

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold (1974) : Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 6, pp. 289-294

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134689>

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.

Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung

Gerold Krause-Junk, Berlin

K

In der Bundesrepublik Deutschland nimmt der Bodenwert von Jahr zu Jahr im Durchschnitt nicht unbeträchtlich zu, in bevorzugten Lagen zuweilen mit atemberaubender Rate. Wolfram Engels¹⁾ schätzt denn auch, daß rund die Hälfte aller nominalen Vermögensbildung der Nachkriegszeit aus Bodenwertsteigerungen resultiert; vom Statistischen Bundesamt wird ausgewiesen, daß die Baulandpreise im Schnitt von 1962 bis 1972 auf das rund Zweieinhalbfache gestiegen sind. Auch wenn die Relationen wegen der Schwierigkeiten einer exakten Bodenbewertung vorsichtig zu interpretieren sind, vermitteln sie doch einen Eindruck der Größenordnung, in der die jeweiligen Besitzer von Böden nominale Vermögenszuwächse erfahren haben und wohl auch in Zukunft erfahren werden, sollte sich die Bodenpolitik, einschließlich der bodenpolitisch relevanten Steuerpolitik, nicht grundsätzlich ändern.

Gründe für eine Besteuerung

Dieser Vermögenszuwachs erfolgte — anders als bei Ersparnissen aus laufendem Einkommen — in der überwiegenden Zahl der Fälle steuerfrei. Dieser Tatbestand gebietet es, die Frage nach der steuerlichen Gerechtigkeit im Sinne einer Gleichbehandlung vergleichbarer Fälle zu stellen. Eine Besteuerung von Bodenwertzuwächsen ist aber zumindest noch aus zwei anderen Gründen ernsthaft zu prüfen: zum einen treten hohe Bodenwertzuwächse vor allem in Gegenden auf, die durch hohe öffentliche Investitionen bzw. durch eine gezielte öffentliche Entwicklungspolitik gefördert werden. Die Besteuerung der Bodenwertzuwächse mag also als ein Instrument betrachtet werden, mit dessen Hilfe sich die öffentliche Hand ihren angemessenen Anteil am Entstehen dieser Zuwächse zu nehmen sucht. Zum andern ist das Ausmaß der Bodenwertzuwächse — ganz abgesehen

von deren Verteilung — möglicherweise selbst ein Ärgernis, nämlich dann, wenn die jeweils herrschenden Bodenpreise über den allokativ notwendigen Rationierungspreisen liegen. Es ist zumindest zu prüfen, ob eine mögliche Bodenwertzuwachsbesteuerung unter diesem bodenpolitischen Aspekt günstig oder gar ungünstig zu beurteilen ist.

Es sind also wenigstens drei Argumente, die a priori für die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer zu sprechen scheinen und die auch die heftige öffentliche Diskussion beherrschen. Sie seien in Kurzform bezeichnet als das Argument steuerlicher Gleichbehandlung, das Argument einer angemessenen Beteiligung des öffentlichen Sektors (an den externen Vorteilen seiner Entwicklungspolitik) und das bodenpolitische Argument. Die Probleme der Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer liegen zum einen in der Schwierigkeit, die Berechtigung des Steuerziels gegen alle Zweifel abzusichern, zum andern in der vergleichsweise noch größeren Schwierigkeit, die Erfolgswirksamkeit der einen oder anderen Form einer Bodenwertzuwachssteuer nachzuweisen. Mit dem folgenden kurzen Beitrag können nur einige dieser Probleme angesprochen werden, wobei das Schwergewicht auf den ersten Problemkreis gelegt werden soll.

Steuerliche Gleichbehandlung

Das Argument steuerlicher Gleichbehandlung ist nur dann schlüssig, wenn die Bodenwertzuwächse die Grundbesitzer in vergleichbarer Weise begünstigen (z. B. deren Leistungsfähigkeit erhöhen), wie es andere Tatbestände tun, bei deren Eintre-

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 37, ist seit 1969 Ordinarius für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik an der Freien Universität Berlin.

