

Albrecht Müller

Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken¹

Das Thema könnte den Eindruck entstehen lassen, als sollte der ansehnlichen Reihe von Vorschlägen zur Sonderbesteuerung von Grundstücken ein weiterer angehängt werden. Was hier vorgelegt wird, ist jedoch ein Plan zur *Abschaffung* einer de facto existierenden Sonderbesteuerung. Für Lohneinkommen, für Unternehmereinkommen, für die Einkünfte der Selbständigen, für Zinsen und Dividenden muß man bisher selbstverständlich Einkommensteuer zahlen. Die nächste Kategorie aber, jene Einkommen, die als Wertsteigerungen von Grundvermögen anfallen, fristen in den Einkommensbescheiden ein recht kümmerliches Dasein. Welche vitale Existenz sie jedoch in den Privatbilanzen, in den Kalkulationen und Dispositionen der Grundbesitzer führen, ist bekannt. Wenn wir vorschlagen, diesen ungunstigen Zustand, dessen Ungerechtigkeit oft beklagt wird, zu beseitigen, so geht es uns dabei nicht primär und ausschließlich um diesen Gesichtspunkt, sondern um die Folgen dieser ungleichen Behandlung der Einkommen für die Dispositionen der Partner auf den Grundstücksmärkten, für die Nutzung und Mobilität der Grundstücke, den Bodenmarkt generell und den Spielraum für eine vernünftige Planung und Entwicklung. Das ist *eine* Akzentverschiebung, die ich beim gestellten Thema vornehmen wollte; die andere ist die, daß der folgende Plan nicht aus einer Einzelmaßnahme, sondern aus einem Bündel von zusammenwirkenden Vorschlägen besteht.

Die Verhältnisse im Städtebau und in der Stadtplanung lassen sich nicht durch Drehen an *einer* Schraube — hier Sozialisierung, dort Privateigentum und

Albrecht Müller, Diplomvolkswirt, geboren 1938
Studium der Volkswirtschaft und Soziologie in Mannheim, Berlin, Nottingham und München. Assistent am Institut für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität München. Seit August 1968 im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, tätig.

¹ Der hier vorgetragene Vorschlag ist in Diskussionen des Wirtschaftspolitischen Clubs, München, entstanden, vgl. die Analyse von Ulrich Pfeiffer in diesem Band (S. 29).

Besondere Anregungen verdanken wir Professor Hans Möller, Universität München. Vgl. Hans Möller: Der Boden in der politischen Ökonomie, Wiesbaden 1967

Markt — ändern. Ganz gleich in welchem System, man muß sich auf kleine, öde ›Kinkerlitzen‹ oder ›Rumsteuerei‹ einlassen.

Zur Genesis unseres Planes ist anzumerken: Er entstand in Diskussionen einer Gruppe, die sich fast ausschließlich aus Nationalökonomern zusammensetzt. Neben der gesellschaftspolitischen Relevanz einer Reform des Bodenrechts reizten uns an diesem Thema die eigenartigen Vorgänge auf den Märkten für Grundvermögen. Sie entziehen sich fast der *analytischen* Kraft der vorliegenden Markt- und Preistheorie; sie entziehen sich mit Sicherheit der *normativen* Kraft, die manche Leute aus der Markttheorie glauben schöpfen zu können: Was auf den Grundstücksmärkten als Nutzung angeboten wird und was als Einkommen anfällt, kann nicht allein deshalb als gut bezeichnet werden, weil dieser Sektor unserer Gesellschaft prinzipiell marktwirtschaftlich organisiert ist. Angesichts der schon aufweisbaren, nicht von ungefähr bestehenden massiven öffentlichen Beeinflussung dieses Marktes durch Baurecht, Flächennutzungspläne usw. sollte dies eigentlich als Binsenweisheit gelten. Aber dem ist nicht so.

Wir haben die Vorgänge auf den Grundstücksmärkten analysiert, und wir haben versucht, Sozialtechniken zu erarbeiten, welche die Zustände auf den Märkten für Grundvermögen so ändern sollten, daß man mit mehr Recht als heute konstatieren kann: Was sich auf diesen Märkten mit Hilfe von öffentlichen Reglements an Nutzung und Einkommensverteilung ergibt, findet allgemeine Zustimmung.

In diesem Beitrag wird wenig die Rede sein von bisherigen ähnlichen Vorschlägen, obwohl Teile unseres Planes schon verwirklicht waren, z. B. in Kiautschou und Dänemark. Es wird wenig die Rede sein von den Entscheidungen der obersten Gerichte, obwohl diese Entscheidungen sicher relevant sind — aber weniger als Basis denn als Korrektiv rechtspolitischer Entscheidungen. Unser Verfahren war bestimmt von Überlegungen über die Mängel des bisherigen Systems und von einer offenen Haltung gegenüber möglichen Sozialtechniken. Dabei glauben wir, daß das Ergebnis — die einzelnen Regelungen — in der existierenden Rechtsordnung prinzipiell akzeptiert wird.

