

Zeitschrift

für

Sozialökonomie

Elisabeth Meyer-Renschhausen	Bodenrechtsreform – Von den Anfängen bis zur Gegenwart _____	3
Wilhelm Matzat	Die deutsche Land- und Steuerordnung von Tsingtau und ihr Weiterwirken auf China _____	10
Torsten Warner	Die Landordnung von Tsingtau _____	15
Peter Conradi	Ein soziales Bodenrecht – eine ungelöste / unlösbare Aufgabe? _____	19
Fritz Andres	Erbaurecht und Bodensteuer – Zwei Wege zum selben Ziel _____	24
Jürgen Backhaus	Ein Steuersystem nach Henry George als Denkmodell und Alternative oder Ergänzung zur Ökosteuer _____	26
	Dokumentation – Bericht – Bücher _____	33
	25. Mündener Gespräche – Veranstaltungen _____	39

Erbaurecht und Bodensteuer – Zwei Wege zum selben Ziel *

Fritz Andres

Können die Ziele einer Bodenreform besser durch Überführung des Bodens in öffentliches Eigentum und Vergabe von Nutzungsrechten (Erbaurecht, Pacht) an die privaten Nutzer oder, bei Aufrechterhaltung des Privateigentums am Boden, durch eine Besteuerung in Höhe der erzielbaren Bodenrente erreicht werden? Um diese beiden, zunächst sehr unterschiedlich erscheinenden Wege gab es in der Bodenreformbewegung häufig Auseinandersetzungen, in denen die grundsätzliche Übereinstimmung beider Verfahren verkannt wurde.

Wesentlich ist zunächst die Erkenntnis, daß das Bodeneigentum stets zwei Seiten hat: es stellt ein Nutzungsrecht und einen ökonomischen Wert, die Bodenrente, dar. Beide Seiten sind zwar in der Regel miteinander verbunden, aber die Verbindung braucht nicht aufrecht erhalten zu bleiben. So läßt sich beispielsweise auf der Basis des Gemeinschaftseigentums am Boden durchaus das Nutzungsrecht in der Weise abspalten und auf einzelne Nutzer übertragen, daß nur noch der ökonomische Wert, nämlich die Bodenrente, bei der Allgemeinheit als Eigentümerin verbleibt. Dies ist die Konstruktion des Erbaurechts. Bei ihm vergibt die Gemeinschaft als Eigentümerin die Nutzungsrechts-Komponente an den Erbauberechtigten, und zwar so weitgehend, daß ihr hinsichtlich des Grundstücks im Prinzip keine eigenen Nutzungsbefugnisse mehr verbleiben. Das Erbaurecht stellt daher auch neben dem Eigentum selbst das umfassendste Nutzungsrecht dar, das unsere Rechtsordnung kennt. Die Juristen nennen es ein grundstücksgleiches Recht, für das, wie für das Eigentum, ein Grundbuch angelegt wird, und das in der Frage der Übertragbarkeit, der Belastbarkeit und der Vererblichkeit dem Eigentumsrecht weitgehend angeglichen ist. Dem öffentlichen Eigentümer bleibt, nachdem er sich der Nutzungsbefugnisse fast vollständig begeben hat, nur noch der Vermögenswert des Grundstücks in Form der Bodenrente, die ihm über den Erbbauzins zufließt. Wird dieser markt-mäßig, z.B. durch Meistgebot ermittelt und während der Erbaurechtszeit an die Bodenwertentwicklung angeglichen, so wird auf diesem Wege der volle ökonomische Gegenwert des Nutzungsrechts (Erbaurechts) laufend vom Erbauberechtigten, bei dem er zunächst anfällt, an den öffentlichen

Eigentümer abgeführt. Im Ergebnis ist das Eigentum in der Hand der Allgemeinheit dann nur noch ein Vermögenswert - richtiger: ein Anspruch auf die Bodenrente - ohne Nutzungsberechtigung und das Erbaurecht in der Hand des Erbauberechtigten ein Nutzungsrecht ohne Vermögenswert.

