

Simonis, Udo E.

**Working Paper — Digitized Version**

## Bauproduktion und "ökonomisches Prinzip": zu den Auswirkungen neuer Boden- und steuerrechtlicher Reformvorschläge

Arbeitspapiere, Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung, Technische Universität Berlin, No. 5

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Simonis, Udo E. (1976) : Bauproduktion und "ökonomisches Prinzip": zu den Auswirkungen neuer Boden- und steuerrechtlicher Reformvorschläge, Arbeitspapiere, Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung, Technische Universität Berlin, No. 5, Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung, Technische Universität Berlin, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112674>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Udo Ernst Simonis

BAUPRODUKTION UND "ÖKONOMISCHES PRINZIP".

ZU DEN AUSWIRKUNGEN NEUER BODEN- UND STEUERRECHTLICHER REFORMVORSCHLÄGE

In diesem Arbeitspapier wird auf verschiedene Konsequenzen des im Bereich der Bauproduktion realisierten ökonomischen Prinzips eingegangen und danach die Frage untersucht, ob und in welcher Weise boden- und steuerrechtliche Reformvorschläge der jüngsten Zeit dieses ökonomische Prinzip so gestalten können, daß eine gesellschaftlich optimale Bauproduktion möglich wird.

"Da alles Neue den Sinn der Menschen  
beunruhigt, muß man sich viel Mühe  
geben, den Neuerungen so viel als  
möglich vom Hergebrachten zu belassen."

Macchiavelli

## I. Zum Problemzusammenhang

John Kenneth Galbraith's Vortrag auf dem Deutschen Städtetag 1971 über die Zukunft der Städte hatte die Folgen des "ökonomischen Prinzips" für die krisenhafte Situation der Städte und besonders das Planen und Bauen in der Stadt scheinbar für jedermann klar gemacht. Galbraith sagte: "Die Bodennutzung vollzieht sich nicht, nicht einmal ansatzweise, im Rahmen eines Gesamtplanes; die Architektur ordnet sich nicht ... ganzheitlichen Entwürfen unter. Beider Stellenwert bemißt sich nur noch danach, ob sie der ökonomischen Funktion dienen und welchen wirtschaftlichen Nutzen sie stiften. ... Maximaler Profit wurde zum Maßstab aller Dinge ... Erfolg und Ansehen einer Gemeinde sind Erfolg und Ansehen ihrer Industrie" <sup>1)</sup>.

Die Lösung der aktuellen Probleme der Stadt sieht Galbraith in einer umfassenderen "organischen Konzeption der städtischen Gesellschaft", primär aber in der Änderung des gegenwärtigen Steuersystems. Die Aufgaben fließen der einen Seite (den Gemeinden), die Mittel dagegen der anderen Seite (dem Zentralstaat) zu. Die Einnahmen aber müßten dorthin fließen, wo die Aufgaben liegen und Ziel müßte sein, den Erfolg der, wie er es nennt, "organischen Stadt" am Wohlbefinden ihrer Bürger zu messen.

Häufiger noch wurde ein Satz von Hans-Jochen Vogel zitiert (bzw. von ihm selbst zitiert), den man auch - in etwas abgewandelter Form - in vielen Artikeln finden kann: "Die Krise der Städte ist die Krise der ökonomischen Stadt. Sie besteht darin, daß auch in unseren Städten die Zuwachsraten das ausschlaggebende Entscheidungskriterium darstellen."

Alles, was die Zuwachsrate des Sozialprodukts, des Konsums, des Profits steigert, ist gut und geschieht, alles, was die Zuwachsrate auch nur abflacht, ist schlecht und unterbleibt ..." 2)

Am deutlichsten tritt dieses Prinzip bei der Konkurrenz mehrerer Nutzungsarten um das gleiche Grundstück hervor: "Bei Nutzungskonflikten ... setzt sich in aller Regel diejenige Nutzung durch, die aus dem Grundstück den höchsten Ertrag für den privaten Eigentümer herausholt und deshalb den höchsten Kaufpreis zahlen kann. Ob diese Nutzung dann auch den Interessen der Gemeinschaft entspricht oder auch nur die der Gemeinschaft erwachsenden Folgekosten deckt, spielt keine Rolle. Deshalb setzt sich ... zumeist das Bürohaus gegen den Biergarten, das Konzerngebäude gegen das Café und das Kaufhaus gegen das kommunale Kommunikationszentrum durch." 3)

Vogel folgert: "Wer diese Krise meistern will, muß das ökonomische Prinzip in seine Schranken verweisen, muß es dem Primat der Politik unterordnen und dafür sorgen, daß es nicht herrscht, sondern dient." 4)

Ähnliche Feststellungen lassen sich in der EntschlieÙung des Städte-  
tages 1973 (mit dem anspruchsvollen Titel "Wege zur menschlichen Stadt")  
finden, wo es unter anderem heißt, daß "... das Streben einzelner nach  
Gewinn und das kommunalpolitische Bemühen um Zuwachsraten jetzt die  
Lebensbedingungen gefährden." 5)

In diesen wie in anderen EntschlieÙungen der jüngsten Zeit wird zum  
Ausdruck gebracht, daß, um das "ökonomische Prinzip" in seine Schran-  
ken weisen zu können, zwei Reformen besonders dringlich seien: die  
Steuerreform und die Reform des Bodenrechts. Die Diskussion hierüber  
ist komplex und wird zum größeren Teil auch nur in Expertenkreisen  
geführt. Bevor hierauf näher eingegangen wird, soll das Thema zuerst  
noch von einer anderen Seite her beleuchtet werden.

Von verschiedenen Institutionen sind - nach Überwindung der derzeitigen  
rezessiven Phase - für die mittlere Frist Wachstumsraten der Bauproduk-  
tion prognostiziert worden, die über den gesamtwirtschaftlichen Wachs-  
tumsraten liegen. 6) Rund 50 % aller Neuinvestitionen der Wirtschaft

entfallen auf die Bauinvestitionen. Solange diese Investitionen vornehmlich in den Agglomerationsräumen stattfinden, wird bei weiterer Verknappung des Bodens wiederum mit überproportional steigenden Bodenpreisen zu rechnen sein, die ihren Niederschlag in höheren Baupreisen finden, zusätzlich verstärkt von der nun unterdurchschnittlich zunehmenden Produktivität der Bauwirtschaft.