Der Plan

Die wichtigsten Teile des Plans sind:

1. Die durch Wertsteigerung entstehenden privaten Einkommen sollen, ob realisiert oder nicht realisiert, entsprechend der Einkommensbesteuerung nach dem Nettovermögenszuwachsprinzip besteuert werden.
2. Der Steuerertrag soll an die Kommunen gehen.
3. Jährliche Selbstveranlagung des Grundvermögens

4. Errichtung von Bodenstellen bzw. Bodenbörsen, die auf verschiedenen Wegen die Marktübersicht erhöhen
5. Simulation eines Marktes durch Gebotsrecht Dritter
6. Orientierung der Enteignungsentschädigung an den veranlagten Werten

Und nun zu den Details:

Wertsteigerungen von Grundstücken und Gebäuden sind *Gewinne* der Grundbesitzer. Sie zählen damit zum *Einkommen* der Eigentümer und sollten, wie alle anderen Einkommen, der *Besteuerung* unterliegen. — Zwischen ›realisierten‹ und ›nicht-realisierten‹ Gewinnen kann und sollte dabei *nicht unterschieden werden*.

Der diesem Verfahren zugrunde liegende Einkommensbegriff (Reinvermögenszuwachs-Einkommen) erscheint zunächst ungewohnt und unpassend. Er ist aber sowohl in der Wissenschaft als auch in der bundesrepublikanischen Praxis als vernünftig und erwünscht akzeptiert. So ist es im Unternehmensbereich selbstverständlich, daß der Gewinn durch Vermögensvergleich ermittelt wird. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vertritt in seinem Gutachten zur Reform der direkten Steuern vom Februar 1967 die gleiche Position. Ich zitiere: ›Grundsätzlich erhöht jeder Reinvermögenszuwachs das Einkommen des betreffenden Kalenderjahres und wäre demgemäß zusammen mit dem laufenden Einkommen des Veranlagungszeitraums zu besteuern‹ (S. 23).

Diesem Verständnis von Einkommen entspricht, daß nicht nur die ›realisierten‹ Wertsteigerungen — das sind solche, die durch Verkauf ›realisiert‹, d. h. in einem Geldvermögenszuwachs sichtbar werden —, sondern auch die nicht-realisierten besteuert werden. Es ist nicht einzusehen, warum eine Wertsteigerung erst als Einkommen gelten soll, wenn sie von einem Realvermögenszuwachs in einen Geldvermögenszuwachs umgewandelt wird.

Gegen die Einbeziehung der ›nicht-realisierten‹ Gewinne werden in der Regel zwei Argumente vorgebracht:

Das erste Argument stammt vom erwähnten Beirat selbst: ›technische‹ Gründe, Schwierigkeiten bei der Ermittlung der nicht-realisierten Gewinne. Das ist eine Frage der Arrangements der Vermögensbewertung zu Anfang und Ende der Steuerperiode. Unsere Vorschläge zur Technik der Bewertung sollen zeigen, daß die genannten technischen Barrieren überwindbar sind.

Das zweite Argument lautet: Wer nicht-realisierte Gewinne besteuert, treibt die Eigentümer in die Illiquidität und zwingt zum Verkauf. Ob dem so ist, hängt vom gesamten Konzept, von der Wirkung des Plans auf die Bodenpreisentwicklung und von möglichen zusätzlichen Regelungen (z. B. von den Kre-

ditmöglichkeiten) ab. Außerdem ist bekannt, daß häufig — z. B. bei Baulücken — ein Verkaufsdruck nicht schädlich, sondern nützlich ist.

Das Plädoyer für die Einbeziehung der nicht-realisierten Gewinne bleibt zu verstärken durch einige zusätzliche Erwägungen:

De facto werden heute schon Gewinne ›realisiert‹, ohne daß verkauft wird: einmal über die Nutzung des Grundvermögens. Höhere Mieten müssen z. B. wegen höherer Grundstückspreise ›auf den Märkten‹ gezahlt werden. Darauf hat O. von Nell-Breuning in seinem Wiesbadener Referat vom vergangenen Jahr hingewiesen. Zum anderen wird über die Beleihung vorweg ›realisiert‹. Meines Wissens richtet sich die Beleihungshöhe nicht nach den Einheitswerten von 1935, sondern nach den Einheitswerten plus inzwischen eingetretenen Wertsteigerungen. Jede Beschränkung der Besteuerung auf die bei Verkauf realisierten Gewinne hat entweder verheerende Folgen für die Mobilität der Grundstücke und damit für das Funktionieren des Bodenmarktes sowie für die Stadtplanung — oder sie führt zur De-facto-Aufhebung der Besteuerung der Wertsteigerung überhaupt. Siehe EStG § 6 b: Bei Re-Investition bleiben realisierte Wertsteigerungen selbst bei Unternehmen steuerfrei.

