

Grundsätzliches zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen

Von Heinz Haller, Zürich

In den derzeit diskutierten Vorschlägen, Entwürfen und programmatischen Äußerungen zu einer künftigen Besteuerung von Grundstücksgewinnen (Wertsteigerungsgewinnen bei Grund und Boden) wird die Einbeziehung der sog. nicht-realisierten Wertzuwächse weitgehend als so selbstverständlich betrachtet, daß die Diskussion nur noch um die Frage der Erfäßbarkeit solcher Wertzuwächse vermittels praktikabler Methoden (ohne unangemessenen Aufwand) geht. Um eine Rechtfertigung des steuerlichen Zugriffs auf nicht-realisierte Gewinne glaubt man sich nicht weiter bemühen zu müssen, scheint es doch evident zu sein, daß jede Wertsteigerung, da sie das Vermögen erhöht, unabhängig davon, ob sie realisiert (durch Vermögensveräußerung in einem Geldbetrag ausgewiesen) oder nicht realisiert ist, eine Steigerung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bewirkt. Obwohl nicht bezweifelt werden kann, daß nicht-realisierte Wertsteigerungen eine (rechnerische) Vermögenserhöhung darstellen, ist damit noch nicht sicher, daß sie in gleicher Weise eine zusätzliche steuerliche Leistungsfähigkeit bewirken wie realisierte Wertsteigerungen, die einen Gelderlös und damit einen exakt feststellbaren Zugang an frei disponiblen Vermögen zur Folge haben (wobei dieser Zugang das durch das Einkommen der betreffenden Steuerperiode geschaffene Potential zum Erwerb wirtschaftlicher Güter — das „Bedürfnisbefriedigungspotential“ — erhöht). Vielleicht ergeben sich bei näherer Betrachtung der beiden Fälle so bedeutsame Unterschiede, daß eine gleichartige steuerliche Behandlung unangebracht erscheint. Es ist der Zweck der folgenden Untersuchung, klarzustellen, in welchem Sinne eine zusätzliche Leistungsfähigkeit beim Auftreten nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne gegeben ist und welche Einwände vorgebracht werden können gegen eine Gleichsetzung und steuerliche Gleichbehandlung mit einer aus realisierten Wertsteigerungsgewinnen resultierenden Positionsverbesserung von Steuerpflichtigen.

Bevor wir die Problematik in voller Breite aufrollen, wollen wir uns zunächst mit dem speziellen Fall von nicht-realisierten Wertsteigerungs-

gewinnen bei eigengenutzten Wohnhäusern (Eigentumswohnungen) befassen und hierbei die Frage in den Mittelpunkt stellen, welche Beziehungen zwischen den Wertsteigerungsgewinnen und den besonderen Präferenzen der Eigentümer bestehen und ob die Eigentümer von Eigenheimen nicht berechtigte Bedenken vorbringen könnten, wenn ihnen eine Besteuerung zugemutet würde wie im Fall eines realisierten Gewinns, also beim Verkauf. Es handelt sich hier um einen Nebenaspekt, aber wir werden durch ihn auf die beiden Hauptaspekte hingeführt, die für unsere Urteilsbildung entscheidend sein werden.

Das Problem, um das es zunächst geht, soll zuerst anhand eines schematisierten Modellbeispiels scharf herausgearbeitet werden. Sodann wird zu überlegen sein, welche Folgerungen die aufgedeckten Zusammenhänge nahelegen oder zumindest nahelegen können.

1. Besteuerung nicht-realisierten Wertzuwächse bei selbstgenutzten Wohngebäuden

Wir konzentrieren uns auf Wertzuwächse bei Wohngebäuden, die darauf zurückzuführen sind, daß die Baukosten infolge geringen technischen Fortschritts (absolut und relativ) steigen. Zwecks Ausschaltung nomineller Wertsteigerungen machen wir die Annahme, das Preisniveau (der Lebenshaltungskostenindex) bleibe konstant. Weiter sei unterstellt, das Sozialprodukt wachse mit gleichbleibender Rate vom Basiswert aus berechnet (also linear), und zwar natürlich real. Die einzelnen Einkommen sollen im Durchschnitt dieses Wachstum widerspiegeln. Wir wollen die Wachstumsrate mit 5 % annehmen und ferner die gleiche (lineare) Wachstumsrate für den Baukostenindex und damit (unter Vernachlässigung der Abnutzung und entsprechender Abschreibungen) für die Werte der Wohngebäude unterstellen.

Betrachten wir nun folgenden Fall. Ein Wirtschaftssubjekt mit einem Jahreseinkommen im Jahr x von DM 20 000,— baut in diesem Jahr ein Wohnhaus (Einfamilienhaus für eigene Nutzung) für DM 100 000,—. Das Grundstück wird ihm auf Grund eines Erbpachtvertrages zur Verfügung gestellt, so daß keine Grundstückserwerbskosten anfallen. Zur Vereinfachung nehmen wir an, er finanziere den Bau vollständig mit Kredit und tilge von seiner Anfangsschuld von DM 100 000,— jährlich DM 5 000,—, erstmalig am Ende des Jahres x . Nach 20 Jahren, also am Ende des Jahres $x + 19$, hat er die gesamte Schuld zurückbezahlt. In der gleichen Zeit ist sein Einkommen von DM 20 000,— auf

DM 40 000,— angewachsen, er konnte also die jährlichen Tilgungen bei stark abfallender Sparquote bewerkstelligen.

Auf Grund unserer Annahme über die (durch die Baukostensteigerung bedingte) Wertsteigerung von Wohnhäusern hat am Ende des Jahres $x + 19$ sein Haus einen Wert von DM 200 000,— erreicht. Der Hauswert ist jährlich um DM 5 000,—, also in Höhe des jeweiligen Sparbetrages, gestiegen und hat sich nun verdoppelt. Dies bedeutet, daß er bei einem Verkauf des Hauses von allen anderen laufend produzierten Gütern, für die der Preisindex konstant geblieben ist, doppelt so viel kaufen könnte wie im Baujahr¹. Zu dem durch Ersparnis gebildeten Vermögen kam Jahr für Jahr, gemessen an diesen übrigen Gütern, ein gleicher Betrag hinzu infolge der Wertsteigerung seines Hauses.

