
Dirk Löhr

**Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten
als Instrument der Bodenpolitik**

Dirk Löhr

**Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten
als Instrument der Bodenpolitik**

Working Paper No. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB)

Impressum:

Autor: Dirk Löhr

ZBF-UCB / Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik

Postfach 1380

55761 Birkenfeld

Tel.: 06782-17 2619

Fax: 06782-17 1155

Mail: info.zbf@umwelt-campus.de

Internet: <http://www.zbf.umwelt-campus.de>

ISSN 1862-2208

Birkenfeld, Juni 2009

Summary (deutsch)

Der Bodenmarkt in Deutschland weist – nicht anders als in anderen westlichen Industriestaaten – schwere Funktionsdefizite auf. Er ist u.a. gekennzeichnet durch Immobilität und ein relativ hohes Preisniveau. Begleiterscheinungen sind Suburbanisierungs- und Zersiedelungstendenzen sowie eine immer weiter voranschreitende Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Die Analyse zeigt, dass diese Fehlentwicklungen im Volleigentum an Grund und Boden eine wesentliche Ursache haben. Während die Kosten der „Inwertsetzung“ von Grund und Boden im Wesentlichen von der Allgemeinheit getragen werden, kommt der Nutzen dem privaten Eigentümer zu – in Gestalt höherer Bodenrenten und Bodenwerte. Die Folge sind u.a. versuchte Einflussnahmen auf die Planungsinstanzen („rent seeking“). Für private Eigentümer kann es zudem rational sein, die planerischen Vorgaben zu missachten – z.B., indem Grundstücke gehortet statt wie geplant verwendet werden. Ein derartiges Verhalten verknüpft das effektive Angebot und verschärft die Situation auf dem Grundstücksmarkt noch weiter.

Das Erbbaurecht erscheint als ein probates Mittel, solche Fehlentwicklungen in den Griff zu bekommen: Eine notwendige Voraussetzung ist allerdings die vollständige Abschöpfung der Bodenrente (und mit ihr auch des Bodenwertes) über den Erbbauzins durch geeignete Institutionen. Dann ergibt die Beeinflussung der Planung keinen Sinn mehr: Ein Erbbauzins in Höhe der Bodenrente kann nur bei Befolgung der Vorgaben der Planungsinstanzen erwirtschaftet werden. Durch die entsprechende Festlegung des Erbbauzinses wird zudem Druck auf eine effiziente Nutzung der Grundstücke erzeugt. Nutzer, die nicht effizient genug wirtschaften können oder wollen, müssen ihre Rechte auf den Markt bringen oder heimfallen lassen - das Angebot an Grundstücken wird stimuliert, der Markt für Erbbaurechte wird mobil. Der Druck auf eine immer stärkere Flächenneuanspruchnahme sinkt, die Möglichkeiten für Konzepte wie Flächenkreislaufwirtschaft steigen.

Eine gute Bodenpolitik führt jedoch zu steigenden Bodenwerten und – bei entsprechender Anpassung – ebenfalls zu steigenden Erbbauzinsen. Die daraus folgenden sozialen Probleme können jedoch durch einen entsprechend ausgestalteten Bodenfonds gelöst werden, dessen wesentliche Elemente ein effizientes Management sowie Pooling und v.a. eine Rückverteilung der Erbbauzinsen (pro Kopf) sind. Es wird dargestellt, dass über ein solches Rückverteilungssystem ein weiterer Anreiz gesetzt werden kann, mit dem knappen Gut Fläche sparsam umzugehen.

Das Erbbaurecht stößt trotz seiner Vorzüge immer wieder auf die Vorbehalte mangelnder Akzeptanz bei privaten Investoren und der schlechten kommunalen Haushaltssituation, die einen Erwerb von Grundstücken zum Zwecke der Bestellung von Erbbaurechten hieran unmöglich machen. Es wird gezeigt, wie der Bodenfonds – unter Nutzung von Effizienzvorteilen - dazu beitragen kann, dass für die Kommunen Haushaltsneutralität gesichert wird und privaten Investoren sogar Vorteile gegenüber dem Volleigentum eingeräumt werden können. Dennoch besteht insbesondere hinsichtlich der Überführung der Grundstücke in einen Bodenfonds noch enormer Forschungsbedarf.

Summary (english)

The real estate market in Germany does not work very efficiently. Among other shortcomings it is characterized by low mobility and a relatively high price level. Consequences are e.g. suburbanization and urban sprawl. More and more farmland gets lost; it is rededicated to for traffic purposes, settlements and industry.

Our analysis shows that the basic problem is the full property title on land. Most of the costs of upgrading land are pushed upon the community, whereas private owners take the benefits (higher ground rents and higher value of the land). As a consequence private owners of land try to manipulate the planning authorities (rent seeking). A further consequence is a lack of compliance to the planning; for the individual land owner it might be advantageous not to behave according to the requirements of the plans.

Leasehold seems to be a good way to cope with these problems. The property of the sites should belong to the public. The leasehold fee should skim off the whole ground rent. Under these circumstances the manipulation of the planning authorities does not make sense any more. A leasehold fee equal to the ground rent can only be generated by using the sites according to the requirements of the land use plans. Hence, the leasehold fee gives pressure to use the sites efficiently. Those who cannot use their sites efficiently, have to give their rights back or have to offer them in the market. The market for land use rights gets mobile. An efficient use of the sites lowers the pressure on further land consumption. Due to the higher supply of land authorities also have much more better possibilities to support a “circular economy” of the sites.

On the other hand, a good land use policy causes higher rents and values – and higher leasehold fees, if there is made a current adjustment to the ground rent. This problem can be solved by installing a land fond. Such a fond consists out of the subsequent elements: First an efficient management of the sites in the fond, second the pooling of the paid ground rents and third a redistribution of the ground rent in equal shares. We will show how such a land fond also gives another incentive to save land.

Despite of the advantages mentioned above privates consider leasehold as being minor, compared with full property titles. Furthermore, townships normally don't have enough money to buy the sites. Nevertheless, we will show a way to make the concept feasible for the municipalities – without an additional burden for the budget. And we will show how to generate and use efficiency advantages of the land fond in order to forward them to private leaseholders and the sellers of the sites. Hence, private investors will be better off with leasehold, compared with a full property title.

In this working paper we can only show basic concepts and ideas. In fact, there is a need for further research, as we want to show especially in the final chapter. This research should refer particularly on the transfer of the sites into the land fond.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-------|
| Abbildungsverzeichnis..... | S. IV |
| Tabellenverzeichnis..... | S. IV |
| Abkürzungsverzeichnis..... | S. V |
| 1. Einleitung: Bodenpolitische Missstände..... | S. 6 |
| 2. Property rights-Design und nachhaltige Bodenpolitik..... | S. 8 |
| 2.1. Bodenrente, Bodenwert und "gute" Bodenpolitik | S. 11 |
| 2.2. Private Vermögensrechte als Hemmschuh für eine gute Bodenpolitik..... | S. 14 |
| 3. Bodenpolitik via Erbbaurecht..... | S. 22 |
| 3.1. Abschöpfung der Bodenrente – aber wie?..... | S. 22 |
| 3.2. Konsequenzen für die Bodenpolitik..... | S. 29 |
| 4. Von der Blaupause zur Umsetzung: Ein Erwerbsfondsmodell..... | S. 41 |
| 4.1. Das „Basismodell“..... | S. 41 |
| 4.2. Finanzierung und Hebung von Effizienzreserven..... | S. 51 |
| 4.3. Mietwohngrundstücke, unternehmerisch genutzte Grundstücke..... | S. 53 |
| 4.4. Grundstücke in Problemregionen | S. 55 |
| 5. Weiterer Forschungs- und Regelungsbedarf..... | S. 55 |
| 6. Schlussbemerkungen..... | S. 60 |
| Literaturverzeichnis..... | S. 62 |
| Anhang: Auszug aus den Excel-Kalkulationen zu Tabelle 4..... | S. 65 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-------|
| Abbildung 1: Erklärung der städtischen Bodenwerte aus Lagevorteilen | S. 12 |
| Abbildung 2: Preisreaktionen bei Nachfrageänderungen..... | S. 27 |
| Abbildung 3: Funktionsweise des Teilhabefonds..... | S. 40 |
| Abbildung 4: Erwerbsphase und Phase der Integration in den Teilhabefonds | S. 43 |
| Abbildung 5: Grundstücksnutzer als Nutznießer des Teilhabefonds..... | S. 46 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-------|
| Tabelle 1: Property rights-Elemente (in ökonomischer Interpretation)..... | S. 10 |
| Tabelle 2: Bedingungen für allokativer Effizienz (nach neoinstitutionalistischer Auffassung) | S. 18 |
| Tabelle 3: Entwicklung der Bodenpreise und des BSP..... | S. 28 |
| Tabelle 4: Vergleich des Erbbaurecht-Erwerbmodells mit Volleigentum..... | S. 50 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------------|--|
| AO | Abgabenordnung |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| DCF | Discounted Cash Flow |
| Erbbaurechtsgesetz | Erbbaurechtsgesetz |
| Erbbaurechtsverordnung | Erbbaurechtsverordnung |
| GE | Geldeinheit(en) |
| GFZ | Geschoßflächenzahl |
| GG | Grundgesetz |
| NPV | Net Present Value (entspricht dem Kapitalwert) |
| PrKG | Preisklauselgesetz |

1. Einleitung: Bodenpolitische Missstände

Die hier vorgestellte Analyse basiert auf der These, dass der Bodenmarkt in der gegenwärtigen Form systematisch versagt, ja versagen muss. Die knappe Ressource Boden wird weder (allokations-) effizient noch effektiv (i.S.d. Zielsetzungen der Bauleitplanung) genutzt. Auch ist die gegenwärtige Bodenordnung alles andere als „sozial“.

Die Liste der Missstände ist lang. So wächst z.B. in Deutschland bei fortlaufend alternder Population und tendenziell abnehmender Bevölkerungszahl die Siedlungs- und Verkehrsfläche entgegen den Zielsetzungen der Raum- und Bauleitplanung permanent weiter. Der tägliche Zuwachs betrug im Durchschnitt der Jahre 1998 - 2007 117 Hektar pro Tag.¹ Es ergeben sich hieraus mannigfaltige Konsequenzen in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht, die untenstehend nur beispielhaft angeführt werden können:²

- *Aus ökologischer Sicht:* Direkte und indirekte negative ökologische Auswirkungen sind Bodenversiegelungen mit Folgen für Bodenwasserhaushalt, das Stadtklima sowie Flora und Fauna, die Zersiedlung des städtischen Umlandes mit der Folge zusätzlichen Verkehrsaufkommens und weiterer Verkehrsemissionen, neue Stoff- und Energieströme der Bauwirtschaft von der Kiesgewinnung bis zur Zementherstellung, die Zerschneidung und Verinselung von Lebensräumen insbesondere durch den Verkehrswegebau und die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Wertvolle Freiräume und landwirtschaftliche Nutzflächen gehen verloren, natürliche Lebensräume werden eingeschränkt und die Biodiversität geht zurück.³

¹ Von 2006 auf 2007 war allerdings ein Rückgang von 106,12 ha / Tag auf 96 ha / Tag zu verzeichnen.- Statistisches Bundesamt (2009): Genesis-Datenbank, Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, Stand 25.1. [<http://www.destatis.de>]

² Vgl. D. Löhr / S. Tomerius (2005): Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden – Vorschläge für eine flächenhaushaltspolitische Strategie für das Land Rheinland-Pfalz, in: Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden, Mainz, S. 101-110, hier: S. 101-102.

³ Zu den Maßgaben für die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes s. auch Bund / Länder Arbeitskreis „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ (BLAK 2003): Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme, vom 13.4., S. 2.

- *Aus sozialer Sicht:* Die zunehmende Trennung von Lebensfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Versorgung) führt unmittelbar zu erhöhten Mobilitäts- und Zeiterfordernissen im Alltag vieler Menschen. Vor allem berufstätige Frauen mit Kindern und Alleinerziehende erleben fehlende Infrastrukturen, wie sie mit der Suburbanisierung und dem Wohnen auf der "Grünen Wiese" verbunden sind, oft als Erschwernis. Derartige Wohngebiete erweisen sich auch für das Leben im Alter zunehmend als ungeeignet, weil die hohen Ansprüche an die individuelle Mobilität kaum mehr zu erfüllen sind und die fehlende urbane Nähe und Kommunikation als Defizit erlebt werden. Neubaugebiete im Außenbereich und Vernachlässigung der Gebäudebestände im Innenbereich führen zudem zu sozialer Segregation. Zudem erzeugt speziell der großflächige Einzelhandel in peripheren Lagen in Konkurrenz zum innerstädtischen Einzelhandel eine Funktionsschwächung der Stadtzentren. Nicht nur die technische, auch die soziale Infrastruktur in den Innenbereichen wird zu wenig ausgelastet bzw. einseitig belastet. Die aus ökonomischer Perspektive angesprochenen Kostensteigerungen haben für den Bürger zudem auch eine soziale (verteilungspolitische) Komponente, da auf ihn mittel- bis langfristige Kostensteigerungen zukommen.
- *Aus ökonomischer Sicht:* Durch die Suburbanisierung ergeben sich für die Bürger höhere Transport- und Infrastrukturkosten. Einerseits besteht eine geringere Auslastung der bestehenden sozialen und technischen Infrastruktur in den zentralen Orten, andererseits muss eine parallele Infrastruktur in der Peripherie errichtet werden. Nicht nur deren Errichtungskosten, sondern auch die Folge- sowie die Opportunitätskosten in Form der Entwertung der bestehenden Infrastruktur (auch der kommunalen Immobilien) sind zu bedenken. Eine mittelfristig Kostensteigernde Siedlungsentwicklung wirkt sich negativ auf die Kaufkraft der Bürger und damit auch negativ auf den mittelständischen Handel in den Kommunen aus. Auch die immer bedeutsamer werdenden "weichen Standortfaktoren" (Freizeitqualität, Umwelt, Image etc.) werden nicht hinreichend beachtet.

Wir werden nachfolgend darstellen, dass – ungeachtet der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen – viele Missstände wesentlich auf dieselben Ursachen zurückzuführen sind: Nämlich der Art und Weise, wie Eigentumsrechte an Grund und Boden in westlichen Industriegesellschaften zugewiesen sind. Wir werden

darstellen, dass ein entsprechend konzipiertes Erbbaurechtsregime vermag, die Bodenpolitik nachhaltiger zu gestalten.

2. Property rights-Design und nachhaltige Bodenpolitik

Eine gute Bodenpolitik ist eine nachhaltige Politik.⁴ Auf das Thema Bodennutzung bezogen, bedeutet Nachhaltigkeit konkret

- Die Legitimation der Bodenpolitik, die wir – um nicht auf inhaltliche Abwege zu geraten - in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat vorliegend als gegeben voraussetzen wollen⁵;
- Die Erstellung “guter” Pläne (auf den verschiedensten Ebenen) und die Herstellung von “Compliance” diesen Plänen gegenüber (Effektivität der Bodenpolitik);
- Die Maximierung des Nutzens aus dem Land im Rahmen der planerischen Vorgaben über die Zeit hinweg für die gesamte Gesellschaft (Effizienz der Bodenpolitik);
- Die Gewährleistung des Zugangs zum Boden für jeden Bürger (sozialer Aspekt der Bodenpolitik), da niemand ohne den Boden und seine Früchte leben kann.

Wir werden nachfolgend darstellen, warum die Zusammenfassung bestimmter Eigentumsrechte (konkret: die Rechte bezüglich Ertrag und Wert von Grund und Boden) in privater Hand maßgebliche Störfaktoren für eine nachhaltige Bodenpolitik darstellen. Insoweit werden wir eine dezidierte Gegenposition zu den Property rights-Theoretikern, allen voran *Demsetz* begründen.⁶ Der Property rights-Theoretiker *Demsetz* betonte, dass sich der Rechtsverkehr nicht auf Gegenstände als solche,

⁴ World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*, Oxford / New York, S. XV.

⁵ Eigentlich ist die Legitimationsfrage ein weites Feld. Sie reicht von der politischen Verfasstheit des Staates bis hin zu der ethisch-religiös zu beantwortenden Frage, ob an Gegenständen, die kein Mensch geschaffen hat (wie die Atmosphäre oder eben Grund und Boden) Eigentumsrechte zugewiesen werden können. Wir wollen vorliegend bewusst auf die Diskussion dieser Komplexe verzichten.

⁶ H. Demsetz (1967): *Towards a theory of property rights*, in: *American Economic Review*, 57, S. 347-359.

sondern Rechte an diesen Gegenständen bezieht.⁷ Ökonomen unterteilen demnach (abweichend von juristischen Definitionen) häufig die Eigentumsrechte, wie sie unter dem römischen Recht entwickelt wurden folgendermaßen:

- Das Recht, Eigentumsrechte an andere zu übertragen, sei es mittels Erbschaft, Geschenk oder Verkauf; im letztgenannten Fall auch das Recht, den Kaufpreis zu vereinnahmen (“ius abutendi”);
- Das Recht, sich die Erträge von Vermögensgegenständen anzueignen (“usus fructus”), eingeschlossen das Recht, Renten aus den Vermögensgegenständen zu ziehen;
- Das Recht, die Erscheinung, Substanz oder den Ort des Vermögensgegenstandes zu verändern (“abusus”); dies beinhaltet viele Entscheidungs- bzw. Verwaltungsrechte wie das Management (z.B. die Anpflanzung von Bäumen, die Vergrößerung eines Kanals etc.), oder die Entscheidung über den Ausschluss (also darüber, wer noch das Recht haben soll, die betreffende Ressource zu nutzen);
- Das Recht, den Vermögensgegenstand zu nutzen (“usus”); dies kann Zugangs- oder Entnahmerechte beinhalten (z.B. die Entnahme von Kleinholz aus einem Wald).⁸

Die beiden erstgenannten Rechte sind Vermögensrechte, zumal sie sich auf Ertrag und Wert des Vermögensgegenstandes beziehen. Die beiden letztgenannten sind Rechte, die die Verwaltung, Kontrolle und Nutzung zum Gegenstand haben; wir wollen sie vorliegend „Gebrauchsrechte“ nennen.

⁷ A. Alchian (1965), zit. in A. Lerch (1996): Verfügungsrechte und biologische Vielfalt. Eine Anwendung der ökonomischen Analyse der Eigentumsrechte auf die spezifischen Probleme genetischer Ressourcen, Marburg, S. 63.

⁸ M. Di Gregorio / K. Hagedorn / M. Kirk / B. Korf / N. McCarthy / R. Meinzen-Dick / B. Swallow, Property Rights (2004): Collective Action and Poverty: The Role of Institutions for Poverty Reduction, Paper prepared for the Tenth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Oaxaca Mexico, 9-13 / August, S. 7.-
[http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001549/00/DiGregorio_Property_040702_Paper443.pdf]

| Exklusive Rechte bezüglich | Erträge und Wert (Vermögensrechte) | Nutzung, Veränderung und Kontrolle (Gebrauchsrechte) |
|---|---|--|
| Vermögensgegenstand (Bezug: Bestand) | Recht, den Vermögensgegenstand zu veräußern und den Wert zu realisieren (“ ius abutendi ”) | Recht, den Vermögensgegenstand zu kontrollieren und ihn entsprechend den Bedürfnissen zu verändern (“ abusus ”) |
| Nutzen (Bezug: Strom) | Recht, sich die Erträge des Vermögensgegenstandes anzueignen (“ usus fructus ”) | Recht, den Vermögensgegenstand zu nutzen (“ usus ”) |

Tabelle 1: Property rights-Elemente (in ökonomischer Interpretation)

Die genannten Eigentumsrechte können gebündelt oder getrennt werden. Ihre Bestandteile können sowohl Privaten wie auch der Öffentlichkeit bzw. dem Staat zugewiesen werden. Somit bietet sich folgende Unterscheidung an:

- Ein vollständiger privater Eigentumstitel wird idealtypischer Weise als das gleichzeitige Halten aller vier genannten Bestandteile von Eigentumsrechten interpretiert.⁹ Obwohl vollständiges Privateigentum als der “Normalfall” in westlichen Staaten gilt, ist – als Reaktion auf die noch zu besprechenden, mit den vollständigen Eigentumstiteln einhergehenden Defizite – das Privateigentum durch das öffentliche Recht durchzogen und stark abgeschwächt.¹⁰ Beispiele sind Wegerechte, die Verpflichtung, Baugenehmigungen einzuholen, sich an die Bauleitplanung zu halten etc.;
- der extreme Gegensatz hierzu wäre die Zuordnung aller Eigentumsrechte in die Hände der Gemeinschaft (bzw. des Staates als Unterform). Dass wegen der erzeugten Externalitäten diese Eigentumsform nicht besonders effizient ist, ist bekannt;
- ein Erbbaurechts- oder Pachtregime kann eine Zwischenform darstellen: Hier findet eine Aufteilung der verschiedenen Rechte zwischen dem Erbbauberechtigten

⁹ S. Pejovich (1990): The economics of property rights: Towards a theory of comparative systems. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.- R. Cooter / T. Ulen (1997): Law and economics. 2. Aufl., New York (Addison-Wesley Educational Publishers).