Von dieser Grundidee des Erbaurechts wird in der Praxis häufig in zweierlei Richtung abgewichen:

- Zum einen behält sich der Eigentümer häufig im Erbaurechtsvertrag ein Mitspracherecht bei der Konkretisierung der zulässigen Nutzung vor bzw. macht Nutzungsänderungen von seiner vorherigen Zustimmung abhängig, und zwar auch dann, wenn sie sich im Rahmen der öffentlichen Bauvorschriften halten. Der Erbauberechtigte ist dann als Nutzer nicht so frei wie er es als Eigentümer des gleichen Grundstücks wäre. Das Nutzungsrecht geht nicht vollständig auf ihn über, es ist für ihn im Vergleich zum Eigentum weniger attraktiv und daher weniger wert.

- Zum anderen wird der Erbbauzins immer wieder unter der Höhe der erzielbaren Bodenrente vereinbart und vor allem im Laufe der Zeit nicht der Entwicklung der Bodenrente angepasst. Der ökonomische Wert des Nutzungsrechts wird dann über den Erbbauzins nicht vollständig an den Eigentümer abgeführt, sondern verbleibt mehr oder weniger beim Erbauberechtigten. Das hat zur Folge, daß das Erbaurecht selbst einen Vermögenswert bekommt, mit dem im Prinzip ebenso, wenn auch in vermindertem Ausmaß, spekuliert werden kann wie zuvor mit dem Bodeneigentum.

Diese kompromisshaften Abweichungen vom Leitbild des Erbaurechts sind zum Teil durch die Erbaurechtsverordnung vorgegeben, zum Teil aber auch durch die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, unter denen die Vergabe der Erbaurechte heute stattfindet, bedingt. Denkt man die im Erbaurecht veranlagte Idee dagegen konsequent zu Ende, so spaltet sich bei ihm, wie erwähnt, das ursprüng-

* Zuerst erschienen in der Schriftenreihe "Fragen der Freiheit" Nr. 245/1997, S. 51 - 54. Dieser Text wird hier mit der freundlichen Erlaubnis des Herausgebers und der Bitte um Aufmerksamkeit für den Hinweis auf der hinteren Umschlagseite dieses Hefts wiedergegeben.

lich einheitliche, Nutzungsrecht und Vermögenswert enthaltende Eigentum sauber auf in die Position des Eigentümers, der sämtliche Nutzungsbefugnisse vergeben hat, dafür aber deren ökonomischen Gegenwert, die Bodenrente, in Gestalt des Erbbauzins erhält, und die Position des Erbbauberechtigten, dem die Nutzungsrechts-Seite des Eigentums ohne Einschränkung zusteht, der aber dafür den vollen, mit dem Nutzungsrecht verbundenen ökonomischen Vorteil (die Bodenrente) an den Eigentümer abführen muss. Wir haben dann ein Nutzungsrecht ohne ökonomischen Knappheitswert (Erbbaurecht) und eine Vermögensposition (Eigentum) ohne Nutzungsberechtigung. Das Nutzungsrecht, das die Grundlage der individuellen Entfaltung darstellt, ist dem Einzelnen, dem Nutzer, zugeordnet, während der ökonomische Gegenwert der Gemeinschaft zufließt.

Nun ist folgendes zu bedenken: Das Erbbaurecht als Nutzungsrecht ist zwar dem Eigentum weitgehend angeglichen, aber es gibt Einschränkungen wie die begrenzte Laufzeit, Genehmigungsvorbehalte des Eigentümers usw.: das beste Nutzungsrecht, mithin auch das beste Erbbaurecht wäre daher doch letztlich das Eigentum selbst. Auf der anderen Seite dient der Allgemeinheit das Eigentum nach Übertragung sämtlicher Nutzungsbefugnisse auf den Erbbauberechtigten nur noch als Grundlage für die Gläubigerposition hinsichtlich des Erbbauzins (der Bodenrente). Als solche ist das Eigentum für den Staat aber durchaus verzichtbar, weil er dieselbe Gläubigerposition auch kraft seiner Steuerhoheit in Anspruch nehmen kann. Damit ist man dann allerdings unmerklich von der Erbbaurechts- zur Bodensteuerlösung übergewechselt, bei der das Nutzungsrecht in Form des Eigentums bei den Privaten liegt und die Gemeinschaft statt über den Erbbauzins nun im Wege der Besteuerung den laufenden ökonomischen Knappheitswert des Nutzungsrechts, nämlich die Bodenrente erhebt. Damit erweist sich die steuerliche Lösung als zu Ende gedachte, von den letzten Schlacken befreite Erbbaurechtslösung.