Vergleichen wir seine Situation am Ende des Jahres $x + 19$ mit derjenigen eines Sparers, der unter sonst völlig gleichen Bedingungen ein Vermögen von DM 100 000,— zusammengespart hat, das keine Wertsteigerung zu verzeichnen hat (Geldvermögen, Beteiligungsvermögen mit gleichbleibender Rendite, im Wert nicht gestiegene, da mit gleichbleibenden Kosten produzierbare Realvermögensobjekte), so ist er natürlich weit besser dran, sofern er sein Haus verkauft und in andere Güter im Verhältnis 2 : 1 zurückverwandelt. Die Vergleichsperson kann immer nur im Verhältnis 1 : 1 zu anderen Gütern übergehen.

Wir wollen aber nun davon ausgehen, daß der Hauseigentümer sich deswegen für den Hausbau entschieden hat, weil er das Wohnen in den eigenen vier Wänden mit allen Vorteilen, die ein solches bietet und die hier nicht näher dargelegt zu werden brauchen, so hoch einschätzt, daß für ihn das Streben nach einem Eigenheim entscheidender Antrieb zur Vermögensbildung war und eine Vermögensbildung in anderer Form überhaupt nicht in Frage gekommen wäre. Auch wenn keine — durch technische „Stagnation“ bedingte — Wertsteigerung bei Wohnhäusern aufträte, hätte er sich für den Hausbau entschieden, weil die mit einem Eigenheim verbundene Form der Vermögensnutzung ihm gegenüber jeder anderen Form vorzugswürdig erscheint. Er wird zwar nichts dagegen haben, daß sich für ihn eine Wertsteigerung ergibt, doch hat ihn nicht diese zum Hausbau bewogen, sie ist für ihn nur ein — allerdings erfreuliches — Nebenprodukt.

¹ Dies stimmt nicht ganz genau, da der als konstant angenommene Lebenshaltungskostenindex ja auch die im Preis gestiegenen Wohnungsnutzungen enthält. Die Tauschrelation wäre etwas höher als 2 : 1, doch können wir die minimale Differenz vernachlässigen.

Für den Hauseigentümer besteht nach Abzahlung der Schuld nicht der geringste Anlaß, das Haus zu verkaufen und im Verhältnis 2 : 1 andere Vermögensobjekte oder sonstige laufend produzierte Güter zu erwerben. Sein Einkommen hat sich seit dem Hausbau verdoppelt, er ist also bei gleichgebliebener Präferenz zugunsten des Wohnens im eigenen Heim trotz ebenfalls verdoppeltem Nutzungswert seines Hauses nach wie vor bereit, das Haus zu nutzen, und wird diese Nutzung nicht zugunsten anderer Güter aufgeben.

Wenn die Umtauschmöglichkeit in andere Güter im Verhältnis 2 : 1 nicht wahrgenommen wird, weil der Umtausch der Präferenzskala nicht gerecht würde, wird der Hauseigentümer geneigt sein, zu sagen, die Wertsteigerung sei für ihn ein rein fiktives Phänomen, das für ihn gar keine Bedeutung habe; er wolle sich nicht „reich rechnen“ und auch nicht reich rechnen lassen. Von seinem Haus, so mag er weiter argumentieren, habe er real immer den gleichen Nutzen, die Wertsteigerung, ausgedrückt in anderen Gütern, sei, da nicht ausgenutzt, nicht existent. Es sei somit nicht zu rechtfertigen, daß ihm eine Wertsteigerung zugerechnet werde in der Absicht, ihn wegen entsprechend erhöhter Leistungsfähigkeit zusätzlich mit Steuern zu belasten.

Prüfen wir, was von dieser Argumentation haltbar ist. Sicher ist, daß der Hauseigentümer auf Grund seiner Präferenz das Haus trotz der Wertsteigerung behält und aus ihm den gleichen realen Nutzen zieht wie bisher. Sicher ist ferner, daß sein Haus, in anderen laufend produzierten Gütern ausgedrückt, doppelt so viel wert ist wie im Baujahr, also ein Umtauschpotential von doppelter Größe darstellt. Ist nun, obwohl dieses Potential auf Grund der gegebenen Präferenzen nicht genutzt wird, der Tatbestand einer erhöhten Leistungsfähigkeit gegeben, der zu einer zusätzlichen Steuerbelastung berechtigt? Dies ist ohne Zweifel insofern der Fall, als der Wert der Hausnutzung, in anderen laufend produzierten Gütern ausgedrückt, auf das Doppelte gestiegen ist. Dies würde sofort offen zu Tage treten, wenn der Hauseigentümer das Haus vermieten würde. Obwohl die Nutzung real immer die gleiche ist, ist sie, in „Normalgütern“ ausgedrückt, im Wert verdoppelt. Da für die Messung des Einkommens, der Basis der steuerlichen Leistungsfähigkeit, nur ein Maßstab verwendet werden kann, nämlich das Geld zu „normaler Kaufkraft“, wie sie beim Kauf der sonstigen laufend produzierten Güter in Erscheinung tritt und nach unseren Annahmen im Zeitablauf unverändert bleibt, ist es angemessen, diesen doppelten Nutzungswert heranzuziehen bei der Berechnung des Periodeneinkommens für steuerliche

Zwecke. Das heißt konkret, wenn wir bei Wohnhäusern eine Rendite von 5 % unterstellen, daß am Ende des Jahres $x + 19$ ein Jahresnutzungswert des Hauses von DM 10 000,— anzusetzen und dem Geldeinkommen von DM 40 000,— zuzuschlagen ist, so daß sich als Basis der Einkommensteuer DM 50 000,— ergeben. (In den vorangehenden 20 Jahren wäre entsprechend der Nutzungswert jährlich mit 5 % höher einzusetzen gewesen, während die abzugsfähigen Schuldzinsen für die jeweilige Restschuld „eingefroren“ geblieben wären.) Dieses Verfahren für die Berechnung des Periodeneinkommens wäre korrekt und könnte nicht mit dem Hinweis entkräftet werden, die reale Nutzung sei immer die gleiche.