Wegen dieser letzten Erfahrung hielten wir es für Selbstbetrug, die alleinige Besteuerung des *realisierten* Wertsteigerungseinkommens vorzuschlagen.

Soviel als Kommentar zu dieser ersten wichtigen Bestimmung über die Besteuerung der realisierten und nicht-realisierten Gewinne. Ich komme nicht umhin, noch einige Bemerkungen zum Verfahren der Steuererhebung, zum Steuersatz und zur Verteilung der Steuererträge anzufügen:

1. Wie bei Gewerbetreibenden, sollten die Wertsteigerungsgewinne durch Gegenüberstellung von Jahresschluß- und Anfangsvermögen ermittelt werden.
2. Verschiedene Erwägungen sprechen dafür, die Besteuerung nicht im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer vorzunehmen, sondern sie als ›*Einkommensteuer B*‹ auszugliedern.
3. Unsere — allerdings noch offenen — Vorstellungen vom Steuersatz laufen auf einen von 30 bis 60% gestaffelten Tarif hinaus. Der Steuersatz sollte variieren mit der Gesamtsumme angefallener Gewinne — je höher das Einkommen, desto höher die Besteuerung — und mit der Geschwindigkeit der Wertsteigerung. — Was bezweckt die Staffelung nach der Geschwindigkeit, nach der Wertsteigerungsrate? Ich kann das nur andeuten: Hinter hohen Wertsteigerungsraten verbirgt sich häufig eine intensive öffentliche Tätigkeit. Bei Sanierung und Erschließung steigen Grundstücke schnell im Wert. Es ist gerechtfertigt, daß in solchen Fällen auch ein vergleichsweise hoher Steuersatz zum Zuge kommt.

4. Ziel unseres Vorschlags ist es nicht, die kleinen Eigenheimbesitzer von ihrem Grundstück zu vertreiben. Deshalb sollten *Freibeträge* vorgesehen sein, die ermöglichen, daß z. B. der Reihenhausbesitzer außerhalb der City, dessen Grundstücksnutzung der im Bebauungsplan vorgesehenen entspricht, von der Einkommensteuer B nicht betroffen wird. Es wäre zusätzlich zu überlegen, ob der Freibetrag so bemessen werden sollte, daß er auch die inflationsbedingten Wertsteigerungen der Grundvermögen kompensiert, d. h., daß diese nicht versteuert würden.

5. Die vermögenswirksame öffentliche Tätigkeit, von der zuvor die Rede war, ist in den meisten Fällen kommunale Tätigkeit. Deshalb soll der *Steuerertrag den Gemeinden zustehen*. Das hat zur Folge, daß die Gemeinden in den Genuß ihrer eigenen Tätigkeit kommen, daß eine Gemeinde, die schneller wächst und größere Versorgungs- und Erschließungsaufgaben hat als andere, auch höhere Steuereinnahmen erzielt, daß eine Gemeinde, die saniert, auch in den Genuß der Leistungen kommt. — Die Bedeutung der Gewerbesteuer könnte stark reduziert werden.

Vor dem Bericht über unsere Vorstellungen zur Bewertung, soll nun ein Exkurs über die Wirkungsweise der Einkommensteuer B eingeschoben werden:

Diese Steuer wird nur erhoben, wenn tatsächlich Wertsteigerungen auftreten. Da aber bei Wertsteigerungen Steuern gezahlt werden müssen, werden manche Eigentümer überlegen, ob sie vor oder nach Veranlagung (s. u.) aus Grundvermögen ›aussteigen‹. Dadurch wird auf dem Markt ein Angebotsdruck erzeugt, d. h. ein Druck auf die Preise, und damit reduzieren sich die potentiellen Wertsteigerungen. Das heißt, die Wertsteigerungen erzeugen Kräfte zu ihrer Eliminierung. Die Einkommensteuer B wirkt allein durch ihr Dasein als Bremse gegen Preissteigerungen, ohne notwendig im großen Stil zu Steuerbelastungen zu führen. Diese preisdämpfende Wirkung der Einkommensteuer B wird dadurch verstärkt, daß die Grundstücke einen Teil ihrer eigenartigen Anziehungskraft als Vermögensanlageobjekte verlieren.

Wenn man eine Steuer auf Vermögenszuwachseinkommen vorschlägt, wenn man die Differenz zwischen Jahresend- und Anfangsvermögen besteuern will, muß man sich zur *Bewertung* äußern. Ausgangspunkt unserer Regelung ist folgender Grundsatz:

Prinzipiell *veranlagt* sich jeder Eigentümer zum Jahresende *selbst*. Der Wert der Grundstücke und Gebäude wird dabei getrennt bestimmt und ausgewiesen.

