

Die kleine freiwirtschaftliche Bibliothek

Wege zur Natürlichen Wirtschaftsordnung
bzw. Marktwirtschaft ohne Kapitalismus

zusammengestellt
von
Tristan Abromeit

Dezember 2007

www.tristan-abromeit.de

Text 56.29

(1+31 Seiten)

SPD / Parteitag Hannover 1973

Beschlüsse zur
Bodenreform

Parteitag Hannover 1973. Beschlüsse zur

Boden- Reform

„Die Dringlichkeit des Bodenproblems läßt keinen Raum für einseitige Interessenpolitik. Jeder muß wissen, daß er mit einem weiteren Beharren auf überkommenen Regelungen nicht nur die anderen, sondern auch sich selbst schädigt.“



Parteitag Hannover 1973. Beschlüsse zur

Boden- Reform

Über den SPD-Parteitag in Hannover informieren außerdem folgende Broschüren:

„Orientierungsrahmen '85“

„Vermögensbildung“

„Beschlüsse“

„Das Grundgesetz verwirklichen — Deutsche Politik und sozialdemokratische Grundsätze“ (Rede Bundeskanzler Willy Brandt)

Über die gesamten Verhandlungen sowie über die angenommenen und überwiesenen Anträge informiert das

„Protokoll des Parteitages“

das in zwei Bänden im Vorwärts-Verlag, Bonn-Bad Godesberg, Kölner Straße 108, erscheinen wird.

Herausgeber: Vorstand der SPD, Abt. Öffentlichkeitsarbeit, Bonn.
Druck: Union-Druckerei, 6 Frankfurt/M., Theodor-Heuss-Allee 90-98.

4 — 73 — A 1 — 100

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Vorschläge zur Reform des Planungsrechts	7
II. Vorschläge zur Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts	10
III. Einführung eines Planungswertausgleichs (PWA)	14
IV. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt)	15
V. Vorschläge zur Reform der Bodenbewertung	17
VI. Regeln für den Umgang mit öffentlichem Boden	20
VII. Vorschläge zum Erbbaurecht und sonstigen Nutzungsrechten	21
Beschlüsse für eine neue Bodenrechtskommission	23
Sonstige Beschlüsse zu verwandten Bereichen	24
 Anhang	
Grundsätze einer eigentumsrechtlichen Lösung des Bodenproblems	26

leer

-4-

Mit den nachfolgenden Beschlüssen machte sich der Bundesparteitag der SPD in Hannover die

„Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD“

zu eigen.

Mit diesen Beschlüssen werden die unter Ziffer C im Kommissionspapier erarbeiteten Maßnahmen bestätigt und ergänzt.

Die unter Ziffer D im Kommissionspapier ausgewiesenen „Grundsätze einer eigentumsrechtlichen Lösung“ sind als Materialien beigegeben.

Die in Abschnitt C des Kommissionspapiers zusammengestellten Maßnahmevorschläge (dort: jeweils die (A)-Spalte) lauten demgemäß nunmehr wie folgt:

I. Vorschläge zur Reform des Planungsrechts

1. Langfristige Entwicklungsplanung durch die Gemeinden

Die Gemeinden müssen verpflichtet werden, langfristige kommunale Entwicklungspläne aufzustellen, die sich an den Zielen der Raumordnung und den jeweiligen Landesentwicklungsplänen orientieren und öffentliche und private Investitionen zu einem umfassenden Konzept integrieren. Dabei ist insbesondere der Gesichtspunkt des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

2. Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen

Eine frühzeitige und ausreichende Beteiligung der Bürger an der Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung ist sicherzustellen.

3. Sozialplanung

Im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen für größere Gebiete sind — insbesondere zur Vermeidung von Härten bei der Umstrukturierung und Entwicklung — Sozialpläne aufzustellen. Die folgenden Aspekte sind dabei zu berücksichtigen:

a) Planung und Ausführung baulicher Maßnahmen für Personen, die wegen ihrer besonderen Lebenslage sozialer Hilfen bedürfen (z. B. Sonderkindergärten und Schulen für körperbehinderte Kinder, Kinderheime, Pflegeheime für alte Menschen)

b) Planung und Ausführung von weiteren Gemeindebedarfseinrichtungen (z. B. Kindergärten, Kindertagesstätten, Kinderspielplätze, Schulen, Altenbegegnungsstätten, soziale Zentren, Sportplätze, Arztpraxen, Krankenhäuser, Kirchen, Ladengeschäfte, Post)

c) Einflußnahme auf Komponenten, die in einem Planungsbereich wesentlich sind, z. B. Verhinderung von Einkommensgettos (Wohnungsbaufinanzierung), soziale Integration aller Bevölkerungsgruppen, Schaffung sozialer Beziehungsfelder, Steuerung von Konfliktsituationen.

4. Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinden zur Festlegung von Nutzungen einzelner Grundstücke:

Die Gemeinden erhalten das Recht, die Art und Weise der Nutzung der Grundstücke im Bebauungsplan konkreter, detaillierter und differenzierter auszuweisen, als es gegenwärtig der Fall ist.

Die Festsetzungen werden durch Nutzungsgebote und durch das Verbot bestimmter Nutzungen im Einzelfall oder für ganze Stadtbereiche durchgesetzt (Beispiele: Gebote über [stockwerksweise] Mischnutzung von Gebäuden in bestimmten Gebieten, die Festlegung eines Mindestanteils für Wohnungen und eines Mindestanteils für familiengerechte Mehrraumwohnungen in einzelnen Gebäuden, die Festsetzung, in bestimmten Gebieten, Gebäude im sozialen Wohnungsbau zu errichten, die Anordnung bestimmter Arten gewerblicher Nutzung [Cafés, Gaststätten, Lebensmittelgeschäfte] für bestimmte Grundstücke).