Nun kommt aber das schwierigere Problem. Es entsteht ja nicht nur eine jährliche Erhöhung des Wertes der Hausnutzung von 5 % oder DM 250,—, sondern auch eine solche des Hauswertes mit gleichem Prozentsatz, also um DM 5 000,— jährlich. Ist auch dieser Betrag dem Periodeneinkommen zuzuschlagen und, sofern man keine Sondersteuer auf „nicht-realisierte“ Wertsteigerungsgewinne erhebt, im Rahmen der Einkommensbesteuerung mitzuversteuern? Hier wird der Hauseigentümer protestieren und sagen, man rechne ihm einen Einkommensteil zu, der gar nicht existiere, und belaste sein tatsächliches Einkommen entsprechend mit einer höheren Steuer. Würde er verkaufen, so hätte er einen zusätzlichen Geldbetrag zur Verfügung, sein Einkommen, in anderen Gütern gemessen, wäre also vergrößert und gegen die Einbeziehung in die Besteuerung wäre kein Einwand vorzubringen. Da er das Haus behalte, liege kein derartiges Einkommen vor und man könne ihn daher auch nicht mit einer Steuer belasten. Täte man dies doch, so belaste man sein tatsächliches Einkommen höher als ein gleiches Einkommen anderer Steuerpflichtiger, nur weil er eine Präferenz für ein Eigenheim habe. Daß man ihm einen von Jahr zu Jahr steigenden Nutzungswert seines Hauses zurechne, sehe er noch ein, denn den entsprechenden Betrag könnte er durch Vermietung erzielen, er stelle also den Marktwert seiner Wohnungsnutzung dar; zwar wolle er nicht vermieten, aber er müsse sich ja wohl den Betrag zurechnen lassen, den ein Vermieter erhalte. Den Wertsteigerungsbetrag könnte er aber nur „realisieren“, also in wirkliches Einkommen verwandeln, bei Aufgabe seines Eigentums, eine solche stünde aber angesichts seiner Präferenzen überhaupt nicht zur Diskussion.

Wie sind diese Argumente zu beurteilen? Sicher ist, daß der Hauseigentümer bei gleichem Geldeinkommen mehr Steuern zahlt als ein

anderer Steuerpflichtiger, wenn die Wertsteigerung bei der Veranlagung mitgerechnet wird, es bleibt ihm also ein kleineres verfügbares Einkommen, obwohl sein Geldeinkommen das gleiche ist. Dies erscheint ihm als steuerliche Bestrafung für das Festhalten an seinem Besitz. (Würde er verkaufen, so würde er zurecht höher besteuert, denn er hätte ein zusätzliches Geldeinkommen.) Er vergißt aber dabei, so kann man sagen, daß er mit seiner Ersparnis ein doppelt so großes „Vermögenspotential“ (in „Normalgütern“ gemessen) aufgebaut hat im Vergleich mit einem anderen Sparer. Das oben eingeführte Vergleichssubjekt, das unter gleichen Bedingungen gleich viel gespart hat wie der Haussparer, hat am Ende des Jahres $x + 19$ ein wertkonstantes Vermögen von DM 100 000,—, das ihm bei gleicher Rendite wie bei Häusern DM 5 000,— einbringt. Sein Periodeneinkommen ist DM 40 000,— + DM 5 000,—, also DM 45 000,—. Diesen Betrag, ausschließlich aus Geldeinkommen bestehend, hat er zu versteuern. Der Hauseigentümer hat aber bei gleicher Sparleistung ein Vermögen, in „Normalgütern“ ausgedrückt, von DM 200 000,— angesammelt. Hätte er in dem Betrachtungszeitraum nur DM 50 000,— gespart, so würde er sich genau so gut stellen wie der Vergleichssparer: Die Geldersparnis von DM 50 000,— hätte, in „Normalgütern“ gemessen, den Wert von DM 100 000,—. Dies unter der Voraussetzung, daß er ein Haus für DM 50 000,— gebaut und abbezahlt hätte. Hat er ein Haus für DM 100 000,— gebaut und in den 20 Jahren DM 50 000,— abbezahlt, so hat sich der Wert seiner Ersparnis, in „Normalgütern“ gemessen, sogar verdreifacht: Dem Wert von DM 200 000,— steht eine Schuld von DM 50 000,— gegenüber, sein Nettovermögen beträgt also DM 150 000,— bei einer Sparleistung von DM 50 000,—. Hätte er einen Geldgeber gefunden, der das Haus mit DM 100 000,— voll finanziert hätte, ohne Tilgungen zu verlangen, so hätte er sogar mit einer Ersparnis von Null DM 100 000,— Vermögen bilden können (Hauswert DM 200 000,— $\times$ Schuld DM 100 000,—).

In den in Betracht gezogenen 20 Jahren ist in jedem Fall Wertsteigerungsvermögen (gemessen in „Normalgütern“) gebildet worden, und zwar in Höhe des ursprünglichen Hauswerts, daran kann kein Zweifel bestehen. Wenn nun Jahr für Jahr die Wertsteigerungsgewinne (von DM 5 000,— bei einem ursprünglichen Hauswert von DM 100 000,—) in die Besteuerung miteinbezogen werden, so führt dies nur dann zu einer zusätzlichen Belastung des Geldeinkommens, wenn die Steuer hieraus bezahlt wird. Wird die Steuer dagegen zulasten der Vermögenssubstanz entrichtet (Kreditnahme bzw. geringere Tilgung), so wird die