Bekanntlich variiert der Anteil der Kosten für Grund und Boden an den Gesamtkosten in den einzelnen Sparten der Bauproduktion sehr stark; die große (und zum Teil weiter wachsende) Bedeutung des Bodens ist indes nicht zu übersehen. Während der Bodenkostenanteil im Wohnungsbau und sonstigen Hochbau noch meist unter 20 % (teilweise aber auch über 30 %) liegt, ist man im Straßenbau und sonstigen Tiefbau zum Teil schon bei 50 % und darüber angelangt.

Diese 'Explosion' der Bodenkosten bedeutet zunächst ein finanzpolitisches Problem für die Kommunen; an sich notwendige Investitionen müssen gedrosselt werden oder erzielen, so die Solvenz weiterbesteht, real gesehen einen geringeren Output je finanzielle Inputeinheit.

Dies führt zum anderen zu einem trendmäßig steigenden Anteil der Mieten an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte. Sozialer Wohnungsbau im Stadtkern ist wegen des Bodenproblems weitgehend unmöglich geworden.

Diese Entwicklung führt vor allem aber zu einem Verteilungsproblem, d.h. der konzentrierten Ansammlung leistungsfreier Gewinne bei den Bodeneigentümern. Nach Schätzungen beträgt der reine Wertzuwachs bei Grund und Boden nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland etwa 650 Mrd. DM. Davon sind etwa die Hälfte (rund 300 Mrd. DM) den privaten Einzeleigentümern zugeflossen, allein 250 Mrd. DM nach Verabschiedung des Bundesbaugesetzes von 1960.

Dies führt schließlich auch und nicht zuletzt zu einer einseitigen Konzentration der Entscheidungsmacht in Fragen der Beeinflussung der Bauproduktion, der Stadtentwicklung, der Regional- und Strukturpolitik.

Anders und zusammenfassend formuliert: das "ökonomische Prinzip" in seiner realisierten Form und Ausgestaltung führt im Rahmen der Bau-

produktion offenbar nicht zu einer:

- verursachungsgemäßen Anlastung der Kosten und Erträge,
- Internalisierung bzw. Beseitigung der sozialen Zusatzkosten privater Tätigkeit,
- Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung,
- Demokratisierung der Entscheidungsprozesse, und damit nicht
- zu einer optimalen Gestaltung der Bauproduktion und des Städtebaus.

Im Umkehrschluß heißt dies aber: wären diese Insuffizienzen und Strukturfehler zu beseitigen, dann wäre sichtlich weniger gegen das ökonomische Prinzip einzuwenden, da die Alternative für Bauproduktion und Städtebau ja nicht darin bestehen kann, unökonomisch vorzugehen. Im folgenden ist also zu fragen, inwieweit die neueren Reformvorschläge den genannten Kriterien entsprechen oder nahekommen.

Angesichts der Vielfalt der Vorschläge muß allerdings eine Auswahl und Gruppierung vorgenommen werden, wobei ich mich auf einige boden- und steuerrechtliche Fragen konzentriere, die in letzter Zeit diskutiert worden sind<sup>7)</sup>; im engeren Sinne bauplanungs- und finanzpolitische Aspekte sollen hier dagegen nicht behandelt werden.<sup>8)</sup>

## II. Boden- und steuerrechtliche Reformvorschläge und Bauproduktion

### 1. Der Boden im Steuersystem

Kapitalgewinne zählen zu denjenigen Einkünften, die nach dem geltenden Recht von der Einkommensteuer nicht, bzw. nicht korrekt erfaßt werden: dies sind vor allem jene Veräußerungsgewinne, die beim Verkauf von bebautem und unbebautem Grund und Boden anfallen, aber auch die Kursgewinne, die bei Wertpapierverkäufen erzielt werden. Ein Hauseigentümer mag z.B. im Jahre 1968 ein bebautes Grundstück für 500.000 DM erworben und im Jahre 1972 für 850.000 DM verkauft haben. Der realisierte Gewinn unterliegt in der Regel ebensowenig wie ein Kursgewinn der Einkommensteuer - selbst dann nicht, wenn er Millionen betragen sollte<sup>9)</sup>. Konrad Littmann sagt hierzu: "Das heutige Steuersystem (ist)

nicht konsequent an den großen Aufgaben der Gesellschaft ausgerichtet..., sondern dient weithin gewissen Einzelinteressen, die in der historischen Entwicklung einmal dominant gewesen sein mögen oder die sich nur als Zufallsprodukte herausgebildet haben...." 10)

So verzichtet das geltende Steuerrecht darauf, einen realen Vermögenszuwachs des Bodens zu besteuern; es privilegiert sozusagen den Boden als Anlagegut, schafft dadurch verstärkt spekulative Nachfrage nach Boden und provoziert auf diese Weise zusätzliche Bodenpreissteigerungen, die in der Regel wiederum steuerfrei realisiert werden. Das private Risiko bleibt hier sozusagen ausgeschlossen.

Der Boden als Anlagegut erfordert keine Lagerkosten, keine Verarbeitungs- und kaum Vermarktungskosten und kann doch hohe Gewinne erbringen, insbesondere wenn sein Wert durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen und fortschreitende Verknappung ohne Eigentümersrisiko ständig vermehrt wird. Deshalb wird er tendenziell in größerem Maße erfragt als wirklich genutzt, deshalb wird mehr Boden vom Markt zurückgehalten als der einzelne Eigentümer benötigt 11).

## 2. Angleichung der Einheitswerte

Das Problem wird besonders deutlich am sog. Einheitswert, jenem Wert für Grundstücke und Gebäude, der bei der Grund-, Vermögens-, Einkommen-, Erbschafts- und Gewerbesteuer zugrundegelegt wird. Die Einheitswerte von 1935 galten bis in die jüngste Zeit, die neuen Einheitswerte von 1964 dienen ab 1974 als Grundlage der Besteuerung. Die unmittelbaren Folgen sind offenkundig, hier nur ein Beispiel: Ein Bauer am Münchener Stadtrand hat seinen Hof an eine Baugesellschaft verkauft; der steuerliche Einheitswert betrug gerade 12.000 DM, der Käufer jedoch zahlte 20 Millionen DM in bar und einen neuen Hof für 15 Millionen DM zusätzlich 12).