¹⁰ H. Dieterich (2001): Bodenordnung und Bodepolitik, in: H.W. Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., München / Wien, S. 516 ff.

oder Pächter (z.B. einem privaten Nutzer) und dem Erbbauverpflichteten oder Verpächter statt. Handelt es sich bei dem Erbbauverpflichteten um eine öffentliche Körperschaft, so kann eine Aufteilung der Rechte dahingehend erfolgen, dass die Vermögensrechte so weit wie möglich in öffentliche und die Gebrauchsrechte so weit wie möglich in private Hand gelegt werden. Auf die Einzelheiten dieses Konzepts, das wir als notwendige Voraussetzung für die Lösung der bodenpolitischen Probleme ansehen, wird weiter unten eingegangen.

Um unsere These nachvollziehbar zu machen, dass die Zusammenfassung von Vermögens- und Gebrauchsrechten in privater Hand das bodenpolitische Schlüsselproblem darstellt, sind zunächst einige Ausführungen über den Zusammenhang von Bodenrente, Bodenwert und das Verhalten der Marktteilnehmer nötig.

2.1. Bodenrente, Bodenwert und “gute” Bodenpolitik

Die Bodenrente wird gemeinhin als sog. „Differenzialrente“ interpretiert. Sie bezieht sich auf die Ertragsdifferenz, die sich auf einer bestimmten Fläche erzielen lässt, wenn man sie mit dem sog. „Grenzboden“ (also dem Boden, bei dem die Grenzerträge den Grenzkosten der Bewirtschaftung entsprechen) vergleicht. Die Bodenrente kann auf Lagevorteile (*J. H. v. Thünen*¹¹), die Bodengüte (*David Ricardo*¹²) oder auf Unterschiede in der Intensität zurückzuführen sein, mit der der Boden bewirtschaftet werden kann. Obwohl diese Bodenrententheorien ursprünglich für landwirtschaftliche Flächen entwickelt wurden, können sie im Wesentlichen auch auf andere Bodennutzungsarten übertragen werden. So hängt auch der Wert eines Wohn- oder Industriegrundstücks maßgeblich von der Lage und der Intensität der Bebaubarkeit des Grundstücks (regelmäßig gemessen anhand der sog. „Geschoßflächenzahlen“, GFZ) ab. Für ein städtisches Grundstück kann die Idee der Differenzialrente folgenderma-

¹¹ J. H. v. Thünen (1926): *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, oder Untersuchungen über den Einfluß, den die Getreidepreise, der Reichtum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben*, Hamburg (Perthes).

¹² D. Ricardo (1817): *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 3. Aufl., London (John Murray).

Ben dargestellt werden (die nachfolgenden Daten sind fiktiv, aber nicht all zu weit von den Verhältnissen auf dem deutschen Grundstücksmarkt entfernt):

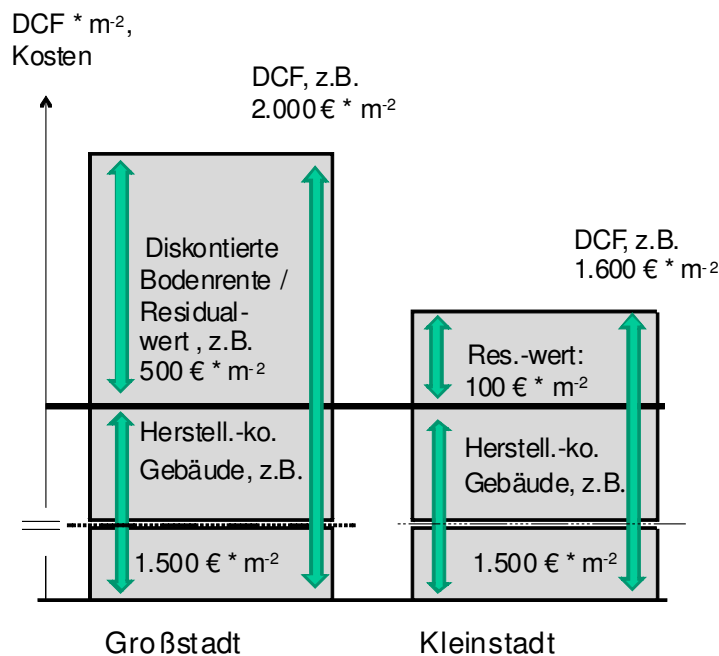


Abbildung 1: Erklärung der städtischen Bodenwerte aus Lagevorteilen

Der Wert des Grund und Bodens wird in der obigen Abbildung als Überschuss der diskontierten Cash Flows („DCF“ – also Bewertung des Objekts über das DCF-Verfahren) oder Reinerträge¹³ (also Bewertung über das Ertragswertverfahren) des Grundstücks über die Herstellungskosten des Gebäudes abgeleitet. Dies entspricht auch der Logik des sog. „Residualwertverfahrens“, das oft zur Bestimmung der Zahlungsbereitschaft eines Investors für eine zu erwerbende Grundstücksfläche genutzt wird. In der obigen Abbildung 1 wird fiktiv dasselbe Gebäude an zwei verschiedenen Orten errichtet: Das linke sei in einer Metropole (z.B. Berlin), das rechte in irgendeiner Kleinstadt belegen. Die Herstellungskosten für ein Gebäude („I₀“) mit einem bestimmten Qualitätsstandard sind nun nahezu dieselben – unabhängig davon, ob sich das Gebäude in der Metropole oder in der abgelegenen Stadt befindet. In unserem Beispiel sind dies 1.500 € / qm. Andererseits weicht die Nachfrage (und dementsprechend die diskontierten Cash Flows und die Reinerträge) zwischen der Großstadt

¹³ Die Reinerträge sind grob gesagt die Differenz zwischen Roherträgen (i.d.R. Kaltmieten) und Bewirtschaftungskosten (Mietausfallrisiko, Betriebskosten, Verwaltungskosten und Instandhaltung).

und der Kleinstadt aufgrund der unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft stark ab.¹⁴ In der Großstadt betragen die diskontierten Cash Flows bzw. die diskontierten Reinerträge vorliegend 2.000 € / qm, in der Kleinstadt lediglich 1.600 € / qm. Dementsprechend ergeben sich auch Unterschiede hinsichtlich des Bodenwertes, verstanden als Differenz zwischen dem Gesamtwert (ermittelt aus den diskontierten Cash Flows bzw. Reinerträgen) und den Herstellungskosten des Gebäudes: Diese Differenz, die zugleich der diskontierten Bodenrente entspricht, gibt in subjektiver Betrachtung (entsprechend der Residualwertlogik) Auskunft über die Zahlungsbereitschaft für das Grundstück. Diese beträgt für das Grundstück in der Metropolregion 500 € / qm (= 2.000 € / qm – 1.500 € / qm), für dasjenige in der Kleinstadt lediglich 100 € / qm (= 1.600 € / qm – 1.500 € / qm).

Somit kann aus einer vereinfachten Perspektive der Bodenwert „V“ als Summe der Barwerte („NPV“) sämtlicher positiver und negativer zukünftiger Cash Flows (also auch der Auszahlungen für die Herstellung des Gebäudes) interpretiert werden:

$V = NPV = DCF - I_0$; „DCF“ sind dabei die diskontierten zukünftigen Cash Flows, „ I_0 “ sind die Herstellungskosten des Gebäudes.

Weil der Unterschied zwischen den diskontierten Cash Flows (bzw. Reinerträgen) (2.000 € / qm bzw. 1.600 € / qm) und I_0 (1.500 € / qm in beiden Fällen) für das Grundstück der Metropolregion höher ist, trifft dies auch für den als Residualwert berechneten Grundstückswert zu (500 € / qm bzw. 100 € / qm).

Betrachtet man – im ökonomischen Sinne – eine gute Bodenpolitik als solche, die auf eine Maximierung des Bodenwertes gerichtet ist, so muss auch die nachhaltig¹⁵ erzielbare Bodenrente der Grundstücke in einer Region maximiert werden.¹⁶ Dies wiederum geht mit zwei unterschiedlichen Aspekten einher:

- Die „Maximierung des nachhaltigen *Bodenrentenpotenzials*“ ist Aufgabe der Planung (v.a. Regional- und Bauleitplanung). „Nachhaltig“ bedeutet dabei, dass die

¹⁴ W. Alonso (1970): Location and Land Use: Towards a general theory of land rent, Cambridge / Mass.

¹⁵ Das Spannungsverhältnis zwischen Nachhaltigkeit und Diskontierung soll vorliegend nicht diskutiert werden. Hierzu vgl. D. Lühr (2009): Die Plünderung der Erde, 2. Aufl., Kiel, S. 275 ff.

¹⁶ M. Pfannschmidt (1990): Vergessener Faktor Boden – Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, Lütjenburg, S. 35.

Planung eine langfristige und unterschiedliche Interessen ausgleichende Perspektive einnehmen muss. Die Bezugnahme auf das „Potenzial“ heißt, dass die Planung nur Vorgaben machen, aber nicht das tatsächliche Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer steuern kann. Der Bodenwert hängt maßgeblich von den planerisch vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten und der erzielbaren Rente ab; was dann tatsächlich mit dem Boden gemacht wird, ist hingegen weniger relevant.

- Anders als die Planung agiert das Bodenmanagement (hier definiert in einem engeren Sinn) hauptsächlich in der ökonomischen Dimension: Es sollte die Akteure dahingehend beeinflussen, dass das nachhaltige *Bodenrentenpotenzial* (wie es durch die Planung geschaffen wurde) tatsächlich *so weit wie möglich ausgenutzt* wird. Der Wert – durch die planerischen Vorgaben geschaffen – kann nur realisiert werden, indem „Compliance“ zur Planung hergestellt wird.

Wir werden nachfolgend begründen, warum in einem System des Volleigentums die Planung fortlaufend von Sonderinteressen beeinflusst wird und daher nicht neutral sein kann. Wir werden ebenso zeigen, warum – unabhängig von der Qualität der Planung - das Volleigentum auch die „Compliance“ systematisch verhindert.

2.2. Private Vermögensrechte als Hemmschuh für eine gute Bodenpolitik

a. Beeinträchtigungen der Planung

Der Bodenmarkt nimmt schon insoweit eine Sonderstellung in der Marktwirtschaft ein, als die Angebotsseite der Planung unterliegt.¹⁷ Die Planung der Bodennutzung ist – auch und gerade in einer Marktwirtschaft, also bei dezentralen Entscheidungen der Akteure - unumgänglich. Die von den Neoinstitutionalisten geforderte Spezifizierung von Eigentumsrechten würde nämlich bei Abwesenheit jeglicher Planung der Bodennutzung keinesfalls dazu führen, dass die jeweilige Maximierung der individuellen Position automatisch, wie durch eine „unsichtbare Hand“ (*A. Smith*) mit einem Optimum für die Gesamtheit der „Spieler“ einhergeht. Verantwortlich hierfür sind u.a. die wohl prohibitiven Verhandlungskosten, sowie die Tatsache, dass unabding-

¹⁷ H. Dieterich (2001): Bodenordnung und Bodenpolitik, in: H.W. Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, a.a.O., S. 519 ff.- F. Thiel (2008): Strategisches Landmanagement – Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information, Norderstedt, S. 103 – 119.

bare Bodennutzungen nicht mit entsprechender Zahlungsbereitschaft ausgestattet sind.¹⁸ Daneben gibt es auch Ursachen, die im strategischen Verhalten der Akteure liegen und spieltheoretisch gedeutet werden können (wobei man vorliegend sogar von einem Nash-Gleichgewicht sprechen kann)¹⁹: Entschlösse sich beispielsweise ein Akteur, einen freiwilligen Beitrag zu einem sparsameren Umgang mit der knappen Ressource Grund und Boden (aus Sicht der Gesellschaft also eine nutzenstiftende Maßnahme) zu leisten, nähme er mit diesem einseitigen Verzicht i.d.R. Nutzeneinbußen (z.B. in Gestalt der Aufgabe von Optionen, die in Reservegrundstücken liegen) bzw. Kosten in Kauf, zu denen eventuell auch weitergehende Wettbewerbsnachteile gehören. Dieser Verzicht würde dennoch keine höhere Gesamtwohlfahrt bewirken, wenn die anderen Akteure bei ihren Strategien blieben, soviel Land für ihre Zwecke zu erlangen wie möglich. Eine verbindliche (Angebots-)Planung, die bei Zuwiderhandlungen Sanktionen nach sich zieht, kann die Spieler aus diesem Dilemma befreien. In diesem Kontext steht auch das Planungsrecht vor einer besonderen Herausforderung: Einerseits muss die Planung in der Lage sein, Restriktionen insbesondere dort setzen, wo ansonsten externe Kosten entstehen könnten (siehe die Ausführungen zum „abusus“-Recht in Tabelle 1). Andererseits sollte sie aber den Privaten so viel Freiheit für ihr wirtschaftliches Handeln wie möglich belassen, um insbesondere die unternehmerische Initiative nicht zu ersticken. Planung und Planungsrecht agieren daher immer in einem Konfliktfeld; es gilt, die widerstreitenden Interessen auszugleichen. Dies kann nur dann funktionieren, wenn sie von privaten Sonderinteressen unabhängig gehalten wird – was, wie wir gleich zeigen werden, nicht der Fall ist.

Eine funktionierende Planung muss grundsätzlich sämtliche relevanten Spieler einbeziehen, deren Interessen abwägen und ausgleichen – sie kann daher als öffentliches Gut angesehen werden.²⁰ Das öffentliche Gut „Planung“ hat insoweit einen komplementären Charakter, als es dazu beiträgt, den Grund und Boden (unabhängig vom Eigentumsregime) in Wert zu setzen. Grund und Boden unterscheidet sich dies-

¹⁸ Allein schon deswegen sind „Verhandlungslösungen“ à la Coase unrealistisch. Vgl. R. Coase (1960): The Problem of Social Costs, in: Journal of Law and Economics 3, S. 1 – 44.

¹⁹ Ein Nash-Gleichgewicht liegt vor, wenn kein Spieler seine Strategie ändern kann, ohne sich zu verschlechtern, wenn die anderen Spieler bei ihren Strategien bleiben.

²⁰ Ein öffentliches Gut ist idealtypischerweise durch die Kriterien Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität (im Konsum) gekennzeichnet. Beide Kriterien sind vorliegend erfüllt.

bezüglich maßgeblich von „normalen Gütern“, die auf eine solche „komplementäre“ Produktion öffentlicher Güter nicht in diesem Maße angewiesen sind.²¹ Hieraus ergeben sich ganz maßgebliche Unterschiede zwischen Grund und Boden und „normalen Gütern“, die für die Allokation von Bedeutung sind: In einer Marktwirtschaft wird der Nutzen und Wert von „normalen“ Gütern hauptsächlich durch das Zutun von Privaten geschaffen, denen dadurch auch (Herstellungs-) Kosten entstehen. Bei „normalen“ Gütern kann es daher zu Marktversagen kommen, wenn Kosten und Nutzen der wirtschaftlichen Aktivitäten bei unterschiedlichen Personen anfallen. Um dies zu unterbinden, befürworten Neoinstitutionalisten die Spezifizierung von Eigentumsrechten. Über diese Maßnahme sollen sämtliche - auch und gerade die - externen Kosten und Nutzen privatisiert werden. Die Privaten richten – so die Erwartung - ihre Entscheidungen infolge der vollständigen Spezifizierung der Eigentumsrechte dann nicht nur nach privaten, sondern „automatisch“ zugleich nach den sozialen Nutzen und Kosten aus. Dies führt zu einem allokativen Optimum (bei Beachtung der Regel: Grenznutzen = Grenzkosten). Das Problem des neoinstitutionalistischen Ansatzes liegt nun darin, dass er universale Geltung beansprucht („one size suits all“) und nicht zwischen verschiedenen Arten von Gegenständen differenziert.²²

Bei der Ressource Grund und Boden sind aber – anders als bei „normalen“ Gütern - Veränderungen der Bodenrente und des Bodenwertes fast immer auf Planungsentscheidungen im weitesten Sinne zurückzuführen. Anders ausgedrückt: Die Inwertsetzung von Grund und Boden erfolgt ganz maßgeblich erst durch die Produktion des komplementären öffentlichen Gutes „Planung“²³:

- Wenn beispielsweise eine – zumeist mit öffentlichen Geldern erbaute und v.a. durch öffentliche Planung ermöglichte - neue Autobahn eine abgelegene Gegend mit der nächsten Großstadt verbindet, steigt die Lagerrente der ländlich belegenen Grundstücke und damit auch ihr Wert;

²¹ Selbstverständlich benötigt auch die Produktion z.B. von Brötchen öffentliche Güter wie z.B. eine funktionierende Rechtsordnung. Dies gilt mindestens im selben Maße aber für Grund und Boden. Die Notwendigkeit der (Angebots-) Planung ist für die Nutzung von Grund und Boden (wie auch anderen natürlichen Ressourcen) aber noch ein wesentliches „add on“.

²² R. A. Posner (1972): *The Economic Analysis of Law*, Boston, S. 29.

²³ Ähnliches gilt – mit ein paar Modifikation – für nahezu sämtliche Ressourcen und ihre Renten.- Vgl. auch D. Löhr (2009): *Die Plünderung der Erde*, a.a.O., S. 69, Tab. 2.

- wenn eine neue Bauleitplanung eine intensivere Nutzung von Grundstücken ermöglicht, erhöht sich die Intensitätsrente etc.

Mit diesen Planungsentscheidungen sind jedoch auch Kosten verbunden: Die Planung hat Kompromisse zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen und unterschiedlichen Anforderungen zu machen, die an die Bodennutzung herangetragen werden (sozialer, ökologischer, ökonomischer und kultureller Art). Dementsprechend wägt sie verschiedene rivalisierende Nutzungsansprüche an den Boden gegeneinander ab – und zwar unter Beachtung einer Vielzahl von Entscheidungskriterien (das wirtschaftliche Kriterium ist lediglich eines unter vielen). Planung bedeutet daher das Management eines mehrdimensionalen Systems, dessen Zielgrößen nicht allein in monetären Kategorien ausgedrückt werden können und das auch nicht durch diese gesteuert werden kann. Dennoch – oder gerade deswegen – sind mit den Planungsentscheidungen und den dabei nicht zum Zuge kommenden Nutzungsansprüchen Opportunitätskosten und auch (bis zu einem als vertretbar angesehenen Maße) externe Kosten verbunden. Hinzu kommen noch die unmittelbaren Kosten, welche die Planung und gegebenenfalls auch die Ausführung verursacht. All diese Kosten werden von der Allgemeinheit getragen. Beispiele:

- Eine neue Autobahn verdrängt die ansonsten mögliche landwirtschaftliche Nutzung, der Wohnwert einer Siedlung wird beeinträchtigt etc. Dieses Opportunitätskostenargument wiegt wohl am schwersten, zumal nahezu jede Bodennutzung auf Kosten einer anderen möglichen Bodennutzung geht;
- die intensivere Nutzung von Grundstücken, die durch eine höhere Bebauung ermöglicht wird, beeinflusst u.U. das Landschaftsbild nachteilig, die soziale Zusammensetzung der Bewohner eines Viertels mag sich ändern, der Verkehr nimmt zu, die Biodiversität wird beeinträchtigt etc. Hierbei handelt es sich ebenfalls um Opportunitätskosten der Bodennutzung, die jedoch nicht monetarisierbar sein.

Während also (von wenigen Ausnahmen abgesehen²⁴) die Opportunitätskosten in sehr diffuser Weise und größtenteils nicht bei den Nutzern anfallen, auch die Kosten der Planung sowie u.U. noch die Kosten der Ausführung von der Allgemeinheit ge-

²⁴ Die bedeutsamste Ausnahme stellt die städtebauliche Sanierung dar.

tragen werden, liegen die Dinge beim Nutzen vollkommen anders: Diese werden von den privaten Eigentümern vereinnahmt (in Gestalt höherer Bodenrenten und Bodenwerte), wenn die Eigentumsrechte vollständig in privater Hand liegen.

