W I R T S C H A F T S P O L I T I S C H E R C L U B

M Ü N C H E N

Vorschläge zur Reform des Bodenmarktes

München, Herbst 1967

Vorschläge zur Reform des Bodenmarktes

Vorbemerkung:

Die folgende Analyse und die Vorschläge zur Reform des Bodenmarktes wurden von einer Gruppe junger Ökonomen in mehreren Diskussionen erarbeitet. Die Federführung lag in den Händen von

Albrecht Müller, München/Massenhausen und
Ulrich Pfeiffer, München/Berlin.

Mit der Veröffentlichung ist beabsichtigt, die Diskussion über ein Problem weiter anzuregen, dessen Schärfe von einem weiteren Kreis der Bevölkerung erst dann bewußt erfaßt zu werden droht, wenn die Folgen einer abstinenten Politik in Beton und Asphalt sichtbar werden.

In einem ersten Teil (Analyse, S. 1-16) wird versucht, das vorhandene Unbehagen zu artikulieren; im 2. Teil wird ein Plan entworfen, der u.E. sowohl die Situation auf den Grundstücksmärkten wesentlich entschärfen würde als auch praktikabel ist. Das vorgesehene Bündel von ineinandergreifenden Regelungen enthält keine einzige, die nicht schon grundsätzlich in der bestehenden Rechts- und Steuerordnung akzeptiert ist.

Die Lektüre wird dadurch erleichtert, daß die wesentlichen Teile im Druck deutlich hervorgehoben sind. Der flüchtige Leser kann über die eng geschriebenen Passagen hinweglesen. Wer sich nur für den Vorschlag interessiert, kann die ersten 16 Seiten überschlagen.

Kritik und Anregungen sind willkommen. Weitere Exemplare können angefordert werden.

München, Herbst 1967

Postanschrift:
Albrecht Müller, 8 München 15, Schubertstr. 4/IV

Vorschlag zur Reform des Bodenmarktes

Teil I / Analyse

1. Das Bodenproblem in der öffentlichen Debatte

1.1. In fast allen westlichen Industriestaaten wird seit Jahren das Problem der Steuerung der Bodenverwendung im Bereich der Städte debattiert. Es werden und wurden Reformpläne erarbeitet, teilweise durchgesetzt oder wieder verworfen.

1.2. Die in der Bundesrepublik praktizierten Verfahren der Steuerung der Bodenverwendung führen zu Ergebnissen, die weithin nicht als gerecht oder optimal angesehen werden. Die wesentlichen Ansatzpunkte der Kritik sind folgende:

- die permanenten, extrem hohen Bodenpreissteigerungen, teilweise verursacht durch Investitionen der öffentlichen Hand, führen zu ungerechtfertigten Gewinnen der Eigentümer 1)

- der ständig wachsende Bodenbedarf für Kollektivzwekke (Schulen, Straßen, Krankenhäuser, Parks, Spielplätze) kann oft nicht rechtzeitig und in angemessenem Umfang gedeckt werden oder nur zu extrem hohen Preisen,

- die überhöhten Bodenpreise verteuern und erschweren den Wohnungsbau,

- die städtebaulichen Maßnahmen, wie Sanierung und Städteerweiterung oder allgemein alle baulichen Veränderungen, die eine Verschiebung der Grenzen oder Änderung der Eigentumsverhältnisse erfordern, sind in der Regel nur unter großen Schwierigkeiten und Verzögerungen durchsetzbar. Viele Lösungen scheitern an der Starrheit der bestehenden Rechte

---

1) Die Baulandspreise sind von 1950-60 im Durchschnitt fast auf das fünffache angestiegen. Seit der Aufhebung des Preisstops sind die Preissteigerungstendenzen noch stärker geworden. So stiegen

- an den Stadträndern bilden sich bereits Gürtel ungeordneter und zersplitterter Bauzonen, von Brachland durchsetzt, die aus ästhetischen und kostenmäßigen Erwägungen heraus unerwünscht sind.

1.3. Es besteht keinerlei Hoffnung, daß diese, wie unsere Analyse zeigen wird, weitgehend richtig diagnostizierten Mißstände in einer Art Selbstheilungsprozess wieder verschwinden werden. Es ist eher eine permanente Verschlechterung zu erwarten; denn der Prozess der Verstädterung, der all diese Spannungen hervorruft, hält unvermindert an (In den USA rechnet man z.B. bis zum Jahre 2 ooo mit einer Verdoppelung der Stadtflächen). Daher sollte man sich in der BRD genau wie in anderen Ländern Gedanken darüber machen, welche Reformen in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen.

1.4. Sieht man von den Einzelpunkten der oben wiedergegebenen Kritik ab, so sind zwei Probleme zu lösen:

a. Die bestehende Lenkung der Bodenverwendung führt zu Einkommens- und Vermögensverteilungsergebnissen, die nicht befriedigend sind. Hier muß eine Lösung gefunden werden (Verteilungsproblem).

b. Der Mecharismus, in dem darüber entschieden wird, für welche Zwecke und von welchen Personen der Boden verwendet werden soll, ist zu schwerfällig und nicht leistungsfähig genug (Verwendungsproblem).

1.5. Für die Lösung dieser Frage stehen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung:

a. Man kann weitgehend den Markt darüber bestimmen lassen, wie der Boden verwendet wird, wem die Erträge aus Nutzung und Veräußerung zu-

---

in den meisten Städten nach 196o die Preise für unbebautes baureifes Land Jahr für Jahr um etwa 1o % (in einzelnen Städten bis zu 15 %) an. Lediglich während der noch andauernden Rezession beruhigte sich diese Entwicklung etwas.

fallen und wie hoch die Preise der Grundstücke sind. Das Ergebnis läßt sich durch steuerliche Maßnahmen beeinflussen.

b. Man kann die gleichen Probleme auch in einem politischen Entscheidungsprozess lösen und die konkrete Ausführung dieser Entscheidungen durch einen Verwaltungsapparat vollziehen lassen.

c. Schließlich lassen sich beide Elemente in einem Mischsystem kombinieren. Beim Boden entscheiden über die Art der Verwendung - zwar nicht im Detail, wohl aber im großen Rahmen - weitgehend öffentliche Stellen (Flächennutzungspläne). Dem Markt bleibt im Einzelfall die Festlegung überlassen, wer die Grundstücke im Rahmen der geltenden Bestimmungen für welche Zwecke nutzen kann. Er bestimmt aber auch die Höhe der Preise und damit das Verteilungsergebnis.

1.6. Wir werden bei der folgenden Analyse zunächst darstellen, welche Mängel eine reine Marktsteuerung der Bodenverwendung haben würde, denn auf diese Mängel hat jede von öffentlichen Stellen vorgenommene Einflußnahme zu achten, um ihnen entgegenwirken zu können. Das System der zentralen Steuerung wird nicht weiter behandelt. Anschliessend wird das in der BRD herrschende System der Bodensteuerung behandelt, dabei konzentriert sich die Diskussion auf einige Mängel, die mit dem im zweiten Teil beschriebenen Vorschlag wesentlich gemildert werden könnten.