In Schwerpunktbereichen, Sanierungs- und Entwicklungsgebieten sollen Grundstücke als Gemeinbedarfsflächen für den sozialen Wohnungsbau festgelegt und von den Gemeinden erworben werden können.

5. Baugebot

Alle im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegenden Grundstücke können mit einem Baugebot belegt werden, falls ihre zügige Bebauung zur Verwirklichung eines Bebauungsplanes notwendig ist.

Der Eigentümer wird durch das Baugebot innerhalb einer Frist zur plangerechten Nutzung verpflichtet. Gegenüber der Gemeinde erhält er gleichzeitig den Anspruch auf Übernahme des Grundstücks, falls er zur Durchführung des Baugebots nicht in der Lage ist. Für die Ermittlung des Bodenwertes gelten dabei die Grundsätze der Enteignungsentschädigung.

Nach dem Bundesbaugesetz besteht bisher lediglich die Möglichkeit, im Rahmen einer Umlegung unter engen Voraussetzungen ein Baugebot zu erlassen (§ 59 Abs. 4 Bundesbaugesetz, vgl. § 20 Städtebauförderungsgesetz).

6. Modernisierungsgebot:

Falls der Zustand erneuerungswürdiger Gebäude die erfolgreiche Durchführung eines Bebauungsplanes verhindert, können die Gemeinden ein Modernisierungsgebot erlassen.

7. Erhaltungsgebot

Wo aus städtebaulichen oder sozialen Erwägungen die Erhaltung der bestehenden Altbausubstanz notwendig ist, können die Gemeinden ein Erhaltungsgebot einschließlich eines Abbruchverbotes erlassen.

8. Abbruchgebot

Ein Abbruchgebot kann zur Durchsetzung von Bebauungsplänen erlassen werden,

- falls bauliche Anlagen den Festsetzungen eines Bebauungsplanes widersprechen,
 - falls sie dem Mindeststandard für gesundes Wohnen nicht entsprechen
- oder
- falls sie in der Substanz so geschädigt sind, daß sie durch Modernisierungsarbeiten nicht mehr an einen zeitgerechten Standard angepaßt werden können.

9. Entwicklungsgenehmigung

Die Gemeinden erhalten das Recht, Neubebauungen ohne Entschädigung befristet zurückzustellen, wenn für die Bewohner und die Gewerbebetriebe, die in diese Neubauten einziehen sollen, die notwendigen gemeindlichen Infrastruktureinrichtungen noch fehlen. Sämtliche Bauvorhaben werden erst genehmigt, wenn der Bau dieser Einrichtungen allgemein oder in den betreffenden Stadtbereichen gesichert ist.

II. Vorschläge zur Reform des Enteignungs- und Entschädigungsrechts

1. Neuregelung des Enteignungsverfahrens

1.1. Vorverlegung der Einleitung des Verfahrens:

Das Enteignungsverfahren kann eingeleitet werden, bevor ein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Es genügt, wenn der Entwurf des Bebauungsplanes vom Rat beschlossen ist. Enteignungsbeschlüsse können jedoch erst ergehen, wenn ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan endgültig vorliegt. Angemessen ist ein freihändiges Angebot zum selbstveranlagten Wert.

1.2. Ausweitung der Enteignungszwecke:

Über die bisherigen Möglichkeiten hinaus sollte eine Enteignung zur Durchsetzung eines Bebauungsplanes möglich sein:

- wenn trotz angemessener Preisgebote die Durchsetzung eines Bebauungsplanes an der Verkaufsbereitschaft eines Eigentümers scheitert und Investoren bereit sind, den Bebauungsplan zu erfüllen.
- wenn ein Grundstück mit einem Baugebot belegt wurde und die Ausführungsfrist verstrichen ist, ohne daß der Eigentümer das Baugebot erfüllte (vgl. § 20 Abs. 7 StfG).

1.3. Verbindung von Enteignungsverfahren:

Die Gemeinde kann beantragen, daß Enteignungsverfahren für mehrere Grundstücke miteinander verbunden werden.

1.4. Trennung von Entschädigungs- und Enteignungsprozeß:

Das Verfahren über den Grund der Enteignung wird vom Verfahren über die Höhe der Entschädigung getrennt. Dadurch wird sichergestellt, daß Auseinandersetzungen über die Entschädigungshöhe den Fortgang der Planung nicht behindern können.

Unmittelbar nach Durchführung der Enteignungsmaßnahme sind den Eigentümern Abschlagzahlungen auf die künftige Entschädigungssumme zu gewähren. Eine angemessene Verzinsung des eventuell verbleibenden Restbetrages ist sicherzustellen.

1.5. Einschränkung der Reprivatisierung

Die Enteignung zugunsten Dritter zur Durchsetzung eines Bebauungsplanes soll ausgeschlossen sein. Die Enteignung soll stets zugunsten der Gemeinden erfolgen. Die Gemeinden können Dritten (Privatpersonen, jur. Personen etc.) ein zeitlich befristetes Nutzungsrecht (z. B. Erbbaurecht, zukünftiges „Nutzungs Eigentum“) übertragen. Eine Reprivatisierung in der Rechtsform des Volleigentums ist ausgeschlossen.

2. Neuregelung der Entschädigungsbestimmungen

2.1. Höhe der Entschädigung:

Die Höhe der Entschädigung des Grund und Bodens orientiert sich an dem durch Selbstveranlagung ermittelten Steuerwert (vgl. Vorschläge zur Reform der Bewertungsprinzipien und Bewertungsverfahren). Da sich u. U. die Verkehrswerte innerhalb kurzer Fristen schnell von den selbst eingeschätzten Steuerwerten entfernen können, müssen Eigentümer und Kommune eine nachträgliche amtliche Überprüfung beantragen können, um den jeweiligen Wert zum Enteignungszeitpunkt ermitteln zu können.