¹⁾ W. Engels, H. Sablotny, D. Zickler: Bildung und Verteilung des Volksvermögens in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1970, Vorbericht über die Ergebnisse eines laufenden Forschungsvorhabens.

ten die jeweils Begünstigten einer Besteuerung unterliegen. Es liegt nahe, zunächst einen Vergleich zwischen Bodenwertzuwachsen und einkommensteuerpflichtigen Einkünften zu ziehen. Dabei ist zweckmäßigerweise zwischen sogenannten realisierten, d. h. durch Bodenverkäufe monetarisierten, und nichtrealisierten Bodenwertzuwachsen zu unterscheiden. Die Termini sind unseres Erachtens allerdings leicht irreführend, da die Eigennützung eines — im Wert gestiegenen — Bodens kaum weniger als der Bodenverkauf das Attribut der Realisierung verdiente. Dennoch: die Parallelität zwischen dem Gewinn aus Bodenverkäufen und der Gewinnerzielung im Sinne des Einkommensteuerrechts ist noch augenfälliger, so daß die unterschiedliche steuerliche Behandlung dieser beiden Fälle besonders erstaunen muß.

Eigentlich sprechen nur zwei Aspekte gegen eine volle einkommensteuerliche Erfassung von „realisierten“ Bodenwertzuwachsen: Einmal der zumeist geltende Charakter der Einmaligkeit von realisiertem Bodengewinn und zum andern die z. B. im Falle des Umzugs angestrebte Verwendung des Verkaufserlöses zu neuem Bodenerwerb. Beiden Aspekten kann allerdings durch tarifliche Sonderregelungen und Ausnahmebestimmungen Rechnung getragen werden, so daß sie nicht als generelle Einwände gegen eine einkommensteuerliche Erfassung gelten dürfen. Einem weiteren Argument, es würden inflationsbedingte Scheingewinne der Steuer unterworfen, kann dadurch begegnet werden, daß die zu besteuernenden Wertsteigerungen auf die mit der Inflationsrate deflationierten Werte berechnet werden.

Nichtrealisierte Wertzuwächse

Grundsätzlich anders wird von vielen Autoren der Fall „nichtrealisierter“ Bodenwertzuwächse betrachtet. Auch nach eingetretenen Bodenwertsteigerungen würden die Besitzer real immer noch über denselben Boden verfügen, man dürfe sie nicht „reich rechnen“. Dieser Standpunkt verkennt zunächst, daß es in die freie Entscheidung jedes Bodenbesitzers gestellt ist, den Boden zu halten oder zu veräußern. Entscheidet er sich zugunsten

des Haltens von Boden trotz gestiegener Bodenpreise, dann mißt er eben *selbst* — und nicht irgend jemand, der ihn reich rechnet — dem Boden einen entsprechend höheren Nutzwert zu. Darüber hinaus muß geltend gemacht werden, daß auch nicht realisierte Bodenwertzuwächse — sofern sie über der allgemeinen Inflationsrate liegen — die Leistungsfähigkeit des Bodenbesitzers erhöhen. Der gestiegene Bodenwert gibt ihm zusätzlich alle Vorteile eines größeren Vermögens (inklusive der Beleihbarkeit) und stellt ihn also in jeder Beziehung einem Wirtschaftssubjekt gleich, das zusätzliches Vermögen aus seinem periodischen Einkommen (im Sinne des Einkommensteuergesetzes) gebildet hat. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, daß der Vermögenszuwachs nicht in liquider Form erfolgt; denn es liegt im Belieben des Bodenbesitzers, sein Vermögen ganz oder teilweise durch Veräußerung oder Beleihung zu liquidisieren.

Gegen die letzte Behauptung wird freilich zuweilen eingewandt, daß eine potentielle Realisierung des Bodenwertzuwachses nur für einzelne Bodenbesitzer, niemals aber für die Gesamtheit aller Bodenbesitzer in Betracht kommen kann: Würden alle Bodenbesitzer gleichzeitig versuchen, ihren Vermögenszuwachs durch Veräußerung zu realisieren, müßte der Bodenpreis so weit fallen, daß mit Sicherheit nicht Bodenwertzuwächse, sondern Bodenwertverluste entstünden. Der Einwand trifft freilich nicht; denn einmal gilt generell, daß Marktpreise bzw. der „gemeine Wert“ nur bei infinitesimalen Änderungen des Angebots bzw. der Nachfrage als gegeben betrachtet werden dürfen, so daß also fast alle steuerlichen Bewertungen auf das gleiche Bedenken stoßen müßten. Zum andern kommt es unseres Erachtens gar nicht auf die potentielle Realisierbarkeit aller Bodenwertzuwächse, sondern stets nur auf die potentielle Realisierbarkeit des Bodenwertzuwachses des einzelnen Bodenbesitzers an. Daß dieser den Bodenwertzuwachs nicht realisieren könnte, wenn alle anderen realisieren würden, fällt nicht ins Gewicht, weil er in diesem Fall — einen entsprechenden Bodenwertverfall vorausgesetzt — auch keiner Steuer unterworfen würde.

BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE

Herausgeber: HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg
Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus in- und ausländischen Fachzeitschriften (monatlich rd. 350 Titel)

Jahresbezugspreis DM 180,-

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 36 · NEUER JUNGFERNSTIEG 21

Nach diesen Überlegungen kann der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung kaum anders ausgelegt werden, als daß auch nichtrealisierte Bodenwertzuwächse von der Einkommensbesteuerung zu erfassen wären. Dagegen kann auch nicht geltend gemacht werden, daß die Besteuerung einkommens- bzw. vermögensstarke und -schwache Bodenbesitzer unterschiedlich treffen müßte, weil arme Bodenbesitzer vielleicht aus Liquiditätsgründen zum Verkauf gezwungen würden, reiche Bodenbesitzer aber über andere Möglichkeiten der Liquiditätsbeschaffung verfügten. Einmal würde der progressive Einkommensteuertarif bei einkommensstarken bzw. -schwachen Bodenbesitzern auch unterschiedlich zugreifen, zum andern kann die Steuerbelastung nicht einseitig an einer bestimmten Reaktion des Bodenbesitzers, z. B. an der Entscheidung zum Bodenverkauf, gemessen werden. Wenn ganz unabhängig vom Ziel einer gerechten Besteuerung das politische Leitbild „jedem sein Häuschen im Grünen“ gelten sollte, dann könnte dem durch entsprechende Ausnahmeregelungen – eine bestimmte qm-Zahl Boden bleibt für jeden Haushalt steuerfrei – Rechnung getragen werden.

Der Grundsatz steuerlicher Gleichbehandlung verlangt allerdings, daß eine mögliche Besteuerung von Bodenwertzuwächsen auch mit der steuerlichen Behandlung anderer sogenannter Kapitalgewinne verglichen wird. Dabei fällt ins Gewicht, daß nach geltendem Recht Wertzuwächse bei Kapitalvermögen im Besitz natürlicher Personen weitestgehend steuerfrei sind. Dennoch kann unseres Erachtens daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß der Gleichheitsgrundsatz also auch eine Besteuerung von Bodenwertzuwächsen ausschließt.

Erfassung der Kapitalgewinne

Zwar kann wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß sowohl realisierte als auch nichtrealisierte Kurssteigerungen von Wertpapieren oder Wertsteigerungen von Wertgegenständen aller Art (Sammlungen, Schmuck etc.) die private Leistungsfähigkeit in gleicher Weise wie Bodenwertzuwächse erhöhen. Eine einseitige Besteuerung der Bodenwertzuwächse ist also nur dann zu rechtfertigen, wenn zusätzlich gewichtige Gründe für eine differenzierende Behandlung sprechen. Diese Gründe scheinen aber in der Tat vorzuliegen.

Der wichtigste Grund ist, daß sich manche Kapitalgewinne kaum oder gar nicht erfassen lassen. Darüber hinaus muß berücksichtigt werden, daß bei vielen Vermögensanlagen (z. B. Wertpapieren) die Kapitalgewinne gegenüber den der Einkommensteuer unterworfenen laufenden Erträgen eine

wesentlich geringere Rolle spielen, als dies etwa bei spekulativ gehaltenem Boden der Fall ist. Ferner fällt ins Gewicht, daß bei manchen Vermögensanlagen Phasen kräftiger Kapitalgewinne von Phasen hoher Kapitalverluste (z. B. bei Aktien) abgelöst werden. Der unvermeidbare steuerliche Verlustausgleich würde also einen – bezogen auf die mittelfristigen Nettosteureinnahmen – hohen Verwaltungsaufwand erfordern (demgegenüber sind Bodenpreisrückgänge höchst selten). Steuer-rückzahlungen als Folge rückläufiger Börsenkurse würden darüber hinaus zu einer ungünstigen Verknüpfung von Geld- und Fiskalpolitik führen: Sie würden nämlich auch in dem Fall „automatisch“ ausgelöst, daß die Kurse im Zuge einer bewußt restriktiven Geldpolitik sinken.