So paradox es sich zunächst anhören mag: Gerade durch das Volleigentum bei Grund und Boden wird also eine unterschiedliche Zuordnung von Kosten und Nutzen bodenpolitischer Maßnahmen begründet!

| | Soll-Zustand lt. Neoinstitutionalisten | | Ist-Zustand bei Volleigentum an Grund und Boden |
|--|--|--|---|
| Privater Nutzen | X | | X |
| Vergemeinschafteter / öffentlicher Nutzen | | | |
| | | | |
| Private Kosten | X | | |
| Vergemeinschaftete / öffentlich getragene Kosten | | | X |

Tabelle 2: Bedingungen für allokativer Effizienz (nach neoinstitutionalistischer Auffassung)

Diese unterschiedliche Zuordnung setzt aber einen systematischen Anreiz für potenzielle private Nutznießer dahingehend, die Planungsbehörden im Sinne einer Erhöhung des Bodenrentenpotenzials ihrer Grundstücke zu beeinflussen. Es geht um nichts anderes als „rent seeking“!²⁵

Die Beispiele für mangelnde Planungsneutralität sind Legende; sie haben häufig mit Grundstücksspekulation zu tun und sind insoweit auf ein „Investorenmotiv“ zurückzuführen. Wer weiß nicht Fälle von Bauern, welche versuchen, Einfluss auf den Gemeinderat zu nehmen, um ihr Ackerland in Bauland umzuwidmen. Die Bodenrente und der Wert des Baulandes kann das zehnfache bis zwanzigfache des Ackerlandes be-

²⁵ Vgl. G. Tullock (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, Western Economic Journal 5, S. 224-232.

tragen. Schon manch ein Landwirt, der eine erfolgreiche Lobbyarbeit betrieb, wurde durch die Planänderung über Nacht zum Millionär.

Doch nicht nur die Anbieterrente (ich möchte den Begriff „Produzentenrente“ bewusst bei einem unvermehrbaaren Wirtschaftsgut wie Grund und Boden nicht verwenden), sondern auch die Konsumentenrente kann eine Antriebskraft darstellen („Konsumentenmotiv“): Jedermann kennt Mitbürger, die von einem freistehenden Einfamilienhaus im Grünen träumen. Die Erfüllung dieses Wunsches würde Kosten erzeugen, welche die Gemeinschaft zu tragen hat, und zwar sowohl pagatorischer Art (z.B. Infrastruktur- und Infrastrukturfolgekosten, die stark von der Bebauungsdichte abhängen²⁶) als auch externe Kosten.²⁷ Derartige Neubaugebiete tragen häufig zu höheren Leerständen in den Kernen der Städte und Dörfer bei, da nicht zuletzt junge Familien versuchen, ihren Traum vom Eigenheim in den neu ausgewiesenen Baugebieten (die immer noch billiger sind als Bauplätze im Zentrum – falls diese überhaupt vorhanden sind) zu verwirklichen. Die Folge: Peu à peu verlieren die betreffenden Städte an Attraktivität. Einem durch ländliche Gegenden fahrenden Betrachter mag sich beim Anblick der Dörfer das Bild eines Apfels aufdrängen, der von innen her zu faulen beginnt. Der Wertverlust, den die Gemeinschaft aufgrund solcher schleichender Entwicklungen zu tragen hat, dürfte oftmals wesentlich höher sein als der Gewinn, der den Trägern der Sonderinteressen (vorliegend dem Bauern) zuteil wurde. Von ökonomischer Effizienz kann dann keine Rede mehr sein – unabhängig davon, ob man sich am Kriterium von *Pareto* oder von *Kaldor / Hicks* orientiert.²⁸

Wie aber können solche Fehlentwicklungen eingedämmt oder gar vermieden werden? Wegen der im Planungsprozess systemnotwendigen Spielräume bei der Abwägung widerstreitender Interessen reicht es nicht aus, die Neutralität der Planung lediglich gesetzlich einzufordern. „Rent seeking“, Lobbyismus, die Verfolgung von Sonderinteressen geschehen oft in einer Grauzone zwischen Legalität und Illegalität. In den allermeisten Fällen findet sich zudem selbst bei offenkundig gesetzeswidrigen

²⁶ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung*, H. 43, Bonn.

²⁷ U.a. wird die Biodiversität reduziert und Bodenfunktionen unwiederbringlich zerstört.

²⁸ Nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium kann eine Verbesserung auch dann vorliegen, wenn bestimmte Individuen durch die Zustandsveränderungen schlechter gestellt werden. Allerdings sollten die Vorteile der Gewinner so groß sein, dass eine Kompensationsmöglichkeit besteht.

Machenschaften kein Kläger, oder die Beweislage ist zu dürftig. Wesentlich vielversprechender sind da schon Änderungen im Anreizmechanismus:

Wenn die Bodenrente fortlaufend und konsequent durch die Öffentlichkeit abgeschöpft würde, wären die Konsequenzen dramatisch: Die Bodenrente (als Nutzen der Planung) ginge dann nämlich immer – als Kompensation für die dort anfallenden Kosten - in die Hand der Gemeinschaft (die auch die Kosten der Planung trägt), damit wäre auch der Bodenwert für die Privaten (als diskontierte Bodenrente) immer gleich Null. Über eine Beeinflussung der Verwaltung ließen sich keine Vermögensvorteile mehr ziehen. Das Gleiche gilt auch durch ein Verhalten, welches den Vorgaben der Planung zuwiderläuft:

b. Beeinträchtigungen des Bodenmanagements durch private Vermögensrechte

Grund und Boden ist grundsätzlich nicht vermehrbar. Prinzipiell kann es nur zu Verschiebungen in der Nutzungsstruktur kommen, wenn z.B. die Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgedehnt wird.

Als nicht vermehrbare, „originäres“ Kapitalgut unterliegt Grund und Boden damit aber gänzlich anderen ökonomischen Gesetzen als vermehrbare, „derivative“ Kapitalgüter (Baukräne, Stanzmaschinen etc.). Kommt es zu einer höheren Nachfrage nach solchen „derivativen“, vermehrbaren Kapitalgütern, reagiert der Markt idealerweise mit höheren Preisen und als Folge mit einem höheren Angebot. Für den einzelnen Anbieter ergibt es auch in einer Situation steigender Preise normalerweise keinen Sinn, seine Güter zurückzuhalten und auf die höheren Preise zu warten. Wegen der möglichen Ersatzbeschaffungen können nämlich die (wodurch auch immer bedingten) steigenden Zahlungsbereitschaften fortlaufend abgeschöpft werden (es sei denn, es handelt sich um eine Hyperinflation). Abgesehen davon würde eine Angebotszurückhaltung eine Einladung an die Konkurrenz bedeuten, die dann entstehende Angebotslücke zu schließen.²⁹ Der Markt reagiert also im Sinne einer negativen Rückkopplung.

²⁹ Eine kollektiv abgestimmte Angebotszurückhaltung könnte u.U. kollektiv vorteilhaft sein, ist aber unter Wettbewerbsbedingungen schwer vorstellbar (Gefangenendilemma).

Bei Grund und Boden ist jedoch eine genau entgegengesetzte Reaktion auf steigende Preise wahrscheinlich: Grundstücke sind weder beliebig ersetzbar noch reproduzierbar, zudem sind sie mit Blick auf ihre Ausstattungsmerkmale Unikate.³⁰ Ein Anbieter kann ein bestimmtes Grundstück nur ein einziges Mal verkaufen. Angesichts von Preissteigerungstendenzen muss sich daher ein Grundstücksanbieter wohl überlegen, zu welchem Zeitpunkt (bzw. zu welchem Preis) er verkauft. Bildlich gesprochen, kann er nicht beliebig „nachladen“, sondern hat nur „einen Schuss“. Anders als bei ersetz- und reproduzierbaren homogenen Gütern (z.B. Orangenpressen) kann er daher eine steigende Zahlungsbereitschaft für eine bestimmte Lage nicht fortlaufend mit immer neuem Angebot abschöpfen. Während seiner Wartezeit hat er allerdings, insbesondere bei Grundstücken in guter Lage, ein - wenngleich beschränktes - Monopol.³¹ Steigende Preise werden daher bei Grund und Boden bewirken, dass viele Bodeneigentümer mit dem Verkauf noch länger zuwarten oder Zwischenerwerber spekulativ Böden horten. Das effektive Bodenangebot wird wegen der steigenden Preise damit nicht erhöht, sondern weiter verknappt! Weil aber neben der Nachfrage zu Nutzungszwecken auch diejenige für Spekulationszwecke hinzukommt, verstärkt sich gleichzeitig jedoch die Nachfrage. Die Folge ist eine positive Rückkopplung: Die Preise steigen noch weiter an und verstärken die beschriebene Entwicklung (vgl. Abbildung 2 und Tabelle 3 unten). Der einzelne Unternehmer beispielsweise, der sich angesichts des geringen Angebots nicht sicher sein kann, ob er bei Bedarf an ein geeignetes Grundstück kommt, schafft sich vorsichtshalber ein Vorratsgrundstück an, das dann brach liegt und das effektive Angebot auf dem Grundstücksmarkt noch weiter verringert.

Was für den einzelnen Akteur rational ist, verstärkt jedoch für die Gesamtheit die schon bestehenden Fehlentwicklungen: Die überhöhte Nachfrage und die Angebotszurückhaltung führen zu einer relativ geringen Mobilität des Bodenmarktes und zu einer niedrigen Effizienz der Bodennutzung, wenn man als solche das im Rahmen der planerischen Vorgaben realisierte Bodenrentenpotenzial versteht.

³⁰ J. M. Keynes (1983): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 6. Aufl., Berlin 1983, S. 189 ff.

³¹ Das Monopol ist lediglich beschränkt, weil das Ausweichen auf Grundstücke mit Ausstattungsmerkmalen minderer Qualität für den Interessenten grundsätzlich möglich ist.

Bei sinkenden Preisen verhält es sich nicht unbedingt spiegelbildlich – der zur Erklärung notwendige Ausflug in die Realoptionstheorie soll – da didaktisch nicht zielführend - vorliegend jedoch unterlassen werden.³²

Es wäre naiv, die beschriebene positive Rückkopplung nur durch strengere Gesetze durchbrechen und eine höhere „Compliance“ (im Sinne der Vermeidung der genannten Fehlentwicklungen) bewirken zu wollen. Viel besser und zuverlässiger ist wieder ein ökonomischer Anreiz, der – ohne jakobinische Exzesse – einfach durch eine Vollabschöpfung der Bodenrente erreicht werden kann:

- Nur, wer ein Grundstück den Planungsvorgaben entsprechend nutzt, ist (unter Beachtung weiterer Schutzgesetze) in der Lage, die Bodenrente zu bezahlen.
- Wer den planerischen Vorgaben zuwider handelt und über dieses Verhalten der Gemeinschaft Schaden zufügt, kann die abzuführende Bodenrente nicht mehr erwirtschaften; er erleidet einen Verlust. Diese monetäre Sanktion wird ihn dazu anhalten, sich entweder selber um eine effizientere Bewirtschaftung des Grundstücks zu bemühen oder dies einem effizienteren Wirt zu überlassen.

c. Private Vermögensrechte als Hemmnis für den Zugang zu Grund und Boden

Die oben geschilderten Mechanismen führen in Deutschland nicht nur zu einem sehr immobilien Grundstücksmarkt mit einem geringen Angebot, sondern auch zu hohen Preisen, Mieten und Pachten. Der Kreditrahmen von Unternehmen wie auch von privaten Haushalten erfährt eine entsprechende Belastung. Der Zugang zu Grund und Boden wird auf diese Weise erschwert.

3. Bodenpolitik via Erbbaurecht

3.1. Abschöpfung der Bodenrente – aber wie?

Wir haben oben dargelegt, dass das Volleigentum an Grund und Boden für viele bodenpolitische Probleme verantwortlich ist. Dabei standen jedoch weniger das private

³² Vgl. A.S. Holland / S.H. Ott / T.J. Riddiough (2000): The Role of Uncertainty in Investment: An Examination of Competing Investment Models Using Commercial Real Estate Data. Real Estate Economics 28, 33-64.- S. auch http://www.realoptions.org/abstracts_2002.html.

„Abusus“- und schon gar nicht das private „Usus“-Recht in der Kritik, sondern es ging v.a. um die Vermögensrechte in privater Hand. Diese Eigentumsrechte (insbesondere das „Usus-fructus“-Recht in Tabelle 1) sollten so weitgehend wie möglich in die Hand der Gemeinschaft transferiert werden (vgl. Tabelle 2). Wenn den Privaten zuverlässig und nachhaltig die Möglichkeit genommen wird, die Bodenrente zu vereinnahmen, wird damit auch der Bodenwert in die Hand der Gemeinschaft transferiert. Ohne eine Vollabschöpfung der Bodenrente würden die beschriebenen Fehlentwicklungen (Zurückhaltung des Angebotes, spekulativ überhöhte Nachfrage, geringer Nutzungsdruck) bestehen bleiben. Dies gilt unabhängig davon, wem nach der jeweils herrschenden Rechtsordnung formal das Eigentum zusteht.

a. Abschöpfung durch eine Steuerlösung

Entgegen den Vorstellungen von *Henry George* (im Zusammenhang mit seiner „single tax“-Konzeption)³³ ist m.E. eine Besteuerungslösung nur wenig geeignet, um die Bodenrente in die Hand der Allgemeinheit zu überführen (dieses Konzept darf nicht mit der Bodenwertsteuer verwechselt werden³⁴). Der Steuergesetzgeber müsste nämlich zu diesem Zweck Vorschriften erlassen, um die Bodenrente als steuerliche Bemessungsgrundlage festzustellen. Dabei müssten u.a. streitbefangene Bewertungen hinsichtlich nicht zahlungswirksamen Kostenpositionen wie Abschreibungen (bei abnutzbaren wesentlichen Grundstücksbestandteilen), kalkulatorischen Löhnen und Gehältern (die – sofern nicht überhöht - kein Bestandteil der Bodenrente sind) etc. vorgenommen werden. Im besten Falle könnte die Grundrente nur in einer sehr groben Näherung erfasst und abgeschöpft werden.

Der vorprogrammierte Bewertungsstreit dürfte auch zu Lasten der Akzeptanz gehen. Dabei ist nicht auszuschließen (m.E. sogar wahrscheinlich), dass eine derartige Besteuerung mit Vollabschöpfung der Bodenrente gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 GG) verstoßen würde.³⁵ Dies, obwohl nach der „George-Lösung“ formaljuristisch die Eigentumsrechte in der Hand der privaten Eigentümer

³³ H. George (1981): Fortschritt und Armut (deutsch von C.D.F. Gütschow), Berlin.

³⁴ Zur Darstellung derselben vgl. H. Dieterich (2004): Reform der Grundsteuer - Wertbezogene Bemessungsgrundlage, in: H. Dieterich / D. Löhr / S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, Berlin, S. 47-60.

³⁵ Vgl. BFH (1999): Kein Verfassungsgebot der „hälftigen Teilung“, Urteil v. 11.8.1999 – XI R 77-97, in: NJW, Heft 51 / 1999, S. 3798-3799.

belassen werden könnten. Aus den genannten Gründen halten wir die „Steuerlösung“ für nicht zielführend.

b. Erbbaurecht

Besser erreicht werden können die bodenpolitischen Ziele, indem im Rahmen eines Pacht- oder Erbbaurechtssystems der Transfer der Vermögensrechte in die Hand der Öffentlichkeit erfolgt. Das Erbbaurecht ermöglicht die bauliche Nutzung von Grundstücken, die sich im Eigentum anderer Personen (hier: der öffentlichen Hand) befinden. Vereinfacht gesprochen handelt es sich um das Recht, auf einem fremden Grundstück ein Gebäude zu haben und hierfür einen jährlichen Zins (Erbbauzins) zu zahlen, ohne das Grundstück gleich mit erwerben zu müssen.³⁶ Das Erbbaurecht ist ein grundstücksgleiches Recht. Die „Schwester“ des Erbbaurechts, die sich auf die Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke bezieht, ist die Pacht.³⁷ Im Gegensatz zur Steuerlösung setzen wir nachfolgend voraus, dass sich das juristische Eigentum an den Grundstücken schon in öffentlicher Hand befindet. In Kap. 4 wird ein Weg beschrieben, wie dies anreiz- wie verfassungskompatibel erfolgen kann.

Obwohl der vorliegende Text primär auf das Erbbaurecht und seinen Einsatz im Rahmen der Flächenhaushaltspolitik abzielt, gelten die nachfolgend dargestellten Prinzipien für Erbbaurechts- und Pachtgrundstücke gleichermaßen:

- Die Vollabschöpfung der Bodenrente kann idealerweise geschehen, indem Pacht- und Erbbaurechte weitgehend über eine öffentliche Versteigerung in die Hand der Privaten vergeben werden. Die Privaten wissen am besten über ihre Zahlungsbereitschaft für die verschiedenen Grundstücke bescheid – wesentlich besser als die Behörden.
- Als Modifikation zu einer Versteigerung könnte eine Gemeinde – ausgehend von einem relativ hohen Erbbau- oder Pachtzins in einer öffentlichen Ausschreibung – diesen in vorgegebenen Zeitabständen solange reduzieren, bis sich ein Nachfra-

³⁶ F. Thiel (2006): Grundflächen und Rohstoffquellen – Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, Münster, S. 58.

³⁷ Bei landwirtschaftlichen Betrieben kann i.d.R. nur der Bauernhof mit den unmittelbar zugehörigen Grundstücksflächen im Erbbaurecht vergeben werden. Die landwirtschaftlich genutzten Acker-, Weide- oder sonstigen Flächen können im Wege der Verpachtung vergeben werden.

ger findet. Die Höhe des Erbbau- oder Pachtzinses für die verschiedenen Grundstücke dürfte dabei nicht dem Datenschutz unterliegen.³⁸

- Auch eine öffentliche Bietung wird nicht immer zum gewünschten Ergebnis führen, so z.B. bei nur wenigen Bietern oder bei kleinen, zusammengehörenden Grundstücken, einzelnen Parkplätzen etc. Dennoch sollten die Behörden versuchen, auch für solche Grundstücke Pacht- bzw. Erbbauzinsen zu ermitteln, die sich an der Bodenrente orientieren. Marktkonforme Pacht- und Erbbauzinsen bewegen sich erfahrungsgemäß im Bereich von knapp 4 % für Wohnnutzung und gut 5 % für gewerbliche Zwecke.³⁹ Sie orientieren sich damit grundsätzlich am langfristigen Kapitalmarktzinssatz. Damit ist die Festsetzung des Erbbau- oder Pachtzinses bei Kenntnis der Bodenwerte bzw. -richtwerte problemlos möglich.⁴⁰ Für die Sammlung Auswertung und Analyse der betreffenden Daten sind die Gutachterausschüsse (§§ 192 ff. BauGB) prädestiniert.
- Soweit über den privaten Transfer von – sich noch in Privateigentum befindlichen - Grundstücken Vergleichswerte vorhanden oder Bodenrichtwerte festgestellt werden können, ist die Pacht- oder Erbbauzinsfestsetzung durch Multiplikation mit dem langfristigen Kapitalmarktzinssatz problemlos möglich (s. oben). Doch auch dann, wenn wegen einer flächendeckenden Einführung eines Erbbau- und Pacht-systems Vergleichswerte (mangels Veräußerungen) nicht mehr zur Verfügung stünden, wäre eine fortlaufende Adjustierung der Zahlungen machbar: Dies setzt voraus, dass – wie nach dem geltenden Recht möglich – Transfers von Erbbau- und Pacht-rechten zwischen Privaten erfolgen (das „lus abutendi“ müsste insoweit noch – teilweise - in privater Hand sein). Dann können die hierfür gezahlten Entgelte als Anhaltspunkt für die Bewertung der Rechte dienen: Wie oben schon diskutiert, würde ein Erbbauzins bzw. eine Pacht, die die Grundrente vollständig „absaugt“, dazu führen, dass der Wert des Erbbau- bzw. Pacht-rechts gleich Null wäre. Ein etwaiger Übergang des Rechts würde bei einer adäquaten Bemessung des Erbbau- bzw. Pachtzinses also ohne monetäre Kompensation stattfinden. Werden hingegen Preise für das Erbbau- bzw. Pacht-recht bezahlt, sind die Er-

³⁸ Vgl. Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten, Bad Boll, S. 2.

³⁹ Diese Erfahrung bestätigt auch eine Studie der Initiative Erbbaurecht.- Vgl. T. Licher, Das Erbbaurecht – Königsweg für Kommunen, vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Februar 2009, S.52.