2.2. Formen der Entschädigung:

Die Entschädigung ist grundsätzlich in Geld festzusetzen. Die Entschädigung kann auch gewährt werden in Form von

1. Miteigentum an einem Grundstück, grundstücksgleichen Rechten oder Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder
2. sonstigen dinglichen Rechten oder
3. Immobilienfondsanteilen.

Wird eine Entschädigung in Ersatzland gefordert, so kann diese Entschädigung statt in Ersatzland in grundstücksgleichen Rechten festgesetzt werden, soweit diese Rechte der Art nach ebenso zur Sicherung der Berufs- oder Erwerbstätigkeit geeignet sind.

2.3. Einführung eines preislimitierenden Vorkaufsrechts

Zur Durchsetzung von Bebauungsplänen und zur Verhinderung spekulativer Bodenkäufe erhalten die Gemeinden ein preislimitierendes

Vorkaufsrecht. Das preislimitierende Vorkaufsrecht kann geltend gemacht werden für Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, Grundstücke, die einer Satzung über eine Veränderungssperre unterliegen, oder alle im Verfahren über eine Bodenordnung einbezogenen Grundstücke. Bei Ausübung des preislimitierenden Vorkaufsrechts tritt an die Stelle des vereinbarten Kaufpreises der Betrag, der im Falle der Enteignung als Entschädigung zu gewähren wäre.

Maßgebender Zeitpunkt für die Festsetzung der Höhe der Entschädigung ist der Zeitpunkt der Einleitung des Enteignungsverfahrens, um den jeweiligen Wert zum Zeitpunkt des Enteignungsverfahrens ermitteln zu können.

Bei der Festsetzung der Entschädigung bleiben Wertänderungen, die nach der Beschlußfassung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes oder in Erwartung dessen durch Planungs-, Entwicklungs- und Strukturvorteile entstehen, bei der Festsetzung der Entschädigung zukünftig außer Ansatz.

2.4. Übertragung der Enteignungs- und Entschädigungsgrundsätze auf andere Gesetze

Analoge Reformen des Enteignungs- und Entschädigungsrechts i. S. der Grundsätze des sozialen Rechtsstaates und der Allgemeinwohlverpflichtung (Sozialbindung) des Eigentums sind auch in den Enteignungsvorschriften anderer Gesetze als des Bundesbaugesetzes und für anderen gemeinnützigen Grunderwerb als denjenigen der Kommunen vorzusehen, z. B.

- für das Recht des Bundes auf Grunderwerb durch Enteignung
 - gem. § 37 Bundesbahngesetz
 - gem. § 19 Bundesfernstraßengesetz
 - gem. § 44 Bundeswasserstraßengesetz
 - gem. § 10 Gesetz über die Landesbeschaffung für Aufgaben der verteidigung
 - gem. §§ 87, 88 Flurbereinigungsgesetz
 - gem. § 30 Erste Wasserverbandsverordnung

- für die Rechte des Bundes zu enteignungsgleichen Maßnahmen
 - gem. § 19 Wasserhaushaltsgesetz
 - gem. § 19 Wassersicherstellungsgesetz

— für entsprechende Rechte der Länder nach entsprechenden und sonstigen Landesgesetzen (z. B. Landeseisenbahngesetz, Landesstraßengesetz, Bergbaugesetz, Flurbereinigungs- und Wassergesetz).

2.5. Beschleunigung des Rechtsweges

Um die bodenrechtlich relevanten Verfahren schneller als bisher abwickeln zu können, sind die notwendigen organisatorisch, personellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen dafür zu schaffen.

III. Einführung eines Planungswertausgleichs (PWA)

Grundsätze der Erhebung

1. Höhe des Planungswertausgleichs:

Der Planungswertausgleich muß in seiner Höhe das Gegenstück zu den Entschädigungszahlungen darstellen, die von den Gemeinden immer dann zu entrichten sind, wenn Planungsschäden auftreten oder wenn die Ausnutzbarkeit von Grundstücken entgegen ursprünglichen Planungen herabgesetzt wird.

2. Erhebungsverfahren:

Als Ausgangspunkt zur Errechnung der Ausgleichszahlung muß daher der Verkehrswert gelten, wie er sich unter der Voraussetzung einer unveränderten planungsrechtlichen Situation bilden würde. Als Endwert gilt der neue Verkehrswert nach Verabschiedung des Bebauungsplanes.

Zur Erhebung des Planungswertausgleichs empfiehlt sich ein vereinfachtes pauschaliertes Verfahren.

3. Fälligkeit:

Die Ausgleichsbeträge werden bei Realisierung, also bei Nutzung des Grundstückes entsprechend der neuen Planfestlegungen, fällig. Sie können bis zum Baubeginn gestundet werden, sollten in diesem Fall aber vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplanes bis zum Baubeginn marktüblich verzinst werden.

4. Anrechnung von gezahlten Bodenwertzuwachssteuern und Erschließungsbeiträgen

Falls in der Planungsphase Wertzuwachssteuern gezahlt wurden, sind diese auf den Planungswertausgleich anrechenbar. Der Anrechnungsbetrag darf insgesamt die Höhe des Planungswertausgleichs nicht übersteigen.

Auch tatsächlich gezahlte Erschließungsbeiträge gemäß § 127 ff BBauG sind auf den Planungswertausgleich anrechenbar.