2. Die Besonderheiten des Produktionsfaktors Boden - Die Auswirkungen auf den Bodenmarkt.

Die Möglichkeit, die Verwendung eines Produktionsfaktors durch den Marktmechanismus optimal zu steuern, ist an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft. Viele dieser Voraussetzungen sind beim

Boden nicht gegeben. Daher ergeben sich auf dem Bodenmarkt schwere Mängel, falls nicht ergänzende Maßnahmen ergriffen werden.

2.1. Die Steuerung der Verwendung von Produktionsfaktoren durch den Markt setzt voraus, daß die Verknappung und eine daraus folgende Steigerung des Preises zu einer Erhöhung des Mengenangebots führt, sofern das rein technisch zu den entsprechenden Preisen möglich ist. Durch diese Angebotsausweitung werden die ursprünglichen Preissteigerungen teilweise oder ganz beseitigt. Auf dem Bodenmarkt stehen wir bei der Ausdehnung einer Stadt tatsächlich einer dauernden Nachfragesteigerung gegenüber. Eine entsprechende Angebotserweiterung erfolgt jedoch aus verschiedenen Gründen nicht.

a. Die Bodeneigentümer halten ihre Grundstücke vom Markt zurück. Sie reduzieren das Angebot.

Die Gründe für diese Verhaltensweise sind verschieden:

Jeder Eigentümer verfügt über einen fixen, einmal gegebenen Bestand an Grundstücken. Er ist nicht wie ein Produzent auf kontinuierlichen Absatz eingerichtet und er trennt sich nur schwer von seinem Besitz. Er kann im Normalfall bei Stadtgrundstücken mit kontinuierlichen oder sprunghaften Wertsteigerungen rechnen, daher wird er häufig den Verkauf hinausschieben, um die Wertsteigerung zu realisieren.

Durch dieses Hinausschieben von Verkäufen, werden hochwertige Grundstücke einer (intensiveren) Nutzung vorenthalten. Es entstehen volkswirtschaftliche Verluste, für die der jeweilige Eigentümer jedoch nicht "bestraft" wird, denn es fallen kaum "Lagerkosten" an. Ersatzinvestitionen, die nur bei rationeller Nutzung zu finanzieren wären, sind bei Grundstücken nicht notwendig. Daher kann diese Verhaltensweise lange durchgehalten werden, was auf anderen Märkten nicht in gleichem Maße möglich wäre, denn dort werden durch eine spekulative Angebotsbeschränkung in stärkerem Umfang Kräfte ausgelöst, die einen Preisfall auslösen können (kontinuierliche Produktion, steigende Lagerkosten, Verderblichkeit oder Alterung der Waren).

b. Grundstücke sind ein gutes Objekt der Vermögensanlage. Die Nachfrage ist oft spekulativ "überhöht".

Grundstücke werden nicht nur gekauft, weil sie produktiv genutzt werden sollen; es gibt viele Nachfrager, die in ihnen in erster Linie ein Objekt der Kapitalsanlage sehen. Die Nachfrage kann damit über den jeweiligen Nutzungsbedarf hinaus steigen und unabhängig davon schwanken.

c. Gerade in den Brennpunkten der städtischen Entwicklung kann das Verhalten der Bodendisponenten zu einem schnellen "Aufschaukeln" der Preise führen.

Sind in bestimmten, abgrenzbaren Gebieten einschneidende Veränderungen notwendig, so können die bisherigen Eigentümer durch Angebotszurückhaltung die gewünschten Veränderungen verhindern. Es entstehen Engpässe. Einzelne Nachfrager sind bereit, hohe Preise zu bieten. Bei den Anbietern werden verstärkte Gewinnerwartungen geweckt. Ihre Preisforderungen steigen mit.

Wo dieses "Aufschaukeln" zum Stillstand kommt, hängt vom Verhandlungsgeschick der Parteien, aber auch von den möglichen Alternativen ab, die sich den Nachfragern an anderer Stelle bieten.

2.2. Die häufig beklagten hohen Preise (bzw. Preissteigerungen) von Grundstücken werden ermöglicht durch die spezifische Unvermehrbarkeit des Bodens, die vielen Grundeigentümern eine monopolartige Stellung verschafft.

Wenn auch Baugrundstücke insgesamt vermehrt werden können, so sind doch einzelne Grundstücke bestimmter Lage und Qualität nicht vermehrbar. Zu einer Straßenerweiterung benötigt man bestimmte - und nur diese - Flächen, eine Betriebserweiterung ist oft nur sinnvoll, wenn die Nachbargrundstücke dazu verwendet werden. Die Grundeigentümer sind dadurch in der Lage, in ihren Preisen erhebliche Monopolspannen zu realisieren.

2.3. Der Markt kann keine geordnete Besiedlung eines größeren Gebietes herbeiführen. Die Marktkräfte fördern die Tendenzen ungeordneter und zersplitterter Bebauung.

2.4. Da häufig nicht sämtliche Kosten und Erträge, die mit einer bestimmten Bodennutzung verbunden sind, vom Markt erfaßt werden, gewährleistet eine Marktlenkung nicht, daß Grundstücke entsprechend ihrer Knappheit und ihrer Eignung für eine bestimmte Nutzungsart verwendet werden.

Durch die Errichtung von Gebäuden kann ein Investor für die umliegenden Grundstücke Werterhöhungen oder Wertminderungen hervorrufen (Fabrik in einer Villengegend). Diese Wertänderungen gehen aber nicht als Kosten oder Erträge in seine Kalkulation ein. Die Preise der erzeugten Güter können also um diese Kosten zu niedrig oder zu hoch sein, ohne daß über den Markt eine Korrektur herbeigeführt wird. Da solche Einflüsse bei der Verwendung von Grundstücken in großem Umfang auftreten, kommt es bei reiner Marktsteuerung zu erheblichen Fehllenkungen von Produktionsfaktoren.

2.5. Durch öffentliche Erschließungs- und Planungsmaßnahmen entstehen ebenfalls Änderungen des Bodenwertes für deren Kosten die Bodeneigentümer nicht oder nicht voll aufkommen müssen, deren Erträge ihnen jedoch zufallen.

Abgesehen von der unzweckmäßigen Verwendung, die dadurch ermöglicht wird (vgl. 2.1.), werden die Entscheidungen über solche Maßnahmen wegen ihrer Verteilungswirkungen durch vollkommen sachfremde Erwägungen gestört und beeinträchtigt. Der Gefahr einer Lobby kann nur wirksam begegnet werden, wenn die Entscheidungen über Erschließungsmaßnahmen oder Bebauungspläne weitgehend verteilungsneutral bleiben.

3. Darstellung und Mängel des gegenwärtigen Steuerungssystems.

3.1. Da eine reine Marktlenkung nicht praktikabel ist, wird die Verwendung des Bodens heute bestimmt:

a. durch Marktlenkung
b. durch administrative und politische Entscheidungen
c. durch steuerliche Einflußnahme

Es ist zu fragen, ob die Elemente des Steuerungssystems zweckmäßig organisiert sind, und ob sie sinnvoll zusammenwirken. Außerdem ist zu untersuchen, ob den Mängeln der Marktsteuerung (überhöhte Preise, Verzögerung notwendiger Anpassungen, zu extensive Nutzung wertvoller Grundstücke) mit dem vorhandenen Instrumentarium wirksam begegnet werden kann.

