

MARTIN PFANNSCHMIDT

Stadterneuerung und Bodenwertsteuer in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland

1. Stadterneuerung durch Bodenwertsteuern?

In die Geschichte der Steuer- und Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland wird das Jahr 1971 als Beginn eines ersten Durchbruchs der Bodenwertsteuer eingehen, wenn wir unter diesem Stichwort eine Übertragung des dänischen Bewertungs- und Realsteuersystems mit getrennter Bewertung und Besteuerung von Boden und Bau verstehen, deren Differentialsteuern mit verschiedenen Hebesätzen von den Gebäudewerten auf die Bodenwerte verlagert werden. Endete eine fünfzigjährige Erstarrung der deutschen Einheitsbewertung verbundener Boden- und Bauwerte von 1918–1968 in einer galoppierenden Bodenhausse, deren Eskalation auch durch Konjunkturreinbrüche kaum aufgehalten wurde, so öffnet eine marktgerechte Bewertung und sozialgerechte Differentialbesteuerung von Boden und Bau die Bodenmärkte und die Baumärkte in einem marktwirtschaftlichen Prozeß, der der Bodenwertsteuer in der Steuer- und Finanzreform ihren besonderen Stellenwert verleiht.

Nach dem Erlaß des Städtebauförderungsgesetzes vom 1. 8. 1971 wird ein Übergang von der verbundenen zur getrennten Bewertung und gespaltenen Grundsteuer daher ein zweiter Schritt zu einem komplementären Planungs- und Finanzsystem sein, dessen marktgerechtes Zusammenwirken statische Konzeptionen des Bundesbaugesetzes von 1960 und der verbundenen Einheitsbewertung von 1929 auflöst. Um nach einer Grundsatzveröffentlichung des Verfassers zur Bewertungs- und Realsteuerreform¹ den aktuellen Stellenwert der Bodenwertsteuer in der Stadterneuerung und Stadtentwicklung der BRD zu ermessen, geben wir zunächst elf Oberbürgermeistern der USA das Wort, über deren kommunale Forderungen an die Bewertungs- und Realsteuerreform ihres eigenen Landes das Nachrichtenmagazin »Time« vom 3. 5. 1971 berichtet.

1 Pfannschmidt, Martin: Vergessener Faktor Boden. Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung. – Bonn 1972. Vgl. Besprechung in Heft 4/1973 dieser Zeitschrift auf S. 202 ff.

2. Die Stimme Nordamerikas

»Time« (USA) vom 3. 5. 1971: Trying to change an unfair tax (Wie ändern wir eine ungerechte Steuer? Leicht verkürzt übertragen vom Verf.)

2.0 Die gemeindliche property tax

Auf ihrer verzweifelten Suche nach vollen Kassen gaben Beamte finanziell notleidender Städte fast apokalyptische Prophezeiungen eines drohenden Bankrotts der Stadtverwaltungen. Wie sie feststellen, haben die Städte die Grenze ihrer Steuerkraft erreicht, und der Bund müsse ihnen zu Hilfe eilen. Oberbürgermeister von elf Städten trafen sich im April 1971 in der Stadt New York, um die Öffentlichkeit an ihre Treuepflicht zu mahnen, und malten die Zukunft noch dunkler als bisher. *Kevin White*, Boston, sagte: »Die property tax (Eigentumssteuer) bringt uns zwar 70 % unseres Steueraufkommens, aber die Hälfte unseres Eigentums ist steuerfrei, und 20 % unserer Bürger sind Wohlfahrtsempfänger. Können wir so eine Stadt finanzieren?«

Ein Hauptproblem ist die Abhängigkeit der Gemeinden von der property tax, die hauptsächlich vom Realvermögen erhoben wird und rd. 85 % des örtlichen Steueraufkommens bringt. Im Jahr 1971 erheben die Gemeinden etwa 37 Mrd. \$ property tax gegenüber 22,6 Mrd. \$ in 1965. Aber ihr Steuersystem ist verdorben. Alle Finanzexperten versichern, daß es übel verwaltet und für Millionen einzelner Steuerzahler ungerecht ist. Obwohl das Gesetz fordert, Eigentum von gleichem Wert gleich zu besteuern, fand ein statistisches Büro, daß der typische Eigenheimbesitzer einen Steuerzettel mit 20 % mehr oder weniger seines Wertes erwarten kann. Große, reiche Eigentümer zahlen wenig oder überhaupt nichts.

2.1 Irrige Veranlagungen

In allen Tönen erschallte der Ruf nach Änderung der property tax, durch die so viele Grundstücke von Geschäften und Industrien untersteuert werden, daß es »ein nationaler Skandal von Bestechung, Ungesetzlichkeit und Unfähigkeit ist. Geschäftsleute und Eigenheimbesitzer zahlen im Ergebnis fast ein Drittel mehr Steuern für den Gemeindegeldbeutel.«

Ihre Steuerveranlagungen sind willkürlich und oft ungerecht, teils weil viele Steuerbeamte schlecht ausgebildete und karg (mit durchschnittlich 6900 \$) bezahlte politische Beamte sind. Rund die Hälfte der leitenden Schätzungsbeamten der USA sind Wahlbeamte, nur wenige Staaten fordern berufliche Qualifikationen für dieses Amt. Ohne Ahnung vom Gesetz veranlagten die Schätzer das Grundeigentum oft zu recht unterschiedlichen Teilen seines wirklichen Wertes. Einwendungen gegen die Schätzungen stießen auf so furchtbare Schwierigkeiten, daß die Schätzer sich ihnen im allgemeinen entziehen.

Versuchungen zu Begünstigung und Bestechung sind groß. Schätzer nahmen Bestechungsgelder von Steuerklienten an, um Taxen ihres Grundeigentums zu senken, das nationalen Gesellschaften gehört. Als jüngster Fall wurde ein Steuerbeamter mit sieben Untergebenen angeklagt, politischen Freunden Steuerabschläge für mehrere Industrie- und Geschäftsgrundstücke gewährt zu haben. Das Ergebnis war eine Erhöhung der Bewertungen von elf Baulichkeiten um 9 Mill. \$, die der Stadt und dem Kreis Mehreinnahmen von 1 Mill. \$ jährlich bringen. Die USA brauchen weniger, aber gut geschulte Chefschätzer, nicht mehr als einen je Kreis. Sie sollten einer strengen Revision durch staatliche Rechnungshöfe unterworfen werden, die gleichfalls über spezielle Experten für komplexe Aufgaben von Bewertungen industrieller Liegenschaften verfügen. Hierdurch würde u. a. auch erschwert, daß Parteiorganisationen Unterbewertungen als Entgelt für Wahlunterstützungen verkaufen.