Steuerbelastung des Geldeinkommens nicht tangiert. Es ergibt sich aber jetzt die Frage, ob die Inanspruchnahme von Teilen der Vermögenssubstanz nicht mit Konfiskation gleichzusetzen ist. Es gibt bisher keine laufende, in jeder Periode erhobene Steuer, die darauf zielt, die Vermögenssubstanz anzutasten. Eine laufend erhobene Wertzuwachssteuer würde jedoch eine solche Steuer darstellen (die Entrichtung aus dem Geldeinkommen kann man immer als zusätzliche Ersparnis interpretieren, die die Vermögensminderung ausgleichen soll). Kehren wir zu unserem Eigenheimbesitzer zurück und nehmen wir an, nach Ablauf des Jahres $x + 19$ werde eine Einbeziehung des Wertzuwachses in die jährliche Einkommensteuer vorgenommen, und zwar für künftige Wertzuwächse. Die Einkommensteuerbelastung belaufe sich für unseren Steuerpflichtigen (unter Einschluß der DM 5 000,— Wertzuwachs) auf 30 %. Es sind also auf den Wertzuwachsbeitrag (unter Absehen von dem durch diesen verursachten Anstieg des Steuersatzes) DM 1 500,— an Steuer zu entrichten. Wenn wir annehmen, der Hauseigentümer lasse sich das verfügbare Einkommen nicht um diesen Betrag schmälern, so muß er das eben schuldenfrei gewordene Haus mit DM 1 500,— belasten. Dasselbe spielt sich dann in den folgenden Jahren mit etwas höheren Beträgen (infolge der Steuerprogression) ab. Er hat aber Jahr für Jahr nach unseren Annahmen einen Wertzuwachs von DM 5 000,— zu verzeichnen, von dem ihm stets der größere Teil verbleibt. Das schuldenfrei gewordene Haus muß nun wieder belastet werden, es gehört seinem Eigentümer nicht mehr ganz und so betrachtet wird die Substanz angegriffen. Berücksichtigt man jedoch den Wert des Hauses, gemessen in „Normalgütern“, so stellt man eine jährliche Netto-Wertsteigerung von immer noch DM 3 500,— (später etwas weniger) fest. Mit diesem Wertmaßstab gemessen tritt also keine Substanzverminderung, sondern lediglich eine reduzierte (Vermögenswert-) Substanzvergrößerung ein. Der kleinere Teil des sich anhand des allgemeinen Wertmaßstabs ergebenden Wertzuwachses wird vom Staat beansprucht, obwohl kein entsprechendes Geldeinkommen entstanden ist.

Ist nun die Steuerabschöpfung konfiskatorisch? Sicherlich nicht, wenn man vom allgemeinen Wertmaßstab ausgeht und hierbei zu konstatieren ist, daß trotz der Besteuerung der Wert des Hauses wächst. Betrachtet man dagegen das schuldenfrei gewordene Haus als reale Vermögensganzheit und läßt man den allgemeinen Wertmaßstab (als bei Nicht-Verkauf nicht relevant) beiseite, so erscheint die Besteuerung als Konfiskation. Es bleibt jedenfalls immer das Mißliche, daß der Steuerbe-

lastete sagen kann, ihn gehe die ganze Wertberechnung nichts an, denn er denke nicht daran, das Haus jemals zu verkaufen. Wenn er nicht bereit ist, sich in Höhe der aus der Wertsteigerung resultierenden Steuer zu verschulden, weil er sein Haus schuldenfrei halten möchte, so erscheint ihm die zusätzliche Schmälerung seines laufenden Einkommens durch diese Steuer als eine Sonderbelastung, die ihm daraus erwächst, daß er am Eigentum seines Hauses festhalten und das Haus schuldenfrei halten will.

Man kann nun dem eigenwilligen und sich steuerlich benachteiligt fühlenden Hauseigentümer folgendes vor Augen führen: Die jährlich zuwachsende Wertsteigerung ist realisierbar, ohne daß das Eigentum am Haus und die eigene Nutzung aufgegeben werden. Bei einer jährlichen Wertsteigerung von DM 5 000,— kann sich der Hauseigentümer Jahr für Jahr in Höhe dieses Betrages verschulden, ohne daß der Wert seines Vermögens, mit dem allgemeinen Wertmaßstab gemessen, abnimmt. Er kann diesen Betrag als Teil seines laufenden Einkommens betrachten und ihn im Rahmen seiner Einkommensdisposition verwenden, also, soweit er nicht durch die Steuer gekürzt wird, verbrauchen. (Die Schuldzinsen stehen dabei dem parallel wachsenden und bei der Einkommensbesteuerung berücksichtigten Nutzungswert des Hauses gegenüber als Abzugsposten.) Verschafft er sich diesen Geldbetrag von jährlich DM 5 000,— nicht als disponiblen Einkommensteil durch entsprechende Verschuldung, so spart er ihn von vornherein, ob er sich dessen bewußt ist oder nicht. Man kann weiter folgendes sagen: Wenn der Hauseigentümer im Jahr x erstens den Bau eines Hauses für die eigene Nutzung und zweitens die Ansammlung eines Vermögens von DM 100 000,— (im allgemeinen Wertmaßstab gemessen), also in Höhe des ursprünglichen Wertes des Hauses, angestrebt hätte und nichts darüber hinaus, so hätte er nach 10 Jahren mit den jährlichen Tilgungen (in Höhe von DM 5 000,—) aufhören können, denn beide Ziele wären erreicht gewesen: Dem Hauswert von DM 150 000,— hätte eine Restschuld von DM 50 000,— gegenübergestanden, das angestrebte Vermögen von DM 100 000,— wäre also angesammelt gewesen. In diesen 10 Jahren hätte er zusammen mit der Wertsteigerung jährlich DM 10 000,— gespart. (Wäre er zu weiteren Tilgungen von gleichem Ausmaß verpflichtet gewesen, so hätte er entsprechend Kredit nehmen können, so daß die Netto-Tilgung Null gewesen wäre.) Da nun aber vom elften Jahr ab das Haus jährlich weiterhin um DM 5 000,— gestiegen wäre in seinem Wert, hätte er Jahr für Jahr DM 5 000,— aufnehmen und seinem lau-

fenden Einkommen zuschlagen können, ohne den erreichten Vermögensstand von DM 100 000,— abzubauen. Hätte er die Netto-Schuldentilgung zwar eingestellt nach 10 Jahren, sich aber nicht jährlich mit DM 5 000,— neu verschuldet, so hätte er nach 20 Jahren (durch jährliche Ersparnis infolge Nicht-Verschuldung im Betrag von DM 5 000,—) sein Vermögen auf DM 150 000,— vergrößert, sein Sparziel also höher gesteckt.