3.2. An den Stadträndern besteht ein Bebauungsrecht nur auf Gebieten, die in einem Bebauungsplan ausgewiesen sind. Meist werden diese Flächen klein und das Angebot an juristisch baureifem Land dadurch knapp gehalten. Dadurch wird die Position der Grundeigentümer gestärkt.

In der Bundesrepublik besteht de facto keine Baufreiheit. Die Nutzung von Grundstücken unterliegt zahlreichen rechtlichen Bindungen. Ein Grundstückseigentümer in der Nähe einer Stadt hat kein Recht, sein Grundstück nach eigenem Gutdünken zu bebauen. Grundstücke werden erst durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes mit einem Bebauungsrecht ausgestattet, das durch die Behörden auch inhaltlich genau konkretisiert wird. Damit ist zwar ein Instrument geschaffen, das eine ordnungsgemäße Besiedlung ermöglicht, doch entstehen auch zusätzliche Probleme. Durch die Begrenzung des Rechts zum Bauen auf die in Bebauungsplänen ausgewiesenen Gebiete konzentriert sich die Nachfrage nach zusätzlichem Bauland auf bestimmte, eng begrenzte Zonen und bringt den Eigentümern in diesem Bereich einen spezifizierten Vermögensvorteil, andere werden davon ausgeschlossen oder können Verluste erleiden. Eine beliebige Ausweitung dieser Flächen ist nicht möglich,

denn der Vorteil dieser Konzentration liegt u.a. auch darin, daß notwendige Erschließungen durch diese Form der Erweiterung rationeller genutzt werden.

3.3. Damit aus den in einem Bebauungsplan ausgewiesenen Flächen wirklich baureifes Land wird, müssen die Kommunen Erschließungen vornehmen. Sie erstellen einen Gesamtplan. Sie sind Träger der Folgekosten (Schulen, Verkehrsanlagen, verschiedene öffentliche Ämter ...). Eine schlechte Finanzlage der Kommunen bringt eine besondere Knappheit dieser Leistungen mit sich, die sich in den Bodenpreisen niederschlägt.

Ein Bodeneigentümer, der erschlossenes Bauland verkauft, bietet zusammen mit dem Bauboden Erschließungsleistungen an, die von den Kommunen erbracht wurden und deren Kosten er nicht in vollem Umfang zu tragen hat. Der Boden vermittelt dem neuen Eigentümer die Nutzungsmöglichkeit der öffentlichen Vorleistungen. Die privaten Eigentümer entscheiden mit der Disposition des Bodens auch über die Verwendung öffentlicher Investitionen. Diese Tatsache bringt ihnen eine zusätzliche Machtposition, die dadurch verschärft wird, daß die Knappheit der kommunalen Finanzmittel zu einer Knappheit der Erschließungsleistungen führt.

3.4. Das Streben der Kommunen nach möglichst hohen Gewerbesteuereinnahmen (Förderung von Industrieansiedlung) kann eine relative Verknappung von Wohnungsbaugelände gegenüber Industriegelände mit sich bringen, außerdem wird die Verschwendung wertvoller Grundstücke gefördert.

Die Gemeinden haben im allgemeinen großes Interesse daran, Industriegelände auszuweisen und zu erschließen, denn Industriebetriebe bringen hohe Steuereinnahmen. Häufig werden Betriebe zur Neuansiedlung oder Erweiterung bewegt und Grundstücke aus dem Besitz der Kommune weit unter ihrem Wert verkauft. Diese Subventionierung der Industrieansiedlung durch billige Grundstücke ist bodenpolitisch abzulehnen, denn sie kann die Betriebe dazu verleiten, objektiv knappe Produktionsmittel zu verschwenden. Die Gemeinden sind häufig nicht bereit, Wohnungsbaugelände in gleichem Maße zu erschließen, da zusätzliche Einwohner zusätzliche Kosten hervorrufen, ohne daß die Steuereinnahmen entsprechend steigen. Dieses Verhalten ermöglicht den Eigentümern von Wohnungsbaugelände erhöhte Bodenpreise und fördert die Steigerung der Mieten.[1)]

3.5. Diese am Beispiel der Stadterweiterung aufgeführten Mißstände zeigen sich auch bei allen Veränderungen im Inneren einer Stadt:

ob es darum geht Baulücken, die von einzelnen Eigentümern aufgrund ihrer Interessenlage nicht bebaut werden, einer Bebauung zuzuführen, oder ob eine Straße erweitert werden soll; in jedem Fall sind die Rechte und Interessen der alten Eigentümer zu überwinden, denn eine Harmonie zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer und den Zielen einer Entwicklung der Stadt besteht nicht. Dies wäre noch erträglich, wenn nicht

---

1) Die Vorschrift, daß Wohnungsgrundstücke nach ihrer Bebauung 1o Jahre grundsteuerfrei bleiben, hemmt die Bereitschaft der Kommunen zur Erschließung ebenfalls.

alle Großstädte heute in einem raschen Umwandlungsprozess begriffen wären. Die Ursachen sind verschieden und sollen nicht erörtert werden. In jedem Fall sind jedoch die Nutzungen der Grundstücke zu verändern, was häufig auf den geschlossenen Widerstand der alten Eigentümer stößt, die ihre starken Rechtspositionen ausnutzen. Das wird besonders deutlich am Beispiel der Stadtsanierung. In vielen Städten gibt es oft nahe der Zentren ganze Stadtteile mit überalterten Häusern, zu engen Straßen und unhygienischen Verhältnissen. Eine Sanierung ist meist nur dann möglich, wenn sich alle Eigentümer beteiligen und wenn sie nach einem zentralen Plan durchgeführt wird. Wird ein solcher Plan aufgestellt, so steigen in Erwartung der zukünftig besseren Nutzbarkeit des Bodens die Bodenpreise. Die Projekte werden erheblich verteuert und damit oft undurchführbar. Die Ankündigung einer Maßnahme allein erschwert oft ihre Durchführung.

3.6. Die großen Starrheiten und die geringe Flexibilität des jetzigen Lenkungssystems werden gefördert durch die besondere Begünstigung der Bodeneigentümer im geltenden Steuerrecht. Diese Begünstigung macht den Boden zu einem bevorzugten Anlageobjekt.[1)]

---

1) Steuerbelastung und Bodenwertsteigerung:
Eine Vorstellung vom Ausmaß der Wertsteigerung und der Steuerbelastung kann man sich durch ein - unserer Ansicht nach realistisches - Beispiel verschaffen:
Am Rande einer Stadt erzielte landwirtschaftlich genutzter Boden 1960 einen Preis von DM 50.-/qm. Zur gleichen Zeit wurde der gleiche Boden etwa mit DM 0.20/qm in der Einheitsbewertung erfaßt. Ein Grundstück von 1 000 qm Größe wurde also mit DM 200.- bewertet, bei einem Marktwert von DM 50 000.-. Unterstellt man einen Hebesatz von

Auch die Neufestsetzung der Einheitswerte führt nicht zu einer realistischen Grundstücksbewertung. Ein Grundstück wird praktisch erst dann als Baugrundstück bewertet, wenn es in einem Bebauungsplan als solches ausgewiesen ist. Sämtliche Wertsteigerungen, die schon vorher auftreten, werden bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken nicht berücksichtigt. Die Bewertung geht auch in Zukunft von der gegenwärtigen tatsächlichen Nutzung aus und berücksichtigt nicht den Wert der möglichen zukünftigen Nutzung. Das neue Bewertungsgesetz war schon bei Inkrafttreten veraltet. (Daneben gelten diese Werte natürlich auch für die Vermögens- und Erbschaftssteuer.) Noch stärker fällt ins Gewicht, daß praktisch alle Wertsteigerungen nicht

