

Gewerkschaft und Bodenreform

Der Name Bodenreform mußte nach den Weltkriegsmaßnahmen decken, die mit den Gedanken der Urheber der Bodenreformlehre nichts zu tun haben. Es sollte eine Umschichtung gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftsverhältnisse auf dem platten Lande herbeigeführt werden. Man könnte diese Art Bodenreform als Agrar-Bodenreform bezeichnen.

Seit mehreren Generationen kämpft die deutsche Bodenreform um bessere *Bodenrechts*-verhältnisse hauptsächlich innerhalb der Baugebiete, also dort, wo der Boden zu *Wohn- und Werkzwecken* verwendet werden soll. Diese Bodenreform nannte ich „Gemeindliche Bodenreform“. Mit dem Bauboden wurde Handel und Wucher in schlimmster Art getrieben, so daß auf überteuertem Boden die Wohnungen immer teurer und schlechter wurden. Bereits im kaiserlichen Deutschland hatten wir in allen Städten „übervölkerte“ Wohnungen. „Übervölkert“ nannte die amtliche Statistik hauptsächlich solche Wohnungen, die entweder kein heizbares Zimmer hatten oder ein heizbares Zimmer, das von sechs oder mehr als sechs Personen besetzt war! Es ist beschämend, nur solche Wohnungen als übervölkert zu bezeichnen. Wohnungen, die nach dem Statistischen Jahrbuch als „übervölkert“ bezeichnet wurden, hatten wir beispielsweise am 1. Dezember 1905 in Chemnitz: 7457, in Berlin: 24 440! Heute sind die durch den Krieg herbeigeführten Wohnverhältnisse noch trauriger.

Die Gewerkschaften können und dürfen an der Lösung der Bodenfrage nicht vorbeigehen. Es ist natürlich, daß Arbeiter, Angestellte und Beamte als Lohn- und Gehaltsempfänger sich in erster Linie um das *Arbeitsrecht* kümmern. Aber das Arbeitsrecht allein

schafft den Lohn- und Gehaltsempfängern nicht volles Recht an ihrem Arbeitserträge. Bekommen wir nicht ein neues *Bodenrecht*, dann wird sich der Arbeitnehmer schwer zu dauernd besseren Verhältnissen durcharbeiten können. Jeder verantwortliche Vertreter der Arbeitnehmerschaft muß heute schon daran denken, welche wirtschaftliche Entwicklung wir erhalten, wenn der heute bereits stark durchlöchernte Bodenpreisstop völlig aufgehoben wird.

Bei freier Wirtschaft werden ohne ausreichende Gegenmaßnahmen *Mietsteigerungen* wie vor 1914 eintreten. Eine echte Gewerkschaftsarbeit wäre es, *rechtzeitig* nicht nur Mittel dagegen vorzuschlagen, sondern auch *durchzusetzen*, ehe die Lohn-Preis-Spirale wieder einsetzt.

Nach dem ersten Weltkriege erkannten die Gewerkschaften diese ernste Aufgabe. Als Leiter des Heimstätten-Aktionsausschusses *aller* Gewerkschaften legte ich 1920 diesen einen *Aufruf* vor: „Wo ist die Rettung?“ Darin hieß es u. a.: „Der Weg zu einem neuen Aufbau muß beschritten werden, zu einem Aufbau im Geiste der Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Eine unerläßliche Voraussetzung hierzu ist die Befreiung des Bodens von einem falschen Recht, das ihn, die Grundlage alles Lebens und Arbeitens, vielfach erniedrigt hat zu einem Gegenstand des Wuchers und der Ausbeutung. Der erste Schritt ist ein Heimstättenrecht, das allen Volksgenossen die Möglichkeit erschließt, eine gesicherte Heimstätte zu gewinnen. ... Dulden wir keine Spekulation mit unserem heimatlichen Boden, auf dem nach diesem furchtbaren Kriege die Bluthypothek der besten Söhne unseres Volkes lastet, ... Boden darf nur noch eine Stätte der Arbeit und niemals mehr eine Quelle arbeitsloser Gewinne sein ...“

Der Aufruf wurde unterschrieben vom Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund, vom Deutschen Gewerkschaftsbund, vom Verband der deutschen Gewerkvereine, von der Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände, vom Gewerkschaftsbund der Angestellten und vom Deutschen Beamtenbund.