Die(ständige)Angleichung der Einheitswerte an die Verkehrswerte ohne weitergehende Änderung des Steuerrechts stellt sozusagen die elementarste Voraussetzung für die Entprivilegierung des Bodens und die Einschränkung der Spekulation dar (siehe auch Punkt 5). Wenn diese Frage nicht befriedigend gelöst wird, kann man auch alle anderen steuerrechtlichen Pläne vergessen.

Allgemein zeigt die Erfahrung, daß, sobald ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans in Gang kommt, sich durch die bloße Aussicht auf eine zukünftig bessere Ausnutzbarkeit die Bodenwerte auch ohne Leistungen der Eigentümer erhöhen: die Aufstellung des Bebauungsplans gerät damit unter den Druck der Spekulation. Dieser Privatisierung der Planungsgewinne steht bisher die Sozialisierung der Planungsschäden gegenüber. Wenn Grundstücke durch Neuplanungen in ihrer Nutzbarkeit beeinträchtigt werden, aber auch dann, wenn ein noch nicht in Anspruch genommenes Bauverbot wieder geändert wird und die Nutzbarkeit sinkt, haben die Gemeinden diese Wertminderung direkt oder indirekt zu tragen. Hier setzen die Vorschläge zum Planungswertausgleich ein.

### 3. Einführung eines Planungswertausgleichs

Der Grundgedanke ist, daß, wenn eine Nutzbarkeit durch einen Bebauungsplan neu begründet oder aber verbessert wird, der Grundstückseigentümer einen Planungswertausgleich als Gegenstück zu dem seinem Grundstück durch den Bebauungsplan zuwachsenden "Mehrwert" zu entrichten hat.<sup>13)</sup> Über die Ausgestaltung und zweckmäßige Höhe des Planungswertausgleichs bestehen unterschiedliche Modelle: entweder voller Planungswertausgleich als Differenz der Verkehrswerte vor und nach der Verabschiedung des Bebauungsplans oder z.B. Planungswertausgleich in Höhe der Entschädigungszahlungen bei Planungsschäden (Schadenausgleich); womit die Frage der Zurechnung aufgeworfen wird.

Der Gedanke des Planungswertausgleichs ist wohl so alt wie die Erscheinung der planungsbedingten Wertsteigerungen. In den Beratungen zum Bundesbaugesetz 1960 galt seine Einführung unter der Mehrzahl der Experten als zentrales Moment. Die Politiker allerdings scheuten davor zurück und das Bundesverfassungsgericht verneinte die Bundeskompetenz. Die damaligen Argumente gelten indes nach wie vor, insbesondere angesichts der bescheidenen Ansätze zur Bekämpfung der Spekulation im Bundesbaugesetz. Da der Planungswertausgleich aber nur solche Wertsteigerungen bzw. -minderungen betrifft, die innerhalb eines Planungsgebietes anfallen, werden insbesondere alle übrigen leistungslosen Wertsteigerungen nicht erfaßt. Hier setzen folgerichtig die Vorschläge zu einer Bodenwertzuwachssteuer an.

#### 4. Bodenwertzuwachssteuer

Die Vorstellungen der Steuerreformkommission der Sozialdemokratischen Partei z.B. sehen die Einführung einer Steuer auf den Zuwachs des reinen Bodenwertes vor, wobei sowohl realisierte als auch nicht-realisierte Wertzuwächse des Bodens erfaßt und alle Grundstücke einbezogen werden sollen; soweit diese bebaut sind, soll der Gebäudewert über ein vereinfachtes Sachwertverfahren von der gesamten Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden.

Diese Vorschläge sehen allerdings gleichzeitig vor, daß nur außergewöhnliche Wertsteigerungen besteuert werden. Dies wird so interpretiert, daß mittels Freigrenzen die Masse der Grundstücke mit eigengenutztem Eigenheim, Eigentumswohnungen und Mietshäusern und die Masse der landwirtschaftlich genutzten Flächen nicht belastet werden<sup>14)</sup>. "Normale" Wertsteigerungen sind, wie es heißt, ausgenommen.

Bei diesen Vorschlägen ist ein progressiver Steuersatz eingeplant, der zwischen 20 % und 60 % gestaffelt ist und von der Höhe der Wertsteigerungsrate abhängig gemacht werden soll. Es ist ferner vorgeschlagen worden, die Bodenwerte durch Selbsteinschätzung feststellen zu lassen (dazu später mehr). Die Erträge der Bodenwertzuwachssteuer sollen den Gemeinden zufließen (die Grunderwerbssteuer wird dafür gestrichen).

Mit der Bodenwertzuwachssteuer soll offenbar erreicht werden:

- die Einschränkung der Bodenspekulation,
- die Erhöhung der Bodenmobilität,
- die Verringerung der Bodenpreise und damit des (anteiligen) Mietpreisanstiegs,
- die Beteiligung der Gemeinden an den Wertsteigerungen des Grund und Bodens.

Theoretisch gesehen sind diese Ziele in der Tat nur mit der Erfassung auch der nicht-realisierten Bodenwertzuwächse erreichbar. Diese sind in ökonomischem Sinne Einkommen bzw. Profite, die die Situation des Eigentümers entscheidend aufbessern können. Ihre effektive Wegsteuerung wäre eine Bedingung dafür, die "Bodensperre" - d.h. die künstliche

Verknappung des Bodenangebots wegen der Erwartung des Anfallens von Monopol- und Warte-Renten - aufzubrechen. Die Besteuerung nur der realisierten Gewinne würde dazu führen, daß sich das Angebot durch diese Art der Verkaufsbestrafung weiter verringert.

Eine entscheidende Bedingung für den Erfolg einer Bodenwertzuwachssteuer ist, daß keine Bodenkategorien von der Besteuerung nicht-realisierten Gewinne ausgenommen werden. Eine Herausnahme z.B. der bebauten Flächen würde bedeuten, daß sich die Nachfrage hierauf verlagert, mit der Konsequenz, daß die Mietpreise erst recht belastet würden. Die Herausnahme des landwirtschaftlich genutzten Bodens würde bedeuten, daß sich die Spekulation einen Ring weiter von der Stadt nach außen verschiebt - Bauerwartungsland würde noch teurer als es schon ist.