2.2 Steuerbefreiungen überall

Eine andere Quelle großer Ungleichheiten liegt in zahlreichen Steuerbefreiungen von der property tax. Über ein Drittel dieses – oft Gewinn bringenden – Grundeigentums gehört staatlichen, religiösen, Erziehungs- und Wohlfahrtsorganisationen. Nach ihrem Kapitalwert bemessen, ist das halbe oder mehr Grundeigentum von Albany und Ithaka, NY., und Washington, DC., steuerfrei. Um oder über 33 % beträgt sein Anteil in New York City, Pittsburgh, Harrisburg, Pa., und Montpelier, Vt. Befreiungen sind so umfangreich, willkürlich und ungereimt, daß sie allen übrigen Zahlern der property tax und den ganzen USA schaden. Nach sachkundigen Schätzungen wird ein Realvermögen von 600 Mrd. \$, einem Drittel des Realvermögens der USA, überhaupt nicht besteuert. Die Belastung durch ihren Steuerverlust beträgt für jede Familie der USA 310 \$ jährlich und steigt weiter.

Manhattans siebenundsiebziggeschossiger Chrysler-Bau zahlt keine property tax, weil sein akademischer Eigentümer, die Cooper Union, eine gesetzliche Garantie für dauernde Steuerbefreiung erhalten hat. Der Chrysler-Bau wird seine Auszeichnung als höchster Steuerbefreiter der Welt bald an das einhundertzehngeschossige World-Trade-Center verlieren, das inzwischen fertiggestellt ist und sich »wie ein Grabstein über die Spitzen der City von Manhattan legt.« Seine Zwillingstürme werden durch die stadteneigene New Yorker Hafenbehörde errichtet, die steuerfrei ist, aber einen Notgroschen für städtische Dienste verdienen will.

2.3 Offenkundige Mißbräuche

Es wimmelt von unerklärlichen Ungereimtheiten. Das gewinnbringende Augsburg-Pressenhaus der lutherischen Kirche in Minneapolis ist steuerbefreit, Steuerbefreiungen für ähnliche Presseunternehmen von Methodisten, Bapti-

sten und Adventisten des Siebenten Tages werden dagegen abgelehnt. Die Universität von Michigan bezieht beträchtliche Einnahmen vom Flugplatz Willow Run, für die sie keine property tax zahlt. Steuerbefreite Liegenschaften der Staatsuniversität von Michigan schließen ein großes Ladenviertel von Lansing ein. Die steuerbefreite Northwestern-Universität erfreut sich eines stetigen Stipendiums von einem Supermarkt, einem medizinischen Verwaltungszentrum und mehreren Verwaltungsbauten in der Innenstadt von Chicago, die sie kaufte und an Verwaltungen weitervermietet.

Zum Schluß noch einige offenkundige Mißbräuche von Steuerbefreiungen. Staaten werden beschuldigt, die gesetzlichen Begriffe des steuerpflichtigen Eigentums einzuengen. Wenn ihre gesetzgebenden Körperschaften beharrlich von den Gemeinden fordern, begünstigte Gruppen von Steuern zu befreien, so müßten die Staaten den Gemeinden den entstehenden Steuerverlust erstatten. Insbesondere müßten die örtlichen Steuerbeamten gezwungen werden, umfassende und genaue Angaben über die Steuerbefreiungen zu veröffentlichen.

2.4 Aussichten auf Reformen

Manche Kritiker halten die property tax für so ungerrecht, daß man sie aufheben müsse. Sie erhöht die Mieten und die laufenden Lasten der Eigenhausbesitzer um rd. 25 %, höher als irgendeine andere Steuer, ausgenommen auf Alkohol, Zigaretten und Benzin. Trotz ihrer Mängel kann sie jedoch nicht aufgehoben werden, da niemand eine Alternative nachgewiesen hat, ein so großes Steueraufkommen zu erheben. Statt dessen bedarf ihr ganzes System einer umfassenden Reform.

Realsteuern sind eine Fusion von zwei getrennten Steuerquellen, der einen auf den Bodenwert und der anderen auf die Gebäude. Viele Städte erheben zwei- oder dreimal soviel von den Gebäuden als von dem Bodenwert. Diese niedrige Besteuerung des Bodens belohnt die Spekulanten, die bequem Grundstücke aus dem Markt halten, bis ihr Verkaufspreis infolge städtischen Wachstums einen fetten Gewinn abwirft. Eine kostspielige Folge hiervon ist die »vorstädtische Zersiedlung«, die größtenteils dadurch verursacht wird, daß Grundstückspartizellierer weiter außerhalb billigeres Bauland finden, während übersprungenes Bauland näher der Stadt ungenutzt bleibt.

Gleichzeitig entmutigen hohe Steuern auf Investitionen den Bau neuer und die Unterhaltung alter Bauten. Da jede Investition die veranlagte Steuer erhöht, finden die Grundeigentümer es oft gewinnbringender, Mietwohnungen verkommen zu lassen, anstatt sie zu modernisieren. So schirrt die heutige property tax das Gewinnmotiv nach hinten statt nach vorn an. Das städtische Wachstum, die Stadtentwicklung und Stadterneuerung werden dadurch verschlechtert, daß durch die property tax Investitionen bestraft und der Mißbrauch des Bodens subventioniert werden.

Die meisten Experten wünschen daher, die Gebäudesteuern zu senken oder ganz aufzuheben, und die Bodensteuern entsprechend zu erhöhen. Hierdurch würden die Bodenspekulationen zum Erliegen gebracht und die Grundeigentümer gezwungen, halbbraches städtisches Bauland besser zu nutzen. Durch diesen Wandel würde auch den schwerbedrängten Stadtzentren geholfen und den Geschäftsleuten der Anreiz gegeben, ihre zentralen Leitstellen und Betriebe in die Stadt zu legen.

Fast ein Jahrhundert früher gewann der Volkswirt *Henry George* eine Armee streitbarer Anhänger durch seinen Vorschlag, die Regierungen sollten alle übrigen Steuern aufheben und durch eine Verdoppelung der Bodensteuern ersetzen. Da die Verwaltungen von Bund, Staaten und Gemeinden jetzt fast ein Viertel des Nettosozialproduktes verbrauchen, ist diese Idee *Henry Georges* nicht mehr ausführbar. Sie liefert aber ein starkes Argument dafür, die Bodensteuern stark zu erhöhen, da die Gemeinde als Ganzes ihre unverdienten Wertsteigerungen schafft und alles Recht hat, sie durch Besteuerung wieder zu nehmen.