Wie jedes Unternehmen, das am Jahresende Inventur macht, bleibt der einzelne Grundbesitzer, wenn er in seiner Bilanz und Steuererklärung realistische Werte — d. h. Marktwerte — einsetzt, von Eingriffen verschont. Selbstveranla-

gung ist ein liberales Prinzip und deshalb dieser Gesellschaft genehmer als Preisstopp usw.

Selbstveranlagung wäre witzlos, wenn kein Druck auf eine ›marktgerechte‹ Veranlagung ausgeübt würde; Selbstveranlagung wäre den Grundeigentümern nicht zuzumuten, wenn man den Markt nicht transparenter machen würde und wenn man nicht jährlich eine Übersicht über die Preisentwicklung auf den Grundstücksmärkten böte. Diesem Anliegen soll eine Reihe anderer Regelungen gerecht werden:

Auf regionaler Ebene werden amtliche *Bodenstellen* bzw. *Bodenbörsen* errichtet. Diese übernehmen folgende Aufgaben:

1. Sie führen und veröffentlichen eine *Liste* aller *Veranlagungswerte*. Diese Daten werden nach Zonen aufbereitet, d. h. man ermittelt Richtwerte der veranlagten Grundstücke. An Hand dieser Liste kann also jeder feststellen, wie sein Nachbar sich veranlagt hat.
2. Sie führen und veröffentlichen eine *Liste* aller *verkauften* Grundstücke und der erzielten Preise; auch diese Daten über Verkäufe werden nach Zonen aufbereitet und vor Jahresende als Richtwerte gesammelt veröffentlicht.
3. Sie beobachten Veränderungen von Jahr zu Jahr und machen auch diese Daten über Trends usw. der Öffentlichkeit zugänglich.

Die drei genannten Datengruppen — Veranlagungsrichtwerte, Verkaufsrichtwerte und Richtwerte über Veränderungsraten — sind brauchbare Anhaltspunkte für die Selbstveranlagung.

4. Sie errichten Gutachterausschüsse.
5. Sie nehmen *Kauf- und Verkaufsangebote* entgegen und vermitteln gegen eine Gebühr zwischen den Nachfragern und Anbietern. Diese Tätigkeit ist vergleichbar mit dem, was Arbeitsämter oder Börsen leisten. Das sind voll akzeptierte Institutionen.

Ob man den Bodenstellen zusätzlich die Möglichkeit zu eigenen Marktoperationen geben soll, wie sie z. B. von der Bundesbank mit Devisen und Wertpapieren betrieben werden, bleibt zu erwägen. Sie kämen dann den Land Comissions nahe.

Zuvor war die Rede davon, daß die bei Verkäufen erzielten Preise vergleichbarer Grundstücke als Anhaltspunkte für die Selbstveranlagung dienen sollen. Es ist allgemein bekannt, daß im Grundstücksgeschäft deklarierter Preis nicht immer gleich tatsächlich bezahltem Preis ist. Die heute wegen der Grundverkehrssteuer existierende Tendenz, amtlichen Stellen nicht den richtigen Preis zu nennen, wird erwartungsgemäß verstärkt, wenn Wertsteigerungen besteuert werden. Unser Plan sieht deshalb eine Art Simulation eines Marktes vor, welche die wahren Preise ans Licht zerren sollen. Das sieht so aus:

Geplante *Grundstücksverkäufe* sind der *Bodenstelle* zu *melden* und von dieser sofort zu veröffentlichen. Jeder hat das *Recht*, innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung ein *Gebot* bei der *Bodenstelle* *abzugeben*, wenn er mindestens 10% mehr bietet. Er ist an sein Angebot gebunden. Der Verkäufer *muß nicht* an den Höherbietenden verkaufen. Der höchste gebotene Wert ist jedoch maßgebend für die Berechnung des zu versteuernden Wertzuwachses. Da auch die Kommunen Gebote abgeben können, wäre das Gebotsrecht möglicherweise die Basis einer erweiterten Vorratspolitik, die städtebauliche Maßnahmen erleichtern könnte.

Mit dem Gebotsrecht, der Simulation eines Marktes, wäre wahrscheinlich dafür gesorgt, daß korrekte Verkaufspreise als Vergleichswerte für die Selbstveranlagung vorliegen. Daß sich die Eigentümer danach richten, ist damit aber noch nicht gewährleistet. Eine zu niedrige, inkorrekte Selbstveranlagung muß riskant sein. In diese Richtung zielen zwei Vorschläge:

1. Die Bodenstellen, die Gemeinden und die zuständigen Finanzämter haben das Recht, eine *Korrektur* der *selbstveranlagten Werte* durch einen Gutachterausschuß zu beantragen. Die Bodenstelle ist zu diesem Antrag verpflichtet, wenn der selbstveranlagte Wert wesentlich (um 20%) von dem auf Grund der Verkäufe eines Jahres gebildeten Zonenindex abweicht und keine eindeutigen, die Abweichung rechtfertigenden Eigenarten des betroffenen Grundvermögens erkennbar sind. — Die Kosten der Korrektur hat der Eigentümer zu tragen, wenn seine Veranlagungswerte korrigiert werden.