Große Versammlungen *aller* Gewerkschaften folgten im ganzen Lande. Die größten Säle waren überfüllt. Auf der Kölner Heimstättentagung der Gewerkschaften aller Richtungen im Jahre 1921 begrüßte der damalige Kölner Überbürgermeister *Dr. Adenauer*, der zugleich Präsident des Preußischen Staatsrates war, den Heimstättentag mit folgenden Worten: „Die bodenreformerischen Fragen sind nach meiner Überzeugung Fragen der höchsten Sittlichkeit. Es nützt Ihnen alles nichts, was Sie sonst machen, im Schulwesen, mit Kultur — mit diesem Wort wird ein solch furchtbarer Mißbrauch getrieben —, die ganze Volkskunst und Volksbildung — alles das nützt Ihnen nichts, wenn Sie das Übel nicht an der Wurzel fassen. Dies dem Volke immer mehr klarzumachen, das müssen Sie tun. Sie helfen uns, die wir an der Spitze der Gemeinwesen stehen, sie dann richtig zu steuern!“

Schritte zur Bodenreform

Es ist kein Zufall, daß der Vater der deutschen Bodenreformbewegung auch zugleich der Vater der deutschen Heimstättenbewegung ist: *Adolf Damaschke*. Seine Lehre ging dahin, daß der Boden keine Ware ist. Der Boden ist nicht transportierbar. Wenn in einer Stadt keine Schneider wären und der Handel setzte deswegen höhere Preise an, dann würden sofort die Kleider von anderen Orten dorthin gesandt werden. Die Preise würden auf das normale Maß zurückgehen. Angebot und Nachfrage regeln normalerweise den Warenpreis. Anders ist es beim Bauboden. Er ist dort, wo er benötigt wird, im großen und ganzen gesehen, nur einmal vorhanden. Nur bedingt läßt sich das Angebot erhöhen. Man kann den Boden vom Verbrauch zurückhalten, ohne daß sein Wert wie bei einer Ware vermindert wird. Wir sehen vielfach in Städten wüsten Boden als Bauland. Man wartet bis er mehr Geld einbringt. Die Vermehrung der Bevölkerung, das Wachsen des Verkehrs, des Lebensstandards, Begünstigung in der Lage treiben den Bodenpreis bei freier Wirtschaft in die Höhe. Bei einer Ware ist Grundlage des Preises Material und Arbeitslohn. Beim Bauboden sind es *Zukunftswerte*, die *erhofft* werden. Der jährliche Mehrnutzen, die steigende Grundrente, wird *im voraus* kapitalisiert. So entsteht der Kaufpreis des Bodens.

In Berlin-Charlottenburg stieg in einem Jahrzehnt von 1886 bis 1897 der Wert des nackten Bodens, nach Abzug des Wertes aller Baulichkeiten, von 45 Mill. auf 300 Mill. Mark. Jeder durch Geburt oder Zuzug hinzugekommene Mensch vermehrte den Wert des

Bodens um rund 2500 Mark! Bei dem hohen Bodenpreis waren nur noch hohe Miethäuser möglich. Der kommenden Gefahr muß vorgebeugt werden. Schon heute sehen wir das Steigen der Bodenpreise. In einer kleinen politischen Gemeinde mit etwa 3000 Seelen kostete im vorigen Jahr 1 qm Bauland — wenn man es bekam — 6 DM. 3 DM wurden vor dem Notar und 3 DM schwarz gezahlt. In diesem Jahr, so wird mir von zuverlässiger Seite gesagt, erhält man einen Quadratmeter kaum unter 8 DM. Bei 1000 qm also 8000 D-Mark für den nackten Boden. Wer kann dieses Geld aufbringen?

Vor Beendigung des ersten Weltkrieges 1917 verlangten wir wiederholt ein durchgreifendes Bodenreformgesetz. Zweimal bekamen wir vom Reichskanzler die Antwort: „Die Erwägungen sind noch nicht abgeschlossen.“ Hinter dieser Antwort steckte der „Schutzverband der deutschen Grundbesitzer“. Man lächelt heute über diese Antwort. Aber in Wirklichkeit sind die Erwägungen auch jetzt noch nicht abgeschlossen.