5. Ausgleichsbetrag als Geldleistung

Der Ausgleichsbetrag ist grundsätzlich in Geld festzusetzen.

IV. Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt)

1. Steuer auf den Zuwachs des reinen Bodenwertes

Es wird die Einführung einer Steuer auf den **Zuwachs des reinen Bodenwerts** vorgeschlagen.

Dabei sollen:

1. sowohl **realisierte**, als auch **nichtrealisierte** Wertzuwächse des Bodens erfaßt werden,
2. ohne Ausnahme alle Grundstücke in das Besteuerungsverfahren einbezogen werden. Soweit sie bebaut sind, muß über ein **vereinfachtes Sachwertverfahren** der Gebäudewert abgezogen werden,
3. nur **außergewöhnliche**, aber zeitnah ermittelte Wertsteigerungen erfaßt werden; d. h., durch Freigrenzen muß gewährleistet bleiben, daß die **Masse** der Grundstücke mit eigengenutzten Eigenheimen, Eigentumswohnungen und Mietshäusern außerhalb der Brennpunkte und die Masse der landwirtschaftlich genutzten Flächen **nicht belastet werden**. Es sind also gewissermaßen „normale“ Wertsteigerungen steuerfrei zuzulassen und gesetzlich zu fixieren.

Der Steuersatz muß progressiv ausgestaltet sein, d. h. etwa zwischen 20 und 60 vH gestaffelt sein. Er sollte abhängig gemacht werden von der Höhe der Wertsteigerungsrate.

Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Bodenwertzuwachssteuer ist der Erschließungskostenbeitrag abzusetzen, den der Eigentümer zwischen zwei Veranlagungen bezahlt hat.

4. die Bodenwerte als Bemessungsgrundlage durch Selbsteinschätzung (Vergleichsmethode) mit stichprobenartiger behördlicher Überprüfung festgestellt werden,
5. die Erträge der BWZSt den Gemeinden zufließen (Realsteuer).
6. Gezahlte BWZSt kann auf die Einkommensteuer anrechenbar sein, soweit diese durch Besteuerung von Veräußerungsgewinnen angefallen ist.

2. Verhältnis der BWZSt zur Grundsteuer und Grunderwerbsteuer

1. Mit Einführung der BWZSt ist die Grunderwerbsteuer überflüssig geworden. Sie ist ersatzlos zu streichen.
2. Die Grundsteuer bleibt bei grundsätzlich geändertem Tarif erhalten.

Steuerbemessungsgrundlage ist — wie bei der BWZSt — der reine Bodenwert.

Der Steuertarif ist so anzulegen, daß die Grundsteuerneuregelung nicht zu einer wesentlichen Erhöhung des Grundsteueraufkommens insgesamt führt (Gebot der Aufkommensneutralität). Das darf jedoch notwendige Belastungsverschiebungen bei einzelnen Grundstücken nicht ausschließen. Zur Vermeidung besonderer Härten sind Übergangsregelungen vorzusehen.

3. BWZSt und Kostenmiete

1. Soweit im Wohnungssektor die Miete nach den gesetzlichen Vorschriften der „Kostenmiete“ kalkuliert ist, wird keine Bodenwertzuwachssteuer erhoben.
2. In die einschlägigen Bestimmungen der Berechnungsverordnung ist aufzunehmen, daß die Bodenwertzuwachssteuer kein Bestandteil der anrechenbaren Kosten (Bewirtschaftungskosten) ist.
3. Bei Wegfall der Kostenmietkalkulation nach einer bestimmten Periode kann eine Bodenwertzuwachssteuer zu ermäßigtem Satz verfügt werden, um Belastungsspitzen aufzufangen, die dadurch auftreten müßten, daß in der Zeit der Kostenmietperiode der Bodenwert des betreffenden Grundstücks erheblich gestiegen ist.

V. Vorschläge zur Reform der Bodenbewertung

Einführung der kontrollierten Selbsteinschätzung

1. Zur einheitlichen Wertermittlung für die Zwecke des PWA, der BWZSt und der Entschädigungsfestsetzungen im Enteignungsfalle ist vom Verfahren der kontrollierten Selbsteinschätzung auszugehen.
2. Die von den Grundeigentümern selbst eingeschätzten Werte sind von neuzuschaffenden Bodenstellen amtlich festzustellen. Zur Erleichterung der Selbsteinschätzung sind öffentliche Beratungsstellen einzurichten.
3. Diese unabhängigen Bodenstellen sind auf der Ebene der Kreise bzw. der kreisfreien Städte aus Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung und den Vertretern der Grundstückseigentümer und Eigentumsnutzer (Mieter, Pächter) zu bilden.
4. Die entsprechenden Gesetzesformulierungen sind auf der Basis der nachfolgenden Überlegungen vorzunehmen:

Die genauesten Vorstellungen darüber, was ihr Grundvermögen wert ist, haben die jeweiligen Eigentümer selbst. Sie wissen das immer und jederzeit abrufbar. Es ist nicht einzusehen, warum sich über den Weg der hoheitlichen Veranlagung Fehler und Zeitverluste einstellen müssen.

Das Problem bei der Wertermittlung durch Selbsteinschätzung liegt allerdings darin, daß Vorsorge zu treffen ist,

- a) daß die selbsteingeschätzten Werte rechtsverbindlich sind und
- b) daß sie einigermaßen objektiv ausfallen.

Zu a): Eine Selbsteinschätzung, die nur den Anstoß dafür gibt, daß behördlicherseits der ermittelte Wert nach anderen Richtlinien aufwendig „nachgerechnet“ werden muß, ist wertlos.

