 1958 für 1 Million DM verkauft wurden.

Diese Bodenpreisentwicklung ist eine der Ursachen für ein außerordentliches Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei Bauland. Dadurch wird der Wohnungsbau verteuert und eine Eigentumsstreuung an Grund und Boden verhindert. Die Gemeinden können die notwendigen Infrastruktureinrichtungen nicht ausreichend und rechtzeitig erstellen; die hohen Bodenpreise bewirken eine übermäßige Nutzung des Bodens in den Städten, verdrängen die weniger rentable Wohnungsnutzung.

Die Preissteigerungen entstehen aber nicht nur durch eine überhöhte, regional und lokal konzentrierte Nachfrage, sondern auch deswegen, weil viele Gemeinden nicht ausreichend Bauland ausweisen können oder wollen. Der Grundeigentümer erhält durch diese Situation eine monopolartige Stellung, die es ihm ermöglicht, extrem hohe Preise durchsetzen zu können. Er kann dadurch Wertsteigerungen realisieren, die durch öffentliche Maßnahmen (Planung, Infrastruktur) erst entstanden sind.

Diese wenigen Beispiele zeigen, daß sich hier ein Prozeß abspielt, der die *Individualfunktion* des Eigentums zu Lasten der *Sozialfunktion* zu stark betont und gerade dadurch auf die Dauer das Eigentum selbst in Frage stellt. Das Grundgesetz gewährleistet das Eigentum, und der Rechtsstaat, in dem wir nach dem Grundgesetz leben, gewährleistet wiederum, daß diese Gewährleistung gesichert ist. Dieser Rechtsstaat freilich hat bei uns einen solchen Grad an Vollkommenheit erlangt, daß die Anpassung der Entwicklung an gesellschaftliche Abläufe — in unserem Beispiel bei der Stadtplanung — allzu leicht behindert wird. Die dadurch entstehende Kritik am Rechtsstaat ist falsch, einseitig und gefährlich. Sie kann — was den Bodenmarkt anbelangt — auch nur deswegen entstehen, weil Art. 14 Abs. 2 GG nicht genügend in die gesellschaftliche Wirklichkeit umgesetzt wurde, nach dem Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Man mußte also sehen, daß der *Rechtsstaat*, weil formalisierbar, vom Verfassungsgesetzgeber im Grundgesetz selbst ausgeformt wurde, während die *Sozialstaatlichkeit* dem Gesetzgeber als Auftrag von der Verfassung aufgegeben wird. Es kann also nicht darum gehen, den Rechtsstaat einzuschränken, sondern die Sozialverpflichtung des Eigentums zu definieren und zu verwirklichen. Im Grunde geht der Streit über die Vorschläge zur Reform des Bodenrechts also vor allem darum, wieweit gerade das Grundeigentum besonderer Sozialbindung unterliegt.

III. Das Memorandum der Kirchen

In diese Auseinandersetzung hinein haben die Kirchen ihr Memorandum gestellt, das sich mit der „sozialen Ordnung des Baubodenrechts“ befaßt und von der Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche und dem Arbeitskreis „Kirche und Raumordnung“ der katholischen Kirche erarbeitet und von Kardinal Döpfner und Landesbischof Dietzfelbinger im Frühjahr 1973 der Öffentlichkeit übergeben wurde (Gütersloher Verlagshaus Gerd Mohn, Paulinus-Verlag Trier, 1973). Das besondere Verdienst dieser Denkschrift liegt nicht so sehr darin, einen Maßnahmenkatalog für eine Verbesserung des Bodenrechts vorzustellen. Sie zeichnet sich vielmehr dadurch aus, daß sie klarmacht, wie sehr das Beharrungsvermögen tradiertener Ordnungen der Dynamik gesellschaftlichen Wandels entgegenstehen kann und wie dringlich die Notwendigkeit ist, das Spannungsverhältnis zwischen Individualfunktion des Eigentums und der Sozialbindung aufzulösen. Dabei erhalten die Systemveränderer durch Sozialisierung (oder Kommunalisierung) freilich eine klare Absage.

So stellt denn auch die Abwägung der *sozialethischen Gesichtspunkte* den eigentlichen Kern der kirchlichen Denkschrift dar, wenngleich in der Öffentlichkeit der Katalog

konkreter Maßnahmen nahezu ausschließlich beachtet wurde. Als Maßstäbe zur Bewertung der Bodenordnung werden die Kriterien der Distanz, Relativität und Teilhabe an dem allen Menschen gegebenen Gut des Bodens aufgestellt.