3. Der Verfall von New York

Die Staaten der USA bewerten Boden und Bau seit langem getrennt, besteuern sie aber ebenso verbunden wie die BRD. Ihre verbundene Realbesteuerung wurde nicht, wie in Deutschland, durch die Folgen zweier Weltkriege und Inflationen zerrüttet. Wenn elf Oberbürgermeister des reichsten Industrielandes der Welt gleichwohl den Übergang zur Differentialbesteuerung mit höheren Hebesätzen der Bodenwertsteuern als »letztes Mittel« fordern, um einem fortschreitenden Verfall ihrer Stadtkerne infolge von Mängeln der verbundenen Bewertung Einhalt zu gebieten, so müssen sie in dieses »letzte Mittel« wohl begründete, außerordentliche Erwartungen setzen. Um seine Wirksamkeit an einem konkreten Beispiel beurteilen zu können, untersuchen wir zunächst die Lage der Achtmillionenstadt New York. Wir ergänzen hierzu Angaben aus Teil 2 durch weitere Angaben über Staat und Stadt New York², aus einem umfassenden Lagebericht des Spiegels vom 26. 4. 1971³ und durch unmittelbare Angaben der Stadtverwaltung⁴. Nach diesen Unterlagen wirken Großstadtballung, Cityentwicklung, Steuer- und Finanzsystem wie folgt zusammen.

3.1 Finanzielle Unmündigkeit amerikanischer Großstädte

Das Territorium der USA zerfällt in stärkerem Maße als europäische Industrieländer in zwei verschiedene Wel-

2 Collier's Encyclopedia 1969, Bd. 17, S. 473 ff., sowie: The Municipal Yearbook 1971. – Washington 1971: Municipal finance. Trends in municipal finances/255 – State and local finances and employment/416 Nr. 634: City government finances. 25 largest cities 1969.

3 Der Spiegel. (1971) H. 18, S. 114 ff.

4 Durch das Deutsche Generalkonsulat zu New York (Schreiben *Klaus Weber* vom 5. 5. 1972) mitgeteilt von der Fiskalverwaltung der Stadt New York.

Tabelle 1: Anteil der Property Tax an den Haupttiteln des Budgets (New York)

	1959/60		1964/65		1969/70	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
Real Estate / Property Tax	979	40,2	1314	36,2	1892	28,7
General Fund / Allgemeiner Fonds	730	30,0	1208	33,4	2124	32,3
State Aid / Staatsbeihilfe	516	25,4	826	28,4	1392	37,2
Federal Aid / Bundesbeihilfe	102		209		1052	
Other / Sonstige	107		73		119	
Total / Insgesamt	2434	100,0	3630	100,0	6579	100,0

Tabelle 2: Realsteuerebewertung

	1959/60		1964/65		1969/70	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
1 Land / Nettobodenwerte	7 756	34,5	9 002	46,2	10 040	31,0
2 Improvements / Nettogebäudew.	14 715	65,5	19 487	53,8	22 710	69,0
3 Total / Nettorealwerte insgesamt	22 471		28 489		32 750	
4 Total Real Estate Tax Rate/Hebesätze insgesamt		4,16		4,41		5,52
5 Realsteuersoll = Zeile 3 × 4	932		1 255		1 810	
(6 Realsteuerist von Tab. 1)	(979)		(1 314)		(1 892)	

ten: Hier mit ihrem Hinterland verbundene, bodenständige Klein- und Mittelstädte mit republikanischen Mehrheiten, dort bodenvage Großstädte mit zumeist demokratischen Mehrheiten, deren schnell wachsende Konurbationen den ersteren seit der Landnahme der Pilgerväter verdächtig blieben und deshalb von Bund und Staaten nicht die finanzpolitischen Rechte und Freiheiten europäischer Großstädte erhielten. Während die durch den *Freiherrn vom Stein* begründete Selbstverwaltung deutscher Städte bis zum nationalsozialistischen Regime intakt blieb, werden auch die Großstädte der USA von ihren Staatsregierungen finanzpolitisch bevormundet. Um so zügelloser blieb das bauliche Wachstum der Großstädte autonomen Bauordnungen und damit der Spekulation ihrer Geschäftswelt und ihrer Grundeigentümer überlassen. *Raymond Unwin*, der als Altmeister des britischen Städtebaues nach den USA ging und dort verstarb, konnte der englischen Großstadtbewegung nur in den Vorstädten (suburbs) der USA zum Durchbruch verhelfen. Die überhöhten Verdichtungen ihrer Stadtkerne blieben ohne städtebauliche Ordnung, und infolge Unterfinanzierung der Großstädte durch Bund und Staat ohne notwendige Infrastrukturen für Verkehr und Entsorgung. Eine der wenigen Ausnahmen bilden die Großstädte Pittsburgh und Scranton, die unter dem Einfluß *Henry Georges* von dessen Geburtsstaat Pennsylvanien die Erlaubnis erhalten hatten, Boden und Bau gleichfalls getrennt durch Differentialsteuern zu besteuern. Pittsburgh wurde hierdurch in die Lage versetzt, als erste Großstadt der USA von 1946 bis 1953 ein Viertel seines Hauptgeschäftszentrums vorbildlich zu erneuern⁵. Als *Henry George* in New York 1897 nach seiner Wahl zum Bürgermeister am Herzschlag gestorben war, gelang es seinem Freunde *L. Purdy*, die Bodenwerte getrennt zu bemessen und von 1901 bis 1913 mit 35 % ihrer jährlichen Rente zu besteuern. Nach dem ersten Weltkrieg konnte hierdurch noch die Bodenspekulation ausgeschaltet und

die Wohnungsnot ohne staatliche Zuschüsse behoben werden⁶. Nach dem zweiten Kriege gerieten mit seinem Bewertungssystem auch seine property tax, und mit dieser seine städtebauliche Struktur, in Verfall.

Nach Mitteilung des »Spiegels«³ sind in der City der Stadt New York 33 % des Geschäftsraumes der USA konzentriert. Aus ihrem hohen Steueraufkommen überweist die Stadt New York jährlich rd. 21 Mrd. \$ Einkommen- und Körperschaftssteuern an den Bund, von denen sie nur rd. 1 Mrd. \$ Leistungen zurückerhält, und 3 Mrd. \$ an den Staat York in Albany, von denen sie nur 1,5 Mrd. \$ als Leistungen wiedersieht. Steuerüberweisungen von 24 Mrd. \$ stehen so nur 2,5 Mrd. \$ Gegenleistungen von Bund und Staat gegenüber. Außer diesen Überweisungen und Einkommen aus städtischem Vermögen (General Fund) bleibt die property tax mit rd. 1,9 Mrd. \$ in 1969/70⁴ die größte gemeindliche Steuerquelle.

3.2 Der Verfall der Innenstadt von New York

Bei maßvoller Baudichte und bei Finanzierung laufender Erneuerungen aus marktgerechten Mieterträgen hätte sich die City wohl gesund entwickeln können, wenn auch Investitions- und Betriebskosten öffentlicher Leistungen für Einwohner außerhalb des Stadtgebiets von Staat und Bund entgolten worden wären. Da diese Voraussetzungen auf seiten der Stadtplanung und des Finanzausgleichs fehlten, sanken die Mietpreise und die Bodenwerte der City zunächst durch den Nachkriegsstopp der Sozialmieten. Hauseigentümer, die bis zum Mietstopp hohe Gewinne erzielt hatten, gaben ihren unrentierlich gewordenen Besitz dem Verfall preis. Auch Eigentümer älterer Bürohochhäuser beginnen diese aufzugeben, wenn sie hohe Gewinne abgeschöpft, zu gering versteuert und abgeschrieben haben.