---

25o bei der Grundsteuer, so waren auf dieses Grundstück ca. DM 5.- Grundsteuer pro Jahr zu entrichten. Nimmt man an, der Wert des betreffenden Grundstücks sei bis 1966 auf DM 1oo ooo.- gestiegen, ein Zuwachs, wie er an den Rändern vieler Großstädte durchaus realisiert wurde, so steht einem Wertzuwachs von 5o ooo.- DM eine Steuerbelastung von DM 3o.- gegenüber (sechs mal jährlich DM 5.-). Im Veräußerungsfalle wäre noch die Grundverkehrssteuer zu entrichten. Während sonst kleine und kleinste Beträge der Einkommenssteuer unterliegen, konnte der Grundeigentümer in unserem Beispiel allein aus einem Grundstück von 1 ooo qm Größe innerhalb von 6 Jahren einen Gewinn von DM 5o ooo.- erzielen, der praktisch von keiner Steuerbelastung getroffen wird. Es ist verständlich, daß diese Gewinnmöglichkeiten, die durch unser Steuersystem mitverursacht werden, unabhängig von den Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke zu einem Haupteinflußfaktor für die Dispositionen werden können. Für den Fall, daß das Grundstück schon einige Zeit vor dem Verkauf aus dem landwirtschaftlichen Vermögen ausscheidet, ergibt sich eine etwas höhere Belastung, die aber gemessen an dem Gesamtzuwachs auch kaum ins Gewicht fällt.

in der Einkommenssteuer erfaßt werden. Diese Vergünstigung gilt in jedem Fall für Privatpersonen, die keine Bilanz aufzustellen haben (z.B. Bauern), aber auch Unternehmungen können einer Steuerzahlung beliebig lang entgehen, indem sie nicht realisieren oder realisierte Wertsteigerungsgewinne wieder in Grundstücken anlegen. Die Regelung begünstigt ein Hinausschieben von Grundstücksverkäufen und verstärkt die Nachfrage, da ein Unternehmen, das einen hohen Veräußerungsgewinn erzielt, um einer Besteuerung zu entgehen wieder Grundstücke kaufen muß. Es wird unter Umständen einen höheren Preis zahlen bzw. eine größere Fläche kaufen.

3.7. Bei der Analyse des geltenden Steuerungssystems haben wir uns auf einzelne Mängel, denen sich auch unser Vorschlag widmen wird, konzentriert. Unserer Ansicht nach liegt ein wesentlicher Mangel darin, daß keine Harmonie zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer und den Zielen einer Stadtentwicklung besteht.

Die Bodeneigentümer sind aufgrund ihrer Machtposition in der Lage, den Prozess der Stadterweiterung und Umstrukturierung zu verzögern oder zu verteuern, oder die jeweils optimale Lösung zu verhindern. Wenn es auch in vielen Fällen strittig sein mag, die optimale Lage einer neuen Siedlung oder günstigsten Standort einer Schule oder eines Industriegeländes eindeutig festzulegen, so ist doch die bloße Bereitschaft eines Eigentümers rechtzeitig zu verkaufen, kein brauchbares Entscheidungskriterium. Vielfach gibt jedoch heute die bloße juristische Verfügbarkeit von Baugelände den Ausschlag für den Standort. Sachlich als günstiger anerkannte Lösungen können häufig nicht verwirklicht werden.

Im Ergebnis entstehen unnötige Mehrkosten, die von den Gemeinden und damit von den Bewohnern oder direkt von den Einwohnern zu tragen sind (z.B. höhere Transportkosten oder Erschließungskosten). Die Bodeneigentümer werden also in ihrem Bestreben möglichst hohe Wertsteigerungen zu erzielen zu Verhaltensweisen veranlaßt, die den Interessen, derer, die auf die Nutzung angewiesen sind und den Erfordernissen des Städtebaues vollkommen entgegenlaufen.

Um diese Diskrepanz zu beseitigen, muß eine Regelung gefunden werden, die die Sonderstellung des Bodens als Vermögensanlagegut beseitigt, die es unmöglich macht, daß die Wertsteigerungen zum Hauptanreiz der Dispositionen der Bodeneigentümer werden.

4. Es wurden in der BRD schon verschiedene Versuche unternommen, die aufgezählten Mängel zu beseitigen oder zumindest zu mildern. Diese Maßnahmen sind jedoch zu zaghaft und wenig wirksam oder sie wurden rückgängig gemacht, bevor sie richtig zur Geltung kommen konnten.

4.1. Die Grundsteuer C war eingeführt worden, um unbebaute Baugrundstücke schneller einer entsprechenden Nutzung zuzuführen. Sie wurde bald wieder abgeschafft.

4.2. In eine ähnliche Richtung sollte die Vorverlegung der Erschließungsbeiträge auf den Zeitpunkt der Fertigstellung der Erschließungsanlagen wirken. Es ist wahrscheinlich, daß verschiedene Grundstücke

durch diese Belastung einer schnelleren Bebauung zugeführt werden. Sicherlich hatten die Maßnahmen aber kaum preisdämpfende Wirkung, da die allgemeine Knappheit an erschlossenen Bauboden bestehen blieb, wodurch die Überwälzungschance für die Grundeigentümer sehr groß war. Diese Gefahr ist bei allen geplanten steuerlichen Maßnahmen zu berücksichtigen.

4.3. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, daß in der Bundesrepublik den betroffenen öffentlichen Körperschaften ein ausreichendes Enteigungsrecht zur Verfügung stünde. Für das gesetzte Recht mag das vielleicht noch stimmen, die Rechtspraxis jedoch ist geprägt durch langwierige Enteignungs- und Entschädigungsverfahren. Das Enteignungsrecht wird daher in der Praxis weitgehend unwirksam. Gerade bei den dringendsten Projekten wird ein vernünftiger Kommunalpolitiker sich nicht auf ein Enteignungsverfahren einlassen können, um nicht eine mehrjährige Verzögerung zu riskieren. Er wird zugunsten einer schnellen Realisierung der Projekte selbst eine hohe Preisforderung erfüllen, zumal bei der gegebenen Entschädigungspraxis der Gerichte durch eine Enteignung kaum preisdämpfende Wirkungen zu erwarten sind. Die Gerichte gehen vielmehr bei der Entschädigung vom Verkehrswert aus. Es wird nicht nur ein Wert entschädigt, wie er einer gegebenen Nutzung entspräche. Zum Inhalt des verfassungsmäßig geschützten Eigentumsrechts werden damit auch alle durch öffentliche Leistungen hervorgerufenen Wertsteigerungen. Die Eigentümer erhalten außerdem alle entstehenden Folgekosten ersetzt, obwohl in den Verkehrswerten schon eine durchschnittliche Prämie dafür enthalten ist. Die Enteignung wird in der Praxis zu einem sehr wenig brauchbaren Instrument und schafft große Unsicherheit für die Gemeinden, die eine vorausschauende Planung erschwert.