⁴⁰ Hierbei handelt es sich lediglich um eine grobe Aussage. Denkbar sind auch Anpassungen entsprechend der Laufzeit, Inflationsrate etc.

bbau- bzw. Pachtzinsen offenbar zu niedrig bemessen, um die Grundrente abschöpfen zu können. Würden nun alle Übergänge von Erbbau- oder Pachtrechten erfasst und analysiert (das wäre sicherzustellen!), könnten zu geringe Pacht- oder Erbbauzinsen einfach ermittelt werden: Der Anpassungsbedarf ergibt sich aus dem Wert des Rechts multipliziert mit dem risikolosen, langfristigen Kapitalmarktzinssatz. Für die Gutachterausschüsse ergäbe sich hieraus die Notwendigkeit, bei einer flächendeckenden Einführung von Erbbaurechten eine detaillierte Klassifizierung von Bodenrentenzonen (analog zu den Bodenrichtwertzonen) vorzunehmen. Diese neue Aufgabe der Gutachterausschüsse sollte in das Baugesetzbuch aufgenommen werden. Es ist anzunehmen, dass das Angebot an derartigen Rechten am Markt bei Erbbauzinsen, die sich an der Bodenrente orientieren, relativ hoch sein wird. Dementsprechend dürften den Gutachterausschüssen ausreichend Vergleiche zur Verfügung stehen. Damit ein entsprechend transparenter Markt in Gang gesetzt wird, wäre eine weitgehende Standardisierung der Erbbaurechtsverträge wünschenswert.⁴¹

- Auf die beschriebene Weise könnte fortlaufend - während der gesamten Laufzeit des Vertrages – eine Anpassung des Erbbauzinses bzw. der Pacht an die Entwicklung der Bodenrente sichergestellt werden. Wenn ich nachfolgend von „laufender Anpassung“ rede, ist eine Anpassung im Drei-Jahres-Rhythmus gemeint. Ohne eine solche laufende Anpassung würden die Vermögensrechte wieder an Wert gewinnen, und die oben diskutierten Störungen der Bodenpolitik durch die privaten Vermögensinteressen würden wieder einsetzen. Es empfiehlt sich, die Anpassungstermine für die Grundstücke in den verschiedenen Zonen zeitlich zu verteilen, um zu vermeiden, dass viele gleichzeitig und in gleicher Weise von den Anpassungen betroffen sind.⁴² Aus Tabelle 3 und Abbildung 2 unten lässt sich der Schluss ziehen, dass die Anpassungen des Erbbau- oder Pachtzinses mit einer höheren Dynamik als derjenigen der Einkommensentwicklung stattfinden müssen, wenn die gesamte Bodenrente abgeschöpft werden soll. In Kap. 3.2. und 4. werden wir einen Redistributionsmechanismus vorstellen, mittels dessen hieraus ansonsten erwachsende soziale Schieflagen vermieden werden können.

⁴¹ In diese Richtung geht auch das Ansinnen der Initiative Erbbaurecht. Vgl. <http://www.initiative-erbbaurecht.de>

⁴² Vgl. Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten, a.a.O., S. 2.

- Bei den Anpassungen müsste beachtet werden, dass die Preisreaktion beim unvermehrten Gut Grund und Boden intensiver ist als bei „normalen“ Gütern.

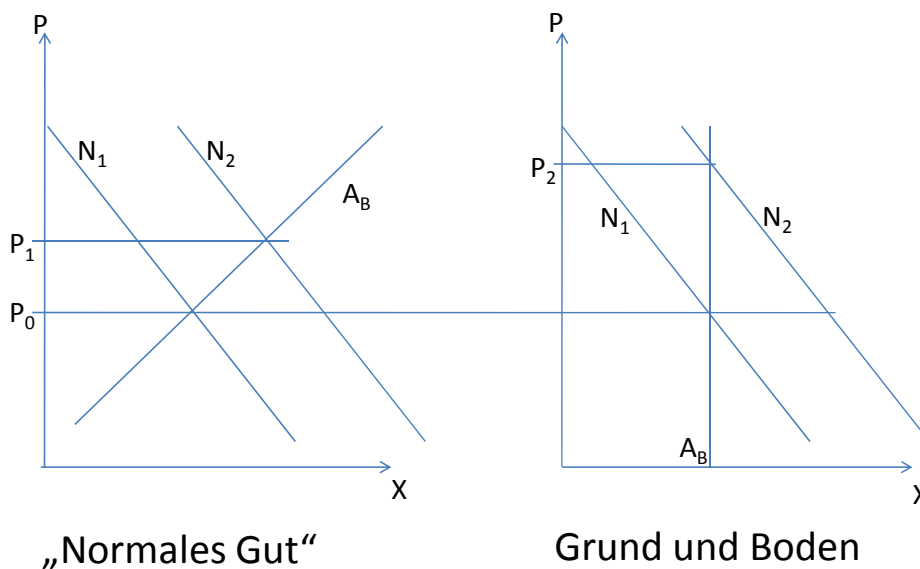


Abbildung 2: Preisreaktionen bei Nachfrageänderungen

Die Abbildung zeigt die Ursache für die höhere Preisreaktion bei Grund und Boden: Die Angebotsfunktion von Grund und Boden ist durch eine unelastischere Angebotsfunktion als die von „normalen Gütern“ gekennzeichnet. Die Angebotsfunktion für Grund und Boden dürfte daher in weiten Bereichen vergleichsweise steiler sein.⁴³ Dieselben Erhöhungen der Nachfrage (v.a. induziert durch das Wirtschaftswachstum) führen daher zu Bodenpreissteigerungen, die über die allgemeinen Steigerungsraten der Nominaleinkommen hinausgehen (die Steigerungen des Nominaleinkommens bezeichnen sowohl Realeinkommens- wie auch Preisniveauerhöhungen).⁴⁴ Dies illustriert auch die untenstehende Tabelle 3:

⁴³ Differenzierter zur Angebotsfunktion für Grund und Boden D. Löhr (2006): Das stumpfe Schwert der Bodenwertbesteuerung – Zugleich ein Plädoyer für das Erbaurecht, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 43. Jg., 148. Folge, April, S. 11-19.

⁴⁴ Der anderslautenden These des Seminar für freiheitliche Ordnung ist nicht zuzustimmen. Vgl. Vgl. Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbaurechten, a.a.O., S. 2-3, Punkt IV.

| | Durchschnittlicher Kaufwert / qm Bauland (in Euro) | BIP / Einwohner |
|---|--|-----------------|
| 1996 | 41,53 | 22.909 |
| 2006 | 81,93 | 28.194 |
| Steigerung von 1996 bis 2006 in Prozent | 97,28 % | 23,07 % |

Tabelle 3: Entwicklung der Bodenpreise und des BSP

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2008, Wiesbaden 2008, S. 515 und S. 627.

Dementsprechend reformbedürftig ist § 9a des Erbbaurechtsgesetzes, der bei Grundstücken, die zu Wohnzwecken dienen, eine Anpassung „über die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse“ hinaus untersagt. Der Rechtsbegriff der „allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse“ ist unbestimmt – allerdings ist gerade die Berücksichtigung der Grundstückswertänderungen hierbei grundsätzlich ausgeschlossen (§ 9a Abs. 1 S. 3 ErbbauRG).⁴⁵ Der unbestimmte Rechtsbegriff kann sich z.B. auf Einkommens- oder Preiserhöhungen beziehen. § 9a ErbbVO (als Vorläufer des §9a ErbbauRG) sollte angesichts hoher Inflationsraten in den 70er Jahren den sozialen Charakter des Erbbaurechts sicherstellen (deswegen beschränkte sich die Vorschrift auf Wohngebäude).⁴⁶ Die oben, in Abbildung 2 dargestellte Angebotsfunktion bewirkt jedoch, dass die Grundstückswerte und auch Bodenrenten sich regelmäßig dynamischer als die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bewegen dürften (daher halten wir auch Anpassungsklauseln, die sich z.B. an der Lohnentwicklung oder an einem Mischindex, dem Löhne und Inflationsraten zugrunde liegen, für wenig geeignet). Sinnvoller ist eine allgemeine Anwendbarkeit von Spannungsklauseln (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 PrKG)⁴⁷, sofern die sozialen Aspekte auf andere Weise berücksichtigt werden können. Zu diesem Zwecke werden wir in Kap. 3.2. die Gestaltung eines Teilhabefonds vorstellen, die den sozialen Charakter des Erbbaurechts sogar noch ausbaut, ohne dass auf ei-

⁴⁵ H. von Oefele / K. Winkler (2008): Handbuch des Erbbaurechts, 4. Aufl., München, Rz. 6.187.

⁴⁶ Ebenda, Rz. 6.165.

⁴⁷ Hiernach soll der Abstand („Spannung“) zu einer bestimmten Bezugsgröße (z.B. Bodenwert) über die Zeit hinweg gleich bleiben.

ne laufende marktmäßige Anpassung des Erbbauzinses verzichtet werden muss. Unter diesen Umständen sollte der Gedanke des § 9a ErbbVO bzw. des § 9a ErbbauRG keine Anwendung mehr finden.

- Die laufende Anpassung des Erbbauzinses läuft auf eine Neutralisierung des „Usus fructus“-Vorteils hinaus. Sie bewirkt einen hinreichend hohen Nutzungsdruck und das Angebot solcher Grundstücke auf dem Markt, die von ihrem Besitzer nicht mehr hinreichend effizient bewirtschaftet werden können.
- Mindestens genauso wichtig wie die laufende Anpassung des Erbbauzinses (die auf die Neutralisierung des „Usus-fructus“-Vorteils abzielt) ist die Anpassung bei Handänderung, wobei – um Umgehungsstrukturen von vornherein den „Wind aus den Segeln zu nehmen“ - auf den Wechsel des „wirtschaftlichen Eigentums“ (vgl. § 39 Abs. 2 Nr. 1 AO) abgestellt werden sollte. Bei einer derartigen Neuanspassung hat der Erwerber des Erbbaurechts auch keinen Nachteil: Wäre es zu keiner marktgerechten Anpassung gekommen, hätte er einen entsprechend hohen Vorteil an den Altbesitzer zahlen müssen. Für den Altbesitzer ergibt sich umgekehrt kein Anreiz auf Spekulation, da er vom Übernehmer kein Entgelt für einen Vermögensvorteil erwarten kann. Zudem ist er froh, das Recht auch zu einem Preis von Null los zu sein, hieße doch die Alternative „Verlust“ (höherer Erbbauzins als Bodenertrag). Der „lus abutendi“-Vorteil ist hierdurch neutralisiert.⁴⁸
- Zumal allerdings die informatorischen Voraussetzungen und die Technik der Anpassung bei Handänderung dieselben sind wie bei laufender Anpassung, besteht kein Grund, insbesondere die laufende Anpassung des Erbbauzinses „schleifen zu lassen“.

3.2. Konsequenzen für die Bodenpolitik

Welches sind die Konsequenzen für die Bodenpolitik, wenn die Vermögensrechte weitestgehend in die Hand der Öffentlichkeit gegeben werden?

⁴⁸ Vgl. Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Die Anpassung des Erbbauzinses, Bad Boll.

a. Erfahrungen aus Bodenwertsteuer-Regimes

Ein Pacht- bzw. Erbbaurechtssystem hat ähnliche Effekte wie seine "kleine Schwester", die Bodenwertsteuer. Bei der Bodenwertsteuer stellt nur der Bodenwert (ohne den Wert des aufstehenden Gebäudes) die Bemessungsgrundlage dar. Persönliche Umstände des Eigentümers werden nicht berücksichtigt. Die Vorteile einer Bodenwertsteuer wurden häufig beschrieben; z.T. liegen auch schon praktische Erfahrungen hinsichtlich der Auswirkungen vor.⁴⁹ Dementsprechend können wir einige Eindrücke davon bekommen, welche bodenpolitischen Wirkungen von einem Erbbaurechts- bzw. Pachtsystem ausgehen können. Anders als das hier vorgeschlagene Erbbaurecht- oder Pachtregime schöpft eine Bodenwertsteuer die Bodenrente jedoch nur teilweise ab. Dementsprechend wirkt ein entsprechend gestaltetes Erbbaurechts- und Pachtregime wesentlich stärker als eine Bodenwertsteuer.

b. Konsequenzen für die Planung

Wenn die Bodenrente vollständig abgeschöpft wird, geht der ökonomische Wert der betreffenden Vermögensrechte gegen Null; niemand möchte für die insoweit wertlosen Vermögensrechte etwas bezahlen. Für Zwecke der Planung ist der Übergang der Vermögensrechte in die Hand der Gemeinschaft nützlich, denn die Planung wird neutral und objektiv: Sie wird durch kein privates Streben nach Grundrente und Aneignung von Bodenwertzuwächsen mehr beeinflusst. Lobbyismus oder gar Korruption ergeben angesichts eines Systems, das die „Früchte“ dieser Aktivitäten mit einem zuverlässigen Automatismus abschöpft, insoweit keinen Sinn mehr. Regional- und Bauleitpläne werden nicht mehr von privaten Interessen durchkreuzt. Auch die Überplanung von Ortschaften sowie die planerische Seite der Flächenkreislaufwirtschaft⁵⁰ werden erleichtert, wenn keine Grundstückseigentümer mehr auf ihre Eigentumsrechte pochen und die Planung blockieren können. Gleiches gilt auch für den

⁴⁹ Vgl. D. Löhr (2008): Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, Wirtschaftsdienst 2, S. 121 ff.

⁵⁰ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis, Band 1: Theoretische Grundlagen und Planungskonzeption, Bonn, September.

Rückbau von Siedlungen (Heimfall bei Auslaufen des Vertrags) – hier eröffnen sich gegenüber dem Status quo vollkommen neue Möglichkeiten.⁵¹

Obwohl es das Recht der privaten Nutzer respektiert, gibt das Erbbaurecht dem Staat eine ganze Reihe von Möglichkeiten für eine aktivere Bodenpolitik in die Hand. Die Behörden können besser planen, insbesondere bezüglich der Folgenutzungen (Flächenkreislaufwirtschaft), wenn der Pacht- oder Erbbaurechtsvertrag abgelaufen oder die Bewirtschaftung der Grundstücke unattraktiv geworden ist. Beispielsweise ist heutzutage die Bevorratung von Grundstücken durch Kommunen zum Zwecke einer aktiven Bodenpolitik eine teure Angelegenheit. Wenn der Erbbauzins entsprechend der Grundrente festgesetzt wird, ist hingegen eine wesentliche Steigerung des Angebots an Grundstücken bzw. Erbbaurechten zu erwarten. Dementsprechend stellt sich das Management einer Nachnutzung von Grundstücken sehr viel einfacher als heutzutage dar.

Die Forderung nach Neutralität der Planung hat auch eine ordnungspolitische Dimension: Die Marktwirtschaft ist ein Mechanismus zur Dezentralisierung und Kontrolle von Macht. Eine analoge Funktion hat im politischen Bereich die Gewaltenteilung (von Legislative, Judikative und Exekutive) inne. Die staatlichen Instanzen sollten ihre Entscheidungen zwar in Kenntnis, aber nicht unter dem Einfluss der in der Gesellschaft vorhandenen Interessen treffen.⁵² Wenn sich nun Bodenwertsteigerungen in erhöhten Erbbauzinsen niederschlagen, die der Allgemeinheit zugutekommen, sinkt der Anreiz maßgeblich, die zuständigen Behörden zu beeinflussen. Die interessenmäßige Entkopplung von Wirtschaft und Politik, die für das Verhältnis von Marktwirtschaft und Rechtsstaat eigentlich kennzeichnend sein sollte, wird bei Ausschaltung des „Rent seeking“ auch auf das Gebiet der Bodenordnung erstreckt.⁵³

⁵¹ Vgl. den Beitrag von E. Dransfeld „Renaissance des Erbbaurechts in Stadtentwicklung und Baubereitstellung“ im Rahmen der vhw-Veranstaltung „Renaissance des Erbbaurechts in Deutschland“ am 4.3.2009 in Frankfurt a.M.

⁵² Vgl. W. Eucken (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen, S. 325-337, insb. S. 334.- S. auch D. Löhr (2009): Die Plünderung der Erde, 2. Aufl., a.a.O., S. 20-21.

⁵³ Selbstverständlich kann diese Maßnahme nicht alles sein. Vielmehr geht es um eine Verfassungsreform, welche die Unabhängigkeit von Gesetzgebung, Regierung und auch der Judikative (v.a. mit Blick auf die Staatsanwälte) von Sonderinteressen herstellt.

c. Konsequenzen für das Bodenmanagement

Der m.E. wichtigste Ansatzpunkt für das Erbbaurecht ist jedoch v.a. die Unterstützung des Bodenmanagements, verstanden als maximale Ausschöpfung des planerisch festgelegten Bodenrentenpotenzials und die Herstellung der „Compliance“ zur Planung:

- Wenn näherungsweise die gesamte Bodenrente zuverlässig abgeschöpft wird, ergibt Spekulation keinen Sinn mehr. Der ökonomische Wert der Vermögensrechte wird für die Privaten immer nahe bei Null liegen. Das Angebot auf dem Grundstücksmarkt wird daher nicht mehr durch Spekulanten eingeschränkt, und die Preise von Immobilien werden nicht mehr in die Höhe getrieben.
- Wenn der Nutzer über den Erbbauzins gezwungen ist, die Bodenrente zu erwirtschaften, muss er laufend eine effiziente Verwendung des Grundstücks im Auge behalten. *Dieterich* beschreibt entsprechende Erfahrungen aus Dänemark mit der Bodenwertsteuer⁵⁴, *Lusht* berichtet von ähnlichen Erfahrungen aus Australien.⁵⁵
- In einem entsprechend gestalteten Erbbaurechtsregime wird niemand mehr Land beanspruchen, als er tatsächlich benötigt. Daher ist das Erbbaurecht ein angemessenes Instrument, um der Flächenneuanspruchnahme sowie den Suburbanisierungs- und Zersiedelungstendenzen zu begegnen. Auch die Ausschöpfung baurechtlicher Gebote wird wesentlich vereinfacht.
- Von den marktgemäß angesetzten Erbbauzinsen geht ein Kostendruck aus, der die Hortung oder Unterausnutzung von Grundstücken entsprechend teuer macht.⁵⁶ Kann ein Erbbau- oder Pachtberechtigter die Zinsen nicht mehr erwirtschaften, so wird er – anders als heute – versuchen, das Grundstück auf den Markt bzw. an einen besseren Wirt zu bringen. Das Angebot an Grundstücken bzw. Erbbaurechten wird steigen; umgekehrt ergibt das „Horten“ von Vorratsgrundstücken angesichts der Kosten der Grundstückshortung und des laufend re-

⁵⁴ H. Dieterich (2004): Reform der Grundsteuer, in: H. Dieterich / D. Löh / S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, a.a.O., S. 57. Diese Erfahrungen gelten allerdings nur bis zum Zeitpunkt des „Einfrierens“ der Grundsteuer in Dänemark in 2001. Vgl. E. Erlandsen / J. Lundsgaard / F. Huefner (2006): The Danish Housing Market: Less Subsidy and More Flexibility – Economics Department Working Paper No. 513, S. 6.- http://www.oecd.org/eco/working_papers

⁵⁵ Lusht, zit. in R. Josten (2000): Die Bodenwertsteuer – Eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Stuttgart (Kohlhammer), S. 93 ff.

⁵⁶ K.-M. Groth / P. v. Feldmann / C. Streck (2004): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, update des Endberichts 2000, Berlin, S. 43.

volvierenden Angebotes wenig Sinn. Nicht anders verhält es sich mit spekulativem Zwischenerwerb. Auch das Vorhalten von recycelbaren Industriebrachen kostet im beschriebenen Regime Geld. Dementsprechend steigt der Druck auf die Revitalisierung von Brachen.

- Die Eigentümer der auf den Erbbaurechtsgrundstücken befindlichen Gebäude haben einen entsprechend hohen Anreiz, das Gebäude in einem guten Zustand zu erhalten. Mit herunter gekommenen Gebäuden lässt sich nämlich nicht mehr die marktübliche Bodenrente bzw. der marktübliche Erbbauzins erzielen. Die Erfahrungen, die mit der Bodenwertsteuer in Dänemark gemacht wurden, bestätigen diesen Effekt.⁵⁷ Hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch die zusätzliche Liquidität, die vorhanden ist, weil bei marktgerechten Erbbauzinsen der Grundstückspreis nicht mehr gezahlt werden muss.
- Damit hängt ein anderer interessanter Effekt zusammen: Weil der Zugang zu Grund und Boden nunmehr ohne Anschaffungskosten möglich ist, werden private und gewerbliche Investoren unabhängiger von Kreditrestriktionen. Heutzutage wird Investoren kein Kredit mehr gewährt, wenn der Verschuldungsgrad zu hoch ist. In boomenden Großstädten werden aber bis zu 50 % des Kaufpreises von Immobilien für den anteiligen Grund und Boden aufgebracht. Bei Erwerb eines vollen Eigentumsrechts auf Kredit muss der Kreditnehmer neben den Zinsen (die auch eine Risikoprämie enthalten) auch die Tilgungsraten aufbringen – und zwar auch, soweit sie auf den Grund und Boden entfallen (insoweit fallen aber keine Abschreibungen zur Gegenfinanzierung an!⁵⁸). In einem entsprechend ausgestalteten Erbbaurecht- oder Pachtregime hat der Nutzer hingegen lediglich die Erbbauzinsen zu bezahlen. Auf eine Risikoprämie kann weitgehend verzichtet werden, da das Grundstück dem Grundstückseigentümer anheimfällt, wenn der Erbbau- oder Pachtberechtigte seine Verpflichtungen nicht mehr erfüllen kann. Der kapitallose Zugang zum Boden, die Absenz von Tilgungen und einer Risikoprämie ist eine große finanzielle Erleichterung für Investoren. Wir werden in Kap. 3.2. und 4. eine Lösung vorstellen, bei der der Investor über die beschriebenen Vorteile hi-

⁵⁷ K.-M. Groth / P. v. Feldmann / C. Streck (2004), ebenda, S. 44.