Diese Institution wäre vergleichbar der Betriebsprüfung im Unternehmensbereich, mit dem Unterschied, daß sie nicht regelmäßig, sondern subsidiär einzutreten hätte. Sie sollte als Drohung bestehen, ohne eingesetzt werden zu müssen. Ob diese unsere Vorstellungen berechtigt sind, hängt sehr davon ab, wie zu Beginn einer solchen Bodenmarktregelung verfahren würde, ob korrekt und hart oder lässig.

2. Das zweite Verfahren, das die zu niedrige Selbstveranlagung zumindest in Teilgebieten mit Risiko beladen sollte, ist folgendes:

Als *Entschädigung bei Enteignung* werden der letzte veranlagte Wert und die Folgekosten gezahlt.

Dieses Verfahren bewirkt, daß zumindest in allen von Enteignung bedrohten Gebieten dem Anreiz zur zu niedrigen ›Fehlveranlagung‹ entgegengewirkt wird. — Wenn die Enteignung mit Sicherheit erwartet werden kann, werden die Eigentümer ihre Grundstücke äußerst hoch veranlagern. Für solche Fälle gilt das beschriebene Korrekturrecht. — Die Bindung der Enteignungsentschädigung an die veranlagten Werte hat gegenüber den jetzigen Regelungen den Vorteil, daß die Enteignungsentschädigungsverfahren beschleunigt und die

Planungen der Kommunen usw. erleichtert werden können. Auch mit der Rechtsprechung scheint die Bindung der Enteignungsentschädigung an die veranlagten Werte konform zu gehen: Die veranlagten Werte sollten Marktwerte sein. Eine Entschädigung in dieser Höhe sollte den Enteigneten in den Stand setzen, ein vergleichbares Grundstück zu erwerben. Das entspricht meines Wissens den Ansprüchen der Gerichte.

Wie die vorgeschlagenen Regelungen zusammenwirken, soll noch an einigen erfundenen Fällen verdeutlicht werden:

1. A besitzt ein Grundstück X, das landwirtschaftlich genutzt wird. Es liegt außerhalb der Bebauungszone, doch ist es nicht unwahrscheinlich, daß es nach einigen Jahren zu Bauland erklärt wird. Deshalb wird nach Einführung der vorgeschlagenen Regelungen der Ausgangswert vermutlich über dem kapitalisierten landwirtschaftlichen Ertragswert liegen.

2. In den folgenden Jahren veranlagt A das Grundstück X immer so, daß die Wertsteigerungssumme innerhalb des Freibetrags liegt. Er hat keine Steuer zu zahlen. Die auf der Basis der in der betreffenden Zone vorkommenden Verkäufe errechneten Zonenindizes (Richtwerte) weichen nur geringfügig von den selbstveranlagten Werten des A ab, so daß dessen ›Lochkarte‹ in keinem der betroffenen Jahre ›aussortiert‹ wird: keinerlei Korrektur.

3. Die Nachfrage nach Grundstücken der A betreffenden Zone Z erhöht sich in den folgenden Jahren etwas. Die zu erwartenden und teilweise eintretenden Preissteigerungen führen bei einigen Grundeigentümern zu Wertsteigerungen, die über dem Freibetrag liegen. Die Steuerbelastung veranlaßt einige Eigentümer zum Verkauf. Das Angebot steigt; die durch die erhöhte Nachfrage ausgelöste Preissteigerungstendenz wird gebremst.

4. In einem der folgenden Jahre werden das Grundstück X und sein Umland zum Bauland erklärt. A veranlagt sich zum Jahresende nur um den Trendfaktor der Vorjahre höher. Andere Grundstücke werden wesentlich höher bewertet. Es finden aber keine Verkäufe statt, deshalb auch keine Korrektur der Veranlagung des A durch die Bodenstelle oder das Finanzamt.

5. Im nächsten Jahr werden die Nachbargrundstücke zu einem Preis gehandelt, der um 20% über dem letzten Veranlagungswert des A liegt. Vor Jahresende veröffentlicht die Bodenstelle entsprechende Zonenzahlen. A setzt in seiner Steuererklärung einen um 20% höheren Wert ein. Die Wertsteigerung würde im Durchschnitt mit 25% besteuert (wegen des Freibetrags unter 30%). Hätte sich A im Vorjahr schon selbst höher veranlagt, wäre wegen der Progression die Gesamtbelastung sicher geringer gewesen.

6. Die Gemeinde erschließt das Gelände, in dem das Grundstück X liegt. Andere Grundstücke werden mit 30% über dem letzten veranlagten Preis gehan-

delt. In den veröffentlichten Zonenzahlen würden diese Preissteigerungen berücksichtigt. Trotzdem setzt A in der Steuererklärung den Vorjahrswert ein. Die Bodenstelle muß in diesem Fall eine Korrektur durch einen Gutachterausschuß beantragen. A hat die Kosten zu tragen und wird besteuert.