Hier liegt daher denn auch eine Problematik des konkreten Vorschlages: dadurch, daß bestimmte Freigrenzen für Eigenheime, Eigentumswohnungen und für landwirtschaftlich genutzte Flächen vorgesehen sind, wird der Drang in diese Art der Nutzung erleichtert - Zersiedelung, regionale und strukturelle Negativwirkungen sind die Folge.

Das Zulassen der - wie es heißt - "normalen" Wertsteigerungsrate ist mehr oder weniger eine Konzession an das Mittelstands- und Eigenheimdenken, daß ja gerade einige der Probleme geschaffen bzw. verstärkt hat, vor denen Bauproduktion und Städtebau stehen. Hohe Freigrenzen (bzw. Freibeträge) im Sinne jährlicher freier Wertsteigerungsraten (von z.B. 5 %) bedeuten auch ein Sichabfinden mit einem Sockelsatz an Bodenpreisinflation, der die allgemeine Inflation kräftig nährt. Daß Grundstücke mit hohen Wertsteigerungsraten von der Bodenwertzuwachssteuer erfaßt würden, wird im genannten Papier verschämt damit gutgeheißen, daß "... in einem solchen Falle auch beachtliche Gewinne anfallen." <sup>15)</sup>

Wie schon erwähnt, soll die vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer gestaffelt sein, d.h. einen Progressionstarif aufweisen. Damit soll u.a. erreicht werden, daß der Eigentümer den Wert des Grundstücks bei der jährlichen Versteuerung korrekt angibt, da er andernfalls beim späteren Verkauf in die Progression geriete.

Aus diesen wenigen Ausführungen ergeben sich bereits verschiedene Hinweise auf gewisse Schwächen des Konzepts der Bodenwertzuwachssteuer, die hier kurz erläutert werden sollen:

(a) Die Annahme, daß der Progressionstarif eine spezifische steuerliche Gerechtigkeit widerspiegele, ist in höchstem Maße fragwürdig. Dazu ein Beispiel <sup>16)</sup>: Wenn der Bürger A 1.000 DM und der Bürger B 400.000 DM Bodenwertzuwachssteuer zahlen muß, so mag sich die unterschiedliche Verpflichtung daraus ergeben, daß A's Grundstück um 10.000 DM, B's Grundstück um 1 Mio. DM an Wert gewonnen hat. Ob aber die absolut höhere Belastung von B gerecht oder ungerecht ist, dürfte im Vergleich zu der Frage unerheblich sein, ob die Relation des Bodenwertzuwachses von A und B zueinander von der Mehrheit des Gemeinwesens als gerecht betrachtet wird oder nicht. Mit anderen Worten: es erscheint eher nebensächlich, was A und was B an Bodenwertzuwachssteuer zu zahlen haben, es dürfte von weit höherem Interesse sein zu wissen, welches Vermögen nach der Besteuerung den beiden Bürgern bleibt. Diese Sicht der Dinge entspricht allerdings keineswegs der finanz- und steuerpolitischen Tradition.

Die Steuerpolitik scheint noch in erster Linie an den öffentlichen Haushalten interessiert zu sein <sup>17)</sup>. Den Kontrapunkt würde hingegen eine Betrachtung bilden, die die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge in den Mittelpunkt stellt, also beispielsweise nicht die Verteilung der gezahlten Bodensteuern, sondern die Verteilung des Bodens selbst zum Entscheidungskriterium macht.

Der Unterschied zwischen diesem und jenem Urteil trennt Welten: die einen konstatieren, A zahle nur 1.000 DM, B hingegen 400.000 DM. Die anderen konstatieren, daß A nach der Besteuerung noch 9.000 DM, B dagegen 600.000 DM zu seiner Verfügung bleiben.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß selbst unter den überzeugten Befürwortern der Bodenwertzuwachssteuer keine faßbare Vorstellung zu bestehen scheint über den Umfang und zulässigen Wert des Eigentums an Grund und Boden bzw. über das anzustrebende Maß der Umverteilung desselben. Keine der politischen Parteien in der Bundesrepublik hat erklärt, ob ein Vermögen an Grund und Boden etwa ab 1 Million DM, ab 10 Millionen

DM oder ab 100 Millionen DM usw. als unerwünschte Konzentration zu gelten habe. Bei dieser Sachlage ist es kein Wunder, wenn die Bodenpolitik bisher keinen Erfolg zeigte. Wer vom Ziel nichts weiß oder dieses nicht präzisiert, muß in Kauf nehmen, Sisyphusarbeit zu tun.

(b) Das zweite Problem ist das der Überwälzbarkeit der Bodenwertzuwachssteuer. Eine Steuer kann bekanntlich selbst dann überwälzt werden, wenn Theorie und Praxis sie als "direkte Steuer" katalogisieren. Die Überwälzbarkeit ist weitgehend eine Frage der jeweiligen Marktsituation, d.h. der Machtverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern. Da der Eigentümer eines Grundstücks in der Regel ein (zumindest regionales) Monopol besitzt, ist die Überwälzung der Bodenwertzuwachssteuer auf den Käufer ziemlich wahrscheinlich - mit der möglichen Folge entsprechender Baupreis-, Mietpreis-, Pachtpreis- und Nutzungspreis-Steigerungen.

Diese Gefahr wird auch kaum durch einen Progressionstarif gebannt. Dieser und die vorgesehene Selbstveranlagung lassen vielmehr erwarten, daß die zeitlich gesehen günstigste Veräußerung von Grundstücken zu einem neuen "Beruf" werden wird: Boden-Swap-Geschäfte, ähnlich den Swap-Geschäften an der Aktienbörse.

Eine Frage, die sich hier stellt, ist, welche 'flankierenden Maßnahmen' eingesetzt werden oder eingesetzt werden sollten, um die Überwälzung zu erschweren. Hierauf sei an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, stattdessen soll auf einen weiteren Punkt hingewiesen werden <sup>19)</sup>.

