

Hagemann, Reiner

Article — Digitized Version

Einige Probleme des Planungswertausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hagemann, Reiner (1974) : Einige Probleme des Planungswertausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 11, pp. 590-594

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134752>

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.

Einige Probleme des Planungswertausgleichs

Reiner Hagemann, Freiburg

Mit der Novelle zum Bundesbaugesetz¹⁾, die derzeit den gesetzgebenden Körperschaften zur Beschlußfassung vorliegt, sollen eine Reihe neuer planungs- und abgabenrechtlicher Instrumente eingeführt werden. Damit könnten die Gemeinden die räumliche Ordnung ihrer Gebiete stärker als bisher lenken und in ein Gesamtkonzept der städtischen oder lokalen Entwicklung einpassen. Ein wichtiges und in der öffentlichen Diskussion heftig umstrittenes Instrument ist dabei der sogenannte Planungswertausgleich.

Der Planungswertausgleich soll dazu dienen, daß nicht nur – wie bisher – bei Wertminderungen Entschädigungen an die Grundstückseigentümer geleistet werden, sondern auch im umgekehrten Fall planungsbedingter Wertsteigerungen Abschöpfungen durch die Gemeinden vorgenommen werden dürfen. Dadurch könnte in diesem Teilbereich die Ungleichheit einer Privatisierung von Gewinnen einerseits und einer Sozialisierung von Verlusten andererseits beendet werden.

Partielle Abschöpfungsmaßnahmen

Bereits im Jahre 1971 wurde durch das Städtebauförderungsgesetz ein zweiseitiges Wertausgleichssystem für den Bereich der Sanierungsgebiete eingeführt²⁾. Inwiefern sich das Gesetz in diesem Bereich bewährt hat, läßt sich mangels ausreichender Erfahrung kaum sagen. Mit der Einführung des Planungswertausgleichs würde jedoch der Anwendungsbereich der Planungsabgaben erheblich ausgedehnt, da nach den Vorstellungen der Regierung nunmehr Abgaben auf

alle Bodenwertsteigerungen erhoben werden sollen, die durch die Aufstellung, Ergänzung oder Änderung eines Bebauungsplans (§ 96a, Abs. 2 des Entwurfs) verursacht werden.

Trotz des erweiterten Anwendungsgebietes würden auch nach Einführung eines Planungswertausgleichs erhebliche Wertzuwächse an Grund und Boden abgabefrei bleiben. Solange nämlich keine allgemeine Steuer auf Bodenwertgewinne erhoben wird, ergibt sich dann ein Nebeneinander von planungsbedingten Werterhöhungen, die einer Abgabe unterworfen werden, und den übrigen Wertzuwächsen, die unversteuert belassen werden. Es stellt sich daher die Frage, welche Allokations- und Verteilungswirkungen von derart partiellen Abschöpfungsmaßnahmen hervorgerufen werden und wie ein isolierter Ausgleichsmechanismus nach dem Planungswertausgleich verwaltungsmäßig zu handhaben ist.

Externe Effekte

Mit der allokationspolitischen Problematik isolierter Wertausgleichsmechanismen ist der Einfluß des Planungswertausgleichs auf die Nachfrage- bzw. Angebotskonstellation auf dem Bodenmarkt angesprochen. Nach dem reinen Marktprinzip setzt sich auf dem Bodenmarkt diejenige Nutzung durch, mit der der Eigentümer den höchstmöglichen Ertrag erzielen kann. Es wird also eine Verwendungsstruktur des Bodens erreicht, in der allein der privatwirtschaftliche Ertrag als Lenkungsinstrument benutzt wird. Da eine auf diese Weise entstehende Nutzungsstruktur kaum den

¹⁾ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Bundesrats-Drucksache 300/74.

²⁾ Vgl. K. Walter: Städtebau nach neuem Recht – Grundriß des Städtebauförderungsgesetzes, Bonn 1971, S. 51 ff.

Reiner Hagemann, 27, Dipl.-Volkswirt, ist seit 1972 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg.

gesellschaftlichen Bedürfnissen entspricht, ergeben sich Konflikte zwischen den privaten Nutzungs- und Gewinninteressen und den gesellschaftlichen Interessen, die sich in kommunalen Entwicklungskonzeptionen, insbesondere in der Bauplanung, niederschlagen. Diese divergierenden Interessen können ökonomisch mit der Unterscheidung von gesellschaftlichen und privaten Erträgen (Kosten) bzw. mit dem Entstehen externer Effekte interpretiert werden.