Zur *Distanz* zum Eigentum meint das Memorandum, Eigentum könne keinen Letztwert haben, kein Selbstzweck sein. Diese Distanz zum Eigentum solle nicht nur das Verhältnis zum persönlichen Eigentum, sondern auch das Verhältnis zur gesellschaftlichen Eigentumsordnung bestimmen.

Das Kriterium der *Relativität* des Eigentums bedeutet, daß der Mensch als Eigentümer Treuhänder über anvertrauten Besitz ist. Eigentumsstrukturen sind danach immer geschichtliche Entscheidungen und Problemlösungen der Gesellschaft, die in positivem Recht ihren Niederschlag gefunden haben. Sie gelten unter gewissen sozialen Umständen und tragen somit ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst.

Die *Teilhabe* verlangt keineswegs ein unbeschränktes Eigentum an Grund und Boden, sondern geht davon aus, daß alle Menschen als Folge des Liebesgebotes an den Gütern der Welt teilhaben. Die Teilhabe stellt also gerade wegen ihrer Herkunft aus dem Liebesgebot die soziale Bindung und Verpflichtung des Eigentums in den Vordergrund.

Diese theologischen Erwägungen werden dann in der Denkschrift der Kirchen mit den sozialethischen Wertentscheidungen der Verfassung verglichen. Ergebnis: „Das Verfassungsgebot des demokratischen und sozialen Rechtsstaats stellt die Aufgabe, unter den Bedingungen der Industriegesellschaft eine Synthese zwischen Freiheit und sozialer Gerechtigkeit zu finden, das heißt, die Gesellschaftsordnung so zu gestalten, daß sie dem einzelnen einen unantastbaren Kernbereich bei der Lebensgestaltung gewährleistet und zugleich die individuelle Freiheit in das Gebot der partnerschaftlichen Solidarität einbindet“ (S. 23). Konkrete Folgerungen aus diesen Überlegungen sind vor allem, daß das für die Eigentumsordnung charakteristische Spannungsverhältnis zwischen den Interessen des einzelnen und den Belangen der Allgemeinheit im Konfliktfall so zu regeln ist, daß dem Wohl der Allgemeinheit der Vorrang gebührt. Oder: „Im Bodenrecht bedeutet das, daß eine gesetzliche Regelung ungerechtfertigte Steigerungen des Verkehrswertes bei Entschädigungen außer Betracht lassen könnte“ (S. 25).

IV. Maßnahmen zur Ordnung des Baubodenmarktes

Die kirchliche Denkschrift hat sicherlich erstarrte Fronten in der fachlichen und politischen Auseinandersetzung in erneute Bewegung gebracht. Freilich muß man sehen, daß hier vor allem der *Maßnahmenkatalog* beachtet wird, mit dem die Verfasser des Memorandums eine Art *Modell*

zur politischen Verwirklichung ihrer sozialetischen Vorstellungen vorgelegt haben.

Dieses Modell geht davon aus, daß eine Lösung des Baubodenproblems wegen des multikausalen Sachverhaltes auch nur durch ein zusammenwirkendes Maßnahmenbündel, also multifunktional, möglich ist. Daß auch der Bodenmarkt von den Rahmenbedingungen des allgemeinen marktwirtschaftlichen Geschehens abhängig ist, zeigt der Hinweis auf die notwendige Verbesserung der Geldwertstabilität. Denn natürlich führt auch die fortschreitende Geldentwertung zu einer preissteigernden Nachfrage auf dem Grundstücksmarkt.

Im folgenden sollen nun die einzelnen Maßnahmen kategorisch dargestellt und auf ihre Realisierungsmöglichkeit hin untersucht werden.