Dem finanzpolitischen Verfall folgten der städtebauliche und der soziale Verfall. Zunächst verläßt die reiche Ober-

5 Pfannschmidt, Martin: Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik. – Bremen-Horn 1953. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd 25. Vgl. Fußnote 55.

6 Pfannschmidt: Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik, a. a. O., S. 44.

Tabelle 3:
Bruttosteuerwerte der Nettoealwerte nach Tab. 2 der Stadt New York im Fiskaljahr 1969/70 (in Mill. \$) nebst anteiligen Hebesätzen in %

Bruttbodenwert = Nettobodenwert	10 040
+ kap. Bodenwertsteuer	$10\,040 \times \frac{5,52 \times 100}{5,5}$
	10 080 20 120
Bruttogebäudewert = Nettogebäudewert	22 710
+ kap. Gebäudewertsteuer	$22\,710 \times \frac{5,52 \times 100}{7,0}$
	17 941 40 651
Bruttorealwerte 1969/70 insgesamt	60 771
Realsteuersoll = 1810 \$ (Tab. 2, Nr. 5)	
Hebesatz auf verbundene Realwerte 1969/70 =	$60\,771 : 1810 = 2,98\%$

schicht, sodann der Mittelstand die Slumgebiete der City. Bei ihrer Flucht überspringen sie Bodensperren des angrenzenden unbebauten Großstadtrandes, dessen Bodenpreise ihre Eigentümer infolge zu tiefer Bodenwertsteuern hochhalten, und finden in Steueroasen weiträumiger Vorstädte außerhalb der Stadtgrenzen wohlfeile Grundstücke. Von dem Sog verlassener Wohngebiete der City werden unterprivilegierte Farbige aus den Südstaaten und Costa Rica angezogen, deren agresives Verhalten die soziale und finanzpolitische Auflösung beschleunigt. Dem Zusammenbruch von Sozialhilfe, Entsorgung, Stadterneuerung und der Flucht der Hauseigentümer folgen Brand, Raub und Zerstörung durch asoziale Nachwanderer. Auch ohne diese letzten Phasen gesellschaftlicher Agonie wäre ein langsamer Verfall des Realvermögens eingetreten, dessen Hochbauten ohne Abschreibung und Tilgung bleiben und von ihren privaten Eigentümern um so weniger abgebrochen und erneuert werden können, je mehr ihre Abbruchs- und Erneuerungskosten durch Überdichtung steigen.

Dieser Kollaps des großstädtischen Finanz- und Städtebausystems wurzelt letzten Endes in Grundmängeln der Finanzpolitik, die vor allem in der Untersteuerung der Bodenwerte evident werden. Solange Bund und Staaten den Gemeinden Differentialsteuern mit höheren Bodenwertsteuern verweigern, wird den Großstädten das einzige planungs-, sozial- und finanzpolitische Instrument vorenthalten, durch das sie ihre Stadtentwicklung und -erneuerung und Gesellschaftspolitik finanzpolitisch aus eigener Kraft koordinieren und gesunden können. Kann auch die absolute »single tax« Henry Georges in modernen Steuerstaaten nicht mehr verwirklicht werden, so hat sie sich doch als Differentialsteuer auf die Bodenwerte in angelsächsischen Überseeländern seit der Jahrhundertwende und in Dänemark seit 1924 bewährt. Es bleibt hiernach an Hand der Statistik von New York zu untersuchen, ob sie auch in den USA als »letztes Mittel« nicht versagen wird.

Tabelle 4:
Bruttorealsteuerwerte nach Tab. 3 und Realsteuerwert nach Tab. 2 in Mill. \$ mit gespaltenen Hebesätzen von Boden (4,5 %) und Gebäuden (2,25 %)

Bodenwertsteuern	=	$20\,120 \times 4,5\%$	908
Gebäudewertsteuern	=	$40\,651 \times 2,25\%$	913
Gespaltene Property Tax insgesamt wie Realsteuersoll Tab. 2 Nr. 5			1821 Mill. \$
Nettbodenwert	=	$20\,120 - \frac{908 \times 100}{5,5}$	= 3 620
Nettogebäudewert	=	$40\,651 - \frac{913 \times 100}{7}$	= 27 591
Verbundener Nettoealwert (Real Estate)			= 31 211

3.3 Finanzpolitische Gesundung New Yorks durch marktgerechte Realsteuerreform

Nach Mitteilung der Fiskalverwaltung von New York⁴ beläuft sich der Anteil der property tax an den Hauptteilen des Budgets wie in Tab. 1 dargestellt. Er ist hiernach von 1959/60 bis 1969/70 trotz steigender Hebesätze (Tab. 2) von 40,2 % auf 28,7 % um rd. 30 % zurückgegangen (Teil 32). Zu geringe Rückflüsse hoher durchlaufender Einkommens- und Körperschaftssteuern von Staat und Bund haben trotz erheblicher Erhöhung die Abnahme der property tax nicht ausgleichen können. Ebenso wenig vermochten laufende Erträge des Allgemeinen Fonds (wohl aus Kommunalvermögen) progressive Gemeindelasten zu decken.

Bei dieser Notlage der Stadt New York ist von besonderem Interesse, wie sich die von amerikanischen Oberbürgermeistern der USA geforderte Realsteuerverlagerung vom Bau auf den Boden auswirken würde. Die Fiskalverwaltung von New York stellte hierzu die Realsteuerstatistik nach Tab. 2 zur Verfügung. Hiernach nimmt die Relation der Bodenwerte am Gesamtwert von 1960 bis 1965 in überhöhter Progression zu, um dann – wohl infolge verstärkter Slumbildung – bis 1970 abzufallen.

Zum Ausgleich wurden Hebesätze der verbundenen property tax von 1950 bis 1965 nur um rd. 6 %, von 1965 bis 1970 dagegen um 25 % erhöht. Das hieraus errechnete Realsteuersoll (Z. 5) liegt um rd. 5 % unter dem Ist der Property tax in Tab. 1.

Wie schlagen aufgrund dieser Ausgangsdaten die Vorteile durch, die sich die Oberbürgermeister der USA von der Realsteuerverlagerung vom Bau auf den Boden versprechen? Um diese Kernfrage der Realsteuerpolitik zu beantworten, errechnen wir für das letzte Finanzjahr 1969/70 aus den Nettosteuerwerten des Bodens (Marktsteuerwerte in Höhe der kapitalisierten privat rent von A. Marshall) von Tab. 2, Zeile 1, die Bruttosteuerwerte des Bodens (Marktsteuerwerte zuzüglich der kapitalisierten Realsteuern gleich public value A. Marshalls nach Tab. 3.