Andererseits kann nicht auf hoheitlichen Nachvollzug der ausgewiesenen Werte verzichtet werden, da diese für die Zwecke der Planungswertausgleichszahlungen, der Bodenwertzuwachssteuer und auch der Enteignungsentschädigungen herangezogen werden sollen und müssen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die selbst eingeschätzten Werte, die beispielsweise jährlich zu melden sind, nach der Methode des Richt-

wertverfahrens in eine Datenbank einzuspeichern, die durch ein entsprechendes Kontrollprogramm auf ihre Abweichungen vom Richtwert laufend überwacht werden. Bei Abweichungen über eine bestimmte Toleranzgrenze wirft der Rechner die entsprechenden Fälle aus und leitet eine behördliche Kontrolle ein. Die Feststellungsbehörde (z. B. Richtwertstellen der Finanzämter oder auch unabhängige Bodenstellen) verfahren dann wiederum nach dem Vergleichsverfahren und korrigieren den angegebenen Wert durch Hinzuziehung des Wertes eines vergleichbaren Grundstücks.

Es wird sich herausstellen, daß bei allen Flächen außerhalb der Brennpunkte schneller Veränderungen auf dem Bodenmarkt eine Kontrolle überflüssig bleibt.

Ein behördlicher Nachvollzug wird nur dann notwendig sein, wenn die von den Eigentümern selbst festgelegten Werte beispielsweise um 20 vH von den Kontrollwerten abweichen.

Darüber hinaus hätte die gleiche Verwaltungsstelle die selbsteingeschätzten Werte in angemessenen Zeitabständen stichprobenartig zu überwachen.

Nichtbeanstandete Werte werden immer binnen einer bestimmten Frist (z. B. jährlich) **rechtsverbindlich** (vgl. im übrigen die Spezialregelungen für den Fall der Entschädigungsfestsetzung).

Zu b):

Das Verfahren der kontrollierten Selbsteinschätzung appelliert an die Mündigkeit der Bürger und ihre Mitverantwortungseinsicht.

Dieser Aspekt einer „humanen“ Verwaltung wird in der Öffentlichkeit durchsetzbar sein, da die Alternative nur der alte Obrigkeitsstaat ist. Und wenn die Bodeneigentümer diese Chance nicht sehen wollen, dann wird um so eher eine breite Öffentlichkeit für die Notwendigkeit grundsätzlicher eigentumsrechtlicher Neuregelungen zu gewinnen sein.

Maßnahmen zur Abstützung objektiver Wertansätze: Beim bloßen Appell an Bewertungsehrlichkeit freilich kann es nicht bleiben. Ihr wird vielmehr dadurch nachgeholfen, daß

— zu hohe Wertansätze (um die PWA-Differenz gering zu halten) steuerlich „bestraft“ werden

- die Bodenwertzuwachssteuer durch ihre progressive Ausgestaltung einen wirksamen „Nachholeffekt“ hat, der auch Unterbewertungen „bestraft“, wenn sie durch den hoheitlichen Nachvollzug (schließlich) erkannt werden
- die Gemeinde ihr preislimitierendes Vorkaufsrecht ausüben kann
- Überbewertungen zur künstlichen Heraufsetzung der Enteignungsentschädigung durch die Bodenwertzuwachssteuer kontrolliert werden
- die festgestellten Werte veröffentlicht werden
- durch Bodenstellen sachkundig beraten wird und
- die Neutralität der Bewertungsämter (Bodenstellen) durch demokratische Vertreter aller betroffenen Gruppen (Kommunalvertreter, Eigentümer, Mieter, Pächter) gewahrt bleibt.

VI. Regeln für den Umgang mit öffentlichem Boden

1. Für das Bodeneigentum des Bundes ist eine neue Regelung möglich. Für das Bodeneigentum der Länder müssen die Länderparlamente, für das der Kommunen die Kommunalvertretungen Regeln beschließen.

Für das Bundeseigentum an Boden ist gesetzlich festzulegen, daß ein Verkauf an Private grundsätzlich ausscheidet.

Statt dessen ist die Vergabe von „Nutzungseigentum“ zu wählen. Der Nutzungspreis ist marktmäßig zu ermitteln (Ausschreibung); wo ein gesellschaftliches oder soziales Interesse vorliegt, ist die Vergabe von Nutzungseigentum ohne Ausschreibung zu einem am Nutzungszweck orientierten Nutzungspreis zulässig.

2. Die Länderparlamente werden aufgefordert, für das Bodeneigentum der Länder gleichlautende Regelungen zu beschließen.

3. Für die Kommunen muß gelten, daß Boden nur in unabweisbaren Fällen verkauft werden darf. Auch hier ist die Abgabe von Nutzungseigentum grundsätzlich vorzuziehen.

Sobald die Maßnahmen zur Verbesserung des kommunalen Bodenerwerbs und zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation in Kraft getreten sind, ist der Verkauf kommunalen Bodens nicht mehr zu rechtfertigen. Dann darf kein kommunales Bodeneigentum mehr verkauft werden.

4. Bei der Vergabe von Nutzungsrechten am Boden der öffentlichen Hand tritt anstelle des Erbbaurechtes das Nutzungseigentum (siehe D).

VII. Vorschläge zum Erbbaurecht und zu sonstigen Nutzungsrechten

1. Keine spekulativen Erbbauzinsen

Der Erbbauzins muß aus der planerisch möglichen Nutzung realisierbar sein. Er soll nicht mehr Verzinsung des Bodenwertes, sondern vielmehr ertragsorientiertes Nutzungsentgelt sein. Er darf deshalb nicht automatisch an alle Verkehrswertänderungen des Grundstücks angepaßt werden.