Das Auseinanderklaffen von privaten und gesellschaftlichen Erträgen bzw. Kosten hat gerade bei der Nutzung von Grund und Boden besondere Bedeutung. Die Art und Weise, wie beispielsweise stadtnahe Grundstücke genutzt werden, schlägt sich nicht nur in einer privaten Gewinn- und Verlust-Rechnung nieder, sondern bestimmt auch wesentlich die gesellschaftlichen Bedingungen städtischen Zusammenlebens. Hinsichtlich der Abgabenregelung stellt sich daher die Frage, ob der Planungswertausgleich dazu beitragen kann, den unzureichenden Allokationsmechanismus des „freien Marktes“ zu überwinden, oder ob hierzu andere Maßnahmen, insbesondere direkte Planungseingriffe wie Baugebote oder -verbote, Festlegungen der Bodennutzung und Bebauung etc., herangezogen werden müssen.

Geänderte Verhaltensweisen

Werden Bodenwertsteigerungen generell – also unabhängig von ihren Ursachen – einer Steuer oder einer anders gearteten Abgabe unterworfen, so werden zunächst die Netto-Renditen für die betroffenen Eigentümer gekürzt, sofern es nicht zu preislichen Effekten bei den Bodenpreisen oder den Mieten bzw. Pachten kommt. Die Eigentümer von Grundstücken werden daraufhin möglicherweise eine Umschichtung ihrer Aktiva vornehmen, weil andere Anlageformen nunmehr relativ vorteilhafter werden³⁾. Andererseits können potentielle Nachfrager, die von einer Minderung der Netto-Rendite ausgehen, ausfallen, weil sie ebenfalls eine andere Portfolio-Struktur anstreben. Lösen die Abgaben auf die Wertzuwächse Überwälzungsvorgänge aus, können sich ebenfalls geänderte Verhaltensweisen ergeben, wenn sich Netto- und Brutto-Renditen verändern und diese im Kalkül von Anbietern und Nachfragern von Bedeutung sind.

Im Falle partieller Abschöpfungsmaßnahmen wird eine allgemeine Kürzung der Netto-Renditen in keinem Fall erreicht werden können, weil die Planungsabgaben immer nur zeitlich und räumlich

begrenzt erhoben werden. Im Gegensatz zu einer allgemeinen Steuer auf die Wertzuwächse kann der Planungswertausgleich genau wie die Ausgleichsbeträge nach dem Städtebauförderungsgesetz nur die Preisrelationen zwischen abgabefreien und belasteten Grundstücken verschieben. Von daher können sich geänderte Verhaltensweisen der Marktparteien einstellen, die zu einer anderen Allokation führen, als sie sich ohne Erhebung von Planungsabgaben ergeben würde.

Mögliche Preiswirkungen

Von Abgaben auf planungsbedingte Werterhöhungen können bereits vor Durchführung der Planungsmaßnahmen erste Effekte ausgehen, wenn die Abgaben von den Marktteilnehmern antizipiert werden. Wird von den potentiellen Nachfragern nach den von der Planung betroffenen Grundstücken erwartet, daß der Planungswertausgleich ihre Rendite schmälert, werden sie entweder auf andere Grundstücke, die abgabefrei sind, ausweichen oder aber den Planungswertausgleich in Form eines Preisabschlages beim Kauf durchzusetzen versuchen. Gehen die Anbieter ebenfalls davon aus, daß eine völlige oder partielle Überwälzung des Planungswertausgleichs auf die späteren Nutzungsentgelte bzw. den Verkaufspreis nicht durchsetzbar ist, kann vom Planungswertausgleich ein preisdämpfender Effekt ausgehen. Wird dagegen von einer guten Chance der Weiterwälzung des Planungswertausgleichs ausgegangen, sind die Antizipationen der Anbieter bzw. Nachfrager als gering einzuschätzen.