In unserem klaren Fall mit der eindeutigen und kontinuierlichen Wertsteigerung kann also gesagt werden, es liege im Belieben des Hauseigentümers, das Wertsteigerungseinkommen zu realisieren ohne Aufgabe des Eigentums und der Eigennutzung an seinem Hause. Tue er dies nicht, so bilde er zusätzliche Ersparnis in der allerdings etwas eigenartigen Form der Nicht-Verschuldung. Bei rationaler ökonomischer Überprüfung des Tatbestandes könne er nicht umhin, dies zu erkennen und zuzugeben. Die „Nicht-Realisierung“ infolge Nicht-Verschuldung stelle nur eine Verschleierung des tatsächlich vorliegenden Einkommenszuflusses dar. Das Haus fungiere gleichsam als unsichtbare Sparkasse.

Der Hauseigentümer kann auch hierauf erwidern, ihn gehe diese ganze Wertsteigerungsrechnung nichts an. Er habe sich auf Grund seiner Präferenz für den Hausbau entschieden und habe dabei nie das Ziel gehabt, ein Vermögen von einer bestimmten Höhe zu bilden, sondern innerhalb von 20 Jahren seine Schuld zurückzuzahlen, um ein unbelastetes Haus zu haben. Da er nie verkaufen wolle, sei es für ihn völlig uninteressant, ob man für ein gleichartiges Haus heute das Doppelte zahlen müsse und ihm entsprechend das Doppelte seines Beschaffungspreises bieten würde. Er weise mit Entrüstung eine neuerliche Verschuldung, durch die eine angebliche Wertsteigerung in disponibles Einkommen verwandelt werden solle, aus dem auch die Steuer auf den Wertzuwachs bequem bezahlt werden könnte, zurück. Für ihn seien solche Werthochrechnungen fiktive Manipulationen, die nur vorgenommen würden in der Absicht, ihm eine zusätzliche Steuerbelastung aufzubürden. Er habe seine Schuld nicht abgetragen, um sich anschließend wieder neu zu verschulden. Wenn er eine Steuer zahlen müsse, so bedeute dies eine zusätzliche Schmälerung seines laufenden Einkommens, die er nur hinnehmen müsse, weil er seinerzeit auf Grund seiner Präferenz ein Haus gebaut habe und dieses Haus, wiederum wegen seiner Präferenz, auch behalten wolle. Im Fall eines Verkaufs sehe er ein, daß ihm, wenn er tatsächlich das Doppelte erlöse, zusätzliches Einkommen zufließe, und dies zu versteuern wäre er auch bereit. Man könne aber doch nicht da-

von sprechen, daß ein Geldbetrag, der durch Verschuldung verfügbar werde, echtes Einkommen darstelle. Ein rein rechnerischer Wertzuwachs sei doch nichts Reales, das man getrost in Geld verwandeln könne durch Verschuldung. Wenn der Wertzuwachs alljährlich verkauft werden könnte, so wäre er realisiert und es käme nicht nur zu einer Beleihung einer unsicheren Größe. Ein solcher Verkauf sei aber nicht möglich und von ihm auch gar nicht beabsichtigt. Er wolle das Haus weder auf einmal noch in Raten verkaufen, er wolle es als unbelastetes Eigentum behalten.

Dies ist eine Einstellung des Hauseigentümers, die man nicht einfach als irrational und unbeachtlich beiseite schieben kann. Stellen wir uns aber nun einmal vor, die Hauseigentümer ließen sich alle davon überzeugen, daß die Wertsteigerung eine reale Sache ist und daß die Wertsteigerungsgewinne sich jederzeit durch Verschuldung realisieren lassen, und nehmen wir an, sie würden sich auch entsprechend verhalten, so würde nicht nur die ganze Steuer auf die Wertsteigerungsgewinne mit Hilfe von Kredit bezahlt, sondern darüber hinaus würde Einkommen ohne entsprechende Produktionsbeiträge gleichsam aus dem Nichts geschöpft, eben durch Kreditinanspruchnahme unter Berufung auf die Wertsteigerung der Wohnhäuser. Es drängt sich sofort die Frage auf, welche volkswirtschaftlichen Wirkungen sich daraus ergäben.

Nehmen wir einmal an, im Jahre der Einführung der Steuer auf Wertsteigerungsgewinne betrage, in gegenwärtigen Produktionskosten gemessen, der Wert des von einer Person genutzten Wohnraums DM 20 000,—. Beträgt die Wertsteigerung, von dieser Basis aus berechnet, 5 % jährlich, so beläuft sie sich auf einen absoluten Betrag von DM 1 000,—. Unterstellen wir weiter, das Volkseinkommen je Kopf der Bevölkerung belaufe sich auf DM 10 000,— (und wachse gemäß unserer früheren Annahme linear mit jährlich 5 % in Entsprechung zur realen Produktionsausdehnung, also bei konstantem Preisniveau). Würden alle Eigentümer von Wohnhäusern im Zusammenhang mit der Einführung der Steuer auf Wertsteigerungen ihre Wertsteigerung durch Verschuldung „realisieren“, so entstünde jährlich eine Zusatznachfrage von DM 1 000,— je Person (nach Konsum- und Investitionsgütern), von der auf den Staat ein Anteil in Höhe der durchschnittlichen Steuerbelastung entfielen. Wir gehen jedoch nicht von diesem allgemeinen Fall aus (auf die Probleme der Besteuerung von Wertsteigerungsgewinnen bei vermieteten Wohnhäusern wird nachher zurückzukommen sein), sondern haben ja nur die Reaktion der Besitzer von selbstgenutzten Häusern

(Wohnungen) im Auge. Beträgt der Anteil der Eigenheime (-wohnungen) 30 % des gesamten Bestandes an Wohnraum, so würde die jährliche Zusatznachfrage, je Kopf der Bevölkerung gerechnet, DM 300,— betragen, wovon — beispielsweise — DM 75,— auf den Staat entfielen. Diese DM 300,— kämen zu der preis(-niveau)neutralen, da durch zusätzliche Produktion gedeckten Leohnachfrage von DM 500,— hinzu. Sie würden global die Preise um ca. 3 % in die Höhe treiben, das Wachstum mit stabilem Preisniveau also zunichte machen. Würde lediglich die Steuer auf die Wertsteigerung von DM 75,— je Kopf der Bevölkerung mit Kredit finanziert, so würde die Gesamtnachfrage noch immer um 0,75 % zu stark steigen infolge der entsprechenden zusätzlichen Staatsausgaben (der Staat wird ja die Steuer nicht erheben, um die Erträge stillzulegen), es käme also auch in diesem Fall zu einer Aufblähung des Preisniveaus, die zwar weniger als 1 % betragen, aber das Wachstum ohne Preissteigerung auch beenden würde.