2. Grundsteuerzahlungen

Die Grundsteuerzahlungen auf den Bodenwert sind vom Eigentümer zu entrichten.

leer

- 27 -

Beschlüsse für eine neue Bodenrechtskommission

1. Die Maßnahmevorschläge der Bodenrechtskommission zu Punkt C werden unter Einbeziehung der vom Parteitag beschlossenen Änderungen und Ergänzungen gebilligt.
2. Es ist eine neue Bodenrechtskommission zu bilden, die aus je einem Vertreter der Bezirke und aus sechs vom Parteivorstand benannten Vertretern besteht.
3. Die neue Kommission hat ausgehend von den von der Bodenrechtskommission unter Abschnitt D entwickelten Grundsätzen in angemessener Zeit eine eigentumsrechtliche Lösung auf der Grundlage des Nutzungs- und Verfügungseigentums zu entwickeln und unter Würdigung der ihr überwiesenen Anträge ein abschließendes Konzept vorzulegen.

Sonstige Beschlüsse zu verwandten Bereichen

1. Alle Mandats- und Funktionsträger in den Gemeinden, in den Ländern und im Bund werden aufgefordert, Grundstücksspekulationen damit einzudämmen, daß Grundstücke, die im Eigentum der öffentlichen Hand sind, an Private grundsätzlich nur in Erbbaupacht vergeben werden.
2. Jeder Bürger hat ein gesetzlich zu verankerndes Waldbetretungsrecht.
3. See- und Flußufer sind für alle Bürger zugänglich, und es besteht hier in einer bestimmten Tiefe ein grundsätzliches Bauverbot.
4. Es ist mit Nachdruck auf eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung zum Schutze der Gewässerufer hinzuwirken. An Flüssen und Strömen sowie an Seen jeglicher Art (ab einer zu definierenden Größe) muß die gesamte Uferzone in ausreichender Tiefe für jedermann zugänglich sein.

Bereits durch private Nutzung geschlossene Gewässerränder sind durch Übergangsrechte oder durch Enteignungsverfahren wieder zu öffnen. In Einzelfällen zwingend erforderliche Ausnahmen müssen durch spezielle Rechtsetzung (Beb.Plan) definiert werden. Die Nutzung der Uferzonen durch Gewerbe- oder Industriebetriebe ist nur in zwingenden Ausnahmefällen zulässig. Dem Landschaftsschutz ist hier der absolute Vorrang vor wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzuräumen.

Es sollte überlegt werden, ob eine solche Regelung im Zuge der geplanten Novellierung in das Bundesbaugesetz aufgenommen werden kann.

5. Alle gesetzlichen Voraussetzungen sind zu schaffen, damit Bauträger — ähnlich wie bei Garagen und Einstellplätzen — verpflichtet werden, Räume für Kindergärten und Kinderspiel gleichzeitig mit den Wohnungen zu erstellen.
6. Der Parteivorstand wird aufgefordert, eine allgemeinverständliche Darstellung der Vorstellung einer Bodenrechtsreform zu verfassen und der Öffentlichkeit anzubieten.

Anhang

Grundsätze einer eigentumsrechtlichen Lösung des Bodenproblems

1. Problemaufriß

1.1. Die vorgeschlagenen steuerlichen, boden- und bewertungsrechtlichen Maßnahmen sind soweit sachlich und politisch ausdiskutiert, daß sie nach entsprechender Formulierung in Gesetzesform unmittelbar in Angriff genommen und wirksam werden können. Sie werden die dargelegten Mißstände bei konsequenter Durchsetzung entscheidend mildern:

- Die Bodenpreisentwicklung wird verstetigt,
- der Umfang der leistungslosen Gewinne geht zurück,
- die Gemeinden erhalten einen verstärkten Einfluß auf die Stadtentwicklung sowie einen Anteil der durch ihre Leistungen hervorgerufenen Wertsteigerungen,
- und die Verwaltung gewinnt zusätzliche Erfahrung bei der Steuerung der Bodennutzung.

1.2. Wesentliche Erfolge bei der Lösung des Bodenproblems können also erzielt werden. Andererseits werden — besonders in den Zentren und Entwicklungsbereichen rasch wachsender Ballungsgebiete — weiterhin unverdiente und risikolose Wertzuwächse in den Händen einzelner entstehen. Der Konflikt zwischen den Nutzungsentscheidungen der Gemeinschaft und dem absoluten Anspruch des jeweiligen Eigentümers wird nicht grundsätzlich aufgehoben.

Die komplizierten hoheitlichen Planungsaufgaben können bei extrem raschem Nutzungswandel, bei komplexen — oft in mehreren Ebenen errichteten — Stadtbaustrukturen oder bei engem Ineinandergreifen öffentlicher und privater Bauprojekte nicht detailliert und flexibel genug greifen. Es fehlt vor allem die hinreichende Handhabe, die Wertbildung des Bodens im Sinne der planerischen Nutzungsfestsetzungen zu steuern.

1.3. Deshalb ist die Entwicklung eines Lösungskonzepts sofort in Angriff zu nehmen, das auch diesen Ansprüchen genügen kann. Dies kann beim derzeitigen Erfahrungsstand nur bedeuten, unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Garantie und der Sozialpflichtigkeit des

Eigentums, Grundprinzipien einer Neubestimmung des Bodeneigentums zu beschließen, um die Verfügungsrechte über Grund und Boden so zu regeln, daß eine spekulative Vermögensanlage völlig ausgeschlossen wird und sich der Wettbewerb der Nachfrager um Bauboden nur noch an der möglichen Nutzung orientieren kann.