Die Bodenreformer mußten sich mit kleinen Reformmaßnahmen begnügen, zum Beispiel mit der Steuer nach dem gemeinen Wert und mit der Wertzuwachssteuer. Beide Grundsteuern brachten wohl der Gesamtheit Geld ein, verringerten aber nicht in dem erhofften Maße die Bodenpreistreiberien. Heute müßten wir diese kleinen Maßnahmen aus der Erkenntnis früherer Zeiten strikt ablehnen. Sie verzögern die Erreichung des Endzieles. Das errungene Erbbaurecht und das Reichsheimstättenrecht waren gut. Aber solche „Inseln“ konnten nur in geringem Umfange geschaffen werden. Die größte Errungenschaft war vielleicht der Artikel 155 der „Verfassung des Deutschen Reiches“ nach dem ersten Weltkriege, in dem es u. a. hieß: „Die Verleihung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die *Mißbrauch* verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine... Wohn- oder Wirtschaftsheimstätte zu sichern ... Die *Wertsteigerung* des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf Grundstücken entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.“ Aber auch hier warten wir auf die Erfüllung!

Gemeindliche Bodenreform

Im Jahre 1936 kam der *Preisstop* für den Bauboden. Er brachte im Augenblick Hilfe. Alle Sachverständigen wissen aber, daß der Stop sich nicht halten ließ. Er wurde vielfach durchlöchert. Der Preisstop für den unbebauten Boden besteht immer noch. Ohne *Schwarzpreise* bekommt man heute bald keinen Boden mehr.

1946 legte ich einen mit meinen Freunden ausgearbeiteten Entwurf zu einem „Gesetz zur Beschaffung billigen Bodens und zur Schaffung von Volksheimstätten“ vor. Die noch später erläuterte „Grundrentenabgabe“ stand im Mittelpunkt. Die Grundlage hierzu hatte ich bereits 1944 mit dem durch Hitler hingerichteten Preußischen Finanzminister *Popitz* durchgesprochen, der mir schriftlich seine volle Zustimmung gab. Zuerst wurde das genannte Gesetz unter Führung des Ministerpräsidenten Prof. *Geiler* im hessischen Kabinett angenommen. Dann in Bayern und in Württemberg/Baden. Am 2. April 1946 nahm der „*Süddeutsche Länderrat*“ unter Ministerpräsident *Dr. Hoegner* einstimmig das Gesetz an. Die militärische Kontrollkommission verweigerte aber ihre Zustimmung.

Nun kam die weitere Vorbereitung. Hauptpunkt war die *Abschöpfung des unverdienten Wertzuwachses*. Zwei Gesetzentwürfe stehen jetzt im Vordergrund zur Erreichung des Zieles: Das „Baugesetz“ und das „Gesetz zur Bodenbewertung und über Grundrentenabgabe“.

Baugesetz

Das „Baugesetz“ will im Bundesgebiet eine allumfassende Regelung sämtlicher für das Bauen wichtigen Bestimmungen. Das ist sehr gut. Die Bodenfrage wird aber nur so weit berührt, als sie vermeintlich notwendig ist, um der „Planung“ (Bebauungsplan usw.) freie Hand zu verschaffen.

Ein Abschnitt des Baugesetzes enthält als Wertausgleich die Vorschrift über die Abschöpfung unverdienten Wertzuwachses. Das gilt aber nur *bis* zu den jeweiligen Planungsmaßnahmen, also besonders beim Umschwung vom Acker- zum Bauland. Der Wertzuwachs soll einmalig und *kapitalmäßig* erhoben werden. Nach dieser Erhebung ist bei der gleichzeitig geplanten Aufhebung des Preisstops für den unbebauten Boden die weitere Preisgestaltung des Bodens *frei*. Nicht nur eine Lücke für Preissteigerungen entsteht dadurch, sondern eine ganze Front wird aufgerissen. Bei dem noch jahrelang bestehenden Wohnungsmangel werden wir eine Preistreiberei im Bodenverkehr erhalten wie vor 1914. Niemals läßt sich der Bodenpreis im voraus bestimmen. Die Erfahrung zeigt, daß er im freien Verkehr *allmählich* steigt. Entweder gibt der Staat dann mehr Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau (und zwar zur Deckung *arbeitsloser* Gewinne!) oder die Mieten, bzw. Lasten steigen. Die Lohn-Preis-Spirale tritt in Bewegung.