Wir kommen also zu dem Ergebnis: In dem Umfang, in dem die Steuer auf Wertsteigerungsgewinne vermittels Kredit finanziert wird, wirkt sie inflationistisch. Werden die Hauseigentümer auf die Kreditfinanzierung verwiesen mit der Begründung, sie könnten so die zusätzliche steuerliche Reduktion ihres laufenden Einkommens vermeiden und würden dabei nur einen Teil ihres durch Kreditnahme „realisierbaren“ Wertzuwachses beanspruchen, so würde der Staat eine inflationistische Finanzierung der Steuerzahlung provozieren. Das kann aber wohl kaum mit den Zielen der Wirtschaftspolitik in Einklang gebracht werden. Würden sich die Betroffenen auch noch zur „Realisierung“ der nicht von der Steuer absorbierten Gewinnsteigerung animieren lassen und sich jährlich entsprechend verschulden, um den Betrag ihrem Verfügungseinkommen zuschlagen zu können, so wäre die Folge ein weit stärkerer inflationistischer Effekt.

Wir stoßen hier auf ein Problem von ganz fundamentaler Bedeutung. Kann in der gesamten Volkswirtschaft eine auf Grund laufender Kostenerrhöhung für bestimmte dauerhafte Güter errechenbare Wertsteigerung „realisiert“ werden durch Umwandlung der Wertsteigerung in laufendes Einkommen vermittels Verschuldung, ohne daß das globale Angebots-Nachfrage-Gleichgewicht gestört wird?, so ist zu fragen. Die Frage ist offensichtlich zu verneinen. Die Wertsteigerung bedeutet ja keine Vermehrung der Produktion, sie stellt nur eine Hochrechnung dar. Der Gesamtbestand der hochgerechneten Güter verändert sich ebensowenig wie die Zahl der aus ihnen zu ziehenden Nutzungen. Es wird

nur der höhere Wert (in „Normalgütern“ gerechnet) der neu produzierten Einheiten auf den vorhandenen Bestand übertragen. Im ganzen können die hochgerechneten Werte gar nicht realisiert werden, ohne daß ein inflationistischer Effekt entsteht. Nur in verhältnismäßig selten auftretenden Einzelfällen wird bei den von uns speziell betrachteten Wohnhäusern eine Rückverwandlung in „Normalgüter“ erfolgen (die meisten Hausverkäufe werden „Umwandlungsfälle“ darstellen: Mit dem Verkaufserlös wird ein anderes Haus gekauft), wobei in unserem Beispiel im Jahre $x + 19$ eine Rückverwandlung im Verhältnis 2 : 1 möglich wäre. Hier verzichtet dann der Käufer des Objekts auf „Normalgüter“ im Verhältnis 2 : 1. Er gibt diese Güter frei, es entsteht also keine zusätzliche Nachfrage. Die echte Realisierung (Verkauf unter Rückverwandlung in „Normalgüter“) muß immer ein Randphänomen bleiben, das nur sporadisch auftritt. Würde es zu einer massenhaften echten Realisierung kommen, so würde sich die Preisrelation Wohnhäuser : „Normalgüter“ sofort zu ungunsten der Wohnhäuser verschieben. Würde in andere Vermögensobjekte getauscht, so würde sich die Relation zu deren Gunsten verändern; würden die Erlöse aus den Hausverkäufen für den Kauf laufend produzierter Konsumgüter verwendet, so würde sich die Tauschrelation zu diesen verschlechtern. Im zweiten Fall käme es zu einem Entsparprozeß größten Ausmaßes, zu einer mit zusätzlichem Geld finanzierten Mehrnachfrage nach Konsumgütern, die deren Preise in die Höhe treiben würde. Es entstünde eine ähnliche Situation wie bei einer kreditfinanzierten „Realisierung“ (Scheinrealisierung) der Wertsteigerungsgewinne. Die Folge wäre also wieder ein inflationistischer Effekt.

Die dem Kostenanstieg von Wohnhäusern entsprechende Relation von diesen zu „Normalgütern“ (2 : 1 am Ende des Jahres $x + 19$ in unserem Beispiel) läßt sich — darüber kann kein Zweifel bestehen — nur halten, wenn Hausverkäufe nur sporadisch auftreten. Findet dabei eine reine Vermögenstransaktion statt, was die Regel sein wird, so ergibt sich keine Zusatznachfrage nach laufend produzierten Gütern (auch nicht, wenn der Verkäufer eines Hauses anstelle des Käufers ein neu erbautes Haus kauft). Handelt es sich um Verkäufe, die mit einem Entsparen verbunden sind (Rückverwandlung des Hauses in Konsumgüter), so kann bei vereinzelterm Auftreten damit gerechnet werden, daß an Stelle des Entsparers ein Sparer tritt, so daß sich, gesamtwirtschaftlich gesehen, kein Nachfragestoß bei Konsumgütern ergibt.