Die genannten Gründe mögen allesamt nicht ausreichen, um langfristig eine Steuerpolitik zu rechtfertigen, die verschiedene Arten von Kapitalgewinnen unterschiedlich behandelt. Am prinzipiell wünschenswerten Ziel einer steuerlichen Gleichbehandlung aller Kapitalgewinne darf freilich nicht das übergeordnete Ziel einer steuerlichen Gleichbehandlung aller periodischen Vermögenszuwächse bzw. letztlich eine an der Leistungsfähigkeit orientierte Besteuerung scheitern. Dieses Ziel wird um so besser erfüllt, je vollständiger die Kapitalgewinne – im Zuge einer sicher mühevollen und langfristigen Steuerreform – in das allgemeine Einkommensteuersystem einbezogen werden.

Beteiligung des öffentlichen Sektors

Grundsätzlich anderer Natur ist das Argument einer angemessenen Beteiligung des öffentlichen Sektors an den von ihm mitverursachten Bodenwertzuwächsen. Die spezifische Funktion einer Bodenwertzuwachsbesteuerung wäre es danach, dem Staat den auf ihn entfallenden Beitrag an den Wertsteigerungen gutzuschreiben.

Die grundsätzliche Berechtigung einer solchen Betrachtung scheint über jeden Zweifel erhaben, da der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen einerseits und Bodenwertsteigerungen andererseits offenkundig ist. Daß dennoch die Argumentation vordergründig bleibt, zeigt die folgende Überlegung. Öffentliche Entwicklungspolitik führt nicht nur zu Bodenwertsteigerungen einer Region. Wäre dies der Fall, würde sie ja im übrigen kaum vertreten werden. Sie bewirkt vornehmlich allgemeine Steigerungen des regionalen Einkommens, nicht zuletzt des Arbeitseinkommens. (Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Aspektes, daß der Faktor Boden im Gegensatz zu anderen Faktoren nur bedingt dem Konkurrenzmechanismus ausgesetzt ist und sich die dem Boden zufallenden Vorteile öffentlicher Entwicklungspolitik weni-

ger stark ausbreiten.) Es dürfte nahezu unmöglich sein festzustellen, welche Faktoren bzw. gar welches einzelne Wirtschaftssubjekt in welcher Weise am meisten von öffentlicher Entwicklungspolitik profitiert. Daraus folgt generell, daß das Argument der Beteiligung des Staates an den von ihm verursachten externen Vorteilen gleichermaßen auf die Erträge aller Faktoren bezogen werden müßte. Das heißt, daß eine gesonderte Bodenwertzuwachsbesteuerung nicht in Betracht kommt, wenn Bodenwertzuwächse generell die gleiche steuerliche Behandlung wie andere Faktorserträge erfahren, z. B. der allgemeinen Einkommensteuer unterworfen würden.

Fragwürdiger Planungswertausgleich

Allerdings vernachlässigen diese Überlegungen, daß der Staat den Bodenwert nicht nur mit seinen Leistungen, sondern auch durch die rechtliche Begrenzung der Bodennutzung in den Flächennutzungsplänen bzw. Bebauungsplänen beeinflusst. Die Gewährung von intensiverer Nutzung durch die Bebauungspläne kann den Wert eines in einer dicht besiedelten Gegend gelegenen Grundstückes

schlagartig erhöhen. Es bleibt also zu prüfen, ob diese allein den Faktor Boden betreffenden rechtlichen Eingriffe einen besonderen steuerlichen Ausgleich verlangen.

Für einen solchen „Planungswertausgleich“ spricht der Umstand, daß planänderungsbedingte Werterhöhungen wie Manna vom Himmel fallen, den einen zum „Millionenbauern“ machen, dem andern auf Jahrzehnte die Aussicht nehmen, seinen Boden gewinnbringend zu veräußern. Durch Bebauungsplanänderungen werden gleichsam wie mit einem Trichter die dem Boden insgesamt im Zuge der regionalen Entwicklung zufallenden Werterhöhungen auf einige glückliche Besitzer gelenkt. (Außer Betracht gelassen sei dabei der nicht unrealistische Fall, daß die Besitzer ihrem Glück nachgeholfen haben.) Gegen einen solchen Ausgleich spricht zunächst, daß nicht eigentlich Planänderungen Ursache von Werterhöhungen sind. Planrestriktionen wirken eher wie eine Stauwand, welche die dem Boden zufallenden Werte zurückhält. Ob durch das Öffnen der Schleuse ein Wertstrom ausgelöst wird, hängt wesentlich davon ab, wie stark der gestaute Strom ist, wobei der