Die einmalige Planungsabgabe erhält der Stadtkämmerer, der natürlich soviel wie möglich erhebt. Die Grundeigentümer sorgen für nun gesetzlich erlaubte weitere Steigerungen. Steigende Bodenpreise sind der Tod der *Volksheimstätten*. Hohe Bodenpreise erzwingen das hohe Miethaus. Die Last der Bodenpreise wird dort geteilt durch die Anzahl der Wohnungen.

Gesetz zur Bodenbewertung und über Grundrentenabgabe

Anders ist es bei dem Entwurf zu einem „Gesetz zur Bodenbewertung und über Grundrentenabgabe¹⁾“. Der natürliche Wertzuwachs (Verkehr usw.) wird dort nur *rentenmäßig* erhoben, und zwar grundsätzlich beim unbebauten *und* bebauten Bauboden in bestimmten Fristen. Kein Grundbesitzer hat dann ein Interesse daran, mehr als berechtigt Mieten und Lasten zu erheben. Das unberechtigte Mehr kann ja als Grundrentenabgabe genommen werden. Der Kaufpreis des Bodens bleibt niedrig. Die „Grundrentenabgabe“ kann auch, im Gegensatz zur kapitalmäßigen Planungsabgabe, gestundet und erlassen werden. Billigkeitsmaßnahmen sind vorgesehen, wo keine Bereicherung stattgefunden hat und das Allgemeinwohl es gestattet (landwirtschaftlich bearbeiteter Boden in der Bauzone, Eigenheime, Mietwohnungen, wo Mietsteigerungen ausgeschlossen sind und kein Mehrnutzei da ist). Jede Individualleistung wird bei Anwendung des § 10 Abs. 4 geschont (einheitliche Festsetzung gleichwertiger Grundstücke). Gesetzlich dem Hausbesitz zuerkannte Mieterhöhungen (Bundesmietengesetz) verbleiben dem Grundbesitzer. Kaufpreis des Bodens und Grundrentenabgabe müssen *so* niedrig wie möglich gehalten werden, auf daß weiteste Kreise des Volkes Zugang zu ihm finden und *Volksheimstätten* ermöglicht werden.

Wie steht es mit der Durchführung und den Verwaltungskosten? Der Bauer auf dem Lande und der Makler in der Stadt bestimmten bisher wesentlich den Bodenpreis. Sollten geschulte Beamte weniger leisten können? Die Katasterbeamten hatten früher genaue Aufzeichnungen über die Bewegung im Bodenwert. Der Vorsitzende des Bau- und Bodenausschusses dieser Beamten erklärte, daß zum mindesten die Erhebung der Grundrentenabgabe nicht schwieriger ist als die Erhebung der Planungsabgabe im Baugesetz. Man mache sich vor allem frei vom Perfektionismus. Wir dürfen nicht daran denken, die letzte Mark der Wertsteigerung zu erfassen. In Zukunft wird die Gemeinde die fortschrittlichste Bodenreform haben, die bei gleichen Verhältnissen die geringste Grundrentenabgabe erhebt. Trotzdem wird diese überreich die Verwaltungskosten decken.

Die Grundgedanken des Gesetzentwurfs über Beschaffung billigen Bodens, die die Enteignung betreffen, sind bereits im „Baulandbeschaffungsgesetz“ vom 3. August 1953

1) Die Grundlagen dieses Gesetzentwurfs wurden bereits 1947 in Zusammenarbeit zwischen dem Verfasser, Prof. von Nell-Breuning, Ministerialdirektor Dr. Fischer-Dieskau, Katasterdirektor Blattau, Geheimrat Dr. Pauly und Dr. Erich Lubahn aufgestellt. Die letzte Fassung stammt vom Verfasser unter Mitarbeit und Zustimmung von Ministerialdirektor Dr. Knoll und Prof. Dr. Dr. Friedrich Lütge. Der Wortlaut des Entwurfs wurde in der Zeitschrift „Gemeinnütziges Wohnungswesen“, Heft 6, Juni 1955 und in der „Freien Wohnungswirtschaft“, Heft 11, November 1955, abgedruckt.

enthalten. Dieses Gesetz konnte sich aber ohne die Bestimmungen über die „Grundrentenabgabe“ nicht auswirken. Haben wir die „Grundrentenabgabe“, dann wird der Boden weitgehend, ohne daß wir die Enteignung benötigen, dem Markte zugeführt werden²⁾.