1. Eigentumsrechtliche Maßnahmen

In der Kirchendenkschrift heißt es: „Bestrebungen, den Baubodenmarkt zu reformieren, setzen keine Verfassungsänderung voraus und sind mit der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsordnung und dem Instrumentarium unserer Wirtschaftsverfassung in Einklang zu bringen“ (S. 26). Von den oben zitierten Stimmen einzelner politischer Gruppen und einzelner Personen abgesehen, gibt es auch im politischen Raum nur im Bereich der SPD Vorstellungen und Bestrebungen, den bestehenden *Eigentumsbegriff* zu verändern. So hat eine SPD-Kommission Vorschläge zur Reform der Bodenordnung vorgelegt, die mittlerweile vom SPD-Bundesvorstand gebilligt und auf dem Parteitag im April behandelt worden sind. Hier finden sich auch eigentumsrechtliche Überlegungen, die eine Trennung des Grundeigentums in „Verfügungs- und Nutzungseigentum“ zum Ziele haben. Danach soll das *Verfügungseigentum* am Boden in Zonen raschen Wandels, vor allem in den Entwicklungsgebieten von Ballungszonen oder stadtnahen Erholungsflächen, der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft zustehen. In diesen Zonen sollen Gebäude nicht mehr wesentliche Bestandteile des Grundstücks, sondern kraft des an dem Grundstück bestehenden *Nutzungsrechtes* selbständig eigentumsfähig sein. Bei der Vergebung des Nutzungsrechts durch die Gemeinde soll die Art der Nutzung, die Höhe des Nutzungsentgeltes und die Dauer des Nutzungseigentums bestimmt werden (vgl. dazu im einzelnen: Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, Materialien zum Parteitag der SPD vom 28. 11. bis 2. 12. 1972 in Hannover, S. 37 ff.).

Es gibt eine Fülle von Einwendungen gegen diese Veränderung des Eigentumsbegriffes, die ihre praktische Wirkung und verfassungsrechtliche Zulässigkeit betreffen (vgl. dazu im einzelnen: Rüdiger Göb, Stadtentwicklung und Bodenrecht, in: Kommunalpolitische Blätter, 1973, S. 229 f.). Sie haben dazu geführt, daß diese Vorstellungen von den beiden anderen politischen Parteien, die im

Bundestag vertreten sind, abgelehnt werden. Zur Zeit befaßt sich eine SPD-Kommission damit, die Möglichkeiten einer Konkretisierung dieser eigentumsrechtlichen Vorstellungen zu prüfen und die Grenzen auszuloten, die die Verfassung setzt. Bleiben die politischen Kräfteverhältnisse der Gegenwart grundsätzlich unverändert, besteht jedoch kaum eine Realisierungschance. Dies gilt jedenfalls für die laufende Legislaturperiode. Vor allem die CDU lehnt jede Monopolisierung des Grundeigentums strikt ab und stellt ihre Vorschläge zur Ordnung des Baubodenmarktes unter das ordnungspolitische Leitziel einer Erweiterung der Zugangschancen zum Bodeneigentum für breite Schichten der Bevölkerung.

2. Planungsrechtliche Maßnahmen

Sowohl in der Kirchendenkschrift als auch bei den Vorschlägen der Parteien finden sich einige Vorschläge, die eine Verbesserung des *Planungsinstrumentariums* bezwecken. In der Kirchendenkschrift heißt es dazu: „Die Bauleitplanung dient in erster Linie dazu, eine Bebauung sicherzustellen, die unter Berücksichtigung der Zielvorstellungen für die Raumordnung zu funktionsgerechten und gegliederten Siedlungsräumen führt. Sie hat jedoch unmittelbare Auswirkungen auch auf die Bodenordnung und den Bodenmarkt. Durch eine zügige Bauleitplanung und Erschließung ist es möglich, das Angebot an Bauland zu vermehren und dadurch den Bodenmarkt funktionsfähiger zu machen“ (S. 27). In diesem Bereich ergeben sich vor allem zwei Notwendigkeiten: einmal soll der Bodenmarkt auch dadurch entzerrt werden, daß das Angebot erhöht wird, daß also die Gemeinden verpflichtet werden, Bauland dort aufzuschließen, wo es nach den übergemeindlichen Vorstellungen der Raumordnung zur Verfügung stehen sollte. Die ungelösten Schwierigkeiten liegen hier darin, daß noch kein politisch gangbarer Weg sichtbar ist, wie man die einzelne Gemeinde zwingen will, ihrer Planungspflicht nachzukommen. Zum anderen ist die Finanzierungsfrage zu bedenken, da die Aufschließung von Bauland von der Gemeinde weitgehend getragen werden muß. Hier gibt es aber Ansatzmöglichkeiten im Zusammenhang mit den abgabenrechtlichen Vorschlägen (vgl. unter Ziff. 4 unten).