Nach Abschluß der gemeindlichen Planung und dem Fälligwerden der Abgaben können die Eigentümer in einen gewissen Liquiditätsdruck geraten und daher zur Abgabe ihrer Grundstücke geneigt sein. Bei unverändertem Nachfrageverhalten würden sich daher gewisse preisdämpfende Wirkungen ableiten lassen. Die Aussichten auf preisstabilisierende Effekte eines Planungswertausgleichs sind jedoch nur dann realistisch, wenn von der öffentlichen Planung nur einzelne Grundstücke betroffen werden, so daß ausreichende Substitutionsmöglichkeiten gegeben sind. In dem relevanteren Fall, in dem es zur Erhebung des Planungswertausgleichs kommt, handelt es sich jedoch um kommunale Beschlüsse, Bauerwartungsland in Bauland umzuwandeln und neu im Bebauungsplan auszuweisen. Da es für Bauland in den Randzonen von Städten und Ortskernen praktisch kaum Alternativangebote gibt, sind die Überwälzungsmöglichkeiten der Planungsabgaben auf Bodenpreise bzw. Mieten größer als im oben beschriebenen Fall.

Entscheidend für die Preiseffekte dürfte die jeweilige Struktur von Angebot und Nachfrage sein.

³⁾ Vgl. H. T i m m : Überwälzbarkeit und Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer auf Bodenpreise und Preise von Bodennutzungen, in: Sozialwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, W. Bickel zum 70. Geburtstag, Tübingen 1973, S. 122 ff.

Treten z. B. große Baugesellschaften als Bauherren auf, dürfte es im allgemeinen gelingen, Teile des Planungswertausgleichs im Kaufpreis zu berücksichtigen, zumal wenn sich mehrere Eigentümer von Bauland gegeneinander ausspielen lassen. Bei geringerer Marktmacht der Nachfrager nach Bauland ist dagegen mit größerer Überwälzung zu rechnen, so daß Mieten bzw. Nutzungswerte bei eigengenutzten Häusern zusätzlich steigen würden. In diesem Fall würden sich die bereits bestehenden Preisdifferenzen zwischen den Mieten (bzw. Nutzungswerten) in Neubaugebieten und denen in abgabenfreien Gebieten, also für den Altbestand, der vor Einführung des Planungswertausgleichs bereits bebaut wurde, erhöhen.

Ob der Planungswertausgleich dadurch eine gewisse Bremswirkung auf die Bauentwicklung ausübt, dürfte sich kaum ermitteln lassen, weil andere Faktoren, wie Baupreise und Einkommensentwicklung, diesen Effekt bei weitem an Gewicht übertreffen. Es ist daher auch kaum auszumachen, ob und inwieweit eine Hemmung bei der Eigentumbildung im Wohnungsbau eintritt. Auch hier spielen die oben genannten Determinanten sowie die steuerlichen Präferenzen eine weitaus gewichtigere Rolle. Dennoch sollte man diese Sekundärwirkungen eines Planungswertausgleichs nicht gänzlich außer acht lassen.

Insgesamt läßt sich vom Planungswertausgleich also nur eine geringe Allokationswirkung erwarten, die primär an den Stadträndern eintreten wird. Eine generelle Aussage über die Auswirkungen auf die Baulandpreise und die Mieten in den Neubauwohnungen läßt sich kaum ableiten, da weitere Faktoren hinzugezogen werden müssen, die die Allokationseffekte des Planungswertausgleichs verstärken oder unterlaufen können. Als Lenkungsinstrument für die Stadtentwicklung, insbesondere für den Wohnungsbau in den Randzonen, erscheint der Planungswertausgleich deshalb nicht geeignet.

Sein Schwergewicht ist auch eher im Bereich der Verteilungswirkungen zu suchen, obwohl die Interdependenzen zwischen Verteilung und Allokation nicht zu verkennen sind. Denn wenn der Planungswertausgleich Überwälzungsvorgänge mit der Folge eines Ansteigens der Brutto-Renditen und einer (annähernden) Konstanz der Netto-Erträge auslöst, wird auch sein verteilungspolitischer Sinn in Frage gestellt.

Das verteilungspolitische Ziel einer Abschöpfung leistungsloser Planungsgewinne, die nur ein Zuwarten der Eigentümer voraussetzen, kann nur dann erreicht werden, wenn die Zahllast der Abgabe auch mit der Traglast zusammenfällt. Wird der Planungswertausgleich dagegen im Preis weitergegeben, so wird auch seine Äquivalenztheoretische Begründung fraglich, weil das Austauschverhältnis von öffentlicher Leistung und der Gegenleistung des begünstigten Eigentümers nur noch der Form nach bestünde. Nur wenn tatsächlich die Abgabe aus einem *gegebenen* Wertzuwachs gezahlt wird, kann man von der echten Äquivalenz sprechen. Erhöht sich dagegen infolge der Abgabe zusätzlich der Preis des Grundstücks, so muß der Planungswertausgleich als verteilungs- und allokatiospolitisch fragwürdig betrachtet werden.