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Dietrich Kobschull / Otto G. Mayer

DEUTSCHE INVESTITIONEN IN INDONESIEN

Die vorliegende Studie analysiert – gestützt auf umfangreiches empirisches Material, das u. a. im August 1973 durch direkte Befragung von Banken, Unternehmen, Verbänden und Botschaften in Indonesien gewonnen wurde – die Ursachen für die geringe Attraktivität Indonesiens als Anlageland für deutsche Investitionen. Erörtert werden mögliche Verbesserungen sowohl der deutschen als auch der indonesischen Seite. Aufgezeigt wird, in welchen Bereichen verstärkte Investitionen möglich sind und an welche Adressaten sich Förderungsinitiativen wenden sollten.

Großoktav, 174 Seiten, 1974, Prels brosch. DM 28,-

ISBN 3-87895-116-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Stauereffekt allerdings um so stärker wirken muß, je breiter und je länger der Stau vorgenommen wird. Das Bild verdeutlicht, daß mit einem Planungswertausgleich vom Besitzer abverlangt würde, was ihm zuvor durch Planrestriktionen vorenthalten wurde: Nämlich eine Bewertung des Bodens nach dessen vollen marktwirtschaftlichen Ertragschancen.

Meßbarkeit des öffentlichen Beitrages

Eine solche Abschöpfung wird auch dadurch nicht einsichtiger, daß der Staat in bestimmten Ausnahmefällen seinerseits zu Entschädigungsleistungen gezwungen ist, wenn Bodenwerte als Folge seiner Eingriffe sinken. Ein Ausgleich zwischen Begünstigten und Benachteiligten kann doch wohl nur innerhalb des Kreises der von einem bestimmten staatlichen Eingriff Betroffenen gesucht werden, z. B. zwischen den Nutznießern und Leidtragenden eines Flugplatzes, nicht aber zwischen den Leidtragenden eines Flugplatzes in A und den Nutznießern einer Aufzonzung in B.

Zumindest noch ein weiteres Bedenken muß gegenüber dem Planungswertausgleich geltend gemacht werden: Sowohl die Abgabepflichtigen als auch die Planungsbehörde können das Ausmaß der im Zuge einer Planänderung auftretenden Werterhöhungen wesentlich beeinflussen. Die Abgaben lassen sich vermeiden, wenn der Boden schon vor Aufhebung der Nutzbeschränkung zu dem der höheren Nutzung entsprechenden Preis gehandelt wird. Man kann daher sicher sein, daß findige Bodenbesitzer die vielleicht nicht unbeträchtliche Abgabe umgehen werden. Der Anreiz zur Vermeidung eines Planungswertausgleichs muß dabei um so höher sein, falls etwa die Bodenwertzuwächse auch künftig generell steuerfrei blieben und nur dann einer kräftigen Abgabe unterworfen würden, wenn sie im Zusammenhang mit einer Planänderung auftreten. Auf der anderen Seite würden die Steuergläubiger ceteris paribus einen um so höheren Ausgleichsbetrag abschöpfen können, zu einem je späteren Zeitpunkt des regionalen Entwicklungsprozesses die entsprechenden Anpassungen der Bebauungspläne vorgenommen werden. Beide Effekte unterstreichen noch einmal, daß die im Zuge einer Planänderung auftretenden Bodenwertänderungen kein zuverlässiges Indiz für den öffentlichen Beitrag zum Bodenwert darstellen.

Bodenpolitische Zielsetzung

Eine Besteuerung der Bodenwertzuwächse wird schließlich noch mit einer weiteren Absicht verfolgt: Die Steuer soll auf die Bodenpreise selbst bzw. deren Zuwachsrate dämpfend einwirken. Auch die Berechtigung einer derartigen Zielset-

zung darf nicht ohne weiteres als gegeben unterstellt werden. Zwar zählt die Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Preisniveaus zu den anerkannten wirtschaftspolitischen Zielen, nicht aber die Fixierung eines bestimmten Güterpreises; denn ein flexibles Preissystem, in dem die Einzelpreise die volkswirtschaftlichen Knappheitsgrade signalisieren, ist das tragende Element einer Marktwirtschaft. Die Zielsetzung eines dämpfenden Einflusses auf die Bodenpreise kann also nur dann als rational gelten, wenn sicher wäre, daß die Bodenpreise über den Knappheitspreisen bzw. die Marktpreise über den inneren Ertragswerten des Bodens liegen. In diesem Falle nämlich würden die Bodenpreise vermutlich nicht die Funktion des Ausgleichs der Ertragswerte des Bodens in seinen verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten wahrnehmen können, so daß der Boden nicht seiner besten Nutzung zugeführt würde.