Die Übereinstimmung beider Wege besteht allerdings nur im allgemeinen. Für den Weg der Realisierung ist von Bedeutung, daß das Erbbaurecht sich jeweils nur auf ein bestimmtes Grundstück bezieht, dort allerdings die Bodenrente im Prinzip vollständig abschöpft, während die Steuerlösung alle Grundstücke im Steuergebiet betrifft, jedoch zunächst nur einen kleinen Teil der Bodenrente erfassen wird. Beim Erbbaurecht wird der Staat als Grundstückseigentümer und daher dezentral, bei der

Steuerlösung als Gläubiger aufgrund seiner Steuerhoheit und daher zentral tätig. Man kann daher auch den Weg des Erbbaurechts als den dezentralen, den über die Bodensteuer als den zentralen Weg der Bodenreform bezeichnen.

Die bisherigen Überlegungen zeigen übrigens auch, was von den Bodenreformern oft verkannt wurde, daß es beim Erbbaurecht nämlich nicht auf die Trennung von Eigentum und Verfügungsrecht, sondern auf die Trennung von Verfügungsrecht und Vermögenswert bzw. Bodenrente ankommt. Nur als *entkapitalisiertes* Nutzungsrecht erfüllt das Erbbaurecht - ebenso wie das steuerbelastete Eigentum - seine bodenreformerischen Funktionen!

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich ferner, daß die Frage der Überwälzbarkeit der Bodensteuer kein Argument für die Erbbaurechtslösung abgeben kann: denn wenn der Eigentümer die Steuer abwälzen kann, dann kann auch der Erbbauberechtigte den Erbbauzins weiterwälzen. Die Belastung beider ist, wenn Bodensteuer und Erbbauzins die Bodenrente voll erfassen, gleich hoch und ihre marktmäßige Stellung zu ihren Pächtern, Mietern, Kunden und sonstigen Vertragspartnern ist ebenfalls die gleiche.

In der politischen Wirklichkeit widersprechen sich die beiden Wege nicht, sondern können, nicht zuletzt wegen ihrer inneren Übereinstimmung, durchaus gleichzeitig begangen werden. Die Bodensteuer bringt dann die bisher wenig oder schlecht genutzten Grundstücke auf den Markt und erleichtert der öffentlichen Hand durch ihre preissenkende Wirkung den Eigentumserwerb als Grundlage für die Ausgabe der Erbbaurechte.

In Ost und West werden beide Wege vielleicht unterschiedliche Präferenzen genießen: im Osten mag der Gedanke des Bodens als Gemeinschaftseigentum fester als im Westen verankert sein und daher eine Lösung, bei der dem Nutzer nicht das Eigentum, sondern nur ein eigentumsähnliches Nutzungsrecht zusteht, eher Zustimmung finden. Für diesen Ansatz spricht auch der hohe Anteil öffentlichen Eigentums aus kommunistischer Zeit. Im Westen sollte man es dagegen mit Henry George halten, der der steuerlichen Lösung gegenüber dem Erbbaurecht und der Pacht nicht zuletzt deswegen den Vorrang gab, weil bei ihr das bisher Gewohnte, nämlich das Privateigentum als Nutzungsrecht, der Form nach beibehalten werden kann, auch wenn sein ökonomischer Wert an die Allgemeinheit abgeführt werden muss.