Neben dieser generellen Problematik, die auch bei Einführung einer allgemeinen Wertzuwachsbesteuerung eintreten kann, sind jedoch einige Verteilungsgesichtspunkte näher zu betrachten, die gerade infolge partieller Abschöpfungsmaßnahmen eintreten können. Zunächst setzt das verteilungspolitische Argument, daß man mit Hilfe des Planungswertausgleichs leistungslose Gewinne abschöpfen wolle, voraus, daß sich diese Wertzuwächse von anderen trennen lassen. Denn es wäre verteilungspolitisch untragbar, wenn praktisch gleichartige Tatbestände unterschiedlichen Abgabenregelungen unterlägen. Das heißt, es muß eine eindeutige Trennung von planungsbedingten und anderweitig hervorgerufenen Wert-

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,—

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

zuwachsen vorgenommen werden können, um einen isolierten Planungswertausgleich zu rechtfertigen⁴⁾.

Als theoretische Begründung für die Unterscheidung mag das Äquivalenzprinzip herangezogen werden, das beim Planungswertausgleich nicht auf einen fortdauernden Leistungsaustausch zwischen Staat und Individuum angewendet wird, sondern auf einen einmaligen Planungsakt. Es setzt eine eindeutige Zuordnung von staatlicher Leistung und Nutzen- und Gewinnzuwachs seitens des privaten Grundstückseigentümers voraus⁵⁾. In der Praxis wird diese Trennung jedoch kaum auf große Einsicht stoßen. Denn es ist kaum einzusehen, daß ein direkt von der Planung betroffenes Grundstück einer Abgabe unterworfen werden soll, während das Nachbargrundstück, das vielleicht einen gleichen oder ähnlichen Vorteil aus der Maßnahme zieht, nicht dem Planungswertausgleich unterliegt, weil es eben nur indirekt von den Planungsmaßnahmen berührt wird.

Bei der Fülle von Infrastruktureinrichtungen und -maßnahmen der öffentlichen Hand, die heute über die Wertentwicklung von Grundstücken mit entscheidet, ist es kaum verständlich, wenn Abgaben isoliert an eine bestimmte Planungsmaßnahme anknüpfen, während alle anderen Verflechtungen zwischen öffentlichen Maßnahmen und der Wertbildung der Grundstücke nicht dieser Regelung unterliegen. Eine Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Grundstückseigentümern kann daher mit Hilfe des Planungswertausgleichs nicht erreicht werden, da gleichartige Einflußfaktoren zu unterschiedlichen finanziellen Folgen für die Grundstückseigentümer führen.

Kaum erfüllbare Bedingungen

Anders ist dagegen die Verteilungsrelation zwischen Grundstückseigentümern und Nichteigentümern zu sehen. In diesem Zusammenhang ließe sich der Planungswertausgleich als ein erster Schritt zur Abschöpfung leistungsloser Gewinne ansehen, der die abgabenrechtliche Besserstellung der Grundstückseigentümer bzw. ihrer Vermögenszuwächse gegenüber anderen Vermögens-eigentümern, die andere Aktiva halten, abbaut.

Bei dieser Aussage wird jedoch unterstellt, daß Wertsteigerungen bei Grund und Boden prinzi-

⁴⁾ Diese Abgrenzungsproblematik wird auch von O. v. Nell-Breuning gesehen, jedoch nicht weiter vertieft, sondern lösbar gehalten. Vgl. O. v. Nell-Breuning: Besteuerung des Bodenwertzuwachses?, in: Aktuelle Schriftenreihe des Deutschen Volkshemstättenwerkes, Köln 1972, S. 3 f.