7. Ausgangslage wie bei 6: A verkauft das Grundstück X an B zu einem Preis, der weit unter dem Preis liegt, zu dem Grundstücke in der Zone Z gehandelt werden. Gegenleistung des B: Verkauf von Baumaterialien an A zu einem ›Spottpreis‹. Dieses Verfahren würde zumindest dem Verkäufer A Einkommensteuer (B) sparen helfen und die Zonenindizes tendenziell drücken, wenn nicht der Interessent C ein Kaufangebot mit einem Preis von 120% des zwischen A und B vereinbarten Grundstückspreises und D ein Gebot von 130% abgäbe. A hat ein gesetzliches Rücktrittsrecht. Er verkauft an C, weil Ds ›Nase ihm nicht paßt‹. Veranlagt wird das Grundstück aber zum Preis, den D geboten hatte (= 130%).

Voraussichtliche Wirkung des Plans

Nach dieser Skizze der Wirkungsweise ist es an der Zeit, etwas über die positive Wirkung der zur Diskussion gestellten Regelungen zu sagen:

1. Es käme Licht in einen Markt, dessen Dunkel bisher von einigen Leuten ausgenutzt wird.

2. Die Gemeinden würden an den Ergebnissen ihrer Planungsarbeit partizipieren. Je mehr die Kommunen planen und erschließen, desto höher wären ihre Steuererträge.

3. Die unterschiedliche Behandlung von Privaten würde durch die Einkommensteuer B gemildert und durch die anderen Regelungen entschärft. Heute besteht diese unterschiedliche Behandlung darin, daß einerseits einzelne wahllos durch öffentliche Planungen und Maßnahmen außerordentlich bereichert werden, andererseits Eigentümer, deren Grundstücke außerhalb von Bauzonen bleiben oder nicht erschlossen werden, und die Nichteigentümer indirekt als Steuerzahler für die Begünstigten aufkommen müssen. Damit würde auch Druck von den Planungs- und politischen Entscheidungsgremien genommen. Es lohnte sich nicht mehr so sehr wie bisher, auf einen Bebauungsplan Einfluß zu nehmen.

4. Einzelne, die zufällig Eigentümer sind, würden nicht davon profitieren, daß die Bevölkerung wächst oder daß sich die Struktur ihrer Produktionsweisen und Bedürfnisse ändert.

5. Die Sonderstellung des Bodens als Vermögensanlage- und Spekulationsobjekt würde reduziert. Boden würde nicht mehr im gleichen Maß wie heute als Anlageobjekt benutzt. Damit würde auch die Verwendung dieses Produktionsfaktors sachgemäßer, weil weniger am Vermögenskalkül orientiert.

6. Mit großer Wahrscheinlichkeit würden die Grundstückspreise weniger schwanken als heute. Der Preistrend nach oben würde abgeflacht. Gegen jede Wertsteigerung entwickelt sich ein Gegendruck, weil die Besteuerung der Wertsteigerungen einige Grundstückseigentümer zum Verkauf reizt und so das Angebot auf dem Grundstücksmarkt erhöht.

7. Die Mobilität des Bodens würde erhöht. Damit ergäbe sich eine Basis für eine Bodenvorratspolitik der Gemeinden.

8. Die Enteignungsverfahren würden beschleunigt, die Justiz entlastet.

9. Angesichts der aktuellen Stellungnahme der ›Arbeitsgruppe Bodenrecht‹ beim Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau zum Städtebauförderungsgesetz liegt es nahe zu fragen, was unser Vorschlag zur Lösung der dort angeschnittenen Probleme Sanierung und Erschließung beizutragen hat. Soweit die bodenrechtliche Problematik dieser Aufgaben darin besteht, daß heute massive öffentliche Tätigkeit sich auf den Konten von Privaten wiederfindet, leistet unser Vorschlag das, was ein maximal 60%iger Steuersatz im Vergleich zu einer 100%igen Abschöpfung leisten kann. Es wäre zu überlegen, ob man im Ernstfall bei 60% hängenbleiben muß. Man könnte sich einen nach der Wertsteigerungsrate gestaffelten höheren Tarif vorstellen. Wenn man die mehrfach vorgetragene Begründung der Arbeitsgruppe für eine Abschöpfung der Sanierungsgewinne akzeptiert, müßte man damit einverstanden sein, daß der Steuersatz der Einkommensteuer B angehoben wird.

Die anderen bodenrechtlichen Probleme bei Sanierung – zu kleine Parzellen, Erweiterung der Gemeindebedarfsflächen usw. – vermag unser Vorschlag nicht direkt zu lösen. Die Vermutung spricht aber dafür, daß seine Tendenz, Grundstücke zu mobilisieren, einiges lösen hilft.