1.4. Andere Länder, wie Holland, Schweden oder England, können schon auf eine detaillierte Diskussion des Problems zurückblicken. In vielen Großstädten oder bei besonderen Planungsprojekten (Gründung neuer Städte) werden dort solche weitergehenden Lösungen schon seit langem erprobt.

In der Bundesrepublik ist die Erörterung erst vor kurzem in Gang gekommen. Dabei werden die Schwierigkeiten einer solchen Lösung oft unterschätzt, aber auch z. T. übertriebene Hoffnungen oder übertriebene Befürchtungen geweckt. Gerade deshalb muß die SPD in angemessener Zeit eine konstruktive Antwort auf dieses gesellschaftliche Problem geben, um sozial-romantischen bzw. grundsätzlich eigentumsfeindlichen Vorstellungen glaubwürdig entgegenzutreten.

1.5. Das Godesberger Programm nimmt zur Frage des Bodenrechts nicht detailliert Stellung. Es sagt jedoch ganz allgemein: „Die Bodenspekulation ist zu unterbinden, ungerechtfertigte Gewinne aus Bodenverkäufen sind abzuschöpfen.“ Aus den Feststellungen und Forderungen des Abschnitts Eigentum und Macht ergibt sich ferner, daß der gegenwärtige Zustand dem Grundsatzprogramm nicht gerecht wird. Andererseits würde jedoch auch eine Regelung, die das ökonomische Prinzip mit den Steuerungsmechanismen des Marktes und des Knappheitspreises vollständig durch ein Bewirtschaftungs- und Zuteilungssystem ersetzen wollte, den Zielen des Grundsatzprogramms nicht entsprechen.

Die Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten kann auch als langfristige Zielsetzung nicht in Betracht gezogen werden.

1.6. Bei einer jedoch erforderlichen Neubestimmung von Inhalt und Funktion des Bodeneigentums spielen folgende Erwägungen eine zentrale Rolle:

a) Zur freien Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gehört eine nach den persönlichen Absichten und Wertungen gestaltbare Eigentumssphäre. Diese Gestaltungsfreiheit darf jedoch nicht zum Schaden der Gemeinschaft mißbraucht werden. Dem Verfassungsgrundsatz, daß der Gebrauch des Eigentums „zugleich dem Wohle der Allgemein-

heit“ dienen soll, muß durch den Gesetzgeber in jedem konkreten Einzelfall Geltung verschafft werden.

Wie bei der Analyse der geltenden Bodenordnung ausgeführt wurde, läßt ein starres, zeitlich unbefristetes und darüber hinaus steuerlich privilegiertes Eigentum an Grund und Boden systematisch zu sozial-schädlichen Dispositionen ein. Die Balance zwischen Interessen des einzelnen und den berechtigten Ansprüchen der Gemeinschaft ist empfindlich gestört. Auf der anderen Seite wäre es unangemessen, wenn der einzelne Gebäudeinvestor oder Landwirt nur ein ohne weiteres aufhebbares obligatorisches oder gar öffentliches, nicht aber mit Eigentumsgarantien geschütztes dingliches Recht besitzen könnte. Jedermann, der im Rahmen der jeweiligen öffentlichen Planungen (Landesentwicklungsplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung) im Wohnungsbau oder im industriellen und kommerziellen Bereich bodengebundene Investitionen vornimmt, kann beanspruchen, zumindest für die voraussichtliche Nutzungsdauer dieser Investitionen ein garantiertes, vor den Eingriffen Dritter geschütztes Recht an diesen Flächen zu erhalten. Alles andere würde unüberschaubare Risiken für ihn hervorrufen und damit die wirtschaftliche Entwicklung erheblich stören und schädigen.

Falls die Gemeinschaft, die schon in Anspruch genommenen Flächen für wichtiger Zwecke benötigt (Straßenerweiterung, Energieleistungen, Flughäfen usw.), ist der jeweilige Eigentümer so zu stellen, daß er keinen Schaden erleidet.

Es kann jedoch nicht im Sinne des Eigentumsgedankens sein, den dringenden Bedarf der Allgemeinheit oder anderer Investoren zu uferloser Bereicherung ausnutzbar zu machen. Das Eigentumsrecht an Grund und Boden darf nicht zum Erpressungsinstrument gegenüber Dritten und kein Bremsklotz für die städtebauliche Entwicklung werden. Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Sozialbindung des Bodeneigentums in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich auszu-sehen hat. Eine Ackerfläche, die auch auf Dauer als Acker genutzt werden wird, unterliegt ihrer Natur nach geringeren Sozialbindungen als ein städtisches Zentrums-Grundstück am Kreuzungspunkt zweier U-Bahnlinien, deren Einzugsbereich Hunderttausende Einwohner umfaßt. Dementsprechend stellt das Godesberger Programm in Abschnitt Agrarwirtschaft auch ausdrücklich und ohne Einschränkung fest: „Das private Eigentum des Bauern am Boden wird bejaht.“ Und dementsprechend kommt die Kommission auf der Grundlage des Godesberger Programms und des Grundgesetzes in ihren „Grundsätzen einer eigentumsrechtlichen Lösung des Bodenproblems“ zu dem Votum, für

andere Flächen ein sozialgebundenes Nutzungseigentum vorzuschlagen.