In Tab. 4 stellen wir dem verbundenen Realsteuersoll von 2,98 % der Bruttosteuerwerte 1969/70 der Tab. 3 eine

gespaltene Realsteuer mit Hebesätzen von 4,5 % der Bruttobodenwerte und von 2,25 % der Bruttogebäudewerte gegenüber, die die Bodenwerte doppelt so hoch belasten wie die Gebäudewerte.

In Tab. 3 und 4 wurden die Steuerzu- und -abschläge auf die Bodenwerte und die Gebäudewerte mit deren verschiedenen Diskontsätzen von 5,5 % (früher 5 %) für die Bodenwerte und 7 % für die Gebäudewerte kapitalisiert, die den gespaltenen Amortisationssätzen der angelsächsischen Bewertung angepaßt sind. Gegenüber den Nettosteuerwerten der Tab. 2 steigen in Tab. 3 und 4 die Bruttobodenwerte infolge niedrigen Diskonts von 5,5 % stärker als die Bruttogebäudewerte. Durch die verbundenen Hebesätze der Nettosteuerwerte von 5,52 % der Tab. 2 werden die Bruttosteuerwerte der Tab. 3 mit 2,98 % belastet⁷.

In Tab. 4 dürfen zunächst die Bruttobodenwerte höchstens mit rd. 80 % der jährlichen Steuerbodenrenten, d. h. bei einem Diskont/Landeszins von 5,5 % höchstens mit 4,5 % belastet werden, um bei einem Fallen der Bodenwerte Steuerrückzahlungen zu vermeiden und um die Bodeneigentümer für ihren Verwaltungsaufwand zu entschädigen. Wird das maximale Bodenwertsteuersoll von 908 Mill. \$ von dem Gesamtsteuersoll von DM 1821 Mill. \$ abgezogen, so belastet das restliche Gebäudewertsteuersoll von 913 Mill. \$ die Bruttogebäudewerte der Tab. 3 mit 2,25 %, d. s. 32,1 % des jährlichen Diskonts von 7 %. Die dem Investanten verbleibenden 67,9 % des Ertrages verstärken trotz erhöhter Bodenwertsteuer den Anreiz zur Investition bei verbilligten Bodenpreisen. Die maximalen Bodenwertsteuern beseitigen bei gleichbleibender Realsteuerlast der Tab. 2 und 4 Bodenspekulationen und Bodensperren ohne prohibitive Eingriffe in den Bodenverkehr und das Bodeneigentum.

Gegen eine maximale Anhebung der Bodenwertsteuern auf rd. 80 % der jährlichen Bruttobodenrenten könnte eingewandt werden, daß hiernach auf rd. 20 % der steuerfreien Bodenwerte sinkende Bodenpreise dem Großkapital Aufkäufe des Bodens erleichtern. Ein gesuchtes Optimum der Bodenwertsteuern könnte hiernach zwischen 50 % und 70 % der Bruttosteuerbodenwerte liegen. Stellen wir in Rechnung, daß nach Teil 2 von 33 % steuerbefreiter Böden öffentlicher Körperschaften rd. 20 % als gewinnbringend mitversteuert werden, die Steuermasse also von 66 % auf 86 % um 30 % erhöhen, und daß sich die unterbewerteten Realwerte durch marktgerechte Bewertung um weitere 20 % erhöhen, so würde das gesamte steuerpflichtige Realvermögen der Tab. 2–4 von 100 % auf 150 % steigen. Es besteht hiernach genügend Spielraum, um die Realsteuern noch um 10–20 % anzuheben und die Hebesätze der Bodenwertsteuer und Gebäudewertsteuer unter die Maximalsätze von Tab. 4 zu senken.

Alternative Möglichkeiten einer Verstaatlichung oder Kommunalisierung des Bodeneigentums scheiden als ineffizient aus, da durch sie der marktwirtschaftliche Wettbewerb der Eigentümer um die wirtschaftlichsten Investitionen unterbunden würde und mit deren Erträgen zugleich das Sozialprodukt und das Steuervolumen sinken.

Durch ihre weiteren Schneeballwirkungen – Sinken der Bodenpreise, der Marktmieten und der sozialen Mietbeihilfen – entlastet die Bodenwertsteuer den städtischen Haushalt und verbilligt die Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Treten im Falle von New York als flankierende Maßnahmen eine regionale Gemeinschaftsplanung von Stadt und Staat mit dem Ziel einer Auflockerung ungesunder und unwirtschaftlicher Verdichtungen von Bevölkerung und Betrieben sowie ein Steuerverbund für gemeinsame Entwicklung der Infrastruktur hinzu, so kann dem drohenden Verfall von Teilen der mächtigsten Wirtschaftsmetropole der USA Einhalt geboten werden. Die zielstrebige Energie, mit der amerikanische Großstädte inzwischen die gesellschaftlichen Aufgaben ihrer Erneuerung angegriffen haben, läßt erwarten, daß auch ihre steuer- und finanzpolitischen Reformen bald aufgenommen werden, deren Kern die property tax und ihre Bewertung bilden⁸.

4. Stadterneuerung und Bodenwertsteuer in der BRD

4.1 Boden- und baupolitische Ausgangslage

Im Gegensatz zu den USA konnte der deutsche Städtebau an ein reiches Kulturerbe mittelalterlicher Kleinstädte und Reichsstädte anschließen, die auch der britische Städtebauer *Raymond Unwin* studiert hat. Anfang des 19. Jahrhunderts festigten die Reformen des *Freiherrn vom Stein* die deutsche Selbstverwaltung. Auch ihre Verfassung genügte jedoch nach 1871 nicht mehr, um die Probleme der Reichshauptstadt Berlin als erster werdender Millionenstadt zu lösen. Eingemeindungsanträge lehnte noch 1890/1896 der preußische Innenminister ab, »weil die Verwaltung eines Gemeinwesens von über einer Million Einwohnern nach den Bestimmungen der Städteordnung damals zu schwer gewesen wäre«. Auch die Stadt Berlin lehnte sie wegen Verwaltungsüberlastung ab. Das Gesetz zur Bildung einer Einheitsgemeinde Berlin wurde erst 1920 genehmigt, nachdem der Oberbürgermeister der Reichshauptstadt *Adolf Wermuth* als Vorsitzender des 1912 gegründeten Zweckverbandes Berlin Ernährungskrisen während des ersten Weltkrieges gemeistert hatte⁹.

Einziges Beispiel einer reinen Bodenwertbesteuerung deutscher Städte ist die Stadt Königsberg geblieben, die

7 Bei einem Diskontsatz/Landeszinsfuß von 5,5 % wurden hiernach in 1970 $2,94 : 5,5 = \text{rd. } 53,5\%$ der Bodenrente besteuert. Nach Berechnungen von *Glenn E. Hoover* (Der erste Schritt in der Bodenwertbesteuerung. Vortrag auf der 10. Internationalen Konferenz für Bodenwertbesteuerung und Freihandel, Hannover, 25. 7.–1. 8. 1959) wurde in New York in den fünfziger Jahren dagegen ein Höchstbetrag von 38 % der Bodenrente besteuert.