Vergleich mit anderen Vorschlägen

Der Vergleich mit anderen bodenrechtlichen Erwägungen soll hier nur skizzenhaft angestellt und für eine Systematisierung benutzt werden:

1. Unser Vorschlag unterscheidet nicht nach den *Ursachen* der Wertsteigerung, es sei denn indirekt im Steuersatz. Darin unterscheidet er sich vom Planungswertausgleich, vom englischen Plan der Abschöpfung des development value und auch von den Vorstellungen der ›Arbeitsgruppe Bodenrecht‹, deren Aufgabenstellung allerdings von vornherein begrenzt war auf die im Städtebauförderungsgesetz angesprochenen Fragen.

Während die Arbeitsgruppe die ihrer Meinung nach Privaten nicht zustehenden Wertsteigerungen enumeriert – etwa: Alle Wertsteigerungen, die durch Planung, massive öffentliche Tätigkeit oder deren Erwartung bei Sanierung und Erschließung zustande kommen, stehen den Privaten *nicht* zu –, sagen

wir: Alle Wertsteigerungen, die nicht eindeutig privat verursacht wurden, sind öffentlich bedingt und werden als Einkommen besteuert.

2. Unser Vorschlag unterscheidet sich von einer ausgebauten Grundsteuer durch die geringere Überwälzbarkeit und dadurch, daß nur besteuert wird, wenn Einkommen anfällt, wenn das Vermögen im Wert wächst.

3. Unbeliebte sogenannte Eingriffe in die Privatautonomie, wie eine Genehmigungspflicht bei Grundverkehr, wurden von uns nicht vorgeschlagen.

4. Bei Realisierung unseres Planes müßte im Gegensatz zu den Vorschlägen zur Abschöpfung des development value oder zur Nichtentschädigung der Spekulations- und Planungswertsteigerungen bei Sanierung und Erschließung *nicht* ermittelt werden, welcher der current use value bzw. der ›verkehrsgerechte‹ Preis ist. Diese Basiswerte zu ermitteln, dürfte sehr schwierig sein, weil Wertsteigerungen und Erwartungen vorausgenommen werden und man schwer den Zeitpunkt festsetzen kann, zu dem dies noch nicht erfolgte.

5. Der vorgelegte Plan sieht eine *generelle* Regelung für alle Grundvermögen vor. Darin liegt eine Schwäche: Arbeitsaufwand bei der Bewertung. Darin liegt aber auch seine Stärke: Die Interdependenz der Teilmärkte kann nicht gefährlich werden. Bei partiellen Ansätzen an einem speziellen Grundvermögen oder städtischen Bereich verkennt man in der Regel, daß z. B. die Abschöpfung von Sanierungsgewinnen oder des development value Rückwirkungen auf die Märkte für andere Grundvermögen hat. Oder anders formuliert: Wenn man die Gewinne bei unbebautem, erschlossenem Land wegsteuert, wird man die Anlieger und Spekulanten in den Bereich bebauter Flächen abdrängen und dort die Spekulation und Wertsteigerung nähren. Will man dies?

Offene Fragen

1. Es wäre wichtig zu wissen, wie die quantitative Wirkung des vorgelegten Plans aussieht; also:

- Wie werden sich Niveau und Struktur der Bodenpreise nach Einführung des Plans entwickeln?
- Welchen Einfluß hätte der Plan auf Mieten?
- Wie hoch wäre das Steueraufkommen anzusetzen?

Ohne den Versuch einer Durchrechnung, die nicht einfach ist, läßt sich schlecht quantifizieren. Von unseren Vermutungen war zuvor schon die Rede.

2. Die Verwirklichung der Vorschläge würde nicht von Planung befreien. Voraussetzung für eine gute Planung könnte u. a. sein:

Ausbau des Vorkaufsrechts, Ankaufsrechts, Baugebot, eine Überprüfung der Entscheidungsprozesse bei den Planungsinstanzen und Kontrollen der planenden Komitees. Darüber müßte noch eingehend diskutiert werden.

3. Hinter allen Vorschlägen zum Bodenrecht steht die Skepsis gegenüber ihrer Durchsetzbarkeit. Zu den dafür wichtigen politischen Widerständen und Bewußtseinsblockaden und zu einer Strategie ihrer Überwindung möchte ich nur andeutungsweise etwas sagen:

Ausgangspunkt müßte folgende Beobachtung sein:

- Die Interessen derer, die am Status quo festhalten wollen, sind organisiert.
- Diejenigen — vielleicht 90% unserer Bevölkerung —, die ein Interesse an einer Änderung des Bodenrechts haben, sind unorganisiert bzw. korrumpiert von der Erwartung, gelegentlich am großen Grundstücksgeschäft teilzuhaben. Läßt sich dieser Block mit Hilfe nicht konkretisierter Stereotypen wie ›Ver-gesellschaftung des Bodens‹ aufreißen, oder könnte diese Auflösung nicht besser gelingen mit dem Versuch, auf die Bewußtseinslage der positiv an einer Reform des Bodenrechts Interessierten einzugehen?