Gegen diese Kritik kann eingewendet werden, daß die Langwierigkeit der Verfahren unumgänglich ist, da den betroffenen Eigentümern der Rechtsweg mit allen Möglichkeiten offenstehen muß. Der Rechtsweg kann und soll auch nicht blockiert werden. Die Enteignungsverfahren lassen sich im Durchschnitt auch dadurch verkürzen, daß man Regelungen schafft, die das Ermitteln einer von beiden Seiten wenig anfechtbaren Entschädigungssumme erleichtert. (s. Teil II, 8.3.)

Teil II/Vorschlag

1. Vorbemerkung

Die Frage gerechter Einkommensverteilung, die angesichts der erstaunlichen Gewinne im Grundstücksverkehr aufgeworfen wird, und das Problem der gesellschaftlich sinnvollen Verwendung des Bodens lassen sich nicht trennen. Neue Regelungen werden die Einkommensverteilung und die Nutzung des Bodens tangieren.

Der folgende Vorschlag, der aus einem Bündel von Regelungen besteht, widmet sich scheinbar hauptsächlich der Verteilungsfrage. Aber das Zusammenwirken seiner einzelnen Teile ist so konzipiert, daß unseres Erachtens die Verwendung der Grundstücke für verschiedene Zwecke und durch verschiedene Personen bzw. die öffentlichen Hände wesentlich beeinflußt wird, und zwar so, daß die Chance für eine gesellschaftlich erwünschte Verwendung wächst.

Der für die Nutzung des Bodens wichtige Akzent wird heute vom Gesetzgeber (Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz etc.) und den regionalen und kommunalen Planungs- und Entscheidungsgremien gesetzt (Flächennutzungspläne, Bauleitpläne, etc.). Gezielte Aktionen zur Verbesserung der Bodenverwendung sollten deshalb beim politischen Entscheidungsprozeß und bei den Verwaltungs- und Planungsbehörden ansetzen.

> Die städtebaulichen Kenntnisse der mit der Planung beschäftigten Personen, die einen großen Einfluß auf die Bauleitpläne, Flächennutzungspläne und administrativen Einzelentscheidungen haben, sind nicht immer umfassend und fundiert genug. - Es ist notwendig, die Möglichkeiten einer wirksamen Kontrolle der Planungsinstanzen zu sondieren. - Die Entscheidungen der Gemeinde und Stadträte müßten etwas mehr als heute von privaten Interessen, Kurzsichtigkeiten und der Scheu vor neuen Konzeptionen befreit werden. - Die Verwaltungsgliederung und regionale Zuständigkeit sollten überprüft werden.

Wir stellen einen Vorschlag zur Diskussion, der sich in die bundesrepublikanische Rechts- und Steuerordnung gut einfügt, der ein ungerechtfertigtes "Ungleichgewicht" im System beseitigt und keine Regelungen vorsieht, die in den bisherigen nicht schon grundsätzlich akzeptiert wären. Es schien uns nicht ratsam, einen der in der Arbeitsgruppe ebenfalls diskutierten radikaleren Vorschläge vor-

zulegen. Solche Vorschläge werden z.B. in England, Holland und Schweden freimütig diskutiert; auch das französische Parlament hat sich gerade (Juni 1967) ausführlich mit weitgehenden Plänen zur Neuregelung der städtischen Bodenverhältnisse beschäftigt. In der Bundesrepublik stößt jede progressive, den veränderten Umständen angepaßte Konzeption an die Grenzen einer starren Vorstellung von den Prinzipien einer Wirtschaftsordnung. Deshalb ist hier z.B. weder von der Überführung städtischen Bodens in den Besitz der Gemeinden (s. Niederlande) noch von der Vergesellschaftung des Bodens plus Verpachtung an Private (in Großbritannien Anfang dieses Jahrzehnts diskutiert) die Rede.

2. Die wichtigsten Elemente[1] unseres Vorschlags sind folgende[2]:

- Besteuerung der durch Wertsteigerungen entstehenden privaten Einkommen entsprechend dem Nettovermögenszuwachsprinzip;
- der Steuerertrag steht den Gemeinden zu;
- jährliche Selbstveranlagung des Grundvermögens;
- Errichtung von Bodenstellen (Bodenbörsen), die auf verschiedenen Wegen die Marktübersicht erhöhen;
- Simulation eines Marktes durch Gebotsrecht Dritter bei Verkäufen;
- Orientierung der Enteigungsentschädigung an den veranlagten Werten.

1) Wir bitten zu beachten, daß der Vorschlag aus einer Reihe von zusammenwirkenden Regelungen besteht. Die einzelnen Teile lassen sich erst nach Kenntnis des Effekts der anderen Elemente beurteilen. So sollte z.B. die Besteuerung der Wertsteigerungen nicht ohne Beachtung des Prinzips der Selbstveranlagung, etc. und der preisdämpfenden Wirkung des gesamten Vorschlags beurteilt werden.

2) Vgl. sehr ähnliche Elemente in: Hans Möller, Der Boden in der Politischen Ökonomie. Sitzungsberichte der Wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Bd. 6, 1967 Nr. 1, Wiesbaden. Ihm verdanken wir wesentliche Anregungen zu Analyse und Vorschlag.

Im Einzelnen ist folgendes vorgesehen:

3. Wertsteigerungen von Grundstücken und Gebäuden sind Gewinne der Bodenbesitzer. Sie zählen damit zum Einkommen[1] der Eigentümer und sollten wie alle anderen Einkommen der Besteuerung unterliegen. - Zwischen "realisierten" und "nicht-realisierten" Gewinnen kann und sollte dabei nicht unterschieden werden.[2]

Gewinn und Einkommen werden durch Vergleiche der Inventarwerte am Ende und zu Beginn eines Jahres ermittelt, bei Verkauf während des Jahres gilt die bis dahin erzielte Wertsteigerung als Einkommen.

Der diesem Verfahren zugrundeliegende Einkommensbegriff (Reinvermögenszuwachs = Einkommen) erscheint zunächst etwas ungewohnt und unpassend. Er ist aber sowohl in der Wissenschaft [1] als auch in der bundesrepublikanischen Praxis als vernünftig und erwünscht akzeptiert. So ist es im Unternehmensbereich ganz selbstverständlich, daß der Gewinn durch Vermögensvergleich ermittelt wird. Es ist nicht einzusehen, daß in einem Bereich, der zumindest in der Vergangenheit durch hohe Gewinne gekennzeichnet war, und wo "Haushalte" de facto häufig die Funktion von "Unternehmern" ausübten, dieses Verfahren der Gewinnermittlung nicht angewandt werden soll.

Daß nicht nur die "realisierten" Wertsteigerungen - das sind solche, die durch Verkauf "realisiert", d.h. in einem Barvermögenszuwachs sichtbar werden - besteuert werden, entspricht dem verwendeten Einkommensbegriff. Es ist nicht einzusehen, warum eine Wertsteigerung erst als Einkommen gelten soll, wenn sie von einem Realvermögenszuwachs in einen Geldvermögenszuwachs umgewandelt wird. Würden die"nicht-realisierten" Gewinne nicht zum steuerpflichtigen Einkommen gerechnet, dann träfe außerdem ein bekannter, wenig schöner Effekt ein. Die Bodenbesitzer würden ihre Grundstücke halten, so lange das nur geht, und versuchen, auf allerlei Wegen der Besteuerung zu entgehen. Eine wesentliche Voraussetzung erwünschter Bodenverwendung, die Mobilität der Grundstücke, würde gefährdet.

1) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vertritt in seinem Gutachten zur Reform der direkten Steuern vom Februar 1967 die gleiche Position. Vgl. S. 23 (6a): "Grundsätzlich erhöht jeder Reinvermögenszuwachs das Einkommen des betreffenden Kalenderjahrs und wäre demgemäß zusammen mit dem "laufenden Einkommen des Veranlagungszeitraums zu besteuern."

2) Zur Vermeidung von Härten vgl. Ziff. 5 (Freibetrag).

Mit der Besteuerung der Wertsteigerungsgewinne verlieren die Grundstücke einen Teil ihrer durch staatliche Eingriffe und einen eigenartigen, spekulativen Marktprozeß geförderten Anziehungskraft als Vermögensanlageobjekte (s. Ziff. 2.1. der Analyse, Teil I). Diese Anziehungskraft war u.a. Ursache der permanenten Preissteigerungen auf diesem Markt und der Immobilität vieler Grundstücke.

Die Gebäude bzw. Eigentumswohnungen lassen sich aus steuertechnischen Gründen nicht von der Besteuerung ausnehmen. Es gibt auch keinen Grund dafür. Es wäre sogar zu erwägen, ob die Anerkennung der Wertzuwächse als Einkommen nicht auf andere gewichtige Vermögensobjekte wie z.B. Wertpapiere ausgedehnt werden sollte.

Auch Wertsteigerungen bei landwirtschaftlich genutztem Boden unterliegen der Besteuerung. Wir sehen keinen Grund, den Agrarboden besonders zu behandeln und viele Gründe, das nicht zu tun. Alle Flächen, die nicht Bauland oder Bauwartungsland sind, werden kaum im Wert steigen, da jede Steigerung des Preises über den kapitalisierten Ertragswert einen Angebotsdruck erzeugt (s.u.). Wichtig ist allerdings, daß realistische Anfangswerte eingesetzt werden. Die möglichen kleinen Wertzuwächse werden durch den Freibetrag (vgl. Ziff. 5) neutralisiert, so daß der normale Landwirt keine Steuer zu zahlen haben wird.

Zählt die landwirtschaftlich genutzte Fläche allerdings zum Bauerwartungsland, dann werden wahrscheinlich die Werte so steigen, daß der Eigentümer besteuert wird. Das wäre aus zwei Gründen erwünscht: Zum einen wird dadurch der Übergang von landwirtschaftlicher in andere Nutzung beschleunigt; zum anderen wird ein Stück Gerechtigkeit geübt: In vielen stadtnahen Bezirken lassen sich heute die Landwirte in zufällig begünstigte und nicht-begünstigte einteilen. Wer Glück hatte, dessen landwirtschaftliche Fläche wird zu Bauland erklärt, er macht große Gewinne, kann seinen Hof modernisieren und macht letztlich damit seinem glücklosen Kollegen Konkurrenz; oder er kauft sich einen Hof plus Gelände in stadtfernen Bezirken und tritt dadurch mit den dortigen Hofsuchenden, die meist weniger leicht zu Kapital kommen, in Wettbewerb. Beides wird heute schon als unfair und ungerecht empfunden. - Wer darauf hinweist, daß die Bodenwertgewinne die Sanierung der Landwirtschaft ermögliche, sollte beachten, daß man auf so wahllose und zufällige Weise keine Agrarstrukturpolitik betreiben kann. Der Landwirt mit den höchsten Grundstückswertzuwächsen und damit der besten Kapitalausstattung für Modernisierung muß noch lange nicht der beste Landwirt sein.

4. Die Besteuerung der Wertzuwächse bei Grundstücken (und Gebäuden) wird aus technischen und anderen Gründen im Rahmen einer besonderen Steuer ("Einkommensteuer B") vorgenommen.

An sich hätte es nahegelegen, die Bodengewinne einfach zur Einkommensteuerbemessungsgrundlage hinzuzurechnen. Die Einbeziehung in die bisherige Einkommensteuer würde jedoch eine Reform dieser komplizierten und gut eingeführten Steuer erfordern. Diese Reform wäre kaum durchsetzbar. Überdies kämen solche Sonderregelungen der bisherigen Einkommensteuer (Sonderausgaben, Verluste bei anderen Einkommenskategorien etc.) ins Spiel, die sich nachteilig auf den Bodenverwendungseffekt der Besteuerung auswirken könnten. Außerdem rechtfertigen manche besonderen Ursachen der Bodenwertsteigerungen (s.o. Planungsgewinne, external economics etc. Ziff. 2.4. und 2.5. Teil I) eine Sonderbehandlung.

5. Vom ermittelten jährlichen Wertzuwachs können natürliche Personen einen Freibetrag in Höhe von DM 2.000.-- abziehen (Ehepaare DM 3.000.--).

Dieser Freibetrag reicht aus, um den normalen Eigenheimbesitzer von der Steuer zu befreien. Beispiel: Wenn sich der Wert eines Grundstücks von 700 m^2 bei einem Ausgangspreis von DM 30.-- pro m^2 um 8 % p.a. erhöht, ergibt sich ein Gewinn von 1.680.-- DM.

Es ist ziemlich sicher, daß die Wertsteigerungen nach Einführung der Steuer und der anderen Elemente dieses Vorschlags unter diesem Satz bleiben werden, so daß die Vermutung, daß der Freibetrag den normalen Eigenheimbesitzer von der Steuer befreit, berechtigt ist. Selbst in München stiegen die Grundstückspreise in den letzten Jahren im Durchschnitt kaum stärker als um 10 % p.a. .

6. Verluste, die in den zwei vorangegangenen Veranlagungsjahren entstanden sind, können voll abgezogen werden; Verluste der 3. und 4. Vorperiode können zur Hälfte abgezogen werden.

Die Begrenzung der vollen Abzugsfähigkeit auf zwei Jahre soll spekulative Schwankungen der veranlagten Werte (siehe Ziff. 8.1 ff) verhindern helfen.

7. Der Steuersatz ist gestaffelt. Er beträgt mindestens 30 % und höchstens 60 % und sollte auf jeden Fall mit der Höhe der Bemessungsgrundlage (= Wertsteigerungssumme) variieren. Zusätzlich könnte sich der Steuersatz mit der Höhe des sonstigen Einkommens des Besteuerten und/oder der prozentualen Wertsteigerung (der "Geschwindigkeit" des Wertzuwachses) verändern.

Nach Überwindung der Anfangsschwierigkeiten können sich die meisten Grundbesitzer nach den Zonenzahlen richten (s. Ziff. 8.2). Die jährliche Bewertung erfordert nicht mehr als die Korrektur des Vorjahreswertes mittels des in den Zonenzahlen sichtbar werdenden Trendfaktors.