⁵⁸ Es handelt sich nicht um Zufälle: Der Anteil des Bodenwertes am Gesamtwert des Grundstücks beträgt häufig ca. 20 %, der Anteil des Eigenkapitals an der Gesamtfinanzierung ebenfalls ca. 20 %.- Weil sich betriebswirtschaftlich gesehen der Bodenanteil nicht über Abschreibungen refinanzieren lässt, muss Kapital eingesetzt werden, das man eben „schon hat“ (Vorfinanzierung durch Eigenkapital statt Nachfinanzierung durch Kredittilgung). Die Tendenz zur Privilegienwirtschaft scheint hervor.

naus sogar noch besser gestellt werden kann.

Der kapitallose Zugang zu Grund und Boden ist sowohl eine Chance für junge Familien als auch für Unternehmensneugründungen. Gute Ideen, geringe Kapitaldecke: Derartige Unternehmen erfahren eine wesentliche Erleichterung. Allerdings steigen bei einer marktgerechten Festsetzung die Erbbau- und Pachtzinsen mit dem Bodenwert (dazu mehr in Kap. 4.). Wie diese Belastung durch eine Umverteilungslösung abgemildert bzw. beseitigt werden kann, ist ebenfalls in Kap. 4. zu diskutieren.

- Der leichtere Zugang zu Grund und Boden auch in hochpreisigen Gebieten, das wesentlich erhöhte Angebot durch einen marktgerecht festgesetzten Erbbauzins mindert den Druck, Neubaugebiete und Gewerbeflächen „auf der Grünen Wiese“ auszuweisen.

Generell sollten die den Privaten zustehenden Rechte (Tabelle 1: hauptsächlich „Usus“, bis zu einem bestimmten Grad jedoch auch „Abusus“) mindestens so stark sein wie bei vollständigen Eigentumstiteln.⁵⁹ Abzulehnen ist daher die heutzutage gängige Praxis von Kommunen, Erbbaurechtsverträge mit Auflagen zu beschweren, die eigentlich Gegenstand des öffentlichen Rechts sind. Anzustreben wären hingegen weitgehend unbeschwerte, liberalisierte Erbbau- und auch Pachtrechte, die dem Nutzer – abgesehen von den Vermögensrechten - dieselben Möglichkeiten wie Eigentumsrechte eröffnen. Der Erbbauberechtigte sollte maximal (!) den Beschränkungen unterliegen, die er auch als Eigentümer zu beachten hätte (Bauplanungs-, Gewerbe-, Immissionsschutz-, Nachbarrecht etc.).

Es ist bei großflächiger Anwendung sogar eine Stärkung der Nutzungsrechte denkbar, die über die heutigen Eigentumsrechte hinausgeht. Die vielfältigen Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse durch das Öffentliche Recht sind im geschilderten Erbbaurechtsregime nämlich nicht mehr in demselben Maße wie heute notwendig. Die Verhaltenssteuerung geschieht – zuverlässiger als heute – nämlich primär durch das ökonomische Anreizsystem. Wenn also – in einem weiteren Sinne⁶⁰ – die Abweichungen der tatsächlichen Bodennutzung von der geplanten Nutzung als „externe

⁵⁹ Seminar für Freiheitliche Ordnung e.V. (Hrsg.) (1991): Argumente für das Erbbaurecht als Instrument der kommunalen Bodenpolitik, Bad Boll.

⁶⁰ D. Lühr (2009): Die Plünderung der Erde, 2. Aufl., a.a.O., S. 64 f.

Kosten“ interpretiert werden, so können diese externen Kosten über die entsprechende Anpassung des Erbbauzinses internalisiert werden. Somit wird auf die Nutzer des Bodens ein laufender Druck dahingehend ausgeübt, das Land sowohl effizient (Erwirtschaftung der möglichen Bodenrente) als auch effektiv (Befolgung der Pläne) zu nutzen.

Werden die Auflagen des Öffentlichen Rechtes sukzessive im Zuge einer flächendeckenden Anwendung des hier propagierten Regimes durch ökonomische Anreizsysteme ersetzt, so kann die mit den Rechtsvorschriften verbundene Bürokratie zurückgefahren und die mit den Erbbau- und Pachtrechten verbundenen Nutzungsrechte im Gegenzug gestärkt werden. Beides dürfte auf Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen.

In dem propagierten Erbbaurechts- und Pachtregime werden v.a. die Vermögensrechte (linke Spalte von Tabelle 1) der öffentlichen Hand zugewiesen. Dies ist folgerichtig, da Bodenrente und Bodenwert maßgeblich durch Faktoren wie v.a. die Bevölkerungsentwicklung, das Wachstum des Volkseinkommens, öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Planungsentscheidungen durch die Gemeinschaft beeinflusst werden, deren Kosten die Allgemeinheit trägt, nicht aber die Besitzer der Grundstücke. Kosten wie auch Nutzen in Gestalt der Bodenrente liegen bei unserem Vorschlag in Gemeinschaftshand (dazu unten mehr).

d. Verteilungspolitische Aspekte: Bürgerrecht auf Teilhabe an der Bodennutzung - Teilhabefonds

Das hier propagierte Regime hat einen sozialen “Appeal”. In Deutschland wurde das Erbbaurecht im Jahre 1919 vor allem aus sozialen Gründen eingeführt. Das Hauptziel der Erbbaurechtsverordnung war – inspiriert von bodenreformerischen Ideen – die Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere der sozial schwächeren Schichten und gleichzeitig die Schaffung eines Instruments zur Bekämpfung der Bodenspekulation.⁶¹ Dabei wurde schon früh erkannt, dass der Bodenmarkt dem Wohnungsmarkt vorgelagert ist: Missstände auf dem Wohnungsmarkt haben zumeist ihre tiefere Ursache in bodenmarktpolitischen Fehlentwicklungen.

⁶¹ H. von Oefele / K. Winkler (2008): Handbuch des Erbbaurechts, a.a.O., Rz. 1.3 und 1.4

Nachdem das Erbbaurecht als siedlungspolitisches Instrument der öffentlichen Hand zwischenzeitig „eingeschlafen“ war, wird ihm in neuerer Zeit wieder stärkere Aufmerksamkeit zugewendet. Insbesondere wird das Erbbaurecht als ein Weg für Kommunen gesehen, Privatisierungen in sozial verträglicher Weise vorzunehmen.⁶² In diesem Kontext wird das Erbbaurecht auch als ein Steuerungsinstrumentarium betrachtet: Diskutiert werden – nach dem Vorbild der kirchlichen Erbbaurechtspolitik – Erleichterungen für Familien, insbesondere mit Kindern oder für bestimmte Unternehmen, um Ansiedlungen zu forcieren. Aus bodenpolitischer Sicht halten wir derartige Erleichterungen jedoch für bedenklich, da der Grundsatz der Vollabschöpfung der Bodenrente verlassen wird. Immer dann, wenn der Erbbauzins nicht mehr vollständig abgeschöpft wird, besteht die Gefahr von bodenpolitischen Fehlentwicklungen.

Andererseits führt eine – hinsichtlich planerischer Effektivität und ökonomischer Effizienz - gute Bodenpolitik (die durch das hier beschriebene Regime wesentlich erleichtert würde) zu steigenden Bodenrenten und auch steigenden Bodenwerten. Dies bedeutet, dass eine insoweit gute Bodenpolitik den Zugang zu Grund und Boden insbesondere für finanziell schwache Bürger und Unternehmen erschweren würde.

Das beschriebene Erbbaurechts- und Pachtregime könnte dem nur beschränkt entgegenwirken: Es würde, da Anschaffungskosten für den Grund und Boden nicht aufgebracht werden müssten – zwar eine liquiditätsmäßige Erleichterung bewirken. Jedoch würden zu späteren Zeitpunkten bei laufender marktgerechter Anpassung wahrscheinlich umso höhere Erbbauzinsen anfallen, zumal sich die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung überproportional in den Bodenwerten niederschlägt (s. Tabelle 3 und Abbildung 2). Es besteht also die Gefahr, dass bei einer marktmäßigen Anpassung die Erbbauzinsen dem Erbbauberechtigten irgendwann einmal „über den Kopf wachsen“ und / oder dass die Anpassungen irgendwann nicht mehr auf Akzeptanz stoßen.

Ohne weitere Maßnahmen besteht also ein Zielkonflikt zu sozialen, verteilungspolitischen Zielsetzungen. Es bedarf also zusätzlicher Elemente im System, um die Voll-

⁶² F. Ost: Interview über die Verwendung des Erbbaurechts durch Kommunen, in: <http://www.initiative-erbbaurecht.de>.

abschöpfung der Bodenrente mittels marktgerechter Festsetzung der Erbbau- oder Pachtzinsen sozial zu gestalten. Zu diesem Zwecke propagieren wir als Zielvorstellung einen Bodenfonds, den wir nachfolgend als „Teilhabefonds“ bezeichnen wollen. Dieser Fonds könnte hypothetisch sogar in einem privaten Rechtskleid geführt werden (z.B. als GmbH oder Genossenschaft). Dem unten dargestellten Teilhabegedanken besser angepasst (Boden soll letztlich wieder den Charakter eines Gemeingutes bekommen) wäre jedoch entweder ein wirtschaftlich selbständiges Sondervermögen der öffentlichen Hand⁶³ oder, besser noch ein „Mittelweg“ zwischen der privaten und der öffentlichen Lösung: nämlich eine Stiftungs konstruktion. Eine (rechtsfähige) Stiftung wird zwar durch das Privatrecht zur Verfügung gestellt, benötigt aber eine staatliche Genehmigung und obliegt staatlicher Aufsicht (ob das gegenwärtige, v.a. länderbezogene Stiftungsrecht für das vorliegende Modell zielführend ist, wäre zu untersuchen). Die Stiftung hat keine Anteilseigner, sondern gehört nur sich selbst. Entsprechend dem bodenreformerischen Grundgedanken gehört aber auch der Boden niemandem, da ihn kein Mensch geschaffen hat. Damit gibt es keine Rechtfertigung für die Ableitung von jeglichen unmittelbaren (an Grund und Boden selbst) oder mittelbaren (am Fonds) Eigentumsrechten an Grund und Boden – auch nicht von Eigentumsrechten des Staates. Die uralte, u.a. die schon in der Kontroverse zwischen der Okkupationstheorie (*Hobbes*) und der Arbeitstheorie (*Locke*) des Eigentums angelegte Frage nach der Legitimation des Eigentums an Gegenständen, die kein Mensch produziert hat (natürliche Ressourcen, Grund und Boden, Atmosphäre etc.), wird damit vollkommen anders beantwortet als vom ökonomischen und juristischen Mainstream (insbesondere der Property rights-Theorie).⁶⁴ Damit geht der Vorschlag auch weit über die aus den 70er Jahren stammenden Bodenfondslösungen hinaus, deren Kernidee es war, jegliches Bodeneigentum (auch das der öffentlichen Hand) in regionale Fonds einzubringen. Dabei sollte den ursprünglichen Eigentümern als Entschädigung Fonds-Anteile im Wert der eingebrachten Grundstücke zugedacht wer-

⁶³ Vgl. F. Thiel (2006): Grundflächen und Rohstoffquellen – Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, a.a.O., S. 58.

⁶⁴ Hier wird deutlich, warum der Begriff „Privateigentum“ dem lateinischen „privare“ ableitet. Auch der Gedanke, man habe ja Arbeit aufgewendet, um das Grundstück zu erwerben, zieht nicht. So wird beispielsweise nach § 935 BGB selbst der gutgläubige Erwerb gestohlener Sachen nicht möglich. Die Rechtsordnung ist insoweit bei Grund und Boden inkonsistent.

den sollten.⁶⁵ Der Schaffung solcher Eigentumsrechte als „mittelbares“ Eigentum an Grund und Boden wird mit dem vorliegenden Vorschlag eine Absage erteilt.

Mit der vorgeschlagenen Stiftungslösung lässt sich zudem auch eine weitestgehende Unabhängigkeit von der Tagespolitik erreichen (ähnlich wie beispielsweise die Zentralbank), da sich die Stiftungsorgane an der Satzung und nicht an „Einflüsterungen“ von außen zu orientieren haben. Allerdings darf bei der Besetzung der Stiftungsorgane Parteienproporz keine Rolle spielen, sondern nur der Sachverstand. Die Stiftungslösung eröffnet im Übrigen auch die Chance, dass die Initiative nicht unbedingt von der Politik ausgehen muss, sondern privat – durch Gesellschaft und Wirtschaft - angestoßen werden kann. Dennoch wäre zu überdenken, ob es eines Sondergesetzes für diese Stiftung bedarf.

Der Fonds müsste nach modernen Managementprinzipien bewirtschaftet werden. Allein das Postulat der Unabhängigkeit von der tagespolitischen Einflussnahme legt u.a. eine Absage an herkömmliche Lösungen auf kommunaler Ebene nahe. Dasselbe gilt auch aus wirtschaftlichen Erwägungen: Für den Teilhabefonds wäre allein eine möglichst flächendeckende Lösung – über die einzelnen Kommunen hinweg - sinnvoll. Erfahrungen aus Kommunen zeigen, dass erst eine gewisse kritische Masse an Erbbauzinsvolumen vorhanden sein muss, damit

- es zu einer entsprechenden Kostendegression bei der Verwaltung der Bestände kommt und
- über eine möglichst breite Streuung nach Regionen und Marktsegmenten eine entsprechende Risikodiversifikation oder gar Strukturierung des Erbbauportfolios herbeigeführt werden kann.

Praktiker veranschlagen die „kritische Masse“ für die wirtschaftliche Verwaltung von Erbbaurechten auf ca. 3 bis 4 Mio. Euro an jährlichen Erbbauzinsen. Insbesondere kleinere Gemeinden mit einem geringen Bestand an Erbbaurechtsgrundstücken sind kaum in der Lage, diesbezüglich alleine eine vernünftige Politik zu fahren. Der Fonds sollte daher über die kommunalen und möglicherweise sogar über die Landesgrenzen hinweg gespannt agieren. Dem steht ja nicht entgegen, dass Länder und Kom-

⁶⁵ Vgl. F. Thiel (2006): Grundflächen und Rohstoffquellen – Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, a.a.O., S. 59.

munen den Fonds mit Eigenkapital dotieren. In den Teilhabefonds werden möglichst viele Erbbau- und Pachtgrundstücke eingebracht (der Weg der Einbringung wird in Kap. 4. beschrieben). Die Erbbauzinsen der beteiligten Grundstücke (in Höhe ihrer Bodenrente) werden in den Fonds eingezahlt und „gepoolt“. Sodann erfolgt (als zweites zentrales Element neben der Vollabschöpfung der Bodenrente) die Rückverteilung der Erbbauzinsen an die Teilnehmer des Fonds in gleichen Anteilen, also entsprechend der Zahl der Köpfe (genauer: der Wohnbürger).⁶⁶ Der Teilhabefonds läuft damit auf ein gleiches „Bürgerrecht auf Teilhabe an der Bodennutzung“ hinaus.⁶⁷ Auch diese Vorstellung basiert auf einem alten bodenreformerischen Gedanken, wonach jeder Mensch – allein aufgrund seiner bloßen Existenz - zu gleichen Teilen an der Erde teilhaben sollte. Der Staat sollte die Rolle als Treuhänder an den nicht vermehrbaren Ressourcen (hier: Grund und Boden) ausfüllen; die Bürger hingegen sind die Treugeber. Soweit diese Grundsätze umgesetzt werden, gilt im Teilhabefonds insoweit ein (genossenschaftsähnliches) Solidarprinzip.

Die vielfältigen Aspekte des Teilhabegedankens bzw. der Redistribution können vorliegend nicht abschließend dargestellt werden. Die bedeutsamsten Auswirkungen macht man sich am besten klar, wenn man unterstellt, dass über den Fonds tatsächlich eine flächendeckende Einführung eines so komplettierten Erbbaurechtsregimes gelingt. Zunächst hätte jeder Wohnbürger über die zurückverteilte Bodenrente dieselben durchschnittlichen Zugangsmöglichkeiten zum Land.

- Diejenigen Bürger (oder auch Unternehmer), die quantitativ oder qualitativ mehr Land als der Durchschnitt der Bevölkerung in Anspruch nehmen, zahlen entsprechend mehr als der Durchschnitt in den Fonds ein (d.h. an die Gemeinschaft). Zwar profitieren auch sie von der Rückverteilung – sie bekommen jedoch weniger von der Gemeinschaft zurück, als sie eingezahlt haben. Faktisch verhält es sich, als hätten sie ihren überdurchschnittlichen Nutzungsanteil von den anderen Teilhabern gemietet oder gepachtet. Sie können ihre Nettozahlungen allerdings vermindern, indem sie sparsamer mit dem Land umgehen.

⁶⁶ Vgl. F. Andres (2001): Wieviel Erde braucht der Mensch? In: Fragen der Freiheit, 257 / 1-3, S. 24 ff.

⁶⁷ Vgl. Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten, a.a.O., S. 2.

- Diejenigen, die – bezüglich Qualität und Quantität – Land in durchschnittlichem Maße nutzen, zahlen ebenso viel in die Gemeinschaftskasse ein wie sie zurückbekommen. Die durchschnittliche Nutzung des Grund und Bodens ist also frei!
- Wer sich unterhalb der durchschnittlichen Nutzungen bewegt, zahlt weniger Pachten bzw. Erbbauzinsen in den Fonds als der durchschnittliche Nutzer ein, bekommt aber dasselbe wie alle anderen zurück. Er befindet sich also in einer Nettoempfängerposition. Es verhält sich so, als ob diese Nutzergruppe den „gesparten“ Anteil an die überdurchschnittlichen Nutzer der ersten Gruppe vermietet oder verpachtet hätte.

Die nachfolgende Abbildung 3 veranschaulicht den Mechanismus:

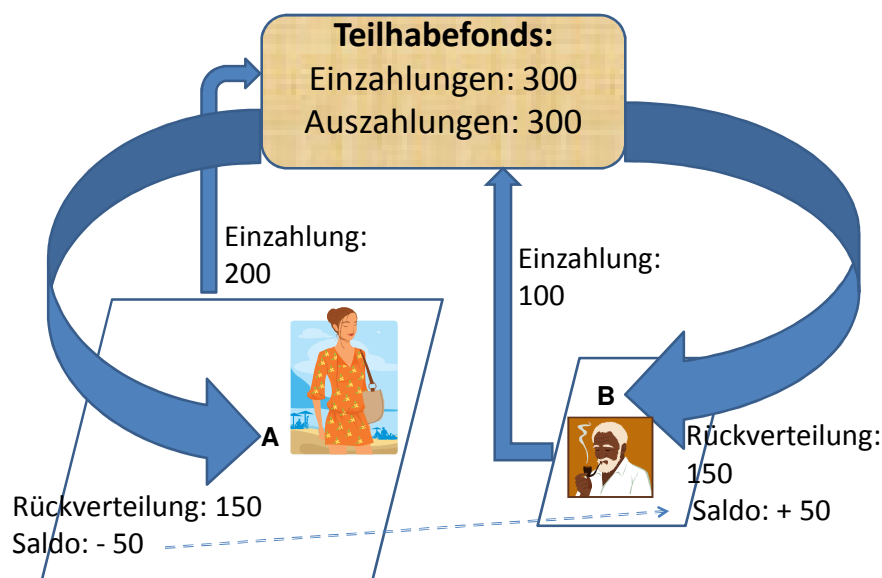


Abbildung 3: Funktionsweise des Teilhabefonds

In der obigen Abbildung 3 ist nur jeweils ein repräsentativer unter- und ein überdurchschnittlicher Nutzer dargestellt. Der überdurchschnittliche Nutzer A zahlt 200 Geldeinheiten (GE) in den Fonds ein und erhält 150 GE zurück. Der unterdurchschnittliche Nutzer B zahlt 100 GE ein und erhält 150 GE zurück. Der jeweilige Saldo kann als eine „Pachtzahlung“ oder Kompensation des überdurchschnittlichen Nutzers A an den unterdurchschnittlichen Nutzer B (der Verzicht übt) angesehen werden.