Unsere Idee der Einkommensbesteuerung soll Bewußtseinslagen über eine notwendige Gleichbehandlung auf diesem Sektor aufnehmen; und die Gesamt-tendenz des Vorschlags, das pekuniäre Interesse am Grundbesitz und seiner Wertsteigerung zu verleiden, soll die Bewußtseinskorrumpion, von der zuvor die Rede war, abbauen.

Zum Beitrag Müller

Die Bezeichnung der Steuer als Einkommensteuer B, ihrem Typ nach eine Wertzuwachssteuer (auch so könnte sie benannt werden), erfolgte aus mehreren Gründen:

1. aus ökonomisch-theoretischen Überlegungen, wonach der einer natürlichen oder juristischen Person zufallende Wertzuwachs eines Objektes als Einkommen definiert wird;
2. aus steuertheoretischen Überlegungen, die darauf abzielen, reine Objekt-steuern abzubauen und dagegen Steuern einzuführen, bei denen die subjektive Situation des Besteuernten besser berücksichtigt wird;¹
3. aus juristischen Überlegungen, die dahin gehen, dem Bund für diese Steuer die Gesetzgebungshoheit zukommen zu lassen (siehe Art. 105 GG).

Exakte Zahlenangaben über die Höhe der Wertzuwachsraten liegen in Deutschland nicht vor. Eine zuverlässig erscheinende Studie aus England ermittelte für die Jahre 1954 bis 1964 Wertsteigerungen von rund 20 Mrd. Pfund.² Es er-

¹ Vgl. Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9/1967

² Colin Clark: Land Taxation, in: Land Values, hrsg. v. Peter Hall, London 1965

scheint für den Stand des Problembewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland bezeichnend, daß nicht einmal grobe Schätzungen zu diesem Sachverhalt verfügbar sind.

Eine Gefahr, daß die Gemeinde nur an solchen Personen interessiert ist, die durch eigene Aktivitäten zu Steigerungen des Bodenwertes beitragen und dadurch das Steueraufkommen der Gemeinde erhöhen, besteht nach Müller nicht. Die vorgeschlagene Besteuerung sei keine single-tax der Gemeinde, also keine Bürgersteuer. Außerdem sei keine Abschöpfungsrate von 100% vorgesehen, da nicht jeder Wertzuwachs eindeutig der öffentlichen Hand angelastet werden kann. Ein Hebesatz in dieser Höhe würde sich zudem nachteilig auf die private Investitionsneigung auswirken. Boden würde schließlich zum Ungut. Weiterhin gelte es zu beachten, daß hier keine Steuer vorgeschlagen wird, die den Kommunen Einnahmen bringen soll, sondern die Verhaltensweisen und Handlungsmotivationen (Boden als die ›sicherste Spargbüchse‹), die sich u. a. nachteilig für eine geordnete Stadt- und Regionalplanung auswirken, erschweren bzw. unmöglich machen soll. Es handelt sich demnach um eine Steuer, die bestimmte Entwicklungen verhindern soll.

Zur Frage der Abwälzbarkeit dieser Steuer wurde festgehalten, daß diese Form der Zuwachssteuer nur schwer abwälzbar ist, da sowohl realisierte wie nicht-realisierte Wertsteigerungen besteuert würden. Diese Art der Steuer sei noch schwerer abwälzbar als die Development-value-Steuer in England.³

Da auch der Fall einer Wertminderung des Bodens durch Planungsmaßnahmen denkbar ist, sollte nach Meinung einiger Diskussionsteilnehmer auch das Problem einer Negativ-Besteuerung bedacht werden, d. h. die Erstattung zu viel gezahlter Steuern sollte konsequent möglich sein (Verlustausgleich etwa entsprechend der herrschenden Einkommensteuerlehre).

Das System der Steuer könne nur dann ›funktionieren‹, so wurde eingewandt, wenn die Eigenveranlagungen in der Mehrzahl der tatsächlichen Höhe des Bodenwertes entsprechen. Dafür besteht aber nach Ansicht der Autoren dieses Vorschlags zureichende Gewähr, da die Kontrollmechanismen so wirkten, daß der ›Falschveranlager‹ sich nur selbst Schaden zufügt.

Ein Vorteil der hier vorgeschlagenen Besteuerungsart wurde schließlich darin gesehen, daß die heute übliche, weit in das Umland der Städte reichende Bauerwartung zurückgedrängt werde, da entsprechend hohe Steuern für Bauerwartungsland zu zahlen wären. Damit würden dort die Chancen einer verbesserten Agrarstrukturpolitik erheblich zunehmen.

³ Überwälzbarkeit ist kein ausschließlich partielles Problem, sondern eines der ökonomischen Gesamtanalyse.