(c) In vielen Stellungnahmen zum anstehenden Problem heißt es, daß es der Logik der Wertzuwachsverursachung entspreche, daß die Erträge der Bodenwertzuwachssteuer den Gemeinden zufließen sollten (was man gelegentlich auch als "Infrastrukturabgabe" bezeichnet hat). Zunächst ist klar, daß die reicheren Gemeinden mit hohen Bodenwerten gegenüber den ärmeren Gemeinden mit niedrigeren Bodenwerten wieder einmal im Vorteil sind, was wiederum die Agglomerationstendenz verstärken kann. Es ist ferner zu befürchten, daß diese Steuer ähnliche Prostitutionseffekte aufweisen wird, wie dies bei der Gewerbesteuer der Fall ist: der Kämmerrer wird alles Erdenkliche tun, damit sich der Wert der zu steuernden Grundstücke erhöht.

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten, daß das realisierte einseitige "ökonomische Prinzip" (also: Ausschließung der sozialen Zusatzkosten und der Verteilungsproblematik, Verhinderung der Demokratisierung der Entscheidungen usw.) durch eine Partialreform wie die Bodenwertzuwachssteuer kaum "in die Schranken zu weisen" sein dürfte. Um nur aus einem der Bücher über das Bodenrecht zu zitieren: "Wer sich bei der Entwicklung einer sozialen Bodenordnung ausschließlich auf das Steuerrecht verlassen wollte, wäre mit Sicherheit verlassen ... Das Steuerrecht kann nur begleitendes, unterstützendes Instrument für andere wirksame Maßnahmen sein." <sup>20)</sup> Offen bleibt insbesondere die Möglichkeit, daß die Bodenwertzuwachssteuer über die Preise abgewälzt werden kann und daß dadurch der Effekt einer zusätzlichen, staatlich verursachten Verteuerung der Bauproduktion eintritt.

Bevor ich auf einige andere - möglicherweise wirksamere - Maßnahmen eingehe, sei hier noch eine kurze Bemerkung zur vorgesehenen Veränderung der Bodenbewertung selbst angefügt.

#### 5. Reform der Bodenbewertung

Das heute praktizierte Prinzip der Feststellung der Bodenwerte durch die Finanzverwaltung würde bei auf kürzere Fristen reduzierten Feststellungen natürlich teurer; der dafür erforderliche Verwaltungsaufwand wäre bei ca. 10 Millionen Grundstücken in der Bundesrepublik jedenfalls groß. Einheitswertfeststellungen erfordern nach Schätzungen etwa 10 % der Arbeitszeit der Steuerbeamten. Als alternative Lösung ist daher die Selbstveranlagung vorgeschlagen worden, derart etwa, daß die (jährlich) zu meldenden Werte auf Datenbanken gespeichert und durch Kontrollprogramme auf ihre Abweichung von sog. Richtwerten laufend überwacht werden, was bei Abweichungen über eine bestimmte Toleranzgrenze hinaus einen behördlichen Nachvollzug der Bewertung einleiten würde.

Eine der Fragen, die sich hier stellen, ist die, ob man mit jährlichen Spannen die kurzfristige Spekulation überhaupt treffen kann. Es müßte zumindest dafür gesorgt werden, daß die Gemeinden das Recht erhalten, das veranlagte Objekt jeder Zeit zum Veranlagungswert zu erwerben, damit nicht aus Bescheidenheit zu niedrige Werte angegeben werden.

Hieraus entwickelten sich die Ideen zu einer Teilung des Bodeneigentums in ein Nutzungs- und ein Verfügungseigentum bzw. zur Schaffung eines Bodenfonds, auf die nun einzugehen ist (Abschnitt 7). Zuvor jedoch noch einige Worte zur Bedeutung des öffentlichen Bodens für die Bauproduktion und das ökonomische Prinzip (Abschnitt 6).

## 6. Der öffentliche Boden

In der Bundesrepublik Deutschland entfallen ca. 30 % des Bodens auf die öffentlichen Hände. Von Ausnahmen abgesehen, verhält sich die öffentliche Hand am Bodenmarkt jedoch wie jeder private Eigentümer: "Vor allem im Grundstücksverkehr zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird gehandelt, als ginge es nicht um öffentliche Mittel, sondern um privaten Profit." <sup>21)</sup> Dabei entstehen oft absurde Situationen, etwa wenn eine Kommune für den Straßenbau Bundes- und Landesgrundstücke zum Verkehrswert erwirbt, wobei Bund und Land den Erwerbspreis über die Finanzierung des Straßenbaus zu 50 % und 30 % (oder sogar zu 90 %) finanzieren. (Es heißt, daß der höchste Preis, der in Deutschland je bei einer Grundstückstransaktion gezahlt worden ist, von der Stadt München an den Bund entrichtet wurde.)

Im Verkehr mit Privaten verhält sich die öffentliche Hand unterschiedlich: beim Erwerb zahlt sie meist den Verkehrswert; bei Veräußerung gibt es die politisch bedingten Verkäufe unter Verkehrswert mit allen dazu gehörenden Raffinessen, etwa in der Absicht der Ansiedlung von Industriebetrieben. Nach welchen Kriterien aber soll die öffentliche Hand erwerben und veräußern, wie soll sie sich verhalten? Zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle stehen sich gegenüber: "Marktwirtschaft" und "Kommunalisierung":

(a) Das erste geht davon aus, daß ein funktionierender Bodenmarkt möglich sei. Durch Re-Privatisierung würde das Angebot ausgeweitet, Preisberuhigung werde eintreten. So heißt es zum Beispiel im Gesetzentwurf über die "verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von bundeseigenen Grundstücken" vom 16. Juli 1971, die verbilligte Abgabe könne den Bau von öffentlich geförderten, sozialen und steuerbegünstigten Wohnungen erleichtern und die Eigentumbildung breiter Schichten fördern <sup>22)</sup>.

Hierauf sei mit einem Hinweis auf das Projekt Hannibal geantwortet: Zur Verbilligung der Wohnungen überließ die Stadt Stuttgart Grundstücke zu einem Vorzugspreis an die Neue Heimat mit der Auflage, den Preisvorteil

an die Erwerber weiterzugeben. Nach Fertigstellung verkauften zahlreiche Erwerber die Wohnungen schleunigst mit Preisauflagen bis zu 40.000 DM pro Wohnung - und realisierten so den ihnen von der Stadt Stuttgart über die Neue Heimat gewährten Preisnachlaß. Die marktberuhigende Wirkung der Veräußerung öffentlichen Bodens war gleich Null <sup>23)</sup>.