Aus den vorstehenden Überlegungen dürfte sich eindeutig ergeben, daß Wertsteigerungsgewinne volkswirtschaftlich nicht realisierbar sind,

sondern sozusagen einen rein rechnerischen „Überbau“ darstellen. Erhebt man Steuern auf nicht-realisierte Gewinne, so ist es unzulässig, den Steuerbelasteten auf die Möglichkeit der „Realisierung“ über eine Kreditnahme und entsprechend der Steuerzahlung mit Hilfe von Kredit zu verweisen. Ein einzelner kann dies zwar tun und gelegentlich wird auch ohne eine solche Aufforderung der Fall vorkommen, daß ein Hauseigentümer sich verschuldet und dabei mit der Deckung durch die eingetretene Wertsteigerung rechnet, würde jedoch die Masse der Beteiligten so verfahren, so würde die kreditfinanzierte Steuerzahlung und noch mehr die mit Hilfe des Kredits bewirkte „Realisierung“ zu einer Überforderung der Wirtschaft führen, die sich in einer Inflationierung niederschlagen würde². Entfällt aber so die kreditfinanzierte Steuerzah-

² Mit Recht weist W. Albers darauf hin (s. W. Albers, Die Einkommensbesteuerung in Frankreich seit dem Ersten Weltkrieg. Eine Analyse ihrer wirtschaftlichen, sozialen und administrativen Probleme. Kieler Studien, Bd. 42, Kiel 1957, S. 78), daß Wertpapiere und Grundstücke zum Kurs- bzw. Marktwert beliehen werden können, der weit über den Anschaffungskosten liegen kann, wenn er aber im weiteren ausführt (a.a.O., S. 78 f.): „Die Begriffe ‚realisierte‘ und ‚nichtrealisierte Gewinne‘ verführen dazu, die ersten mit ‚realen‘ und die zweiten mit ‚fiktiven‘ Gewinnen gleichzusetzen. Wie die obigen Beispiele zeigen, können ‚nichtrealisierte‘ Gewinne aber genau so ‚real‘ sein wie ‚realisierte‘; denn die Gläubiger würden keine fiktiven Werte als Sicherheiten für ihre Ausleihungen annehmen.“ und: „Die Begriffe ‚realisiert‘ und ‚nichtrealisiert‘ beinhalten eine Unterscheidung, die nur auf äußerlich formalen Kriterien und Buchführungsregeln beruhen. Sie sollten deshalb für den Einkommensbegriff keine Rolle spielen“, so übersieht er den von uns herausgearbeiteten Tatbestand, daß volkswirtschaftlich Wertsteigerungen nicht zu disponiblen Einkommen gemacht werden können ohne eine Inflationierung der Wirtschaft. Albers hat mit seiner Argumentation auch Neumark beeindruckt, der nunmehr der Ansicht zuneigt, „daß solche Einkünfte (aus Wertzuwächsen, H. H.) prinzipiell als ordentliche Einkommenselemente anzusehen sind“ (s. F. Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 136 und zur zuletzt geäußerten gegenteiligen Meinung: F. Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 42) und (Grundsätze, S. 338 f.) eine Besteuerung des Bodenwertzuwachses fordert. Die, soweit wir sehen, bisher nirgends aufgeworfene und auch vom Verf. übersehene (s. H. Haller, Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 60 ff.) Frage, ob Wertsteigerungen, die in der Masse der Fälle (volkswirtschaftlich) nicht zu disponiblen Einkommen gemacht werden können, es sei denn, man nimmt eine Inflationierung in Kauf, steuerlich als Einkommenselemente behandelt werden können, genauso wie aus laufender Produktionstätigkeit stammende Entgelte, ist u. E. zu verneinen. Vermögenszuwächse, die aus Schenkungen oder Erbschaften stammen und sporadisch auftreten, können zu disponiblen Einkommen gemacht und daher auch wie sonstige Einkommen

lung für den Normalfall, so kommt es eben letztlich doch darauf hinaus, daß durch eine Steuer auf Wertsteigerungsgewinne das laufende Einkommen zusätzlich reduziert wird. Das bedeutet, daß die Argumentation des Steuerpflichtigen, er werde zusätzlich belastet wegen einer rein rechnerischen Wertsteigerung, die für ihn ohne Bedeutung bleibe, nicht zu entkräften ist.

Fragen wir nun noch einmal: Ist denn nun gar kein besonderes „Leistungsfähigkeitspotential“ des Hauseigentümers mit steigendem rechnerischem Wert seines Hauses gegeben, das eine Steuerbelastung auch bei Nicht-Realisierung der Wertsteigerung rechtfertigen könnte? In einer Hinsicht besitzt er einen Vorteil gegenüber anderen Vermögensbesitzern, auch wenn er nie daran denkt, sich von seinem Hausbesitz zu trennen: Der Hauseigentümer ist besser abgesichert gegen evtl. auftretende Notfälle (Krankheit, Verlust der Arbeitsfähigkeit usw.). Sollte das Eintreten einer Notlage ihn dazu zwingen, auf sein Vermögen zurückzugreifen, so kann er einen Kredit nehmen, ohne seinen ursprünglichen Vermögensstand zu verringern. Er wird den Kredit auch leichter erhalten als ein Vermögensbesitzer, dessen Vermögen nicht im Wert gestiegen ist. Schließlich kann er sein Vermögen auch günstiger veräußern als ein anderer, falls die Notlage ihn so weit treibt. Ob die zusätzliche Sicherheit, die ihm die Wertsteigerung bietet (Sicherheit hat er ja auch schon aus dem Vermögen ohne Wertsteigerung), so veranschlagt werden kann bei der Steuerbelastung, daß die rechnerische Wertsteigerung wie ein Einkommenszufluß gewertet wird und der Einkommensbesteuerung mit (oder einer besonderen Steuer) unterliegt, muß doch füglich bezweifelt werden. Eine angemessenere Form der Berücksichtigung dieser zusätzlichen Sicherung im Rahmen der Besteuerung dürfte sich bei der Vermögensteuer ergeben, die ja vielfach mit der besonderen Sicherung, die das Vermögen gegen Notfälle der beschriebenen Art bietet, begründet wird. Für die Zwecke der Vermögensbesteuerung kann die rechnerische Wertsteigerung berücksichtigt werden, denn sie ist ein Indikator erhöhter Sicherheit. Gegen die sich hier ergebende zusätzliche Steuerbelastung kann der Vermögensbesitzer, dessen Vermögenswert rechnerisch ansteigt, kaum stichhaltige Einwendungen machen. Diese Art der Berücksichtigung der Wertsteigerung ist völlig verschieden von der Zurechnung nicht-realisierter Gewinne beim Einkommen mit entsprechender einkommensteuerlicher Belastung, die der Vermögenseigentümer mit

zur Steuer herangezogen werden, bei massenhaft auftretenden Wertsteigerungsgewinnen ist dies nicht der Fall.