Für jede der genannten Gruppen besteht – bei vollständiger Abschöpfung der Bodenrente über den Erbbau- oder Pachtzins - ein laufender Anreiz zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden, weil auf diese Weise die Zahlungsposition noch weiter verbessert werden kann. Es wird ein sanfter Druck dahingehend erzeugt, nur so viel Fläche in Anspruch zu nehmen, wie man notwendigerweise benötigt. Dieser Anreiz nimmt einen guten Teil des Drucks, der heutzutage laufend in Richtung auf eine Neuausweisung von Baugebieten entsteht und mindert die bestehenden Suburbanisierungstendenzen. Derartige Redistributionssysteme sind für Siedlungs- und Verkehrsflächen wie auch für land- und forstwirtschaftliche Flächen denkbar. Je flächendeckender ein derartiges System eingerichtet wird, umso höher ist die Wirkung.

Bei einer flächendeckenden Anwendung über die Grenzen von Stadt und Land hinaus würde ein derartiges Redistributionsregime auch die Stadt-Land-Problematik entschärfen: Da der größte Teil der Grundrente in der Stadt generiert wird, kann das Land hiervon profitieren – und zwar umso mehr, je sparsamer auch auf dem Land mit der Fläche umgegangen wird! Das Redistributionsregime wirkt insoweit auch wie ein (ökologischer) Finanzausgleich.

4. Von der Blaupause zur Umsetzung: Ein Erwerbsfondsmodell

4.1. Das „Basismodell“

a. Maßstab: Volleigentum

Die Reaktion des Lesers auf die bisherigen Ausführungen zum Teilhabefonds liegt auf der Hand: „Sehr schön, aber ausgesprochen weltfremd und utopisch“. Wie soll die Integration in einen solchen Teilhabefonds stattfinden? Der Fonds hat zugegebenermaßen einen „bodensozialistischen Touch“ („Entkapitalisierung des Bodens“) – wer aber soll so verrückt sein, seine Grundstücke freiwillig in einen solchen Fonds einbringen? Denn freiwillig müsste die Teilnahme schon sein, da Strategien, die auf Zwang setzen, politisch und rechtlich in unserer institutionellen und politischen Umgebung wohl ausscheiden (wenngleich man im Rahmen der Finanzkrise gesehen hat, dass Vieles möglich ist, wenn die Politik mit dem Rücken zur Wand steht).

Ist die Idee also eine Totgeburt? Wir wollen zeigen, dass dies keineswegs der Fall ist. Wir möchten darstellen, dass mit entsprechend intelligenten Gestaltungen die Fondslösung für alle Beteiligten sogar attraktiver als das Volleigentum ausgestaltet werden kann. Wir erläutern nachfolgend, welche Möglichkeiten es gibt, „Win-Win-Konstellationen“ zugunsten der Spieler zu identifizieren und auszuschöpfen, um diese zu einer freiwilligen Teilnahme zu bewegen.

Bevor wir die Vorteile der Fondslösung zeigen, muss zuerst noch analysiert werden, an welchen Stellen es beim Erbbaurecht auch unabhängig vom angegliederten Fonds noch „zwickt“: Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetags sehen die Kommunen zwar die bodenpolitischen Möglichkeiten des Erbbaurechts.⁶⁸ Die Haupthindernisse stellen auf Seiten der Gemeinden jedoch die Haushaltsprobleme beim Erwerb der betreffenden Grundstücke dar. Dem kann aber durch die vorgeschlagene Fondslösung abgeholfen werden: Wir werden unten illustrieren, warum sich die Gemeinden auf eine komfortable Position zurückziehen können und gleichzeitig an bodenpolitischen Möglichkeiten gewinnen. Verglichen mit klassischen Formen der Baulandbereitstellung stellen sich die Kommunen wesentlich besser.

Bei den bauwilligen Investoren ist das wesentliche Hindernis die Bevorzugung des Volleigentums. Daher wird sich der Teilhabefonds immer am Status quo messen zu lassen haben – er muss v.a. für die Investoren mehr Vorteile als das Volleigentum bieten. Wir werden vorrechnen, dass dies im Rahmen der Fondslösung möglich ist.

b. Zweiteilung des Fonds

Dementsprechend geht es nachfolgend um eine intelligente Gestaltung der Erwerbsphase, die der Vollintegration in den Teilhabefonds nach folgendem Muster vorge-schaltet ist.

⁶⁸ Nach H. von Oefele / K. Winkler (2009): Handbuch des Erbbaurechts, a.a.O., Rz. 1.16.

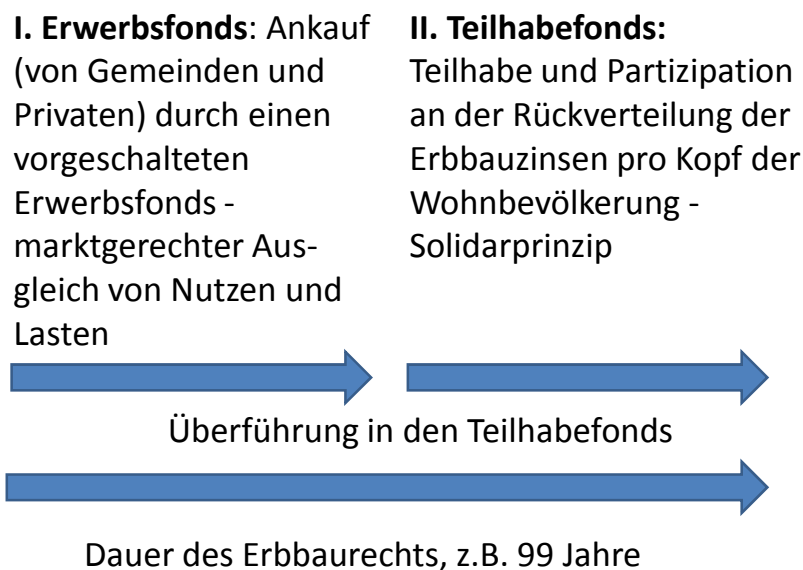


Abbildung 4: Erwerbsphase und Phase der Integration in den Teilhabefonds

Hinsichtlich des im vorangehenden Abschnitt diskutierten Teilhabefonds wird also ein Stufenplan vorgeschlagen:

- In der ersten Phase, die der Mitgliedschaft im Teilhabefonds vorgeschaltet ist, sollte ein Erwerbsfonds Grundstücke von Kommunen und Privaten ankaufen. Das Solidarprinzip findet hierbei noch keine Anwendung, da ansonsten in vielen Fällen der Anreiz zur freiwilligen Partizipation genommen würde. Zur Finanzierung des Ankaufs s. Kap. 4.2.
- Nach Abzahlung des Kaufpreises werden in der zweiten Phase die betreffenden Grundstücke in den Teilhabefonds überführt. Der Teilhabefonds basiert auf dem Solidarprinzip.

Beim Ankauf der Grundstücke durch den Erwerbsfonds stellen sich zwei Problemkomplexe:

- Praktisch wird der Ankauf durch den Erwerbsfonds über Anleihen / Kredite finanziert werden müssen (s. unten). Tilgungsanteile werden bei abnutzbaren Gegenständen des Anlagevermögens (wie Gebäude) grundsätzlich über Abschreibungen finanziert (entsprechendes gilt analog auch für die Wiedergewinnung von eingesetztem Eigenkapital). Bezogen auf das nicht abnutzbare Wirtschaftsgut

„Grund und Boden“ können jedoch keine Abschreibungen vorgenommen, die entsprechende Refinanzierung damit nicht kreierte werden.

- Um den Grundstückseigentümer zum Verkauf zu bewegen, dürften Konditionen erforderlich sein, die besser sind als die marktüblichen⁶⁹: Ein Verkäufer würde unter marktüblichen Konditionen einen Vermögenswert von z.B. 100.000 Euro (Marktwert des Grundstücks) aus der Hand geben, um den entsprechenden Gegenwert in Geld zu erhalten – er wäre in diesem Falle gegenüber der Veräußerung indifferent. Um eine Präferenz für den Verkauf auszulösen, müsste eine zusätzliche Verteilungsmasse erzeugt werden, die dem Grundstückseigentümer in Form eines entsprechend erhöhten Kaufpreises angeboten werden kann. Zu diesem Zwecke müssten Effizienzreserven aus der Verwaltung des Fonds zu heben sein (z.B. komparative Finanzierungsvorteile). Bezüglich der betreffenden Möglichkeiten und Grenzen sind noch Forschungsanstrengungen nötig. Nur so viel ist klar: Die besagte Nutzung von Effizienzreserven ist ohne eine entsprechende Masse im Fonds nicht realisierbar.

An dieser Stelle wird schon deutlich, dass die in Kap. 4.2. diskutierten Potenziale des Fonds, Effizienzreserven zu heben und in zusätzliche Verteilungsmasse zu transformieren, eine ganz entscheidende Rolle für den Erfolg des Erwerbsmodells spielt.

c. Personelle Anknüpfungspunkte

Das mit dem Teilhabefonds verfolgte Ziel besteht ausdrücklich nicht darin, den ehemaligen Eigentümern der eingebrachten Grundstücke eine Rente zu verschaffen, sondern die gleiche Teilhabe aller Nutzer an den im Fonds befindlichen Grundstücken zu sichern. Diese Zielsetzung schließt in der Teilhabephase (vgl. Abbildung 4 oben) eine Partizipation der ehemaligen Eigentümer der eingebrachten Grundstücke an den Bodenrenten aus. Dementsprechend kann durch die Einbringung eines vermieteten Grundstücks dem ehemaligen Eigentümer keine irgendwie geartete Anwartschaft auf den Teilhabefonds erteilt werden. Dies gilt umso mehr, als es sich beim Eigentümer des Grundstücks ja auch um eine juristische Person handeln kann.

⁶⁹ Damit keinem Moral hazard Tür und Tor geöffnet wird (indem beispielsweise fünf Leute in eine 40qm-Wohnung ziehen, um von der Rückverteilung zu profitieren), ist bei den eingebrachten Grundstücken die Setzung einer Belegungsobergrenze sinnvoll, ab der keine Rückverteilung mehr stattfindet. Auf diese Weise lässt sich auch das Rückverteilungsvolumen durch den Fonds gut planen und steuern.

Um die ehemaligen Eigentümer dennoch zur Übertragung ihrer Rechte zu veranlassen, muss ein Ankauf durch den Erwerbsfonds erfolgen. Mit dem Ankauf werden die zukünftigen Renten des Grundstücks bezahlt – insoweit partizipieren die ehemaligen Eigentümer (natürliche wie juristische Personen) der Grundstücke während der Erwerbsphase (anders als in der Teilhabephase) noch von den Bodenrenten. Die Erwerbsphase folgt insoweit anderen Gesetzmäßigkeiten als die Teilhabephase.

In das Teilhaberegime sind dem bodenreformerischen Grundgedanken entsprechend nur natürliche Personen in ihrer Funktion als Nutzer der Wohngrundstücke bzw. deren Haushalte eingebunden. Diese erhalten die Rückverteilung der Bodenrenten.

Hinsichtlich des Rechtskleides des Erwerbsfonds kann man sich mehr Flexibilität als beim Teilhabefonds vorstellen: Seine Aufgabe ist letztlich die Dotierung des Teilhabefonds durch die eingebrachten Grundstücke. Die Möglichkeiten, die Dotierung von Stiftungen steuerlich geltend zu machen und hierdurch zusätzliche Verteilungsmasse zu generieren, müssten detailliert untersucht werden. Hier könnte jedoch beachtliches Potenzial stecken. Damit einhergehend kommt eine Reihe von rechtlichen Möglichkeiten in Betracht: Denkbar ist der gesamte Reigen von der Betätigung in einem privatwirtschaftlichen Rechtskleid bis hin zum Sondervermögen der öffentlichen Hand (möglicherweise auch als Tochter der Stiftung). Darüber, welche Formen am günstigsten sind, muss die Forschung noch Aussagen treffen.

Die untenstehende Abbildung 5 soll die personelle Anknüpfung im Teilhabefonds noch einmal verdeutlichen.

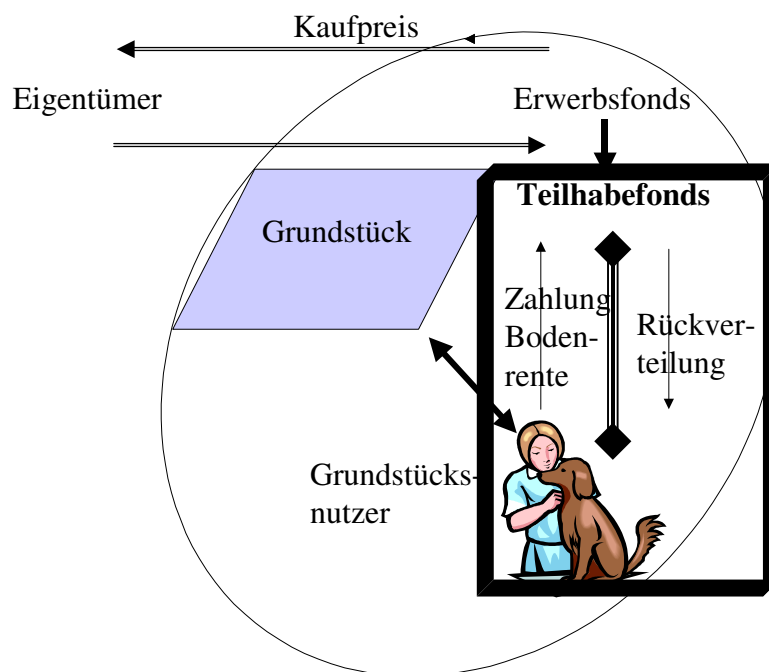


Abbildung 5: Grundstücksnutzer als Nutznießer des Teilhabefonds

d. Ausgleich widerstreitender Interessenskonstellationen

Wir wollen das Modell des Erwerbsfonds nachfolgend anhand von zwei typischen Konstellationen behandeln:

- In der ersten Konstellation erwirbt der Erwerbsfonds *unbebauten Grund und Boden* von Privaten oder Gemeinden, die z.B. Grundstücke im herkömmlichen (klassischen) Wege als Bauland entwickelt haben, zum Verkehrswert. Sodann werden private Investoren gesucht und Erbbaurechte ausgegeben.
- In der zweiten kauft der Erwerbsfonds den Grund und Boden *eines bebauten Grundstücks* (ebenfalls zum Verkehrswert) an. Verkäufer kann eine Gemeinde sein, die z.B. im Wege der Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 27 BauGB) an das Eigentum an einem bebauten Grundstück gekommen ist oder kommunales Eigentum veräußert, wobei sie aus sozialen Gründen im Eigentum der Wohnungsbestände bleiben möchte. Als Verkäufer kommen jedoch auch Private infrage. In allen diesen Fällen wird vom Fonds an die bisherigen Eigentümer ein Erbbaurecht ausgegeben; der Verkäufer des Grund und Bodens kann diesen als Erbbauberechtigter weaternutzen.

Die Politik des Fonds richtet sich konsequent auf eine möglichst weitgehende Diversifizierung aus. Dabei werden bewusst auch „Zitronen“ angekauft – allerdings nur zu dem dann entsprechend geringen Verkehrswert (Näheres s. in Kap. 4.2.). Private Fonds würden einen Bogen um derartige Grundstücke machen. Der Erwerbsfonds hingegen sollte aus Gründen des Gemeinwohls versuchen, die betreffenden Grundstücke bzw. ihre Umgebung wieder in Wert zu setzen. Insbesondere bei Rückbaumaßnahmen wären Zuschüsse der öffentlichen Hand förderlich, da insoweit durch den Fonds externer Nutzen produziert wird. Hinsichtlich der Details besteht ebenfalls noch Forschungsbedarf.

Zum Zwecke der Inwertsetzung der Grundstücke arbeitet der Fonds auch intensiv mit den regionalen und lokalen Planungsbehörden zusammen: Je besser und abgestimmter Management und Planung, umso höher der Wert der Grundstücke im Fonds. Abgesehen von der bewusst in Kauf genommenen Ausnahme der aufgekauften „Zitronen“ (die natürlich zu einem möglichst geringen Preis erworben oder deren wirtschaftliche Nachteile durch die öffentliche Hand kompensiert werden sollten) betreibt der Fonds also ein konsequentes Wertmanagement: So werden die Erbbauzinsen gepoolt; diese werden zudem laufend marktgerecht nach Maßgabe der Bodenwertsteigerungen angepasst. Somit wird ein hochwertiger und sicherer Strom von Cash Flows generiert.

Vor diesem Hintergrund können wir nun die Problematik der Anreizstrukturen für die Beteiligten an diesem Modell angehen. Bei der Gestaltung des Fondsmodells gilt immer der Grundsatz, dass sich die propagierte Lösung an den aktuell gängigen, mit Volleigentum verbundenen Handlungsmustern messen lassen muss – sie muss am Ende finanziell mindestens so attraktiv sein wie diese.

Betrachten wir zunächst eine verkaufende Kommune:

- Diese kann im Wege der klassischen Baulandbereitstellung die Grundstücke zum Verkehrswert an den Fonds veräußern. Die Kommune verfügt sofort über den Kaufpreis und hat damit die Kosten der Baulandbereitstellung abgedeckt. Zudem ist sie das Risiko, Bauherren zu finden und eventuell auf den Grundstücken sitzen zu bleiben, los.

- Die Gemeinde kann beispielsweise auch Grund und Boden an den Fonds verkaufen und das Eigentum an aufstehenden Wohnungen zurückbehalten. Hierdurch kann sie nach wie vor Einfluss auf die Gestaltung von Wohnbedingungen und Mieten nehmen. In bestimmten Fällen kann der Fonds auch eine interessante Alternative zu Sale-and-Lease-Back-Gestaltungen sein. Dabei ist zu gewärtigen, dass der hier diskutierte gemeinwirtschaftlich orientierte Bodenfonds ein höheres Vertrauen bei den Kommunen und auch den Gemeindebürgern genießen dürfte als ein auf Rentabilität „getrimmter“ privatwirtschaftlich arbeitender Fonds – der sich womöglich noch in der Hand irgendwelcher „Heuschrecken“ befindet. Bei der vorgeschlagenen Lösung kann – anders als bei privaten Investoren - eine weitgehende Interessenkonvergenz zwischen dem Fonds und der Kommune angenommen werden: Beiden liegt an einer Aufwertung der Grundstücke und an einem langfristigen konfliktfreien Zusammenwirken, was auch die Kooperation im Bereich der Planung befördert.⁷⁰

Für einen verkaufenden Privatmann ergeben sich im Vergleich zur verkaufenden Kommune keine strukturellen Besonderheiten. Relevant ist, dass er den Verkehrswert erzielt – möglicherweise kann der Verkaufswille noch durch ein über den Verkehrswert hinausgehendes „Plus“ stimuliert werden.