(b) Von der Kommunalisierung des Bodens als Alternative zur marktorientierten Auffassung sind einige der ehemaligen Befürworter wieder abgekommen <sup>24)</sup>, nicht zuletzt im Hinblick auf die vermuteten enormen Kosten einer vollen Überführung des Bodens in Gemeineigentum. Die Reduzierung der Forderung auf "Kommunalisierung in Ballungsgebieten, bei Ausnahmen des selbstgenutzten Bodens" zielt darauf, das Privateigentum an Grund und Boden da zu erhalten, wo es nicht sozialschädlich ist - nach der Formel, die für die Wirtschaft insgesamt gefunden wurde: "Wettbewerb so weit wie möglich - Planung so weit wie nötig".

Bekanntlich eröffnet Art. 15 GG dem Gesetzgeber die folgende Möglichkeit: "Grund und Boden ... können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden". Dieser Verfassungsartikel blieb bis heute (weitgehend) ungenutzt. Eine Analyse der Frage der Kommunalisierung des Bodens zeigt zwei entscheidende Schwierigkeiten hinsichtlich Verwirklichung und politischer Durchsetzbarkeit: (1) Kommunalisierung plausibel zu machen - zweifellos ist es den Interessenten gelungen, die große Mehrzahl der kleinen Haus- und Grundbesitzer mit den Bodenmillionären zu solidarisieren; neben dieser Schwierigkeit sind es (2) die Summen, die für eine Entschädigung angesetzt werden.

Davon ausgehend, daß nach Art. 14, 15 GG die Überführung von Privateigentum in Gemeineigentum in jedem Falle mit einer Entschädigung verbunden sein muß, sind verschiedene Rechnungen über diese Summen angestellt worden; hier ein Beispiel:

a) Gesamtfläche Bundesrepublik Deutschland	24,8 Mio. ha
70 % Privateigentum	17,4 Mio. ha
bei Entschädigung von 5 DM/m <sup>2</sup>	= 870 Mrd. DM
b) Bebauter Boden Bundesrepublik Deutschland	2,4 Mio. ha
bei Entschädigung von 50 DM/m <sup>2</sup>	= 1.200 Mrd. DM

Da solche Summen nicht aufzubringen wären, wurden als alternative Forderungen vorgebracht: die Verrentung oder die Kommunalisierung in Stufen. Sowohl der Städtebaubericht von 1970 als auch der jüngste von 1975 enthalten indes keine direkten Ausführungen über Kommunalisierung<sup>25)</sup> oder Verrentung. Ob man so einfach an diesen Vorschlägen vorbei kann, ist zweifelhaft. Dagegen haben in neuester Zeit andere Vorschläge Gestalt gewonnen, die von manchen als echte Alternativen angesehen werden: das Nutzungseigentum und der Bodenfonds.

### 7. Verfügungs- versus Nutzungseigentum

Würden die bisher skizzierten steuerrechtlichen Änderungen durchgesetzt, alle Ritzen verstopft und die Überwälzung verhindert, so wäre der Konflikt zwischen den Nutzungsbedürfnissen der Gemeinschaft und dem Anspruch der Bodenbesitzer noch nicht grundsätzlich behoben. Die hoheitlichen Planungsaufgaben können bei raschem Nutzungswandel, komplexen Baustrukturen oder enger Interdependenz zwischen öffentlichen und privaten Bauprojekten nicht detailliert, aber auch nicht flexibel genug greifen. Es fehlt vor allem eine ausreichende Möglichkeit, die Wertbildung des Bodens im Sinne der planerischen Nutzungsfestsetzung zu steuern.

Implizit ausgehend von der Prämisse, daß das "ökonomische Prinzip" mit dem Steuerungsmechanismus des Marktes nicht durch ein Planungs- und Zuteilungssystem ersetzt werden solle oder könne und daß eine Kommunalisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten auch langfristig nicht in Betracht käme, weil diese "... dem Privatkapital jeden Anreiz und voraussichtlich sogar die Möglichkeit nehmen (würde), in Neubauten investieren"<sup>26)</sup>, propagierte die Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD die Grundelemente eines sog. Nutzungseigentums: "... das Eigentum (muß) in dem Sinne neu definiert werden, daß nicht mehr ein theoretisch unbeschränktes Eigentum einzelnen Bindungen und Pflichten unterworfen wird, sondern daß es schon von der Konzeption her nur die Rechte und Befugnisse umfaßt, die nicht im Widerspruch zur Sozialpflichtigkeit stehen"<sup>27)</sup>. Künftig solle das Eigentum als Institut sich unterhalb der Grenze der Sozialwidrigkeit bewegen.

Die Forderung lautet: "Das Verfügungseigentum steht der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft zu. Sie wird verpflichtet, ein Nutzungseigentum an Private im Wege öffentlicher Ausschreibungen zu vergeben."<sup>28)</sup>

Durch diese Trennung in Verfügungs- und Nutzungseigentum wären Gebäude nicht mehr 'wesentliche Bestandteile des Grundstücks', sondern kraft des an dem Grundstück bestehenden, von der Gemeinde vergebenen Nutzungsrechts selbständig eigentumsfähig. D.h. alle Gebäude blieben im Eigentum ihrer jeweiligen Eigentümer, sie wären veräußerbar, verpfändbar, vererbbar und durch Realkredit beleihbar, das Verfügungsrecht am Boden läge jedoch bei der Gemeinde. Ein Rechtsnachfolger träte in das Nutzungseigentum, jedoch mit seinen von der Gemeinde vorgeschriebenen konkreten Festsetzungen und Vereinbarungen, ein. (Wie schon bei der Bodenwertzuwachssteuer sind auch bei den diesbezüglichen Vorschlägen Ausnahmen vorgesehen: eigengenutzte Eigenheime, Eigentumswohnungen, landwirtschaftlich genutzte Flächen).