8.2. Um die Selbstveranlagung zu erleichtern und um die Transparenz auf den Grundstücksmärkten zu erhöhen, wird auf regionaler Ebene (Stadt, Landkreis) eine amtliche Bodenstelle (alias Bodenbörse) errichtet. Diese übernimmt von sich aus folgende vorwiegend statistische und vermittelnde Aufgaben zur Erhöhung der Markttransparenz:

a. Sie führt und veröffentlicht eine Liste der Werte aller veranlagten Grundstücke. Sie bereitet diese Daten nach bestimmten Kriterien (z.B. Zonen) auf und ermittelt sogenannte Zonenzahlen (Richtwerte).

b. Sie führt eine Liste aller verkauften Grundstücke und der erzielten Preise; sie bildet auch daraus Zonenzahlen und veröffentlicht diese jeweils vor Jahresende. Alle Verkäufe bzw. Verkäufe unter Vorbehalt (s.u. Ziff. 8.4) müssen der Bodenbörse gemeldet werden und werden von dieser sofort veröffentlicht.

c. Sie beobachtet Veränderungen der Werte von Jahr zu Jahr und begutachtet Sonderbewegungen für Interessierte (Gemeinden, Finanzämter).

d. Sie nimmt Kauf- und Verkaufsgebote entgegen und vermittelt gegen eine Gebühr zwischen den Nachfragern und Anbietern; d.h. sie übernimmt die Funktion einer Börse.

Diese Tätigkeit der Bodenstelle ist vergleichbar mit den Funktionen der Arbeitsämter, die einen festen Platz in unserer Gesellschaft haben.

e. Sie errichtet Gutachterausschüsse nach einem zu regelnden Verfahren.

Für die Bodenstelle ergeben sich darüber hinaus noch einige Aufgaben aus den folgenden Ziffern. Der Aufwand, der mit der Errichtung der Bodenbörsen verbunden ist, lohnt unseres Erachtens. Das Dunkel, das heute über den Grundstücksmärk-

ten liegt, widerspricht allen erdenklichen marktwirtschaftlichen Prinzipien, verschließt den Grundstücksmarkt für die Mehrzahl der Bürger und ermöglicht Gewinne auf Kosten der Öffentlichkeit, ohne daß diese betroffene Öffentlichkeit davon kritisch Notiz nehmen kann. Es würde uns nicht wundern, wenn gegen den Versuch, Licht in die Bodenverhältnisse zu bringen, mit dem Hinweis auf die Kosten der Bodenbörsen vorgegangen würde. Diese Kosten ließen sich mit Hilfe moderner Datenverarbeitung überraschend niedrig halten.

Daneben ist zu beachten, daß die Tätigkeit der Bodenstelle Voraussetzung für eine korrekte Selbstveranlagung und eine Kontrolle der veranlagten Werte ist.

Zur Erleichterung der Bewertung und als Druckmittel und Hilfen für eine "korrekte" Bewertung sind folgende weiteren Regelungen vorgesehen (8.3 - 8.7):

8.3. Als Entschädigung bei Enteignung wird der letzte veranlagte Wert plus den Folgekosten der Enteignung gezahlt. Das ermöglicht u.a. die Beschleunigung der Enteignungsverfahren.

Dieses Verfahren bewirkt, daß zumindest in allen, möglicherweise 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 veranlagen. Für solche Fälle gilt das in Ziff. 8.6 beschriebene Korrekturrecht. Außerdem wirken die Bestimmungen über die Grund- und Vermögenssteuer (Ziff. 8.5) und der hohe Steuersatz gegen diese Tendenz.

Die Bindung der Enteignungsentschädigung an die veranlagten Werte hat gegenüber den jetzigen Regelungen den großen Vorteil, daß die Enteignungsverfahren wesentlich beschleunigt und die Planungen der Kommunen etc. erleichtert werden können. Die Entschädigung zum selbstveranlagten Wert scheint überdies "gerecht" zu sein.

8.4. Grundstücksverkäufe sind der Bodenstelle zu melden (s. Ziff. 8.2 b) und von dieser sofort zu veröffentlichen. Jeder hat das Recht, innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung ein Gebot bei der Bodenstelle abzugeben, wenn er mindestens 1o % 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.

Diese Bestimmung soll verhindern, daß gezahlter und deklarierter Preis voneinander abweichen. Sie ermöglicht die Simulation (Nachahmung) eines Marktgeschehens und damit "marktgerechte" Zonenindices, die für die Veranlagung der nicht verkauften Grundstücke relevant sind (über das Korrekturverfahren von Ziff. 8.6 und 8.7). Diese Regelung kann auch wesentlich zu besserer Verwendung des Bodens beitragen; ganz im Sinne marktwirtschaftlicher Prinzipien: Wer glaubt, mit dem betroffenen Grundstück sehr viel mehr als der vorgesehene Käufer anfangen zu können, kann ein entsprechendes Gebot abgeben.

Voraussetzung für das Funktionieren dieser Bestimmung ist, daß dann, wenn ein höheres Gebot abgegeben wird, dem Verkäufer ein gesetzliches Rücktrittsrecht innerhalb der vorgesehenen Frist zusteht. Was Käufer und Verkäufer privat daneben vereinbaren, ist ihre Sache.

Da auch die Kommunen Gebote abgeben können, wäre das Gebotsrecht möglicherweise die Basis einer erweiterten Vorratspolitik, die städtebauliche Maßnahmen erleichtern könnte.

8.5. Auch für Grundsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftssteuer dient der veranlagte Wert als Bemessungsgrundlage.

Damit soll dem Anreiz entgegengewirkt werden, enteignungsbedrohte Grundstücke "ungerechtfertigt" hoch zu veranschlagen.

8.6. Die Bodenstellen, die Gemeinden und die zuständigen Finanzämter haben das Recht, eine Korrektur der selbstveranlagten Werte durch einen Gutachterausschuß zu beantragen. Die Bodenstelle ist dazu verpflichtet, wenn der selbstveranlagte Wert wesentlich (um 2o %) von dem auf Grund der Verkäufe eines Jahres gebildeten Zonenindex abweicht und keine eindeutigen, die Abweichung rechtfertigenden Eigenarten des betroffenen Grundvermögens erkennbar sind.

Die anderen Regelungen zur Vermeidung von "Fehlveranlagung" (Ziff. 8.3 , 8.4, 8.5) sollten verhindern, daß diese Bestimmung allzu häufig angewendet werden muß. Subsidiär sollte die Korrekturmöglichkeit jedoch gegeben sein. - Die Gutachterausschüsse sollten verpflichtet sein, den Marktwert - nicht den kapitalisierten Ertragswert - zu schätzen.

öffentliche Stellen) bewertet werden. Geht man von einem Durchschnittswert von DM 15o.-- aus, dann beträgt der Wert des Münchner Grundbesitzes (ohne Gebäude und ohne Grundstücke der Stadt) ca. 24 Mrd. DM. Bei einer geschätzten durchschnittlichen Wertsteigerung von 4 % jährlich beträgt die gesamte Wertsteigerung 96o Mill. DM. Nimmt man an, daß wegen des Freibetrags durchschnittlich nur ein Steuersatz von 3o % zum Zuge kommt, dann ergibt sich ein Steuerertrag von 288 Mill. DM.

Diese Schätzung müßte nach oben korrigiert werden, weil die Gebäude nicht berücksichtigt sind. Sie müßte eventuell nach unten korrigiert werden, weil in vielen Bezirken der Stadt (z.B. in neuen kompletten Siedlungen wie Hasenbergl oder Fürstenried) die Grundstückspreise nach Einführung der vorgesehenen Regelungen kaum steigen werden und deshalb eine durchschnittliche Wertsteigerung von 4 % p.a. kaum eintreten wird. Bei einer Kalkulation des Vorteils dieses Vorschlags für die Kommunen sollte nicht übersehen werden, daß die Grundstücksbeschaffung erleichtert und verbilligt würde.