Problematischer verhält es sich möglicherweise mit den Erbbauberechtigten, wenn diese ihre Position mit Volleigentum vergleichen. Die nachfolgenden Ausführungen sind in der untenstehenden Tabelle 4 mit einem Zahlenbeispiel illustriert. Speziell für die Kalkulation des Barwertes der Erbauzinsen wurde von einem (im Zeitablauf von angenommen 30 Jahren Abzahlungsphase gleich bleibenden) Zinssatz von 4,50 % und ebenso hohen Bodenwertsteigerungen ausgegangen, an die der Erbbauzins laufend angepasst wird. Von der Existenz (unterschiedlicher) Risikoprämien wird abstrahiert. Ferner wurde aus Vereinfachungsgründen zunächst unterstellt, dass die geforderten Kredit- und Anlagezinsen dem Marktzinssatz entsprechen, so dass die jeweiligen Barwerte für die Finanzierungen und Anlagen nicht von den Ausgabebeträ-

⁷⁰ Auch hier liegt ein – ordnungspolitischer – Grund dafür, warum der Fonds eine unabhängige Stiftung sein sollte. Bei der Kooperation mit privaten Fonds – wo diese Interessenkonvergenz natürlich auch bis zu einem gewissen Grade besteht – herrscht immer eine erhöhte Gefahr, dass private Partikularinteressen die Planung zweckentfremden könnten (z.B. dann, wenn der Fonds in einen Konzern eingebunden ist).

gen von je 100.000 Euro abweichen. Anlage- und Kreditzinssatz werden ebenfalls als identisch unterstellt. Der Einfachheit wegen wurde von jeglichen Informations- und Transaktionskosten abgesehen. Steuerliche Aspekte werden ebenfalls noch nicht beachtet. Es wird von Preisstabilität ausgegangen. Vor dem Hintergrund dieser einstweilen noch restriktiven Annahmen ergibt sich folgendes:

- Ein privater Investor, der sein Gebäude auf einem Erbbaurechtsgrundstück erstellt (nachfolgend: „Typ A“), hat zunächst einmal den Vorteil eines kapitalfreien Zugangs zu Grund und Boden. Dieses Argument wiegt v.a. in Hochpreisregionen und bei angespannter Liquidität. Zudem hat er bezüglich des Grund und Bodens keine Tilgungen zu leisten (die ja nicht durch Abschreibungen gegenfinanziert sind). Allerdings handelt es sich hierbei nur um Liquiditätsvorteile. Verglichen mit dem kreditfinanzierten Erwerb von Eigentum am Grundstück ergibt sich beim Erbbaurecht jedoch ein Barwert-Nachteil (in der untenstehenden Rechnung: 30.000 Euro): Während der Schuldendienst beim unterstellten Annuitätendarlehen im Laufe der Zeit gleich bleibt und die im Rahmen der Annuitäten gezahlten Zinsen sogar sinken, steigen die Erbbauzinszahlungen (die annahmegemäß an die Bodenwertsteigerungen gekoppelt sind) laufend an. Die Kapitalisierung der in der Zukunft zu zahlenden Erbbauzinsen kann diese Scherenbewegung nicht ohne Weiteres kompensieren. Auch der Umstand, dass der Erbbauberechtigte in den Erbbauzinsen keine Tilgungen auf Grund und Boden leisten bzw. den Erwerb des Grund und Bodenanteils an der Immobilie nicht mit Eigenkapital unterlegen muss, wirkt sich nicht so schwer aus, dass es das genannte Ergebnis umkehren könnte. Es bedarf also eines zusätzlichen Anreizes, der den wirtschaftlichen Nachteil des Erbbaurechts überkompensiert.
- Ähnlich verhält es sich mit Typ B, der dadurch charakterisiert ist, dass er sein Grundstück an den Fonds verkauft, es aber weiterhin als Erbbauberechtigter zusammen mit dem aufstehenden Gebäude nutzt. Er bekommt zwar einen marktgerechten Preis für das Grundstück (Annahme: 100.000 Euro), die er zum marktüblichen Zinssatz z.B. in langlaufenden Bundesanleihen anlegen kann. Während die Zinsen aus der Anlage im Wesentlichen unverändert bleiben, bezahlt er jedoch einen – im Laufe der Zeit – immer höheren Erbbauzins. Per Saldo würde dies für Typ B ein ebenso schlechtes Geschäft wie für Typ A bedeuten: Der Barwert der gezahlten Erbbauzinsen übersteigt vorliegend den Barwert der Anlage ebenfalls

(wie bei Typ A) um 30.000 Euro. Damit bedarf es auch hier einer entsprechend hohen Kompensation.

| Erwerbsphase | Typ A | Typ B |
|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1. Erbbauberechtigter | Barwerte: | Barwerte: |
| Berechtigter zahlt: | Erbbauzins: - 130.000 | Erbbauzins: - 130.000 |
| und spart / erhält: | spart Annuität: + 100.000 | Anlage: + 100.000 |
| Nachteil Erbbaurecht: | Differenz: - 30.000 | Differenz: - 30.000 |
| Kompensation | Kompensation: 30.000 | Kompensation: 30.000 |
| Saldo: | Saldo: 0 | Saldo: 0 |
| 2. Erwerbsfonds | Barwerte: | Barwerte: |
| Umsatzerlöse: | Erbbauzins: 130.000 | Erbbauzins: 130.000 |
| ./.. Finanzierung: | Kredite / Wertp. - 100.000 | Kredite / Wertp. - 100.000 |
| = Vorl. Barwertdiff.: | Barwertdiff.: 30.000 | Barwertdiff.: 30.000 |
| ./.. Kompensation | Kompensation: - 30.000 | Kompensation: - 30.000 |
| = Saldo Barwerte | Saldo Barwerte: 0 | Saldo Barwerte: 0 |
| 3. Vergleich | Barwert Kredit: - 100.000 | Opportunitätsko.: - 100.000 |
| Mit Volleigentum. | Barwert Grund: + 100.000 | Barwert Grund: + 100.000 |
| | Summe: 0 | Summe: 0 |

Tabelle 4: Vergleich des Erbbaurecht-Erwerbmodells mit Volleigentum⁷¹

Im obenstehenden Beispiel, dessen Berechnungsgrundlagen im Anhang detailliert tabellarisch ausgeführt sind, erwirtschaftet der Fonds zunächst sowohl mit Typ A wie mit Typ B Erbbauzinsen i.H. eines Barwertes von 130.000 Euro, denen ein Barwert der Finanzierung von 100.000 Euro gegenübersteht. Der Vorteil des Fonds entspricht dabei exakt dem Nachteil der Erbbauberechtigten. Durch eine Ausschüttung der Überschüsse (Barwert: 30.000 Euro) an die Erbbauberechtigten kann dieser Nachteil ausgeglichen werden. Die Rückzahlungen belaufen sich somit – anders als im Teilhabefonds (2. Stufe) nicht auf die gesamten von den Erbbauberechtigten als Erbbauzins in den Fonds eingezahlten Beträge (Barwerte 130.000 Euro jeweils für Typ A und B); statt dessen wird lediglich der Nachteil kompensiert, den derjenige Grundstücksnutzer hat, der sich auf das Erbbaurecht anstatt auf Volleigentum einlässt. Der Erbbauberechtigte wird hierdurch dem Volleigentümer wirtschaftlich gleichgestellt. Die restlichen Beträge (hier: Barwert 100.000 Euro) verbleiben im Erwerbsfonds und

⁷¹ Die zugrundeliegenden Excel-Tabellen sind im Anhang abgedruckt. Interessenten können die Berechnungsdetails (im Excel-Format) vom Verfasser auf Nachfrage erhalten. E-Mail-Adresse: d.loehr@umwelt-campus.de

werden von diesem zur Tilgung der Kaufpreisschuld bzw. zum Schuldendienst verwendet.

Die Möglichkeit, am Teilhabefonds zu partizipieren, stellt für den durchschnittlichen Nutzer keinen Vermögenswert dar (wohl aber für einen unterdurchschnittlichen Nutzer); den zurückverteilten Überschüssen stehen beim durchschnittlichen Nutzer ja in gleicher Höhe die Zahlungen in den Teilhabefonds (die Erbbauzinsen sind ja fortlaufend weiter zu entrichten) gegenüber. Aus diesem Grunde wurde die Partizipationsmöglichkeit am Teilhabefonds bei der vorliegenden Kalkulation außer Betracht gelassen.

4.2. Finanzierung und Hebung von Effizienzreserven

Blickt man auf die obige Tabelle 4, so wird schnell klar, dass es sich um ein Nullsummenspiel handelt: Insgesamt werden unter den gegebenen Annahmen in der obigen Tabelle die Vermögenswerte zwischen den „Spielern“ nur neu verteilt, ohne dass zusätzliche Werte geschaffen würden oder jemand am Ende besser gestellt wäre als zu Beginn. Zudem wurde von Verwaltungskosten abgesehen, die eine gewichtige Rolle spielen dürften (ebenso wurde jedoch auch von den Nebenkosten der Kreditaufnahme abstrahiert). Wenn „der Kuchen“ also nur anders verteilt, aber nicht größer gemacht wird, stellt sich aber die Frage nach der allokativen Sinnhaftigkeit der Konstruktion. Weil niemand in der obigen Berechnung mehr Vorteile hat als bei Volleigentum (würde man Transaktionskosten etc. berücksichtigen, ergäben sich sogar deutliche Nachteile), bestünde für die Beteiligten unter den dargestellten Voraussetzungen kein Grund, vom Volleigentum abzurücken.

Der Kuchen kann jedoch durchaus auf der Basis der dargestellten Konstruktion vergrößert werden, indem - über den Überschuss des Barwerts der Erbbauzinsen (130.000 Euro) über den Barwert der Finanzierung (100.000 Euro) hinaus - noch weitere Effizienzgewinne erzielt werden, welche die Verwaltungskosten überkompensieren. Diese Effizienzgewinne beziehen sich sowohl auf die Rendite als auch auf das Risiko. Von herausragender Bedeutung für die Realisierung dieser Effizienzgewinne

ist wiederum die Größe und die Bestückung des Fonds. Eine bestimmte kritische Masse (mindestens 3 bis 4 Mio. Euro Erbbauzinsvolumen, s. oben) ist nötig, um

- Degressionseffekte bei den Verwaltungskosten des Fonds ausschöpfen zu können,
- über regionale und objektbezogene Diversifikationseffekte die Rendite-Risiko-Relation wesentlich besser als bei einer individualisierten Anlage darzustellen.

Als individualisiertes Objekt ist eine Immobilie heutzutage – in Abhängigkeit von der Region – möglicherweise alles andere als eine sichere Anlage. Dieses Problem wird durch das Pooling beseitigt – die Cash Flows bekommen eine gänzlich andere Qualität als bei individueller Vermietung oder Verpachtung.

Schließlich kann der Fonds auch noch Finanzierungsvorteile nutzen:

- Insbesondere gegenüber Typ A können komparative Vorteile bei der Finanzierung des Bodenerwerbs erzielt werden. Typ A müsste nämlich ohne Erbbaurecht als Privatmann einen Kredit für den Erwerb auch des Grundstücks aufnehmen, was zusätzliche Anforderungen an das eingebrachte Eigenkapital stellt. Zudem dürfte er generell schlechtere Konditionen bekommen als unser Erwerbsfonds. Dieser komparative Vorteil kann – in Abhängigkeit von der Bonität, der Besicherung und dem immanenten Risiko des Fonds (s. unten mehr) möglicherweise in einem Bereich von 50 Basispunkten verortet werden.
- Der Fonds kann sich anfänglich durch Kredite refinanzieren. Bei mehr Masse ist auch die Emission von Anleihen denkbar. Durch die Verbriefung und Handelbarkeit kann der zu zahlende Zins noch einmal gedrückt werden (besichert durch die im Bestand befindlichen Grundstücke, also „Asset Backed Securities“ - ob dies bei der hier favorisierten Stiftungskonstruktion rechtlich unbedenklich ist, wäre zu untersuchen).⁷² Außerdem könnten Anleihen unterschiedlicher Laufzeit ausgegeben werden, so dass mit den Rückzahlungen der Anleihen die Tilgung eines entsprechenden Kredites nachgebildet werden kann.⁷³ Anders als bei einem Lang-

⁷² Die Strukturierung der Asset Backed Securities könnte mit Hilfe von begleitenden Geschäftsbanken geschehen.- Der notwendige rechtliche Rahmen müsste noch ausgelotet werden.

⁷³ Auch bezüglich der rechtlichen Restriktionen bei der Bereitstellung solcher Sicherheiten besteht Forschungsbedarf.

friskredit könnte ein Fonds dabei die Zinsstrukturkurve ausnutzen, wonach im Kurzfristbereich im Normalfall der Zinssatz geringer als im Langfristbereich ist.

- Schließlich ist bei erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen das Eigenkapital das teuerste Kapital. Diese Kosten werden wegen der nicht erwerbswirtschaftlichen Orientierung des Erwerbsfonds im Grundsatz gespart. Dies würde umso mehr gelten, wenn nicht nur der Teilhabe-, sondern schon der Erwerbsfonds als Stiftung geführt würde (was hinsichtlich des Nutzens aber noch zu prüfen wäre) – schon, weil es keine Eigentümer gäbe, fielen dann keine Eigenkapitalkosten an.
- Schließlich ist daran zu denken, dass im Zuge der Dotierung des Teilhabefonds durch den Erwerbsfonds steuerliche Möglichkeiten (z.B. des Spendenrechts) genutzt werden. Details würden jedoch den Rahmen dieser Abhandlung sprengen.

Insgesamt ergeben sich also eine Reihe von Möglichkeiten, um „den Kuchen“ wachsen zu lassen und über ein „Nullsummenspiel“ hinauszugehen. Die Höhe der Effizienzreserven ist der zentrale Punkt bei der Frage, ob ein Erwerbsfonds erfolgreich arbeiten kann. Auch hier sei auf den bestehenden Forschungsbedarf verwiesen.

4.3. Mietwohngrundstücke, unternehmerisch genutzte Grundstücke

Bislang wurde in den Ausführungen von einem Zusammenfallen von Nutzung und Eigentum an den Wohngrundstücken als Regelfall ausgegangen. Tatsächlich lebt bislang jedoch die Mehrzahl der deutschen Bevölkerung in Mietwohnungen (auch, wenn sich dies als Folge der hier vorgeschlagenen Reform ändern dürfte). Beim Wohnen zur Miete fallen definitionsgemäß Nutzung und Eigentum auseinander. Die Einbeziehung findet nach den in Kap. 4.1. dargestellten Grundsätzen statt: Der Eigentümer wird durch einen attraktiven Preis zum Verkauf des Grundstücks bewegt, erwirbt aber keine „Anwartschaften“ auf den Teilhabefonds. Einbezogen werden nur die jeweiligen Nutzer der Grundstücke (unabhängig davon, ob es sich um selbstgenutzte oder gemietete Immobilien handelt).

Gewerbegrundstücke können und sollen in den Erwerbsfonds nach ähnlichen Grundsätzen einbezogen werden. Anders als den Verkäufern von Mietwohngrund-

stücken wird jedoch Verkäufern von Gewerbegrundstücken in dieser Eigenschaft selbst dann keine Partizipationsmöglichkeit am Teilhabefonds gegeben, wenn sie das verkaufte Grundstück weiterhin unternehmerisch nutzen: Vom Teilhabefonds sollten nämlich gemäß dem bodenreformerischen Ausgangsgedanken nur natürliche Personen profitieren, und zwar idealerweise (nach genossenschaftlichem Vorbild) die Nutzer nach Köpfen. Dies legt den Anknüpfungspunkt „Wohnbevölkerung“ (die ökonomisch gesehen einen Teil der Haushalte darstellen) für die Rückverteilung nahe und bedeutet, dass unternehmerisch genutzte Grundstücke grundsätzlich vom Rückverteilungsmechanismus im Teilhabefonds ausgeschlossen sein sollten (vgl. die Ausführungen in Kap. 4.1.).

Daher muss ein „Ankauf“ sowohl der Mietwohn- als auch der Gewerbegrundstücke durch den Erwerbsfonds erfolgen. Allerdings hat auch der Unternehmer oder Vermieter in seiner Funktion als Erbbauberechtigter gegenüber dem Volleigentum einen Barwertnachteil (würde man die Daten von Tabelle 4 zugrundelegen, wären dies 30.000 Euro). Zumindest während der Erwerbsphase tut daher auch hier eine Kompensation Not, entweder in Gestalt eines erhöhten Kaufpreises oder einer partiellen Rückverteilung der vereinnahmten Erbbauzinsen. Diese attraktiven Konditionen für den Verkäufer sind auch mit Blick darauf gerechtfertigt, dass die betreffenden Grundstücke den Wert der Fonds (sowohl des Erwerbs- wie des Teilhabefonds) erhöhen: Die Zahlungsströme in die Fonds sind nicht nur ergiebiger, sondern auch besser diversifiziert.

Andererseits ist speziell bei Gewerbegrundstücken, aber auch bei als Renditeobjekte genutzten Wohngrundstücken zu erwarten, dass die „Eigentumsideologie“ eine weniger große Rolle spielt als insbesondere bei selbstgenutzten Wohngrundstücken. Zudem kommt Liquiditätsaspekten mehr Gewicht zu. Sowohl die größere Nüchternheit im Kalkül als auch abweichende finanzielle Bedarfssituation dürfte dahingehend wirken, dass die Preisvorstellungen solcher Verkäufer in Grenzen bleiben, die das Objekt später als Erbbauberechtigte zu nutzen gedenken.

Wie dem auch sei: Durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Erbbauzinsen, die zumindest bei unternehmerisch genutzten Grundstücken möglich ist, bekommt das Ar-

rangement zusätzliche Verteilungsmasse (die freilich in Abhängigkeit von der steuerlichen Situation des Erbbauberechtigten unterschiedlich hoch ist). Die diesbezüglichen Möglichkeiten und Grenzen bedürfen noch eingehenderer Untersuchungen.

Auch land- und forstwirtschaftliche Flächen könnten prinzipiell wie gewerbliche behandelt und in die Fonds einbezogen werden. Für die Einbeziehung in den Erwerbsfonds gelten die auf Gewerbegrundstücke bezogenen obigen Ausführungen analog.

4.4. Grundstücke in Problemregionen

Was aber soll mit Grundstücken in Problemregionen geschehen? Hierbei handelt es sich um Grundstücke, die unterdurchschnittlich an Wert gewinnen oder sogar an Wert verlieren. Wir haben diese Grundstücke bereits oben ein wenig „flapsig“ als „Zitronen“ bezeichnet. Das Dilemma kann relativ einfach aufgelöst werden, indem ein entsprechend geminderter Kaufpreis für die betreffenden Grundstücke gezahlt wird. Liegt der Erwerb in öffentlichem Interesse, sind zudem Zuschüsse durch die öffentliche Hand denkbar.

Soweit es sich um Selbstnutzer handelt, erhalten diese zwar einen entsprechend geminderten Kaufpreis. Andererseits dürften – nach Abschluss der Erwerbsphase - die Einzahlungen der Nutzer der Zitronengrundstücke unter dem Durchschnitt liegen, so dass sie aus dem Rückverteilungsmechanismus profitieren würden.

5. Weiterer Forschungs- und Regelungsbedarf

Oben wurde nur ein grober Rahmen dargestellt – längst sind nicht alle Fragen beantwortet und alle Zweifel ausgeräumt. Der Teufel steckt wie immer im Detail. In den Ausführungen oben wurde schon der eine oder andere Hinweis auf weiteren Forschungs- und Regelungsbedarf gegeben, was nachfolgend noch weiter ergänzt werden soll. Dabei sind die nachfolgend genannten Punkte nicht als vollzählig und abschließend, sondern als beispielhaft aufgezählt zu verstehen.

a. Rechtliche Aspekte

Grundlage des Erbbaurechts ist das Erbbaurechtsgesetz vom 23.11.2007⁷⁴, das die Erbbaurechtsverordnung vom 15. Januar 1919, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.6.1998⁷⁵ ablöst. Mit dieser Änderung bzw. Klarstellung der Rechtsnatur wurde jedoch keine inhaltliche Reform verbunden, wengleich hierfür genügend Handlungsbedarf bestanden hätte.⁷⁶

- Immerhin wurden mit den bisherigen Reformen auf dem Weg zu einer attraktiveren Gestaltung des Erbbaurechts schon wichtige Teilstrecken zurückgelegt. Soweit in der Vergangenheit für die Bevorzugung von Volleigentum Finanzierungsnachteile verantwortlich waren, dürften diese durch die jüngsten Reformen des Erbbaurechts weitgehend beseitigt sein. Die Änderungen der letzten Reform der Erbbaurechtsverordnung bzw. der Einführung des Erbbaurechtsgesetzes führten auch dazu, die Beleihungsfähigkeit des Erbbaurechts zu stärken. Dies geschah v.a. durch das Verbot auflösender Bedingungen (§ 1 Abs. 4 ErbbauRG) und den Ersatz derartiger Bedingungen durch das Institut des Heimfallrechts (§ 2 Nr. 4, §§ 3, 4, 32, 33 ErbbauRG). Hierdurch wurde ein plötzliches, unvorhersehbares Erlöschen des Erbbaurechts ausgeschlossen und eine stabile Grundlage für einen berechenbaren Zeitraum geschaffen. Für den Fall des Erlöschens des Erbbaurechts durch Zeitablauf und für den Heimfall wurden Sicherungen der Grundpfandrechtsgläubiger geschaffen (§§ 29, 33 ErbbauRG). §§ 2 bis 8, ergänzt durch § 27 Abs. 1 S. 2 und § 32 Abs. 1 S. 2 ErbbauRG eröffnen die Möglichkeit, über den gesetzlichen Inhalt hinaus mit dinglicher Wirkung den Inhalt des Erbbaurechts vertraglich festzulegen. § 10 ErbbauRG fördert die Beleihbarkeit durch die zwingend vorgeschriebene erste Rangstelle des Erbbaurechts (s. aber § 10 Abs. 2 ErbbauRG). Das Erbbaurecht bleibt auch in der Zwangsversteigerung des Grundstücks bestehen (§ 25 ErbbauRG). Auch der Erbbauzins ist „versteigerungsfest“ (§ 9 Abs. 3 ErbbauRG).⁷⁷

⁷⁴ BGBl. 2007, S. 2614.

⁷⁵ BGBl. 1998 I, S. 1242.

⁷⁶ H. von Oefele / K. Winkler (2008): Handbuch des Erbbaurechts, a.a.O., Rz. 1.3 und 1.17

⁷⁷ Ebenda, Rz. 1.9-1.11.