Der Vorschlag sieht weiterhin vor: "Der Zugang zum Nutzungseigentum ist einer möglichst großen Zahl von Bürgern zu eröffnen." <sup>29)</sup> Andererseits ist, wie oben zitiert, eine öffentliche Ausschreibung des Nutzungseigentums vorgesehen, offenbar doch in der Absicht, dieses an den Meistbietenden zu versteigern. Wie diese beiden unterschiedlichen Formen der Allokation des Bodens unter einen Hut zu bringen sind, bleibt offen.

Ferner ist vorgesehen, daß der Übergang des Verfügungseigentums an Grund und Boden an die Gemeinden von diesen wertgerecht zu entschädigen sei; diese sollen im Bedarfsfall auch anteilige Ausfallbürgschaften gegenüber den Hypothekenbanken übernehmen.

Wie ist nun dieses neue Institut von Verfügungs- und Nutzungseigentum im Hinblick auf die anfangs genannten vier Kriterien zu bewerten? Ein entscheidender Vorteil dieses Vorschlags liegt darin, daß die Gemeinden einen stärkeren Einfluß auf die Entscheidung über die Nutzungsart des Bodens erhalten. Dies könnte theoretisch gesehen, unbeeinflußt von einem allzu engen "ökonomischen Prinzip" festgelegt werden. Der marktwirtschaftliche Mechanismus setzte erst danach wieder ein - mit der Ausschreibung des Nutzungseigentums. Sofern für das laufende Nutzungsentgelt dem Meistbietenden der Zuschlag erteilt würde, wird sich dagegen an der realen Verteilung des Bodens kaum etwas ändern.

Die schon aus der Art der Nutzung des Bodens - z.B. Fabrik neben Krankenhaus - resultierenden Sozialkosten könnten auf diese Weise sicherlich reduziert werden. Eine Art von Demokratisierung der Entscheidungsprozesse könnte bezüglich der Dauer der Nutzung und der Art der Nutzung, kaum jedoch im Hinblick auf die Ökonomie der Nutzung nach Festlegung und der

Entschädigung des Verfügungsverlustes erreichbar sein. Boden für Wohnungsbauten stünde z.B. nur Wohnungsbauinvestoren zu. Höhere Preisangebote von Bewerbern, die Büros, Geschäftsräume, Fabriken, Banken bauen wollten, kämen solange nicht zum Zuge, wie die festgelegte öffentliche Nutzung bzw. die Wohnnutzung bestehen bleibt und nicht aufgehoben wird.

Hier, an dieser Stelle, liegt natürlich die "finanzielle Versuchung" für die Gemeinde, d.h. durch Nutzungsänderung zu höheren Steuererträgen zu gelangen. Die Gefahr der ökonomischen Korruption der Stadtplanung ist also noch nicht ausgeschaltet, insbesondere nicht, solange Wachstumsfetischismus und kurzfristiger Erfolgswang das Verhalten von Politikern und Verwaltern dominieren. Verglichen mit dem jetzigen Volleigentum würde jedoch die Möglichkeit direkt spekulativer Bodenkäufe eingeschränkt und eine nachträgliche Nutzungsänderung gegen den Willen bzw. die Zustimmung der Planungsbehörde unterbunden.

#### 8. Modell Bodenfonds

Aus den Bedenken, daß die Übertragung des Verfügungseigentums an die Kommunen - sei es durch langfristige Bodenpolitik, sei es auf die soeben diskutierte Weise - zu einer Machtkonzentration bei den Kommunen führen könnte, die nicht mehr kontrollierbar sei, insbesondere auch angesichts des zunehmenden Übergewichts der Verwaltung über die kommunale Legislative, entstand das Modell Bodenfonds <sup>30)</sup>. Es sieht vor, daß das Bodeneigentum, auch das der öffentlichen Hand, in eigenständige (regionale) Fonds eingebracht wird; die bisherigen Eigentümer erhalten verzinsliche und handelbare Fondsanteile im Wert der eingebrachten Grundstücke.

Im Unterschied zur Kommunalisierung des Bodens würden Barmittel also nicht aufgebracht werden; anstelle des unmittelbaren Eigentums träte Miteigentum an einem kollektiven Bodenfonds aller bisherigen Bodeneigentümer. Der zu zahlende Zins (Dividende) könnte gesetzlich geregelt und z.B. am Diskontsatz orientiert sein.

Es fände also keine Enteignung statt, sondern eine Umwandlung von Einzeleigentum zu Miteigentum, wodurch der eigentliche Bodenmarkt aus-

geschaltet wird, d.h. es gäbe keinen Ankauf und Verkauf von Grundstücken mehr, die Begriffe Einheitswert und Verkehrswert verlören ihre Bedeutung.

Wie aber erfolgt die Verteilung des Bodens auf die verschiedenen Nutzungs- bzw. Bauzwecke? Hier wird zwischen primärer und sekundärer Allokation unterschieden <sup>31)</sup>:

(a) Die primäre Allokation erfolgt durch die öffentlichen Träger der Planungshoheit, in der Regel also die Gemeinden. Die Gemeinde bestimmt Art und Maß der baulichen Nutzung. Bei dieser planerischen Festlegung steht ihr nicht mehr, wie bisher, eine Vielzahl von Eigentümern mit individuellen Interessen gegenüber, sondern die Verwaltung des Bodenfonds, die öffentlich-rechtlich organisiert sein soll.

(b) Die sekundäre Allokation soll durch den Bodenfonds in Form von Erbpachten erfolgen, wobei der bisherige Eigentümer, jetzt Fondsanteils-eigner, ein Vorpachtrecht haben soll, wenn dieser das Grundstück selbst nutzte. Die Nutzungszuweisung ungenutzter und freiwerdender Flächen soll durch Ausschreibung am Pachtmarkt erfolgen, wobei Bauten des Gemeinbedarfs und der soziale Wohnungsbau aus diesem Pachtmarkt ausgenommen sind, d.h. ihre Nutzung wird nicht durch das Höchstgebot bestimmt (Unterverpachtung soll ausgeschlossen sein, die Höchstdauer der Pacht je nach Gebäudealter auf 20 bis 50 Jahre befristet sein).