Ob es sich tatsächlich so verhält, bedürfte einer sorgfältigen, hier nicht zu leistenden Analyse. Als Indiz mag immerhin gelten, daß viele baureife Grundstücke unbebaut bleiben, d. h. nur zu Preisen angeboten werden, welche die Bauwilligen nicht zu zahlen bereit sind. Dabei ist natürlich zuzugeben, daß die Rückhaltung von Gütern bzw. Faktoren nicht unbedingt ineffizient ist. Es kann ja sein, daß künftige Nutzungen höher als gegenwärtige Nutzungen bewertet werden. Nur stehen gerade bei dauerhaften Gebrauchsgütern wie Boden gegenwärtige und künftige Nutzungen nur bedingt in Rivalitätsbeziehungen. Überspitzt formuliert: Was heute an Bodennutzungen nicht ausgeschöpft wird, ist für alle Zeit verloren.

Ursachen einer ineffizienten Bodenallokation

Um die möglicherweise ineffiziente Bodenallokation auf zu hohe Bodenpreise zurückzuführen, bedarf es freilich noch einer theoretischen Begründung. Entspräche es doch üblicherweise den in ein marktwirtschaftliches System gesetzten Erwartungen, daß die Besitzer eines Gutes dieses zum Verkauf anbieten, sobald der Marktpreis über dem inneren Ertragswert des Gutes liegt, so daß umgekehrt die Nachfrager auch nur den Ertragswert zu entrichten hätten. Warum also verkaufen die Besitzer unbebauter baureifer Grundstücke diese nicht an Bauwillige, die doch zumindest den aus der baulichen Nutzung resultierenden Ertragswert zu entrichten bereit sein würden?

Die Antwort darauf ist einfach: Die Bodenbesitzer erwarten für die Zukunft noch höhere Preise, und ihr Gewinn aus dem Preisanstieg ist ihnen auch sicherer, als wenn sie den Boden zur Erhöhung seines Ertragswertes selbst einer intensiveren Nutzung zuführen würden. Dabei kommt ihnen sowohl zugute, daß der Boden wegen seiner Supe-

riorität im Zuge des Wirtschaftswachstums tatsächlich im Preis steigt, daß sich ihr Zurückhalten des Bodens nach dem Gesetz der sich selbst rechtfertigenden Erwartungen preissteigernd auswirkt, daß im Zuge der allgemeinen Inflation Boden als besonders sichere Wertanlage gilt und folglich über seinen Nutzwert hinaus nachgefragt wird und daß schließlich die Einkommensteuer zugunsten der spekulativen Verwendung des Bodens diskriminiert, da wohl die Erträge aus laufender Nutzung (Mieten, Pachten, . . .), nicht generell aber auch Wertsteigerungen der Steuer unterliegen.

Kann sich nun eine Bodenwertzuwachsbesteuerung tatsächlich dämpfend auf die Bodenpreisentwicklung auswirken? Und würde die Steuer in diesem Fall zu der gewünschten Mobilität führen?

Beeinflussung der Bodenpreisentwicklung

In der Argumentation wird hier wiederum zwischen einer Bodenwertzuwachssteuer, die nur realisierte, und einer, die auch nichtrealisierte Wertzuwächse erfaßt, unterschieden. Allgemein wird von der ersten angenommen, daß sie ungünstig, von der zweiten, daß sie günstig auf das angestrebte Ziel wirkt. Wer erst im Zeitpunkt des Bodenverkaufs steuerpflichtig wird, würde den Verkauf zum Zwecke der Steuervermeidung möglichst weit hinausschieben. Die Steuer diskriminiere gegen den Verkauf, sie führe zum „lock-in“ der Böden bei ihren ursprünglichen Besitzern. Wer dagegen schon auf die nichtrealisierten Wertzuwächse Steuern zahlen müsse, würde schon aus Liquiditätsgründen bzw. wegen der steigenden Zinsbelastung bei Kreditfinanzierung der Steuer eher zum Verkauf bereit sein. Die Steuer führe zum Verkaufsdruck.