8 Nach *Bernt Conrad*: Amerikanische Bürgermeister rücken den Problemen ihrer Kommunen entschlossen zu Leibe. In: *Die Welt* vom 8. 8. 1973.

9 *Pfannschmidt, Martin*: Landesplanung Berlin – Brandenburg-Mitte. S. 35 f. in: *Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert*. – Hannover 1971. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 63. Historische Raumordnung 10.

mit ihrer Hilfe vor dem ersten Weltkrieg ihren Grüngürtel längs der alten Wallflächen erhielt und von ihm aus radiale Grünflächen nach außerhalb anlegte. Die Hansestadt Bremen, vor dem ersten Weltkrieg die deutsche Großstadt mit höchstem Anteil von Eigenheimen, ließ nach dem ersten Weltkrieg Boden und Bau noch getrennt bewerten¹⁰, mußte nach Erlass des Reichseinheitsbewertungsgesetzes von 1916 aber auf Differentialsteuern verzichten. Nach dem zweiten Weltkrieg ging sie, wie andere Großstädte, zum Bau von Massenmiethäusern über.

Verbundene Grundsteuern, die vor dem ersten Weltkrieg mit Hebesätzen von 15 % marktgerechter Einheitswerte den größten Teil der Gemeindesteuern bildeten, erstarrten im Gegensatz zu den USA in den Inflationen nach beiden Weltkriegen, der Altbesitz verfiel wie in New York unter zu niedrigen Stoppmieten. Die durch Untersteuerung der Bodenwerte ausgelöste Bodenhausse erschwerte nach 1960 Stadterneuerungen und Stadtentwicklungen.

Mit dem Verfall der Grundsteuern wurden die Gemeinden immer stärker von Finanzausschüssen von Ländern und Bund abhängig, soweit sie ihre Gewerbesteuern nicht durch Industrialisierung erhöhen konnten. Groß- und Mittelstädte verstärkten daher ihre industriellen Ballungen durch forcierte Industriewerbung. Wie schon früher in den USA, versuchten Bund und Länder jetzt auch nicht mehr, städtische Ballungen durch gesundheitliche und verkehrstechnische Normen von Höhen und Nettowohnflächen zu begrenzen. Großstädtische Verdichtungen und Wohnhochhäuser, deren Bau bis zum zweiten Weltkrieg im ganzen noch vermieden worden war, griffen jetzt als ein Signal kranken Städtebaus auch auf Mittel- und Kleinstädte über. Die Bundesrepublik Deutschland verlor damit einen Vorsprung an guter Sozialstruktur, den – bis auf zumeist nach Ausbombung gut wiederaufgebaute Großstadtkerne – Deutschland vor den länger industrialisierten und verstädterten Ländern Westeuropas gehabt hatte, und ist jetzt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bei höchster Industriedichte raum- und gesellschaftspolitisch am stärksten gefährdet.

In dieser Notlage hat offenbar die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1971 als erstes Land des europäischen Kontinents die zentrale Bedeutung einer markt- und sozialgerechten Bewertungs- und Grundsteuerreform erkannt. Bundesministerien und Bundestagsfraktionen erwägen, das dänische Realsteuersystem mit seiner seit 1924 bewährten Bodenwertsteuer einzuführen, um die Aufgaben des Städtebauförderungsgesetzes durch einen flüssigen planungs- und marktgerechten Transfer von Boden und Bau zu lösen¹¹. Überdichtet wiederaufgebaute Großstadt-

kerne werden erst nach Jahrzehnten erneuerungsfähig werden, dann aber die öffentlichen Haushalte und privaten Bauherren durch höchste Abbruchkosten belasten. Weitere Stadterneuerungen und -entwicklungen können dagegen durch eine vorausschauende Städtebau- und Finanzpolitik mit Hilfe der kostensenkenden Wirkungen der Bodenwertsteuern großräumiger aufgelockert werden, um ihre künftigen Erneuerungskosten zu senken und hierdurch zugleich die gefährdete Gesundheit und Umwelt der Städte zu erhalten.

Wird die Einführung der Bodenwertsteuer und der für sie notwendigen getrennten Bewertung von Boden und Bau jedoch noch länger verzögert, so steigt die Bodenhausse als Spitzenreiter selbstinduzierter Inflation. Das Anlagekapital wird in überhöhten Bodenwerten gebunden, anstatt in Bauten investiert zu werden. Steigende Wohnungsnot und Wohnungsmieten würden von der Bundesregierung durch Sozialisierungsversuche des Bodeneigentums, durch Rückkehr zum Mietstopp und zur Planwirtschaft vergeblich bekämpft, anstatt durch eine investitionsgerechte Marktwirtschafts- und Finanzpolitik an der Wurzel gelöst zu werden.

In Abkehr von gleichen Fehlern vergangener Jahrzehnte verbleibt dem Gesetzgeber bis zum Inkrafttreten gespaltenen Bewertung und Grundsteuern noch hinreichende Zeit, um mit Hilfe der Planungs-, Finanz- und Gesellschaftswissenschaften die verbundenen Wirkungen der Bodenwertsteuern auf die Stadtplanung, die Finanzverfassung der Gemeinden und ihre Gesellschaftsstruktur weiter zu durchleuchten und mit den übrigen EG-Ländern zusammen das dänische Realsteuersystem einzuführen. Den elf Oberbürgermeistern der USA ist dafür zu danken, daß sie durch ihr Notsignal in der »Time« vom 3. 5. 1971 die

einschließlich des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen für ein Realsteuersystem mit Bodenwertsteuern und ohne Bodenwertzuwachssteuern aus, die bei im Zweifel gleichen Bewertungskosten weit geringere Erträge bringen, die Bodenpreise steigern, quantitativ durch höhere Bodenwertsteuern ersetzt werden können und aus diesen Gründen in Dänemark auch seit 1966 annulliert worden sind. Abschöpfungen realisierter Bodengewinne aus Bodenverkäufen durch Einkommensteuern bleiben hiervon unberührt.

Wenn nach dieser Tagung im Oktober 1971 seit Ende 1972 von der zweiten Koalitionsregierung die Bodenwertzuwachssteuer stärker betont wird, so geschieht das wohl aus optischen Gründen, die nach sorgfältigem Studium der Effizienz des dänischen Bewertungs- und Realsteuersystems und der städtebaulichen Steuer- und Finanzpolitik der übrigen EG-Länder wieder zurücktreten werden.

In Teil 43 des gemeinsamen Memorandums der Kammer für soziale Ordnung der evangelischen Kirche und des Arbeitsausschusses »Kirche und Raumordnung« beim Kommissariat der katholischen Bischöfe: Soziale Ordnung des Bodenrechts von Ende 1972 (vgl.: *structur* (1973) H. 7) wird die Ablehnung von Bodenwertzuwachssteuern gleichfalls eingehend begründet.