Wie beim Modell des Nutzungseigentums besteht auch beim Modell Bodenfonds die Gefahr, daß sich bei der Veräußerung des Gebäudeeigentums durch überhöhte Preise für das Gebäude eine Art grauer Markt für den Boden entwickelt, wenn der Erwerber quasi automatisch in das Erbbaurecht des Veräußerers eintreten würde. <sup>32)</sup> Einer profitorientierten Pachtpolitik des Bodenfonds glaubt man durch die staatlich festgesetzte Verzinsung der Fondsanteile vorgebeugt zu haben. Was aber wäre mit der Spekulation der Fondspapiere an der Börse selbst? Die Fondsverwaltung stellte eine neue bedeutende Ansammlung politisch-wirtschaftlicher Macht dar, einschließlich der möglichen Verfilzung von öffentlicher Verwaltung und Fondsverwaltung. Fondsverwalter also als "freischwebendes Management" ohne direkte Bindung und Bezug zur Bevölkerung und deren Interessen?

Die Verfechter dieses Modells sind indes der Meinung, daß die Entwicklung auf dem Bodenmarkt sich zukünftig bei zunehmender Verknappung und rasch steigenden Bodenpreisen derart verschärfen werde, daß kleinere Korrekturen - etwa steuerrechtlicher Art - nicht mehr ausreichen und daß auch vorerst noch unwahrscheinlich klingende Vorschläge politisch durchsetzbar und machbar sein werden. <sup>33)</sup>

### III. Ein kurzes Fazit

Einschließlich der verkehrswertorientierten Kommunalisierung des Bodens benutzen alle behandelten Reformvorschläge marktwirtschaftliche Mechanismen unter gewissen veränderten Rahmenbedingungen. Planungswertausgleich, Bodenwertzuwachssteuer und Infrastrukturabgabe sind im Grund ergänzende Mittel marktwirtschaftlicher Steuerung der Bodennutzung. Auch der Vorschlag zur Einführung des Nutzungseigentums, das im Rahmen gesetzter Nutzungsabgrenzungen zu Marktpreisen vergeben werden soll, ist ein Vorschlag zur Öffnung des Marktes, der vielen Nachfragern den Zugang erleichtern soll. Schließlich hat auch das Modell Bödenfonds mit Fondsanteilen und Verzinsung marktwirtschaftliche Prinzipien übernommen. So mag denn für viele die Frage offen bleiben, ob das ökonomische Prinzip in Anführungsstrichen durch andere (ergänzende) ökonomische Prinzipien in die richtigen Schranken verwiesen werden kann, d.h. in solche, die eine gesellschaftlich optimale Bauproduktion möglich machen.

Anmerkungen

- 1) J.K. Galbraith: Die Zukunft der Städte im modernen Industriesystem - Konzept der organischen Stadt (Übersetzung), in: Rettet unsere Städte jetzt!, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 28, Köln 1971, S. 11-24, hier S. 13 f.
- 2) Hier zitiert aus H.J. Vogel: Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 35, 1972, S. 1544 ff, hier S. 1544.
- 3) Ebenda.
- 4) Ebenda.
- 5) Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 30, Köln 1973, S. 36.
- 6) Vgl. z.B. Enquête über die Bauwirtschaft, Bd. I-IV, o.O. (Bonn), o.J. (1973); Ifo-Institut, Bauvorausschätzungen, allgemeiner Teil, München, jährlich.
- 7) An allgemeiner Literatur ist zu verweisen auf:  
F. Schreiber: Bodenordnung?, Stuttgart 1969;  
O.v.Nell-Breuning: Das Bundesbaugesetz und die Probleme einer sozialen Bodenordnung, in: Raum und Gesellschaft morgen, Köln 1969;  
U. Hamann: Bodenwert und Stadtplanung, Stuttgart 1969;  
P. Conradi, H. Dietrich, V. Hauff: Für ein soziales Bodenrecht, Frankfurt a.M. 1972;  
J. Steffen u.a.: Fetisch Eigentum. Wie privat sind Grund und Boden? München 1972;  
B. Gregor: Städtebau ohne Konzept. Kritische Thesen zur Stadtplanung der Gegenwart, Hamburg 1973;  
Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Städtebaubericht 1975, Bonn 1975.
- 8) Vgl. hierzu z.B.  
R.R. Grauhan, W. Linder: Politik der Verstädterung, Frankfurt/M. 1975;  
C. Offe, V. Ronge: Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung, in: Leviathan 2, 1973, S. 189 ff.;  
N. Gangl: Die Engpässe für eine konsequent industrialisierte Wohnbauwirtschaft, Stuttgart 1974.
- 9) Vgl. K. Littmann: Finanzierung von öffentlichen Gütern, in: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 7, Qualitatives Wachstum, Frankfurt a.M. 1972, S. 11-37.
- 10) Ebenda.
- 11) Mehr hierzu bei F. Schreiber, a.a.O.
- 12) Zitiert bei P. Conradi u.a., a.a.O., S. 53.
- 13) Vgl. ebenda, S. 102 f.
- 14) Vgl. SPD, Vorschläge der Steuerreformkommission beim Parteivorstand der SPD, Bonn 1971.

- 15) Ebenda.
- 16) Vgl. hierzu K. Littmann, a.a.O.
- 17) Vgl. ebenda.
- 18) In Paranthese sei gesagt, daß dieses Urteil in weitem Maße für das gesamte Steuersystem gilt. Wie Littmann festgestellt hat, kostete z.B. das Prämiensparen zwischen 1955 und 1966 den Fiskus rund 7 Mrd. DM, während die Steuermindereinnahmen aufgrund der Sparbegünstigung mit 26 Mrd. DM zu veranschlagen sind. Vgl. ebenda.
- 19) Vgl. dazu die in Anmerkung 7 genannte Literatur.
- 20) P. Conradi u.a., a.a.O., S. 114.
- 21) Ebenda, S. 116.
- 22) Bundesgesetzblatt 1971, S. 1005.
- 23) P. Conradi u.a., a.a.O., S. 121.
- 24) So z.B. die Jungsozialisten in der SPD.
- 25) Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Städtebaubericht 1975, Bonn 1975.
- 26) H.J. Vogel, a.a.O., S. 1545.
- 27) SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Bonn 1973, S. 39.
- 28) Ebenda, S. 40. Unterstreichungen von mir.
- 29) Ebenda.
- 30) Vgl. P. Conradi u.a., a.a.O., S. 131 ff.
- 31) Vgl. ebenda.
- 32) Vgl. ebenda.
- 33) Vgl. ebenda.