An dieser Argumentation ist einiges geradezurücken: Man kann natürlich nicht die Wirkungen einer Steuer nur auf realisierte mit den Wirkungen einer Steuer auf realisierte und nichtrealisierte Bodenwertzuwächse unter der Annahme gleicher Steuersätze vergleichen. Eine Steuer, die auch die nichtrealisierten Bodenwertzuwächse erfaßt, könnte im Satz um die durchschnittlichen Zinsverluste bei Kreditfinanzierung der Steuer geringer sein. Abgesehen einmal vom reinen Liquiditätseffekt wären damit diejenigen Bodenbesitzer, die mit der Realisierung der Bodenwertzuwächse durchschnittlich lange warten, von beiden Steuern in der Ausgangslage, d. h. mögliche Reaktionen außer acht gelassen, gleichermaßen getroffen. Wer später oder nie realisieren will, wird stärker von der alle Wertzuwächse erfassenden Steuer getroffen. Umgekehrt belastet eine nur die realisierten Wertzuwächse erfassende Steuer zunächst denjenigen stärker, der die Wertzuwächse seines Bodens schneller als im Durchschnitt realisieren will.

Entscheidend für die bodenpolitische Wirkung der beiden Steuern dürfte freilich sein, wie die Bodenbesitzer auf die eine oder die andere Form der Besteuerung reagieren. Daß der Bodenbesitzer mit durchschnittlicher Realisierungsdauer von beiden Steuern gleichermaßen getroffen würde, läßt natürlich nicht den Schluß zu, daß er auch auf beide Steuern gleichermaßen reagiert. Im Fall der nur die realisierten Wertzuwächse erfassenden Steuer wird er geradezu gedrängt, den Boden selbst zu nutzen bzw. zu verpachten, anstatt ihn zu veräußern. Das heißt, die Steuer dürfte mit Sicherheit eine bodenpreissteigernde Tendenz auslösen, bei allerdings vielleicht verringerten Bodenmieten. Der mietsenkende Effekt könnte die allokativen Nachteile steigender Bodenpreise zumindest teilweise kompensieren. Im Fall einer alle Bodenwertzuwächse erfassenden Steuer würde der Bodenbesitzer keinen Nutzen daraus ziehen, wenn er langfristig den Boden selbst nutzen anstatt ihn veräußern würde. Es ist allerdings die Frage, ob er den Zeitpunkt der Veräußerung in die eine oder andere Richtung verschieben wird. Entscheidend dafür dürften seine Erwartungen über die künftigen Bodenpreise sein. Nimmt er an, daß als Folge der Steuer die Bodenpreise noch stärker steigen, wird er den Boden länger halten und damit tatsächlich stärkere Preissteigerungen auslösen und vice versa. Erwartungen freilich bedürfen eines realen Hintergrundes. Immerhin sprechen zwei Aspekte dafür, daß die Erwartung verstärkter steigender Bodenpreise realistisch ist. Einmal haben viele Bodenverkäufer ein bestimmtes Netto-Vermögensziel, das sie mit dem Bodenverkauf erreichen wollen. Dies gilt insbesondere für Landwirte, deren Bodenverkauf ihnen ein Mindestvermögen als künftige Existenzgrundlage einbringen muß. Bei einer Besteuerung der Wertzuwächse ist dieses Ziel erst später erreicht.

Zum andern mag die Einführung der Steuer zunächst viele kleinere Landbesitzer zum Verkauf drängen. Der Boden mag dabei aber nicht unmittelbar in die Hände der endgültigen Nutzer, sondern in die Hände von kapitalkräftigeren Bodenspekulanten geraten. Die Folge wäre eine Monopolisierung des Marktes mit künftig noch höheren Bodenpreisen.

Diese Überlegungen legen die Vermutung nahe, daß eine Bodenwertzuwachsbesteuerung kein geeignetes Instrument der Bodenpolitik darstellt. Wer bodenpolitische Erfolge erzielen will, sollte daher zu anderen Instrumenten greifen. Dies würde auch erlauben, die aus dem zuerst diskutierten Argument der steuerlichen Gleichbehandlung dringend erwünschte Bodenwertzuwachsbesteuerung konsequent am Gleichheitsgrundsatz, d. h. ohne Rücksichtnahme auf bodenpolitische Wirkungen, auszurichten.