Weitere Vorschläge verschiedener Interessengruppen können durch die alte Einheitsbewertung nicht bewertet, im dänischen Bewertungssystem dagegen durch Modifikationen seiner gespaltenen Grundsteuern ersetzt werden. Vorrangig ist daher der Erlass eines marktgerechten Bewertungsgesetzes. Nach Aufbau seiner autonomen Bewertungsorganisation können ihre endgültigen Diskussionen bei Vorliegen der ersten öffentlich-rechtlichen Hauptbewertung mit getrennten Werten von Boden und Bau wiederaufgenommen werden.

¹⁰ Getrennte Bewertung Bremens von J. J. Pikler – Buda-pest; vgl. Pfannschmidt: Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik, a. a. O., S. 124.

¹¹ Pfannschmidt, Martin: Städtebau im Schmelztiegel. Zur Tagung »Bodenordnung und Bodenpolitik« des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, 6. bis 7. 10. 1971. In: *StädteTag*. 24. Jg. N. F. (1971) H. 12, S. 688–689. Auf dieser Tagung sprachen sich (mit Ausnahme des organisierten Haus- und Grundbesitzes, der die Bodenwertsteuer noch nicht in sein Vokabular aufgenommen hat) alle Teilnehmer

europäischen Länder zur rechten Zeit auf die Bodenwertsteuer, das Vermächtnis ihres großen Bodenreformers *Henry George*, aufmerksam gemacht haben.

4.2 Bodenwertsteuer gegen Kommunalsozialismus

Bei Entscheidungen über ihr künftiges Realsteuersystem werden alle EG-Länder gehalten sein, die ordnungspolitischen Vorzüge der Bodenwertsteuer nochmals mit den ordnungspolitischen Folgen einer Sozialisierung des Bodeneigentums in Hand der Gebietskörperschaften oder von ihnen gebildeter gemeinnütziger Boden- und Bauorganisationen zu vergleichen. Wir schließen daher die Diskussion der Bodenwertsteuer als Hauptinstrument marktgerechten Bodentransfers im Städtebau mit einer Darstellung ihrer bodenpolitischen Wirkungen ab und stellen denselben sozialistische Alternativen gegenüber, deren Beurteilung für die Grundsteuerreform der BRD von Belang ist.

4.2.1 Verbilligung privaten und öffentlichen Bodenerwerbs durch Bodenwertsteuer

In Tab. 3 wurde nach Einführung der Bodenwertsteuer der Bodenpreis in Höhe des Bodenwerts abzüglich der kapitalisierten Bodenwertsteuer bemessen. Der private wie der öffentliche Bodenkäufer zahlt daher bei einem Grundstückswert von 10 000 DM und einer Bodenwertsteuer von 40 % (60 %) ihrer öffentlich-rechtlich festgestellten Jahresbodenrente auf offenem Markt als Bodenpreis bei 5 % Landeszinsfuß nur 6000 (4000) DM. Während die privaten Bodenkäufer den Restwert von 4000 (6000) DM durch die Bodenwertsteuer als ewige Rente tilgen, zahlt die Gemeinde (oder der Staat) als Steuerberechtigter diese ewige Rente an sich selbst. Die Gemeinde wird daher durch den Ausfall privater Bodenwertsteuern auf gemeindeeigene Grundstücke nur insoweit belastet, als deren Ausfall den Wert ihrer öffentlichen Bodennutzung übersteigt. Dieser entgangene Gewinn wird sie dazu anhalten, nur den für gemeinwirtschaftliche Bodennutzungen erforderlichen Boden zu erwerben und keine Bodenvorratspolitik zu treiben, durch die sie mit erheblichen Verlusten an Bodenwertsteuern belastet wird, während höhere Bodenwertsteuern mit flüssigem Bodentransfer diese Vorratspolitik erübrigen. Weitere steuerbegünstigte Gebietskörperschaften und gemeinnützige Körperschaften kaufen den Boden zu gleichem Preis wie Private und Gemeinden, können aber durch Rechtsordnungen zu niedrigeren Bodenwertsteuern veranlagt werden oder ganz steuerfrei bleiben, wenn durch ihre Grundstücksnutzung keine gemeindlichen Belastungen entstehen. Verursacht ihre Grundstücksnutzung der Gemeinde Kosten, so kann diese ihre öffentlich-rechtlichen Eigentümer mit geringeren Hebesätzen der Bodenwertsteuer belasten.

Ein dynamisches Gleichgewicht zwischen öffentlicher und privater Bodennutzung dürfte so unter der Bodenwertsteuer am vollkommensten erreicht werden, da bei schnellem Bodentransfer auf offenen Märkten nur ein Mi-

nimum an Boden durch Bodenhortung und unwirtschaftliche Zwischenwirtschaft privater und öffentlicher Eigentümer optimaler Nutzung entzogen wird.

4.2.2 Ordnungspolitische Ineffizienz sozialistischer Bodenordnungen

Stellen wir diesen marktwirtschaftlichen Lösungen des Bodennutzungsproblems sozialistische Alternativen gegenüber, so scheidet das kommunistische System der Überführung aller Produktionsmittel in Staatseigentum von vornherein als ineffizient aus, da sein vom freien Markt ausgeschlossenes Realvermögen sich nicht marktwirtschaftlich bewerten und raumgerecht besteuern läßt. Lagerenten und Lagewerte städtischer Mietwohnungen können hier, wie in der UdSSR, nur global gewillkürt werden.

Vergleichbar bleiben allein kommunalsozialistische Alternativen, die darauf abzielen, den Anteil gemeindlichen Bodeneigentums durch gemeindlichen Erwerb privaten Bodeneigentums zu vergrößern. Wie vergangene Entwicklungen von Großgemeinden mit hohem Anteil öffentlichen Bodeneigentums zeigen, wurde hierdurch ihr Städtebau im ganzen kaum verbessert, da Stadt und Staat meist stärker an hohen Bodengewinnen ihres Fiskus interessiert waren und hierüber die sozialpolitischen Belange ihrer Bürger an gesunder städtebaulicher Gestaltung vernachlässigten.