⁵⁾ Unter Äquivalenz wird hier eine partielle marktmäßige und keine kostenmäßige verstanden, weil die Gegenleistung für die Leistung, die der Staat zugunsten der Grundstückseigentümer erbringt, nach dem Nutzenzuwachs (gemessen an der Wertsteigerung) bemessen wird. Eine kostenmäßige Äquivalenz würde dagegen zum sogenannten Infrastrukturkostenbeitrag führen, wie er von der CDU/CSU vorgeschlagen wurde. Vgl. H. Haller: Die Steuern, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 21 ff.

piell anderen Vermögenserträgen gleichzusetzen sind. Diese Annahme wird in der Literatur nicht immer geteilt, da der Liquiditätsgrad eines Wertzuwachses geringer ist als der anderer Vermögenserträge⁶⁾. Die verteilungspolitischen Wirkungen des Planungswertausgleichs können insgesamt nur dann günstig beurteilt werden, wenn Preiseffekte weitgehend unterbleiben, also keine Weiterwälzung des Planungswertausgleichs auf Mieter und Käufer vorgenommen werden kann und eine präzise Abgrenzung von planungsbedingten und anders motivierten Wertzuwächsen in der Praxis durchführbar ist. Da beide Bedingungen kaum erfüllbar sind, kann der Planungswertausgleich verteilungspolitisch nur bedingt empfohlen werden.

Bestimmung der Wertsteigerungsperiode

Mit der Einführung eines Planungswertausgleichs werden zahlreiche administrative Probleme auftreten, die hauptsächlich die Festlegung der Bemessungsgrundlage, also der planungsbedingten Wertsteigerung, betreffen.

Die bereits oben angesprochene Trennung in planungsbedingte und anderweitige Wertsteigerungen von Grund und Boden macht es erforderlich, eine zeitliche Abgrenzung des Planungsvorganges vorzunehmen. Es müssen also jeweils zwei Zeitpunkte bestimmt werden, zu denen Eingangswert und Ausgangswert festgesetzt werden müssen.

Im Gegensatz zu einer laufenden Abgabe, etwa einer Bodenwertzuwachssteuer, kommt bei einer einmaligen Abgabe der Bestimmung der relevanten Wertsteigerungsperiode besondere Bedeutung zu. Wertsteigerungen, die vor dem Feststellungstermin des Eingangswertes liegen, gehen nicht in die Bemessungsgrundlage ein, selbst wenn es sich um antizipierte Wertsteigerungen handelt. Je früher also die Wertsteigerungseffekte vorweggenommener Planungsgewinne auftreten, desto länger müßte die Zeitspanne für die Berechnung des Planungswertausgleichs vor den Beginn der eigentlichen Planungsmaßnahme ausgedehnt werden, um alle planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu erfassen. Für den Zeitpunkt des Ausgangswertes läßt sich Analoges sagen.

Der Abschluß der gemeindlichen Planung und die Möglichkeiten neuer Bodennutzung werden nicht immer gleichzeitig realisiert. Wenn die gemeindliche Planung der allgemeinen Siedlungsentwicklung vorausseilt, können die Wertsteigerungen an Grund und Boden oft erst mit beträchtlicher zeit-

⁶⁾ Vgl. hierzu H. Haller: Grundsätzliches zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen, in: Kredit und Kapital, 6. Jg. (1973), S. 255 ff.; O. Ganderberger: Läuft die Besteuerung von Wertzuwächsen auf eine Doppelbelastung hinaus?, in: Kredit und Kapital, 7. Jg. (1974), Heft 2, S. 129 ff.

licher Verzögerung eintreten. Der Zeitpunkt für die Bestimmung des Ausgangswertes müßte also länger hinausgeschoben werden, wenn man tatsächlich die planungsbedingten Werterhöhungen dem Planungswertausgleich unterwerfen wollte. Für die Bestimmung beider Zeitpunkte, die die Zeitperiode der Bemessungsgrundlage markieren, ergeben sich also erhebliche Ermessensspielräume, die für die Höhe des zu leistenden Planungswertausgleichs von erheblicher Bedeutung sein können.

Berechnung der Wertgrößen

Als zweites verwaltungsmäßiges Problem stellt sich die Frage nach der Berechnung beider Wertgrößen zu den genannten Zeitpunkten. Werden die von der Planung betroffenen oder vergleichbare Grundstücke in der relevanten Zeit nicht veräußert, lassen sich Verkehrswerte nur mit Schwierigkeiten festlegen. Selbst Bodenpreissammlungen und -richtwerte werden kaum verhindern, daß sich Streitigkeiten über die Marktwerte der betroffenen Grundstücke ergeben.