Zum anderen soll das vorhandene Planungsinstrumentarium der Gemeinden verbessert und ihnen die Möglichkeit gegeben werden, stärker als bisher die Nutzungsmöglichkeiten für die einzelnen Grundstücke in den Bebauungsplänen auszuweisen und zu differenzieren. Hier gibt es im politischen Raum keine wesentlichen Divergenzen. Derartige Regelungen werden sich in einer Novellierung des Bundesbaugesetzes niederschlagen, die zur Zeit von der Bundesregierung vorbereitet wird. Man kann davon ausgehen, daß dieser Problembereich noch in der laufenden Legislaturperiode geregelt wird.

3. Verbesserung der Instrumente zur Verwirklichung der städtebaulichen Planung:

Hier geht es darum, den Gemeinden durch ein entsprechendes städtebauliches Instrumentarium eine *plangerechte Verwirklichung der Stadtentwicklung* zu ermöglichen. Das Instrumentarium des Bundesbaugesetzes ist dazu nicht mehr ausreichend. Diese Feststellung sollte freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß manche städtebauliche Fehlentwicklung der vergangenen Jahre nicht darauf zurückzuführen ist, daß das Bundesbaugesetz nicht ausreichend gewesen wäre, sondern darauf, daß man es nicht angewandt hat. Auch die besten Instrumente können den politischen Willen nicht ersetzen.

In diesem Bereich hat nun das Städtebauförderungsgesetz, das nach langen Auseinandersetzungen am 1. August 1971 in Kraft getreten ist (BGBl. I, S. 1125), bahnbrechend gewirkt. So ist der Widerstand gegen eine Übernahme von Bau- und Abbruchgeboten, Modernisierungs- und Erhaltungsvorschriften in das allgemeine Bau- oder ggf. auch Mietrecht heute wesentlich geringer als früher. Natürlich findet sich nach wie vor eine unterschiedliche Betrachtung der einzelnen Instrumente beispielsweise durch den Mieterbund und den Hauseigentümerverband. Aber der allgemeine Konsensus über die Notwendigkeit dieser Instrumente ist größer, breiter geworden.

Auch hier wird die Novellierung des Bundesbaugesetzes den Anlaß zur Beratung dieser Instrumente geben. Dabei wird sich die politische Auseinandersetzung, die sich schon bei den Beratungen zwischen den Koalitionspartnern der Bundesregierung abzeichnet, nicht so sehr auf die Notwendigkeit der Instrumente im einzelnen, sondern auf ihre detaillierte gesetzliche Ausprägung beziehen. So sicher es notwendig ist, eine breite Streuung des Grundeigentums in den Städten zu erhalten oder zu erweitern, so sicher ist es nur möglich, dieses Ziel mit dem einer der Gemeinschaft dienenden integrierten Stadtentwicklung zu vereinen, wenn der einzelne Eigentümer nicht darauf besteht, mit seinem Grund und Boden machen zu können, was er will. Freilich können derartige Instrumente schnell *konfiskatorisch* wirken, wenn sie allzu hart angesetzt werden können und nicht sozial abgesichert sind. In dieser Richtung zu weitreichende Vorstellungen dürften aber bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes sowohl von den Regierungsmitgliedern der FDP als auch in der parlamentarischen Beratung von der Opposition abgewehrt werden. In diesem Problemfeld wird meist auch die Frage der weiteren Ausgestaltung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes behandelt. Doch gehört dies systematisch eher in den Bereich der Enteignung.

4. Bodenrechtliche Vorschläge

Hier sind vor allem die Enteignung und das gemeindliche Vorkaufsrecht zu nennen. Da die *Enteignung* sich in der