Im Großberliner Raum gelang es erst dem 1911 gebildeten »Verband Großberlin«, fiskalischen Baulandverkäufen der preußischen Forstverwaltung zugunsten einer Erhaltung bewaldeter Grünflächen Einhalt zu gebieten¹². Hannover lag 1890 mit 53,3 % und 1900 mit 37,29 % städtischen Bodeneigentums an erster Stelle der deutschen Großstädte¹³, versäumte aber nach 1900, seine Kernballung mit einem Kreis von Gartenstädten zu umgeben. An ihre Stelle traten weiträumige Gartensiedlungen der großstadtfüchtigen Bevölkerung, die nach dem zweiten Weltkrieg unter hohen Kosten in Baugebiete umgewandelt wurden. In Frankfurt (Main) wurde unter Oberbürgermeister *Adickes* der städtische Grundbesitz wohl stark vermehrt, unter seinen Nachfolgern aber nach Bau der international bekannten Römerstadt von *Ernst May* nur bedingt noch für eine Auflockerung der inneren Randgebiete eingesetzt. In der DDR geht eine langfristige Überführung des privaten Grundbesitzes in Gemeindeeigentum mit verstärkten Miethausballungen Hand in Hand. Privater Eigenheimbau in Selbsthilfe, wie in Jugoslawien, setzt Restbestände eines halbfrei gebliebenen Bauern- und Handwerkerstandes voraus. Der volle Eigentumserwerb an Boden und Bau löst dagegen den latenten Sparwillen der Haushaltungen zum Eigentumserwerb aus. Durch ihre Vor- und Nachsparung wird der verfügbare Investitionsfonds der Wohnungswirtschaft am stärksten angereichert, die Qualität der städtischen Siedlungen, ihre Erträge, Bodenwerte und Boden-

12 *Pfannschmidt*: Landesplanung Berlin – Brandenburg-Mitte, a. a. O., S. 35.

13 *Weber-Adolf*: Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt. – Leipzig 1904, cap. 5, sowie *Pfannschmidt*: Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik, a. a. O., S. 67 f.

wertsteuern nachhaltig erhöht. Alle Formen der Vergesellschaftung und Kommunalisierung des Bodeneigentums, die den privaten Eigentumserwerb beschränken, erzielen mit höheren Zuschüssen eine geringere Eigentumsbildung und senken damit das Gesamtkapital der Wohnungswirtschaft. Sie werden aus diesen Gründen auch von den Bausparkassen abgelehnt. Diese Werturteile betreffen nicht östliche Länder, die noch nicht über breite Schichten kapitalkräftiger Bodennutzer verfügen und daher auf eine Investitionspolitik mit Kollektivkapital angewiesen sind.

Das investitionspolitische Zurechnungsphänomen der westlichen Länder mit privatem Bodeneigentum, in denen die private Bodenrente eines Einzelgrundstücks durch öffentliche und private Investitionen auf allen übrigen Grundstücken bestimmt und daher gesamtwirtschaftlich erzeugt wird, berechtigt die öffentliche Hand wohl zur Erhebung von Bodenwertsteuern mit höheren Hebesätzen, aber nicht zu Vergesellschaftungen eben des privaten Bodeneigentums, dessen freie Investitionen von Kapital und Arbeit im Rahmen der öffentlichen Boden-, Planungs- und Baugesetze die Ertragsquelle der volkswirtschaftlichen Bodennutzung bilden. Der Gesetzgeber ist daher wohl beraten, wenn er bei Erhebung hoher Bodenwertsteuern zugleich die Gebäudewertsteuern bis zu ihrer Annullierung im Endzustand senkt. Er gibt damit den stärksten Anreiz zu privaten Investitionen von Eigentumswohnungen und Werkstätten, die auch im kapitalstarken Wohlfahrtsstaat nicht durch öffentliche Subventionen ersetzt werden können.

4.23 Gesetzliche Synthese von Raumplanung, Finanzplanung und Raumordnung

Die Forderung einer – hiernach für die Bundesrepublik Deutschland ineffizienten – Sozialisierung des Bodeneigentums wäre nach dem zweiten Weltkrieg nicht mit zunehmender Stärke erhoben worden, wenn der soziale Wohnungsbau und die übrige Investitionswirtschaft mit Hilfe der Bodenwertsteuer rechtzeitig in die soziale Marktwirtschaft übergeführt worden wäre. Dieser Prozeß wurde durch den kriegsfolgenbedingten Verfall der Realbewertung und -besteuerung der Bundesrepublik Deutschland bis heute verzögert. Dieser Grund ist auch für die mangelnde Kenntnis von Verfahren und Wirkungen marktgerechter Bewertungs- und Realsteuersysteme Dänemarks und westlicher Überseeländer verantwortlich. Nach Fortfall beider Behinderungsgründe wird erwartet werden können, daß sämtliche Parteien überzeugt für ein marktge-

rechtes Bewertungs- und Realsteuersystem als unentbehrliche Grundlage einer effizienten Investitions- und Städtebaupolitik eintreten.

Bei Erlass des Bundesbaugesetzes von 1960, des Raumordnungsgesetzes von 1965 und des Städtebauförderungsgesetzes von 1971 wurde unter juristischer Aufspaltung einer einheitlichen Investitionspolitik und Raumordnung in Teilprozesse und Einzelinteressen übersehen, daß eine gesetzliche Synthese verbundener Aufgaben der Raumplanung, der Finanzplanung und der Raumordnungspolitik nicht durch Einzelgesetze unter dem Primat des Boden- und Baurechts gelöst werden können. Tritt anstelle ihres bisherigen Primats eine Synthese der Raumplanung, Bewertung, Steuer- und Finanzplanung und Raumordnungspolitik nach dem mittelalterlichen Ordnungsprinzip der vier *causae* (*materialis*, *efficiens*, *finalis* und *formalis*), so ergibt sich folgende funktionelle Verbindung der investitions- und raumordnungspolitischen Gesetzgebung:

1. Verbundene Raumforschung und Raumplanung als Träger der *causa materialis*,
2. Bewertungstechnik, Steuer- und Finanzplanung als Träger der *causa efficiens*,
3. verbundenes Zielsystem der Raumordnung zu 1 und 2 als Träger der *causa finalis* und
4. eine 1–3 integrierende Boden-, Planungs-, Steuer- und Finanz- und Raumordnungsgesetzgebung als Träger der *causa formalis*.

Eine Erkenntnis dieser zeitlichen Aufeinanderfolge von Kausalketten wird den Gesetzgebern der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen Ländern der Europäischen Gemeinschaft erleichtern, nach leidvollen und teuren Fehl-experimenten der Nachkriegszeit ihre Bewertungs- und Realsteuersysteme in Zusammenwirken von Finanz- und Raumordnungsministerien raum- und sozialgerecht zu lösen.

Dem Internationalen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung (International Federation for Housing and Planning), Den Haag, ist dafür zu danken, daß er den zeitlichen Zusammenfall seines Internationalen Kongresses Kopenhagen 9.–14. September 1973 mit der Offenlegung der abgeschlossenen Hauptbewertung 1973 des dänischen Finanzministeriums dazu benutzt hat, seine Kongreßteilnehmer in die Bewertungstechnik und die städtebaulichen Auswirkungen der dänischen Bodenwertsteuer einzuführen. Nach dem Kongreß kann eine ad-hoc-Kommission für Baubodenordnung und Realbesteuerung die finanzpolitischen Ergebnisse des Kongresses 1973 auf dem nächsten Kongreß 1974 in Wien verbreitern und vertiefen.