Die Entscheidung steht vor der Tür

Jetzt findet nach langer Vorbereitung in dem zuständigen Bundestagsausschuß die 3. Lesung des Entwurfs eines „Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz)“ statt. Das Gesetz ist vornehmlich ein Finanzgesetz. Das Eigenheim und die Kleinsiedlung erhalten darin eine Vorzugsstellung. Die Bodenfrage wird gestreift.

Besonders die Kleinsiedlung war bisher mit bodenreformerischen Bindungen ausgestattet. Der Boden wurde bei der Kleinsiedlung oft zu einem besonders niedrigen Preise bereitgestellt, zum Teil kostenfrei hergegeben. Es war natürlich, daß man diesen Boden vor spekulativer Verwertung schützte. Sonst wäre die billige Hergabe leichtfertig und verderblich. Die Kleinsiedlungen erhielten meist die Rechtsform der „Reichsheimstätte“. Eine Aufhebung der bodenreformerischen Bindungen — etwa im obigen Gesetz — würde in der freien Wirtschaft eine Bereicherung einzelner zum Schaden des Allgemeinwohls bedeuten. Die bisherigen bodenreformerischen Bindungen, ohne Überspannung, müssen erhalten bleiben *bis zur allgemeinen befriedigenden Lösung der Bodenfrage*. Erst dann können sie fortfallen.

Wenn das gute Ziel des genannten Gesetzentwurfes erreicht werden soll, muß *schnellstens* die Befreiung des *gesamten* Baubodens von Spekulation und Preistreiberei folgen, und zwar für Eigenheime *und* Mietwohnungen. Die im Gesetz erstrebten Familienheime — Eigenheime und Kleinsiedlungen — will man durch finanzielle Hilfe auch dem Mann mit kleinem Einkommen zuführen.

Wo bleibt aber die Förderung, wenn die erhöhte finanzielle Hilfe der öffentlichen Hand *durch die steigenden Grundstückspreise* aufgefressen wird?

Wir haben gesehen, daß der Entwurf zum „*Baugesetz*“ auch keine ausreichende Hilfe dagegen bietet. Er gibt die Preise frei im Zeitpunkt der Planungsfestlegung. Dieser Entwurf — es ist ein *Baugesetz* — verzichtet bewußt auf die Berücksichtigung der Wertsteigerung, die entsteht durch Steigerung des allgemeinen Lebensniveaus, durch die allgemeine Entwicklung der Städte usw. Wir haben damit zu rechnen, daß bei steigenden Preisen des bebauten Bodens auch allgemein die Preise des unbebauten Bodens steigen werden.

Am 26. Oktober 1955 ist dem Bundestag unter dem Namen „Bundesbaugesetz“ als Initiativantrag der Entwurf eines Baugesetzes vorgelegt worden. Man will in Kürze mit den Ausschlußberatungen beginnen und rechnet — wenn alles gut geht — mit einer Beratungszeit von einem Jahr. Der Entwurf des Baugesetzes enthält 283 Paragraphen. Es ist geboten, schon um Zeit zu gewinnen, zuerst eine Entscheidung herbeizuführen, ob man sich mit der unvollkommenen Teillösung des Baugesetzes (Abschnitt VII Wertausgleich, teilweise Abschöpfung des unverdienten Wertzuwachses) begnügen oder ob man die *Gesamtlösung* der Erfassung der Bodensteigerung (Grundrentenabgabe) verwirklichen will. Es muß endlich ein entscheidender Anfang gemacht werden!

Ferner muß die Entscheidung getroffen werden, ob die Gesamtregelung in das Baugesetz übernommen oder ob das Bodengesetz aus gesetzlichen und rechtlichen Gründen als *selbständiges* Gesetz verabschiedet werden soll. Bodenrecht und Warenrecht sind grundsätzlich verschieden und deshalb zu trennen. Die Sonderstellung des Bodens als Urfaktor jeder produktiven Tätigkeit sollte endlich erkannt werden.

2) Vgl. dazu Dr. Erich Lubahn, Die städtische Grundrente, Verlag für Sozialwissenschaften, Frankfurt a. M.