Praxis als im Verfahren zu schwerfällig erwiesen hat, geht es hier vor allem um eine Verbesserung dieses Verfahrens, die im Grunde allgemein bejaht wird (z. B. Trennung des Enteignungs- vom Entschädigungsverfahren, Verkürzung der prozessualen Fristen usw.). Wesentlicher Streitpunkt ist freilich die Entschädigungsregelung, die nicht nur zwischen den gesellschaftlichen Gruppen im vorparlamentarischen Raum, sondern auch zwischen den Parteien zu harten Diskussionen führen wird. In der Kirchenzeitschrift wird darauf verwiesen, daß eine gesetzliche Regelung ungerechtfertigte Steigerungen des Verkehrswertes bei Entschädigungen außer Betracht lassen könnte (S. 25). Die FDP verlangt eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes (Freiburger Thesen der FDP zur Gesellschaftspolitik, 1971, hrsg. vom Bundesvorstand der FDP, S. 26), die SPD will planungsbedingte Werterhöhungen von der Entschädigung ausschließen (Vorschläge zur Bodenordnung, S. 19), die CDU hat sich dazu noch nicht eindeutig festgelegt. Die Haltung dieser Partei soll auf dem Parteitag im November bestimmt werden. Ein von einer Kommission erarbeitetes Vorschlagspapier sieht vor, die Entschädigung auf einen Richtwert zu begrenzen, der aber dem Verkehrswert entspricht (vgl. Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht, UiD-Dokumentation 1973, Heft 22, S. 18). Der im Bundesbauministerium vorbereitete Entwurf einer Novelle zum *Bundesbaugesetz* will die Regelung des Städtebauförderungsgesetzes weitgehend übernehmen, also planungsbedingte Werterhöhungen entsprechend den Vorstellungen der SPD-Kommission weitgehend ausschließen.

Eine ähnliche Problematik stellt sich beim gemeindlichen Vorkaufsrecht. Alle drei Parteien sprechen sich für eine sachliche, zeitliche und räumliche Verbesserung dieses Instrumentes aus. Streit besteht über die Frage der Preislimitierung bei der Geltendmachung des Vorkaufsrechtes durch die Gemeinde. Während die Freiburger Thesen der FDP dazu nicht Stellung nehmen, sehen die Vorschläge der SPD und auch der CDU-Kommission konsequent dieselbe Regelung vor wie bei der Enteignungsentschädigung.

Es ist im Augenblick ungewiß, welche Richtung sich bei der Beratung dieser Frage im Bundestag durchsetzen wird. Dabei muß man auch sehen, daß die Entschädigungsregelung und die Preislimitierung im Zusammenhang stehen mit den abgabenrechtlichen Regelungen.

5. Abgabenrechtliche Regelungen

Hierzu gibt es eine übergroße Zahl von Vorschlägen in der Finanzwissenschaft, der Fachdiskussion und in der politischen Auseinandersetzung. Soweit sie politisch relevant sind, lassen sie sich auf verschiedene Modelle zurückführen:

- a) *Besteuerung des Wertzuwachses über die Einkommensteuer*, und zwar sowohl der Veräußerungsgewinne als auch des nichtrealisierten Wertzuwachses (FDP, Freiburger Thesen, S. 27). Diesem Modell stehen vor allem die Bedenken entgegen, daß die Versteuerung von Veräußerungsgewinnen über die Einkommensteuer mobilitätshemmend wirken muß und daß die Versteuerung nichtrealisierter Vermögenszuwächse im Rahmen der Einkommensteuer steuersystematische Probleme aufwirft.
- b) *Planungswertausgleich und Bodenwertzuwachssteuer* (SPD-Vorschläge, Materialien S. 21, 24). Es soll die *planungsbedingte Werterhöhung* in einem bestimmten Rahmen durch eine Zahlung eines Ausgleichsbetrages abgeschöpft werden. Eine derartige Regelung wurde schon bei der Beratung des Bundesbaugesetzes, das 1960 verabschiedet wurde, empfohlen, scheiterte aber schließlich, weil die technischen Fragen nicht gelöst werden konnten und weil das Bundesverfassungsgericht eine Kompetenz des Bundes verneint hatte. Dieses zweite Hemmnis besteht heute nicht mehr. Dagegen sind die technischen Fragen einer Bewertung und Erhebung des Planungswertausgleiches nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst. Das im Städtebauförderungsgesetz vorgesehene Verfahren zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen ist bis zum heutigen Tage kaum praktikabel. Der Entwurf einer Novelle zum Bundesbaugesetz sieht diese Regelung zwar vor. Sie wird aber zur Zeit von den Regierungsmitgliedern der FDP nicht gebilligt. Die Opposition hat sich noch nicht entschieden. Sie läßt zwar erkennen, daß ein Ausgleich notwendig ist. Erst der Hamburger Parteitag im November wird aber darüber Klarheit bringen, in welcher Form dieser Ausgleich erfolgen soll (Planungswertausgleich, Infrastrukturbeitrag oder Planwertabgabe). Für die *Bodenwertzuwachssteuer* gelten ebenfalls vor allem technische Bedenken. Sie wird von der Opposition eindeutig abgelehnt. In einer SPD-Kommission sollen Vorarbeiten zur Einführung dieser Steuer geleistet werden. Sie wird aber kaum noch in dieser Legislaturperiode die praktische parlamentarische Arbeit bestimmen können.
- c) *Planungswertausgleich und Aktualisierung der Grundsteuer durch zeitnahe Feststellung der Einheitswerte* (z. B. Kirchendenschrift, Bauernverband). Als Planungswertausgleich gibt es hier einige Modellvarianten. Neben der Erhebung von Ausgleichsbeträgen wird die Einführung eines Infrastrukturbeitrages vorgeschlagen oder auch die Erweiterung des Erschließungsbeitragsrechtes. Alle diese Vorschläge treffen auf technische Schwierigkeiten. Sie müssen sich auch mit der Frage auseinandersetzen, ob es verfassungskonform ist, bei der Umwidmung zu Bauland Planungsgewinne abzuschöpfen, spätere Planungsgewinne (z. B. höhere Ausnutzbarkeit, Verbesserung der Infrastruktur) aber unberücksichtigt zu lassen.

