

# Erneuerung der Städte ohne Bodenreform?

Autor(en): **Lienhard, Richard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **50 (1971)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-338391>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Erneuerung der Städte ohne Bodenreform?

*«Allein in München sind auf Grund der Bodenpreissteigerungen vom 1. Januar 1957 bis 31. Dezember 1966 rund 495 Millionen DM an Steuergeldern zusätzlich einer Handvoll privater Grundstückseigentümer zugeflossen und damit den öffentlichen Investitionen entzogen worden. Für die ganze Bundesrepublik ergeben sich Milliardenbeträge. Es fällt schwer, diesen Vorgang nicht einen öffentlichen Skandal zu nennen. Einen Skandal, für den allerdings die Verantwortung nicht so sehr den einzelnen Grundeigentümer, sondern in erster Linie den Gesetzgeber trifft.»*

*Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, in «Die neue Gesellschaft», Juni 1971.*

In der letzten Nummer unserer Zeitschrift veröffentlichten wir eine Abhandlung des bekannten Städteplaners dipl. Arch. BSA/SIA Hans Marti. Wo er dafür eintritt, dass die Bewohner unserer Städte in menschenwürdiger Umwelt leben sollen, hat er unsere uneingeschränkte Unterstützung. Weniger Verständnis findet er bei uns, wo er gegenüber der geltenden Bodenordnung kritiklos bleibt; denn diese Ordnung bildet offensichtlich das grösste Hindernis für eine sinnvolle Wandlung der Städte. So fortschrittlich Hans Marti als Städteplaner wirkt und so gross auch seine Verdienste insbesondere um die Entwicklung der Stadt Zürich sind, gegenüber dem Bodenproblem verharret er in einer konservativen Haltung, die im Widerspruch steht zu seinen progressiven städteplanerischen Zielsetzungen. Denn wie lässt sich die moderne Stadtentwicklung mit der Tatsache vereinbaren, dass jeder Fortschritt auf diesem Gebiet mit dem

### **Monopolcharakter des Grundeigentums**

in Konflikt geraten muss. Es scheint, dass Hans Marti sich von einem ausgesprochen liberalen Eigentumsbegriff nicht lösen kann. Wie anders liesse es sich erklären, dass er im «Profil» einerseits die radikale Einstellung seines Lehrmeisters Prof. Bernoulli<sup>1</sup> als verständlich erklärt, andererseits aber ohne Vorbehalt feststellt: «Wir sind heute nicht seiner Meinung und halten den Begriff des Eigentums hoch<sup>2</sup>.»

<sup>1</sup> Bernoulli empfiehlt die Überführung des Grundeigentums in die Hand der Gemeinde. Einem späteren Benutzer des Grund und Bodens könne sie ein befristetes oder unbefristetes Baurecht einräumen. Als Gegenleistung hätte dieser Benutzer einen Baurechtszins zu entrichten. Dieser soll der Höhe nach der ausgewiesenen Nutzbarkeit entsprechen und sich ändernden Verhältnissen anpassen. (Bernoulli: «Die organische Erneuerung unserer Städte», Basel 1942, und «Die Stadt und ihr Boden», 2. Auflage. Zürich 1949.)

<sup>2</sup> «Profil» 6/1971, Seite 164.

Damit soll nicht gesagt werden, Hans Marti wolle das Fell waschen, ohne es nass zu machen. Seine Bestrebungen gehen offensichtlich dahin, durch möglichst grosszügige Auslegung der geltenden Gesetze zum Ziel zu kommen.

Es soll nicht bestritten werden, dass durch weitgehende Interpretation und durch Revision der bestehenden Baugesetze und Bauordnungen ein gewisser Fortschritt auf dem Gebiete der Stadtentwicklung möglich ist. Um aber den zurzeit unaufhebbaren Widerspruch zwischen der geltenden Rechtsordnung und den Forderungen der Städteplaner zu lösen, bedarf es einer neuen Verfassungsgrundlage, und zwar in dem Sinne, dass die soziale Verpflichtung des Eigentums in der Bundesverfassung verankert wird. Damit würde man gewiss kein staatsrechtliches Neuland betreten. Es ist nämlich in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass in Artikel 14 des für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Grundgesetzes unmissverständlich stipuliert wird: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.» Wohl wurde diese Bestimmung unter dem Regime der Regierungen Adenauer und Erhard recht einseitig ausgelegt mit dem Ergebnis, dass dieser Verfassungsgrundsatz lediglich schöne Theorie blieb. Und dies, obwohl gerade Konrad Adenauer in einer Zeit, da er noch Oberbürgermeister von Köln war, folgende Auffassung vertreten hatte:

*«Wir sind die erste deutsche Generation, die Grosstadtleben wirklich durchlebt hat. Das Ergebnis kennen Sie alle. Wir leiden nach meiner tiefsten Überzeugung in der Hauptsache in unserem Volk an der falschen Bodenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Ich betrachte diese falsche Bodenpolitik als die Hauptquelle aller physischen und psychischen Entartungserscheinungen, unter denen wir leiden . . . Die bodenreformerischen Fragen sind nach meiner Überzeugung Fragen der höchsten Sittlichkeit.»*

Heute besteht alle Aussicht, dass in der Bundesrepublik Deutschland der zitierte Verfassungsgrundsatz seinen Niederschlag in der Gesetzgebung findet und so in der Praxis fruchtbar gemacht werden kann. Wir denken da vor allem an das Städtebauförderungsgesetz, welches im Entwurf vorliegt und worüber demnächst im Bundestag entschieden wird<sup>3</sup>. Gelingt es, diese Vorlage durchzusetzen, so hat die Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiete der städtebaulichen Entwicklungs- und Erneuerungsmassnahmen ein auch für unser Land vorbildliches Gesetzeswerk geschaffen. Es gibt eben keine wirksame städtebauliche Entwicklung ohne Sozialbindung des Eigentums. Auf diese Erkenntnis beruft sich mit

<sup>3</sup> Das Städtebauförderungsgesetz soll den Gemeinden das rechtliche und organisatorische Instrumentarium an die Hand geben, um die grosse Zukunftsaufgabe der Erneuerung und Entwicklung von Städten bewältigen zu können.

Recht immer wieder der bekannte Oberbürgermeister der Stadt München, Dr. Hans-Jochen Vogel, der wohl als einer der besten Kenner der Kommunalpolitik bezeichnet werden darf.

### **Vom liberalen zum sozialen Eigentumsbegriff**

Der liberale Eigentumsbegriff, der Hans Marti so sehr am Herzen liegt, beherrschte bestens ein Jahrhundert lang unsere Rechtslehre und Rechtsprechung. Wie Prof. Salin, der frühere Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel, wiederholt zutreffend ausführte, ist die «Heiligkeit» des Privateigentums zum erstenmal in einem Hirtenbrief eines Wiener Erzbischofs im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts verkündet worden<sup>4</sup>. Vorher hatte es sie nie gegeben und heute nicht mehr. Dass sich die katholische Soziallehre heute zu einem sozialen Eigentumsbegriff bekennt und damit wieder an die Lehre von Thomas von Aquin anknüpft, wurde bereits einmal in unserer Zeitschrift ausführlich dargelegt<sup>5</sup>, so dass es sich hier erübrigt, die christliche Wurzel der sozialen Auffassung des Eigentums zum Gegenstand einer eingehenden Betrachtung zu machen. Auch die evangelische Soziallehre bekennt sich heute, wenigstens dem Grundsatz nach, zum sozialen Begriff des Eigentums. So erklärte unlängst der evangelische Landesbischof Dr. Lilje anlässlich einer Tagung der deutschen Haus- und Grundeigentümer, dass Eigentum Verantwortungsbereitschaft voraussetze und nicht zu Sättigung und spießbürgerlicher Selbstzufriedenheit führen dürfe. Leider sind solche Auffassungen über den sozialen Charakter des Eigentums – wie überhaupt die ganze christliche Soziallehre – noch immer nicht Praxis geworden. Jedenfalls ist in unsern Parlamenten seitens der sogenannten «christlichen» Parteien noch recht wenig vom Geist der katholischen und evangelischen Soziallehre zu spüren.

Zum gleichen Ergebnis gelangen wir, wenn wir die Entwicklung des Eigentums im Lichte der deutschen Rechtsgeschichte überprüfen. Dabei stellen wir fest, dass sich das Eigentum zunächst nur auf Fahrnis bezog. Später konnte allerdings auch Boden zu Eigentum erworben werden, aber nicht im Sinne einer unbeschränkten Sachherrschaft. Erst als in der Zeit des Liberalismus das Eigentumsrecht nach dem Vorbild des römischen Rechts ausgestaltet wurde, glaubte man, den Eigentumsbegriff seines sozialen Charakters entkleiden zu können. In der Folge fanden aber berühmte Rechtslehrer, wie Otto von Gierke und Rudolf von Ihering, den Mut, den sozialen Charakter des Grundeigentums zu betonen und sich gegen die absolute Verfügungsgewalt der Grundeigentümer zu wenden. So erklärt sich auch, dass schon die Weimarer Verfassung in Artikel 153 festlegte:

<sup>4</sup> Edgar Salin: «Die Konzentration in der Wirtschaft», S. 26. «Materialien zum Städtebauförderungsgesetz», Seiten 21 f.

<sup>5</sup> «Profil» 5/1967.