Erschwerend kommt bei der jetzt vorliegenden Novelle zum Bundesbaugesetz hinzu, daß der Eingangswert kein tatsächlicher Marktwert, sondern ein hypothetischer Wert sein soll. Nach § 96a, Abs. 2 des Entwurfs soll als Eingangswert derjenige Wert zugrunde gelegt werden, den das Grundstück hätte, wenn die Neugestaltung oder die Entwicklung des Gebietes weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre. Mit dieser Formulierung soll erreicht werden, daß eben die beschriebenen antizipierten Wertsteigerungen vor Inangriffnahme der gemeindlichen Planungsmaßnahmen mit vom Planungswertausgleich erfaßt werden können.

Für die Verwaltung, die derartige Werte zu bestimmen hat, stellen sich erhebliche zusätzliche Probleme gegenüber der Bestimmung von beobachtbaren Marktwerten. Es muß daher vermutet werden, daß die theoretisch zwar richtige Lösung in der Praxis kaum realisierbar ist. Denn schon zur Vermeidung langwieriger Prozesse mit den Beteiligten werden die Verwaltungen geneigt sein, die Eingangswerte nicht zu niedrig anzusetzen. In der Praxis wird daher der Bestimmung der Wertdifferenzierung zwischen Ausgangs- und Eingangswert erheblich größere Bedeutung zukommen als der Höhe des Abgabensatzes⁷⁾.

Zurechnung der Wertsteigerungen

Als drittes ungelöstes Problem muß schließlich auf die Trennung von planungsbedingten und anderweitigen Wertsteigerungen zwischen den beiden Zeitpunkten hingewiesen werden⁸⁾. Denn je länger die Zeitspanne zwischen Eingangs- und

Ausgangswert ist, desto größer wird der Anteil an der gesamten Wertdifferenz, der gar nicht auf die Planungen der Gemeinde zurückzuführen ist. Denn auch während dieser Zeit können sich allgemeine Preiserhöhungen infolge der inflationären Entwicklung oder weitere Verschiebungen der Preisrelationen zwischen Boden und anderen Gütern ergeben, so daß die planungsbedingte Wert-erhöhung zu hoch ausgewiesen würde.

Das Argument, diesem Problem sei bereits mit einem Abgabensatz von kleiner als 100% Rechnung getragen, trifft den Kern des Problems nicht, da der Anteil der nicht planungsbedingten Wertveränderungen von der Zeitspanne zwischen Eingangs- und Ausgangswert abhängt und somit nicht bei allen Grundstücken zu dem gleichen Fehler führt. Eigentümer von planungsbetroffenen Grundstücken würden also vom Planungswertausgleich ungleich betroffen.

Keine optimale Lösung

Es zeigt sich also sehr deutlich, daß bei einer einmaligen Abgabe ohne Ergänzung durch eine laufende Erfassung von Wertänderungen zusätzliche Probleme auftreten, die sich in der Festlegung des relevanten Zeitraums, in der Schätzung hypothetischer Werte und in der Trennung von planungsbedingten und anders motivierten Wertänderungen ergeben. Die verwaltungsmäßige Handhabung ist daher komplizierter, und die Entscheidungen über die Bemessungsgrundlage sind schwieriger zu treffen, da Korrekturmöglichkeiten, die sich bei einer laufenden Besteuerung ergeben, nicht gegeben sind. Ein zu hoch angesetzter Ausgangswert wird also nicht durch eine entsprechend geringe Belastung in der nächsten Periode ausgeglichen, sondern ist bei Erhebung einer einmaligen Abgabe wie dem Planungswertausgleich endgültig.

Insgesamt können der Planungswertausgleich und andere Planungsabgaben nicht als optimale Lösung einer Erfassung von Wertveränderungen an Grund und Boden aufgefaßt werden. Seine Einführung sollte vielmehr als eine Art Probelauf für eine allgemeine steuerliche Erfassung von Bodenwertsteigerungen angesehen werden. Zeigen die Erfahrungen mit dem Planungswertausgleich, daß die praktischen Schwierigkeiten so groß sind, daß sie die gewünschten Allokations- und Distributionsziele nicht erreichen, muß entweder von der Erfassung leistungsloser Gewinne bei Grund und Boden Abstand genommen werden oder nach anderen Lösungen, etwa im Rahmen der Grundsteuer, gesucht werden.

⁷⁾ Der Abgabensatz soll nach den Vorstellungen der Regierung 50 % des Wertzuwachses betragen.

⁸⁾ Vgl. G. G a e n t z s c h.: Kommt die Bodenrechtsreform?, in: Der Städtetag, N. F., 27. Jg., Heft 7/1974, S. 361.