- Die bisherigen Reformen sind jedoch noch nicht ausreichend. Das Regelwerk ist noch zu kompliziert, eine Reduzierung der Informations- und Transaktionskosten über eine höhere Standardisierung des Erbbaurechts wäre wünschenswert: Zwar hat das Erbbaurecht Sachenrechtscharakter mit Eigentumsfunktion. Dennoch lässt es eine Vertragsfreiheit zu, wie sie sonst nur dem Schuldrecht eigen ist. Hierin besteht allerdings nicht nur eine Stärke, sondern auch eine Schwäche des Erbbaurechts. Es ist zu vermuten, dass die weit verbreitete Bevorzugung des Volleigentums auch darin begründet liegt, dass die (nicht zuletzt auch von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ausgearbeiteten) Musterverträge zum Erbbaurecht oftmals komplex, schwer verständlich und lang sind. Es werden dabei nämlich nicht nur die ohnehin schon weiten Möglichkeiten der dinglichen Inhaltsregelungen voll ausgeschöpft, sondern dazu noch schuldrechtlich alles für den Ausgeber wünschbare zusätzlich geregelt. Ein wesentlicher Grund, warum Erbbaurechte als gegenüber dem Volleigentum als inferior betrachtet werden, ist auch das Geflecht an Nutzungsaufgaben, welche die (wirtschaftliche) Freiheit der Erbbauberechtigten einengen und das Vertragswerk verkomplizieren. Sinnvoll wäre es, die dinglichen Inhaltsvereinbarungen durch gesetzliche Inhaltsregelungen mit Änderungsvorbehalt zu ersetzen; Erweiterungen des dinglichen Inhalts könnten durch schuldrechtliche Vereinbarungen vorgenommen werden. *„Hierdurch würden nicht nur einfachere Musterverträge erreicht, sondern auch dem Bauwilligen das Gefühl gegeben, dass er ein unkomplizierteres Bauwerkseigentum erwirbt.“*⁷⁸ Diesbezüglich besteht also noch gesetzlicher Reformbedarf, der zwar dem Erbbaurecht nicht die Flexibilität nehmen, aber eine höhere Vereinheitlichung und mehr Vereinfachung bewirken sollte. Würde unserem Ansinnen stattgegeben, sollten die besagten Änderungsvorbehalte durch den Bodenfonds sehr sparsam ausgenutzt werden. Im vorliegenden Kontext erweisen sich die Änderungsvorbehalte jedoch auch als notwendig, um das Fondsmodell (bestehend aus dem Erwerbs- und dem Teilhabefonds) an das Vertragswerk koppeln zu können. Wenn – wie vorliegend propagiert – das Erbbaurecht vereinfacht und möglichst liberal, d.h. unter weitestgehendem Verzicht auf Nutzungsaufgaben etc. ausgestaltet wird, bestünde insoweit kein Grund mehr für die Bevorzugung von Volleigentum.

⁷⁸ Ebenda, Rz. 1.20.

- Im Jahre 1991 veröffentlichte das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V., Bad Boll, mit Blick auf Kommunen in den Neuen Bundesländern einen Mustervertrag zum Erbbaurecht, in dem viele der hier geäußerten Ideen aufgenommen wurden.⁷⁹ Dieser Vertrag wäre auf Aktualität und Ergänzungsbedarf zu überprüfen (z.B. bezüglich der mittlerweile entfallenen Genehmigungsnötigkeit von Anpassungsklauseln) und ggfs. um das hier vorgestellte Erwerbsmodell zu ergänzen.
- Darüber hinaus wurde auf die Reformbedürftigkeit des – sozialpolitisch motivierten - § 9a ErbbauRG hingewiesen, der einer (aus Effizienzgründen notwendigen) Vollabschöpfung der Grundrente entgegensteht. Andererseits ist eine Vollabschöpfung der Grundrente über den Erbbauzins aus sozialen Gründen nur bei Kombination mit einem Rückverteilungsmodell vertretbar. Zu überprüfen wäre auch, inwieweit die diskutierten Möglichkeiten der Vollabschöpfung des Erbbauzinses bzw. seiner Anpassung an die Steigerungen der Bodenrente in das Erbbaurechtsgesetz aufgenommen werden können.
- Es wären für den Teilhabe- und den Erwerbsfonds vertragliche Rahmenwerke zu schaffen.
- Der Teilhabefonds sollte am besten als Stiftung ausgestaltet werden; hinsichtlich des Erwerbsfonds wäre noch nach der optimalen Lösung zu suchen – möglicherweise wäre ein Sondervermögen der öffentlichen Hand angemessen. Unabhängig davon, wie das Ergebnis lauten mag: Es ist nicht zu erwarten, dass die Beteiligten die gesamte Konstellation überblicken und beurteilen können. Zu überdenken wäre daher mit Blick auf den Erwerbsfonds, inwieweit eine Gewährträgerhaftung oder ähnliche Garantien der öffentlichen Hand eine Rolle spielen können. Dies dürfte allerdings mit europäischem Recht kollidieren, wenn hierdurch der Wettbewerb zu privaten Grundstücksfonds verzerrt wird. Hier gilt es, praktikable Lösungen zu finden.

b. Ökonomische Aspekte

Aus ökonomischer Sicht wären die Grenzen der Win-Win-Gestaltungen auszuloten, indem verschiedene Parameter (wie Bodenpreissteigerungen, Kreditlaufzeit, Zinshö-

⁷⁹ Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten – Muster eines Erbbaurechtsvertrages, a.a.O.

he und -änderungen, weitere Steuereffekte etc.) variiert und Transaktionskosten ausdrücklich berücksichtigt werden. Diese Grenzen würden dann auch das Potenzial des Modells bezeichnen bzw. den Umfang markieren, bis zu dem sich das Modell maximal ausdehnen lässt.

Die in Tab. 4 überblicksartig und im Anhang noch weiter ausgeführten groben Berechnungen basieren auf Barwerten. Es wäre jedoch zu überprüfen, ob auch im Zeitverlauf liquiditätsmäßige Belastungsunterschiede gegenüber dem Volleigentum in einer Größenordnung auftauchen, die die Akzeptanz des Modells gefährden.

c. Einbeziehung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke in den Teilhabefonds als Sonderproblem

Bezogen auf den Teilhabefonds wären noch Untersuchungen über die finanziellen Effekte und die Lenkungswirkungen anzustellen:

- Einerseits würden die land- und forstwirtschaftlichen Flächen deutlich weniger Grundrente pro qm als die baulich nutzbaren Siedlungs- und Verkehrsflächen abwerfen. Würden die Flächen in den Teilhabefonds integriert, käme es auf den Quadratmeter eingebrachter Fläche bezogen zu einem Finanztransfer zugunsten der einbezogenen Land- und Forstwirte. Andererseits benötigt die land- und forstwirtschaftliche Nutzung wesentlich mehr Fläche als die Nutzung zu Siedlungs- und Verkehrsflächen, was in die entgegengesetzte Richtung wirkt.

Vermutlich ist der Nettoeffekt dennoch für die Land- und Forstwirte deutlich positiv – das müsste jedoch detaillierter untersucht und quantifiziert werden.

- Auch müssten die Auswirkungen auf die Wirtschaftsformen ins Auge genommen werden – z.B. dahingehend, ob durch den Druck eines marktgerechten Pachtzinses einer aus ökologischen Gründen unerwünschten weiteren Intensivierung Vorschub geleistet wird (ich halte dies nicht für wahrscheinlich, da bereits heute ein beachtlicher Teil der landwirtschaftlichen Grundstücke in Pacht bewirtschaftet wird). An dieser Stelle besteht ebenfalls noch weiterer Forschungsbedarf.

6. Schlussbemerkungen

Der oben dargestellte Ansatz hat „Appeal“:

- Mit der Neutralisierung der Vermögensrechte über laufend marktgerecht angepasste Erbbauzinsen würde ein zentrales bodenpolitisches Problem gelöst. Sowohl die Einflussnahme auf die Planung als auch Spekulation wie Bodenhortung wären allesamt sinnlos. Durch den marktgerechten Erbbauzins würde ein Nutzungsdruck auf die Flächen erzeugt, der u.a. Flächenhaushaltspolitik, Flächenkreislaufwirtschaft, Stadtumbau, Rückbau, etc. wesentlich unterstützt.
- Heutzutage resultiert aus der marktgerechten Anpassung der Erbbauzinsen u.U. ein verteilungspolitisches Problem – außerdem ist der Erbbauberechtigte gegenüber dem Volleigentümer mit hoher Wahrscheinlichkeit schlechter gestellt. Den bei marktgerechter Anpassung der Erbbauzinsen drohenden verteilungspolitischen Problemen würde wegen der Redistribution der Erbbauzinsen im Teilhabefonds vorgebeugt. Die Rückverteilung ist somit die logische und systematische Ergänzung für die aus bodenpolitischer Sicht erforderliche marktgerechte Anpassung der Erbbauzinsen.

Die Rückverteilung erfolgt im Rahmen des Teilhabefonds dabei nicht an den Träger des Fonds oder den Staat, sondern an die Nutzer. Durch die Rückverteilung mindert sich ihre Nettobelastung aus den Erbbauzinsen. Die beiden Elemente „Rückverteilung der Gewinne“ und „Engagement in der Bodenpolitik“ stellen die „gemeinwirtschaftliche“ Modifikation eines Fondsmodells dar, das - aufgrund der erwerbswirtschaftlichen Motivation entsprechend abgewandelt - schon von privaten Unternehmen (wie z.B. die Vivacon AG)⁸⁰ gefahren wird, die die Attraktivität des Erbbaurechts als Kapitalanlage entdeckt haben. Die Verwendung des Erbbaurechts in Deutschland scheint eine Renaissance zu erleben.⁸¹ Dies ist einerseits zu begrüßen, da das oftmals beiseite geschobene oder als unzeitgemäß belächelte Instrument des Erbbaurechts aus seinem Dornröschenschlaf endlich erwacht. Hingegen droht die öffentliche

⁸⁰ Hierzu s. den Beitrag der Vivacon AG „Innovative Erbbaurechtskonzepte der Vivacon AG im wohnungswirtschaftlichen, kommunalen und gewerblichen Sektor“ bei der vhw-Veranstaltung „Renaissance des Erbbaurechts in Deutschland“ am 4.3.2009 in Frankfurt a.M.

⁸¹ Vgl. die diesbezügliche Studie der Initiative Erbbaurecht. Zu den wesentlichen Ergebnissen s. T. Licher, Das Erbbaurecht – Königsweg für Kommunen, a.a.O., S. 50 ff.- Weiteres auch auf der Homepage der Initiative Erbbaurecht <http://www.initiative-erbbaurecht.de>.

Hand die Entwicklung zu verschlafen: Viele Perlen werden schon von privater Seite einkassiert sein, wenn der Wecker hier endlich klingelt. Zudem stellen sich insbesondere die Kommunen im Rahmen von „Public Private Partnerships“ bei Erbbaurechtsbestellungen teilweise falsch auf: So wird von den Kommunen der Grund und Boden oftmals veräußert und das Eigentum am Gebäude zurückbehalten. Genau das Gegenteil wäre wünschenswert. Doch die fiskalischen Nöte führen zu ordnungspolitischer Beliebigkeit. Was die Privaten vorführen, könnte die öffentliche Hand im Grundsatz auch – und dabei Mehrwert für die Bürger als Teilhaber schaffen.

Die größte Herausforderung stellt die Überführung der Grundstücke in den Teilhabefonds über die adäquate Ausgestaltung des Erwerbsfonds dar. Nur dann, wenn Erwerbs- wie Teilhabephase in Kombination so attraktiv ausgestaltet werden können, dass das vorgestellte Regime auf freiwilliger Basis flächendeckend dem Volleigentum vorgezogen wird, kann das Modell die Erwartungen erfüllen. Andererseits ist der Erwerbsfonds vor dem Hintergrund der gegebenen Institutionen (Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, Auslegung derselben durch die Rechtsprechung etc.) in Deutschland (und auch in anderen westlichen Industriegesellschaften) wohl die einzige Chance, die bodenpolitischen Probleme wirklich an der Wurzel anzupacken. Nur über den Erfolg eines solchen, freiwilligen Modells wäre es denkbar, auf zunächst langwierige, politisch äußerst umstrittene und kaum durchsetzbare rechtlich-institutionelle Änderungen oder auf die ansonsten erforderlichen massiven Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu verzichten (die oben in die Diskussion gebrachte Kompensation für Rückbaumaßnahmen durch den Fonds wäre keine Subvention, sondern stellt das Entgelt für eine Leistung dar – was allerdings auf (europa-) rechtliche Unbedenklichkeit geprüft werden müsste).

Ungeachtet aller Detailprobleme und des damit verbundenen Forschungsbedarfs – insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung des Erwerbsfonds - ist sich der Verfasser sicher, dass das hier vorgestellte Modell, insbesondere soweit es auf den Prinzipien der Vollabschöpfung und Redistribution der Bodenrente über einen Teilhabefonds beruht, funktioniert. Es stellt die große Chance dar, die boden- und flächenhaushaltspolitische Problematik an der Wurzel anzupacken, statt immerfort Reparaturbetriebe zu veranlassen, die langfristig erfolglos sein müssen.

Literatur

W. Alonso (1970): Location and Land Use: Towards a general theory of land rent, Cambridge / Mass.

F. Andres (2001): Wieviel Erde braucht der Mensch? In: Fragen der Freiheit, 257 / 1-3, S. 24 ff.

BFH (1999): Kein Verfassungsgebot der „hälftigen Teilung“, Urteil v. 11.8.1999 – XI R 77-97, in: NJW, Heft 51 / 1999, S. 3798-3799.

Bund / Länder Arbeitskreis „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ (BLAK 2003): Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme, vom 13.4.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung, H. 43, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis, Band 1: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption, Bonn, September.

R. Coase (1960): The Problem of Social Costs, in: Journal of Law and Economics 3, S. 1 – 44.

R. Cooter / T. Ulen (1997): Law and economics. 2. Aufl., New York (Addison-Wesley Educational Publishers).

H. Demsetz (1967): Towards a theory of property rights, in: American Economic Review, 57, S. 347-359.

H. Dieterich (2001): Bodenordnung und Bodepolitik, in: H.W. Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., München / Wien, S. 516 ff.

H. Dieterich (2004): Reform der Grundsteuer - Wertbezogene Bemessungsgrundlage, in: H. Dieterich / D. Löhr / S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, Berlin, S. 47-60.

W. Eucken (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen.

H. George (1981): Fortschritt und Armut (deutsch von C.D.F. Gütschow), Berlin.

K.-M. Groth / P. v. Feldmann / C. Streck (2004): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, update des Endberichts 2000, Berlin.

A.S. Holland / S.H. Ott / T.J. Riddiough (2000): The Role of Uncertainty in Investment: An Examination of Competing Investment Models Using Commercial Real Estate Data. Real Estate Economics 28, 33-64.

R. Josten (2000): Die Bodenwertsteuer – Eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Stuttgart (Kohlhammer).

J. M. Keynes (1983): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 6. Aufl., Berlin 1983.

A. Lerch (1996): Verfügungsrechte und biologische Vielfalt. Eine Anwendung der ökonomischen Analyse der Eigentumsrechte auf die spezifischen Probleme genetischer Ressourcen, Marburg.

D. Löhr (2006): Das stumpfe Schwert der Bodenwertbesteuerung – Zugleich ein Plädoyer für das Erbbaurecht, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 43. Jg., 148. Folge, April, S. 11-19.

D. Löhr (2008): Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, Wirtschaftsdienst 2, S. 121 ff.

D. Löhr (2009): Die Plünderung der Erde, 2. Aufl., Kiel.

D. Löhr / S. Tomerius (2005): Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden – Vorschläge für eine flächenhaushaltspolitische Strategie für das Land Rheinland-Pfalz, in: Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Rheinland-Pfalz gewinnt an Boden, Mainz, S. 101-110.

H. von Oefele / K. Winkler (2008): Handbuch des Erbbaurechts, 4. Aufl., München.

S. Pejovich (1990): The economics of property rights: Towards a theory of comparative systems. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

M. Pfannschmidt (1990): Vergessener Faktor Boden – Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, Lütjenburg.

R. A. Posner (1972): The Economic Analysis of Law, Boston.

D. Ricardo (1817): On the Principles of Political Economy and Taxation, 3. Aufl., London (John Murray).

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Die Anpassung des Erbbauzinses, Bad Boll.

Seminar für Freiheitliche Ordnung e.V. (Hrsg.) (1991): Argumente für das Erbbau-recht als Instrument der kommunalen Bodenpolitik, Bad Boll.

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V. (1991): Privatisierung der Grundstücksnutzung durch Vergabe von Erbbaurechten, Bad Boll.

F. Thiel (2006): Grundflächen und Rohstoffquellen – Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, Muenster.

F. Thiel (2008): Strategisches Landmanagement – Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information, Norderstedt.

J. H. v. Thünen (1926): Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie, oder Untersuchungen über den Einfluß, den die Getreidepreise, der Reichtum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben, Hamburg (Perthes).

G. Tullock (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, Western Economic Journal 5, S. 224-232.

World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future, Oxford / New York.

Internetquellen:

E. Erlandsen / J. Lundsgaard / F. Huefner (2006): The Danish Housing Market: Less Subsidy and More Flexibility – Economics Department Working Paper No. 513, S. 6.-
[http://www.oecd.org/eco/working_papers]

[<http://www.bundesbank.de>]

M. Di Gregorio / K. Hagedorn / M. Kirk / B. Korf / N. McCarthy / R. Meinzen-Dick / B. Swallow, Property Rights (2004): Collective Action and Poverty: The Role of Institutions for Poverty Reduction, Paper prepared for the Tenth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Oaxaca Mexico, 9-13 / August, S. 7.-

[http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001549/00/DiGregorio_Property_040702_Paper443.pdf]

[http://www.realoptions.org/abstracts_2002.html].

F. Ost: Interview über die Verwendung des Erbbaurechts durch Kommunen.

[<http://www.initiative-erbbaurecht.de>].

Statistisches Bundesamt (2009): Genesis-Datenbank, Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, Stand 25.1. [<http://www.destatis.de>]

Anhang: Auszug aus den Excel-Kalkulationen zu Tabelle 4

(auf Anfrage ist die Datei im Excel-Format erhältlich unter:
d.loehr@umwelt-campus.de)

| I. Erbbauzinsen | | | | II. Kompensation | | | III. Saldo (II. und III.) |
|------------------|-----------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|---------------------------|
| Jahr | Erhaltener Erbbauzins | Kap.-faktoren | Barwerte | Rückver-Teilung | Kap.-faktoren | Barwerte | Gewinn vor Finanz. |
| 1 | 4.500 | 0,96 | 4.306 | -1.017 | 0,96 | -972,92 | 3.333 |
| 2 | 4.703 | 0,92 | 4.306 | -1.062 | 0,92 | -972,92 | 3.333 |
| 3 | 4.914 | 0,88 | 4.306 | -1.110 | 0,88 | -972,92 | 3.333 |
| 4 | 5.135 | 0,84 | 4.306 | -1.160 | 0,84 | -972,92 | 3.333 |
| 5 | 5.366 | 0,80 | 4.306 | -1.212 | 0,80 | -972,92 | 3.333 |
| 6 | 5.608 | 0,77 | 4.306 | -1.267 | 0,77 | -972,92 | 3.333 |
| 28 | 14.769 | 0,29 | 4.306 | -3.337 | 0,29 | -972,92 | 3.333 |
| 29 | 15.434 | 0,28 | 4.306 | -3.487 | 0,28 | -972,92 | 3.333 |
| 30 | 16.128 | 0,27 | 4.306 | -3.644 | 0,27 | -972,92 | 3.333 |
| Summe Barwerte: | | | 129.187 | | | -29.188 | 99.999 |
| Gerundet: | | | 130.000 | Gerundet: | | -30.000 | 100.000 |

IV. Finanzierung durch Annuitätendarlehen

| Jahr | Restschuld 31.12. | Annuität | Zins | Tilgung und Gebühren |
|------|----------------------|------------------|--------|-------------------------|
| 1 | 98.389 | -6.074 | -4.464 | -1.611 |
| 2 | 96.705 | -6.074 | -4.390 | -1.685 |
| 3 | 94.942 | -6.074 | -4.312 | -1.762 |
| 4 | 93.099 | -6.074 | -4.231 | -1.843 |
| 5 | 91.171 | -6.074 | -4.146 | -1.928 |
| 6 | 89.154 | -6.074 | -4.057 | -2.017 |
| 28 | 11.620 | -6.074 | -645 | -5.429 |
| 29 | 5.941 | -6.074 | -395 | -5.679 |
| 30 | 0 | -6.074 | -134 | -5.941 |
| Rate | | 6.074 | | -100.000 |
| | | Gerundet: | | -100.000 |