*«Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste.»*

Wie bereits erwähnt, betont das zurzeit für die Bundesrepublik Deutschland geltende Grundgesetz im gleichen Sinne die Sozialbindung des Eigentums. Es kann daher nicht verwundern, dass das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland in einem kürzlichen Urteil zu folgenden Erwägungen kam:

*«Die Tatsache, dass Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich sind, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Masse zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.»*

Auch der grosse Zivilsenat des Bundesgerichtshofes liess sich unlängst in diesem Sinne vernehmen mit dem ausdrücklichen Bemerkung, dass das Eigentum seinem Inhalt nach nicht starr, sondern geschichtlich wandelbar sei. Wie wenig spürbar bleibt da noch jener liberale Eigentumsbegriff, von dem jüngst der bekannte Soziologe von Nell-Breuning sagte, es handle sich um einen Fremdkörper in der modernen Gesellschaft.

### **Kein Aufschub für kurzfristige Massnahmen**

Gewiss wird es in unserem Land nicht so rasch gelingen, die Sozialbindung des Eigentums in der Verfassung zu verankern. Ausserhalb der grossen Städte stellt sich eben das Bodenproblem nicht so radikal. Ohne Ständemehr lässt sich aber keine Verfassungsänderung durchsetzen. In Abstimmungskämpfen wird es möglicherweise noch einige Zeit gelingen, einen die Privilegien der Grundeigentümer beschneidenden Verfassungsgrundsatz zu verketzern, insbesondere mit der Behauptung, es werde damit ein Stück Planwirtschaft verwirklicht. Dabei wird jeweils wohlweislich verschwiegen, dass Planwirtschaft und Marktwirtschaft heute keine Gegensätze mehr darstellen, sondern vielmehr durchaus miteinander vereinbar sind. Dies wird ja nicht einmal von den Liberalen ernsthaft bestritten.

Bis das Ziel einer Verfassungsänderung erreicht ist, sind kurzfristige Massnahmen anzustreben mit dem Zweck, wenigstens die Konsequenzen aus dem Monopolcharakter des Grundeigentums zu mildern. Dabei stehen etwa folgende Postulate im Vordergrund:

1. Beseitigung des Spekulationsprivilegs;
2. Abschöpfung des Mehrwertzuwachses;
3. Abführung des Planungsgewinns in die Gemeinschaft (die ja auch jeden Planungsschaden zu ersetzen hat).

Vor allem das Problem der Mehrwertabschöpfung ist heute besonders aktuell und sollte unverzüglich einer befriedigenden Lösung zugeführt werden; denn die permanenten extrem hohen Bodenpreissteigerungen führen zu ungerechtfertigtem Gewinn der Eigentümer, was besonders dort stossend ist, wo die Preissteigerungen auf Investitionen der öffentlichen Hand zurückzuführen sind.

Man denke in diesem Zusammenhang nur an das Beispiel der für die Region Zürich vorgesehenen U-Bahn. Durch dieses Grosserschliessungswerk werden die Bodenpreise um die U-Bahn-Stationen herum gewaltig steigen. Eine vorsichtige Berechnung hat ergeben, dass dadurch ein Gewinn von mindestens tausend Millionen Franken erzielt werden dürfte. Nur durch eine Mehrwertabschöpfung könnte vermieden werden, dass ein Teil der Steuerzahler zweimal zur Kasse gebeten würde: einmal auf Grund erhöhter Steuern und zweitens durch die Verteuerung der Miete.

Freilich ist zu befürchten, dass die Durchführung der vorgenannten Massnahmen auf starken Widerstand stossen wird. Die «bürgerlichen» Parteien werden zwar zum Beispiel die Abschöpfung des Mehrwertwachses im Grundsatz bejahen. Um so hartnäckiger wird aber ihre Opposition sein, sobald es darum geht, den Grundsatz zu konkretisieren und zu verwirklichen.

Jene Kräfte aber, die sich auch auf dem Gebiete der Bodenreform und des Städtebaus bis anhin erfolgreich an den Bremshebeln zu betätigen pflegten, sollten nicht übersehen, was Prof. Edgar Salin in seinem Kommentar zum deutschen Städtebauförderungsgesetz schrieb:

*«Wenn nicht rechtzeitig der Sozialcharakter des Eigentums wieder bewusst wird und daraus die gesetzgeberischen Folgerungen gezogen werden, und wenn nicht hierauf der Städtebau wurzelt und sich vollzieht, dann kann es geschehen, dass in nicht gar zu ferner Zukunft, was jetzt noch entwicklungsmässig möglich wäre, in blutiger Revolution zustande kommt.»*

---

Stillstand oder Verzögerung in der Rechtsentwicklung bedeutet Stillstand oder Verzögerung in der Entwicklung der Gesellschaft zu reiferen und höheren Formen des Zusammenlebens der Menschen. Deshalb messen wir der Rechtsreform im Prozess der gesellschaftlichen Willensbildung so grosse Bedeutung bei.

Dr. Christian Broda, Justizminister, Wien

---