Die Aktualisierung der Grundsteuer ist zum mindesten teilweise durch das Grundsteuerreformgesetz im Mai 1973 bereits beschlossen. Die Anwendung der Einheitswerte 1964 auf die Grundsteuer ab 1. 1. 1974 wird bei den nichtland- oder -forstwirtschaftlichen Grundstücken eine jährliche Mehrbelastung von ca. 750 Millionen DM ausmachen. Die einzelnen Grundstücksarten werden dabei sehr unterschiedlich betroffen (vgl. dazu im einzelnen: *Bernhard Ostendorf* in: *Kommunale Steuerzeitschrift*, 1973, S. 105 ff.). Am meisten wird diese Mehrbelastung auf unbebaute Grundstücke durchschlagen. Hier beträgt die Steigerung des Einheitswertes das bis zu Achtfache. Weitere Belastungen des Grundbesitzes allgemein aus bodenpolitischen Gründen können leicht zu konfiskatorischen Wirkungen führen, weil man dann auch die Vielzahl der Grundstücke treffen muß, die keine wesentliche Wertsteigerung haben, eine höhere Grundsteuer also aus der Substanz zahlen müßten.

- d) *Fortentwicklung der Grundsteuer zur Grundwertsteuer und Einführung einer Planwertabgabe* (Vorschlag der CDU-Bodenkommission, UfD-Dokumentation S. 16).

Um diese Wirkung zu vermeiden, schlägt die CDU-Bodenkommission vor, die Grundsteuer B zu einer Grundwertsteuer weiterzuentwickeln, bei der Substanzwert und Wertsteigerung gesondert besteuert werden. Der Substanzwert ist der zeitnah festgestellte Einheitswert, der Wertzuwachs ergibt sich aus der Differenz dieser Einheitswerte, die in regelmäßigen Abschnitten ermittelt werden sollen. Auf den Substanzwert soll dann ein niedriger, auf den Wertzuwachs ein höherer, progressiver Steuersatz angewandt werden. Eigengenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen sollen ausgenommen, soziale Tatbestände durch Freigrenzen und Freibeträge berücksichtigt werden. Im Rahmen der Grundwertsteuer soll eine pauschalierte Planwertabgabe erhoben werden, um bei der Umwidmung auftretende Wertsprünge zu erfassen. Die Abgabe soll bei der Zahlung der Grundwertsteuer berücksichtigt werden. Ob diese Lösung auf dem Parteitag der CDU im November akzeptiert werden wird, ist sehr ungewiß, die parteiinterne Diskussion darüber ist noch offen. Freilich würde sie eine Verbesserung des Verfahrens bei der Feststellung der Einheitswerte voraussetzen, die vor 1975 nicht erreicht sein kann, so daß selbst für den Fall eines zur Zeit kaum zu erwartenden politischen Konsensus aller Parteien für diese Lösung in der laufenden Legislaturperiode mit einer weiteren Änderung des Grundsteuerrechts nicht zu rechnen ist.