10. Die Grundverkehrssteuer sollte abgeschafft werden, weil sie die Mobilität der Grundstücke zwischen verschiedenen Personen hemmt.

Fiskalische Argumente zugunsten der Grundverkehrssteuer sind nach Einführung der Einkommensteuer B gegenstandslos, weil der Ertrag der Einkommensteuer B wahrscheinlich höher sein wird, als jener der jetzigen Grundverkehrssteuer. Die Länder erhalten für den ausfallenden Anteil an der Grundverkehrssteuer zumindest teilweise eine Kompensation durch höhere Vermögensteuereinnahmen, deren die Länder sicher sein können, weil die veranlagten Werte höher sein werden als die heutigen, als Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer dienenden Werte (vgl. Ziff. 3.5).

11. Es müßte geprüft werden, ob ein spezielles Kreditsystem entwickelt und/oder ein Fond errichtet werden müßte. Aufgabe dieser Einrichtungen sollte es sein, "kleinsten" Bodeneigentümern über Liquiditätsschwierigkeiten hinwegzuhelfen, in die sie bei einer plötzlichen Belastung mit der Einkommensteuer B geraten könnten.

Damit könnten mögliche soziale Härten der vorgeschlagenen Regelungen beseitigt bzw. gemildert werden. Die Krediterleichterungen dürfen aber nur in Härtefällen gewährt werden, damit daraus nicht ein verbreitetes Stundungswesen wird.

12. Jede Reform ist mit Übergangsschwierigkeiten belastet. Das gilt sicher auch für den vorliegenden Vorschlag. Wichtig ist, daß die Ausgangswerte realistisch gesetzt

werden, d.h. so, daß sofort und global weder Wertsteigerungen noch -minderungen großen Ausmaßes auftreten. Damit könnte ein großer Teil der möglichen Übergangsprobleme vermieden werden. - Schwierigkeiten, die daraus folgen, daß schwer vorherzusagen ist, wie sich die Bodenpreise nach Einführung der vorgeschlagenen Regelungen entwickeln werden, lassen sich kaum beseitigen. Vielleicht sollte man eine nachträgliche Korrektur der Steuersätze nicht ausschließen.

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

a. 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 wahrscheinlich über dem kapitalisierten landwirtschaftlichen Ertragswert liegen.

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

c. 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.

d. In einem der folgenden Jahre wird 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 und deshalb auch keine Korrektur der Veranlagung des A durch die Bodenstelle oder das Finanzamt.

e. Im nächsten Jahr werden die Nachbargrundstücke zu einem Preis gehandelt, der um 2o % über dem letzten Veranlagungswert des A liegt. Vor Jahresende veröffentlicht die Bodenstelle entsprechende Zonenzahlen. A setzt in seiner Steuererklärung einen um 2o % höheren Wert ein. Die Wertsteigerung werde im Durchschnitt mit 25 % besteuert (wegen des Freibetrags unter 3o %).

Hätte sich A im Vorjahr schon selbst höher veranlagt, wäre wegen der Progression die Gesamtbelastung sicher geringer gewesen.

f. Die Gemeinde erschließt das Gelände, in dem das Grundstück X liegt. Andere Grundstücke werden mit 3o % über dem letzten veranlagten Preis gehandelt. In den veröffentlichten Zonenzahlen würden diese Preissteigerungen berücksichtigt. Trotzdem setzt A in der Steuererklärung den Vorjahreswert ein. Die Bodenstelle muß in diesem Fall eine Korrektur durch einen Gutachterausschuß beantragen.

g. Ausgangslage wie bei f; 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 Zonenindices tendenziell drücken, wenn nicht der Interessent C ein Kaufgebot mit einem Preis von 12o % des zwischen A und B vereinbarten Grundstückspreises und D ein Gebot von 13o % abgäbe. A hat ein gesetzliches Rücktrittsrecht. Er verkauft an C, weil D's "Nase ihm nicht paßt". Veranlagt wird das Grundstück aber zum Preis, den D geboten hatte (13o %).

h. Das Grundstück Y eines E wird möglicherweise für eine neue Umgehungsstraße gebraucht, deren Trassenführung allerdings noch nicht festliegt. Diese Information wird E bei seinen Überlegungen zur Veranlagung am Jahresende berücksichtigen. Er weiß, daß der veranlagte Wert als Entschädigungswert bei der Enteignung gilt. Wenn E schon am Ende des ersten Jahres nach Bekanntwerden des Straßenprojekts den veranlagten Wert stark nach oben korrigiert (z.B. um 11o %), muß er wahrscheinlich den höchsten Steuersatz von 6o % (vgl. Ziff. 7: Bindung des Steuersatzes an Höhe und Geschwindigkeit der Wertsteigerung) und Grund- und Vermögensteuer auf den hohen Wert zahlen. Trotzdem lohnt sich das, wenn E wirklich bald enteignet wird. Falls das Grundstück Y für die neue Straße entgegen E's Erwartungen nicht gebraucht wird, wird E den Veranlagungswert nach unten korrigieren. Er erleidet einen Verlust, der wahrscheinlich die in den 2 weiteren Jahren folgenden Gewinne übersteigt und deshalb nicht voll vortragbar ist. Das Risiko einer überhohen Selbstveranlagung ist groß.

14. Es ist sehr strittig, ob der unterbreitete Vorschlag alle Bodenprobleme sofort und vollständig lösen würde; es ist auch strittig, ob er sich durchsetzen läßt. Es scheint uns jedoch sicher zu sein, daß die Einführung der vorgeschlagenen Regelungen vorteilhafte Folgen hätte:

a. Es käme Licht in einen Markt, dessen Dunkel bisher von Privilegierten ausgenutzt wird. Die Position der

sozial und finanziell Schwachen, die meist auch schlecht informierte Grundbesitzer oder Besitzlose sind, wird dadurch und durch den Dekonzentrationseffekt der Einkommensteuer B verbessert.

b. Die Gemeinden würden an den Ergebnissen ihrer Planungsarbeit partizipieren und hätten mehr Mittel für die Erschließung zur Verfügung.

c. Die unterschiedliche Behandlung von Privaten, die heute darin besteht, daß Einzelne wahllos durch öffentliche Planungen und Maßnahmen außerordentlich bereichert werden, andere Eigentümer aber, deren Grundstücke außerhalb von Bauzonen bleiben oder nicht erschlossen werden, und die Nichteigentümer indirekt als Steuerzahler für die Begünstigungen aufkommen müssen, würde durch die Einkommensteuer B gemildert und durch die anderen Regelungen entschärft.

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

e. 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 zwingt und so das Angebot auf dem Grundstücksmarkt erhöht.

f. Der heute mit den hohen Grundstückspreissteigerungen verbundene Kostendruck auf dem Wohnungsmarkt würde vermindert. Die Mieten würden wahrscheinlich weniger stark steigen als heute.

g. Die Mobilität des Bodens zwischen verschiedenen Eigentümern würde erhöht.

h. Die Enteignungsverfahren würden beschleunigt, die Justiz entlastet.

Damit würden öffentliche Planungs- und Erschliessungsarbeiten erleichtert.