Sie sieht sich damit auch in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht, das 1967 in einer Entscheidung feststellte:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzusetzen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“

b) Die praktischen Erfahrungen mit Systemen, in denen die Verwaltung, Zuteilung und Unterhaltung des gesamten Gebäudebestandes der öffentlichen Hand übertragen wurde, sind wenig ermutigend. Die völlige Ausschaltung des ökonomischen Prinzips hat hier offenbar zu unwirtschaftlichem Aufwand, Vernachlässigung und Fehldisposition geführt, die sich weder durch behördliche Kontrollen noch durch die Mitwirkung von Bewohnerräten ausschließen lassen.

c) Die Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten würde ferner dem Privatkapital jeden Anreiz und voraussichtlich sogar die Möglichkeit nehmen, in Neubauten zu investieren. Es würde folglich in volkswirtschaftlich unerwünschtem Ausmaß — und zwar vermehrt um die Enteignungsentschädigungen — in anderen Anlagebereichen drängen. Andererseits wäre die Gemeinschaft kaum imstande, den Ausbau des Privatkapitals im Bausektor mit eigenen Mitteln auszugleichen.

1.7. Eine Neuregelung des Bodenrechts muß also

1) die Gemeinschaft unmittelbar am Bodenwertzuwachs und am Wert der Bodennutzung beteiligen und

2) ihre Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Grundstücksnutzung verstärken,

und zwar beides in einem Maße, daß das ökonomische Prinzip nicht beseitigt, sondern so eingegrenzt wird, daß es der Gesellschaft nützt und sie nicht schädigt.

1.8. Bei der Ausformulierung eines funktionsfähigen Systems ist von den Überlegungen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auszugehen. Beiträge aus der Wissenschaft sind aufzunehmen oder anzuregen und die Vorstellungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen, wie Kirchen, Gewerkschaften und anderer zu würdigen.

Die Kommission konnte in der vorgegebenen Zeit und beim gegenwärtigen Stand der Vorarbeiten keinen abschließenden Vorschlag vorlegen. Sie hat sich deshalb darauf beschränkt, einige Grundsätze zu formulieren, die eine politische Bewertung ihrer Vorstellungen ermöglichen, ohne daß damit schon die Funktionsfähigkeit und die Funktionsweise des erörterten Systems abschließend beurteilbar wäre.

2. Grundelemente eines Nutzungseigentums

2.1. Nach Auffassung der Kommission muß das Eigentum in dem Sinne neu definiert werden, daß nicht mehr ein theoretisch unbeschränktes Eigentum einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen wird, sondern daß es schon von der Konzeption her nur die Rechte und Befugnisse umfaßt, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stehen.

Anders ausgedrückt:

Bisher wird das Grundeigentum durch eine Vielzahl von allgemeinen und besonderen Eingriffen mit unterschiedlichem Erfolg auf die Linie der Sozialpflichtigkeit zurückgedrängt. Zwischen den Ritzen der Gesetze und Maßnahmen wächst es jedoch sofort wieder in den sozialwidrigen Bereich hinein. Künftig soll es sich als Institut unterhalb der Grenze der Sozialwidrigkeit bewegen. Zusätzliche Befugnisse und Rechte werden ihm dann nach Prüfung ihrer Sozialverträglichkeit und gegen entsprechende Entgelte auf Zeit verliehen.

Als besonders erfolgversprechend kann ein solcher Ansatz

- in Zonen raschen Wandels,
- in Kernbereichen mit hoher Investitionsintensität,
- in den Entwicklungsgebieten von Ballungszonen oder für stadtnahe Erholungsflächen

gelten.

- 2.2. Das Verfügungseigentum steht der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft zu. Sie wird verpflichtet, ein Nutzungseigentum an Private im Wege öffentlicher Ausschreibungen zu vergeben. Die Gemeinschaft würde dadurch in die Lage versetzt werden, in städtebaulich kritischen Bereichen über die Art der Nutzung, die Höhe des Nutzungsentgelts und die Dauer des Nutzungseigentums zu bestimmen.
- 2.3. Der Übergang des Verfügungseigentums an Grund und Boden ist wertgerecht zu entschädigen.
- 2.4. In den entsprechenden Zonen sind Gebäude nicht mehr wesentliche Bestandteile des Grundstücks, sondern kraft des an dem Grundstück bestehenden Nutzungsrechtes selbständig eigentumsfähig.
- 2.5. Alle Gebäude bleiben in jedem Fall im Volleigentum ihrer jeweiligen Eigentümer. Sie sind veräußerbar, verpfändbar und vererbbar. Stehen sie auf Flächen, für die ein Nutzungseigentum besteht, so muß der Rechtsnachfolger in das Nutzungseigentum an Boden mit seinen konkreten Festsetzungen und Vereinbarungen eintreten.
- 2.6. Ein solches Rechtsinstitut soll sich im Normalfall weder auf eigen genutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen noch auf landwirtschaftlich genutzte und in dieser Nutzung verbleibende Flächen beziehen. Es geht lediglich darum, eine mißbräuchliche Ausnutzung individueller Rechte an Flächen auszuschließen, denen eine Schlüssel-funktion im Rahmen der Stadtentwicklung zukommt.
- 2.7. Der Zugang zum Nutzungseigentum ist einer möglichst großen Zahl von Bürgern zu eröffnen. Der Bürgerschaft steht eine öffentliche Kontrolle bei der Begründung und Ausgestaltung des Nutzungseigentums zu.
- 2.8. Markt, Wettbewerb und private Investitionsmöglichkeit bleiben für den Gebäudesektor in einem für die Gemeinschaft sinnvollen und nützlichen Umfang erhalten.
- 2.9. Der Realkredit ist so abzusichern, daß er als Finanzierungsmittel für Gebäudeinvestitionen weiterhin zur Verfügung steht. Zum Ausgleich des aus der Haftung ausscheidenden Verfügungseigentums am Boden könnte die Gemeinschaft für die bestehenden Belastungen eine anteilige Ausfallbürgschaft gegenüber den Realkreditgebern übernehmen.
- 2.10. Die öffentlichen Hände dürfen dann keine Grundstücke mehr zu Volleigentum auf Private übertragen.