Sucht man nun nach einer *gemeinsamen Basis* dieser Modelle, dann kann man erkennen, daß nahezu alle relevanten und organisierten gesellschaftlichen Gruppen ebenso wie die Parteien für eine Abschöpfung von planungsbe-

dingten Wertzuwachsen eintreten. Damit befürworten also alle eine Abgabe auf einen nichtrealisierten Vermögenszuwachs, auf einen nichtrealisierten Gewinn. Dieser Umstand wird in der politischen Diskussion oftmals falsch dargestellt, weil die Ablehnung einer Besteuerung nichtrealisierter Gewinne ausschließlich auf die Einkommensteuer bezogen wird. Freilich sind Form und Umfang dieser Wertabschöpfung heftig umstritten, eine Prognose über den Ausgang des Streites zur Zeit nicht möglich, da abgewartet werden muß, welche Lösung die Koalitionspartner der Bundesregierung in ihren Verhandlungen über die Novelle zum Bundesbaugesetz finden werden.

V. Wohin führt der Weg?

Manche Beobachter der politischen Szenerie meinen, daß die Vielzahl der widerstreitenden Meinungen, Interessen und politischen Aktionen sich gegenseitig neutralisieren

wird, so daß im Ergebnis nichts Ernsthaftes zu erwarten sei. Zumindest werde nicht der Gesamtkatalog von Maßnahmen, sondern nur die eine oder andere verwirklicht. Das ist möglich, wäre aber verhängnisvoll. Eine derartige kurzfristige Eigentumsstrategie wird nicht nur „suboptimale“ Erfolge zeitigen. Da alle Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen zusammenwirken müssen, würde der Ausfall der einen oder anderen Regelung leicht bewirken können, daß der Bodenmarkt eben nicht nachhaltig verbessert wird, daß Mißstände sich verlagern, die Gesamtsituation bleibt. Für diesen Fall weist die Kirchenzeitschrift drohend in die Zukunft: „Ein weiteres Treibenlassen muß zu Verhältnissen führen, die radikalere Maßnahmen rechtfertigen würden“ (S. 38). Dieser Appell richtet sich nicht nur an den Gesetzgeber, sondern auch an alle Kräfte in einer pluralistischen Gesellschaft, die einer Anpassung der Bodenordnung an die Notwendigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung im Wege stehen.

Rüdiger Göb

Interview

Staat und Kirche — Partner, Fremde oder Gegner?

Ein Gespräch mit Prälat Wilhelm Wöste

Für das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik sind im Augenblick und wohl auch auf längere Sicht drei Fragenkomplexe interessant: 1. Welche Kräfte und welche Ziele stehen hinter den Bestrebungen nach einer radikalen Trennung zwischen Kirche und Staat, wie sie sich ursprünglich im Kirchenpapier der Bundesdelegiertenkonferenz der Jungdemokraten und in milderer, aber doch substantiell gleicher Form in dem FDP-Diskussionspapier niedergeschlagen haben? 2. Wie gestaltet sich das Verhältnis zu den gegenwärtigen Regierungsparteien? Und: 3. Was bleibt für die Erfüllung des kirchlichen Auftrags in der Gesellschaft am Staat-Kirche-Verhältnis wesentlich, und wo sind Korrekturen denkbar und sinnvoll? Über diese drei Fragenkomplexe sprachen wir mit dem Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe in Bonn, Prälat Wilhelm Wöste.

HK: Herr Prälat, noch vor wenigen Jahren konnte man von Vertretern der Kirche, so auch in Ihrem Hause, hören,

das Verhältnis von Kirche und Staat sei in der Bundesrepublik nicht umstritten, es gebe kaum Probleme, und wo solche auftauchten, würden sie von innerkirchlichen Gruppen fast künstlich hochgehalten. Kann man dies nach vier Jahren sozialliberaler Koalition und nach den letzten Forderungen zu diesem Thema aus der FDP noch ruhigen Gewissens sagen?

Wöste: Sicher kann man das nicht mehr ruhigen Gewissens sagen. Auch vor dem Bekanntwerden der vierzehn Thesen aus der FDP ist das Verhältnis Staat—Kirche in die öffentliche Diskussion geraten, und zwar einmal hinsichtlich konkreter Punkte, z. B. der Kirchensteuer-Frage, des Religionsunterrichtes in den Schulen, der theologischen Fakultäten an den Universitäten, zum anderen aber auch grundsätzlich durch bestimmte Gruppen (genannt seien hier die Humanistische Union und die Jungdemokraten), die schon seit Jahren auf eine Trennung von Kirche und Staat bzw. totale Privatisierung der Kirche hinarbeiten.