Recht zurückweisen kann mit der Begründung, er habe kein Einkommen realisiert und gedenke auch keines zu realisieren, sofern ihn nicht eine Notlage dazu zwingt, er wolle sich nicht „reichrechnen“ lassen. Reicher ist er — als Einzelner — wenn die Notlage eintritt und eine Beleihung oder ein Verkauf notwendig wird. Bis dahin ist er es nur auf dem Papier, was aber bedeutet, daß er ein entsprechend größeres Not-Potential hat. Dies aber kann im Rahmen der Vermögensteuer berücksichtigt werden.

2. Verallgemeinerung der Problemstellung

Die Feststellung, daß Wertsteigerungsgewinne volkswirtschaftlich nicht realisierbar sind, sondern nur sporadisch, im Einzelfall, zu Geldeinkommen gemacht werden können, trifft natürlich nicht nur für den bisher betrachteten Fall der Wohnhäuser zu, sondern generell. Für alle, aus welchen Gründen auch immer, im Wert (am Preisniveau der „Normalgüter“ gemessen) steigenden Güter gilt, daß die für die Volkswirtschaft berechnete Wertsteigerung³, die innerhalb dieser Volkswirtschaft gar nicht realisiert werden kann, wenn es nicht zu einer Inflation kommen soll, einen rein rechnerischen „Überbau“ darstellt⁴.

Wir haben bisher den Boden, auf dem die Wohnhäuser stehen, absichtlich unberücksichtigt gelassen, um die Wertsteigerung bei Gütern, deren Produktionskosten auch bei stabilem Preisniveau steigen, in Reinheit vorzuführen. Nehmen wir jetzt den Boden in die Betrachtung herein, so ist ergänzend zu sagen, daß, obwohl Bauland (begrenzt) produzierbar ist, die Bodenwerte bei den bebauten Grundstücken im allgemeinen steigen, aber im wesentlichen nicht wegen erhöhter Produktions- (Erschließungs)kosten, sondern weil es sich — bei gegebener Siedlungs- und Verkehrsstruktur — um Lagen überdurchschnittlicher Quali-

³ In einer Volksvermögensrechnung können die gestiegenen Werte selbstverständlich berücksichtigt werden.

⁴ Eine Realisierung in großem Stil wäre nur im internationalen Rahmen möglich. So könnte man sich z. B. vorstellen, daß Italien auf den Gedanken käme, seine unermesslichen Kunstschätze, die im Laufe der Jahrhunderte eine Wertsteigerung erfahren haben, die gar nicht abschätzbar ist, an die USA und andere reiche Länder zu verkaufen. Italien würde dabei so viel an laufend produzierten Gütern aus dem Ausland erhalten, daß seine Bevölkerung vermutlich für Jahrzehnte eine blendende Versorgung hätte und auch in der Lage wäre, sich mit einer industriellen Ausstattung bester Qualität zu versehen.

tät handelt, die nicht vermehrbar sind. Es kommt also jetzt das Seltenheitsmoment ins Spiel, das bei allen begehrten, nicht in gleicher Qualität vermehrbaren Gütern Ursache der Wertsteigerung ist (erwähnt seien als weitere Beispiele künstlerisch hochwertige Bilder und in wenigen Exemplaren erhaltene Briefmarken). Die Problematik der Wertsteigerungsgewinne und ihrer Besteuerung ist hier genau dieselbe wie bei den (laufend in unveränderter Qualität produzierbaren) Wohnhäusern. Die Wertsteigerung kann hier zwar nicht an den gestiegenen Produktionskosten abgelesen werden, aber sie ist doch einigermaßen erschließbar aus Verkaufsfällen vergleichbarer Objekte. Werden nun alle vorhandenen Objekte entsprechend hochgerechnet, so kommt man wieder zu einem „rechnerischen Überbau“, der um so höher wird, je mehr der Wohlstand steigt und je mehr entsprechend (auch bei unveränderten Präferenzen) für die jeweils verkauften Objekte bezahlt wird. (Bei — evtl. modebedingt — steigender Präferenz nach solchen Gütern sind die Verkaufserlöse und die hochzurechnenden Werte natürlich noch höher.)

Betrachten wir kurz die Knappheitskomponente bei bebautem Grund und Boden. Zu der Wertsteigerung der Wohnhäuser kommt die knappheitsbedingte Wertsteigerung des Bodens hinzu. Die gesamte Wertsteigerung beim einzelnen Objekt ist also entsprechend höher. Wer nun auf Grund seiner Präferenzen nicht verkaufen will, kann im Hinblick auf die zusätzliche Wertsteigerung beim Boden genauso gegen die Berechtigung einer Steuer auf den Wertsteigerungsgewinn argumentieren wie derjenige, der ohne Kauf des Bodens gebaut hat. Wiederum kann er sagen, diese weitere Wertsteigerung sei für ihn irrelevant, da er nicht verkaufen wolle und daher auch nichts realisiere. Als zusätzliches Argument kann er noch anführen, die spezielle Wertsteigerungskomponente beim Boden könne nicht mit Hilfe eines einigermaßen objektiven Indikators abgeschätzt werden (wie dies bei den Häusern der Fall ist, für deren laufende Bewertung der Baukostenindex zur Verfügung steht, der brauchbar sein dürfte, sofern die Häuser mit neu produzierten vergleichbar sind und keine nicht reproduzierbaren Sonderqualitäten — Stiloriginalität u. a. — aufweisen), sondern sei vielfach nur mehr oder weniger willkürlich zu bestimmen, weil es keine echten Vergleichsfälle gebe. Nur der tatsächliche Verkauf, an den jedoch gar nicht gedacht werde, würde erkennen lassen, in welchem Ausmaß eine Bodenwertsteigerung aufgetreten sei. Wir berühren hier die Schwierigkeiten einer „angemessenen“ Wertermittlung, denen wir im Rahmen dieser grundsätzlichen Betrachtung nicht weiter nachgehen wollen.

Außer der anders gearteten Ursache für die Wertsteigerung und, im Zusammenhang damit, den größeren Schwierigkeiten, die sich bei der Ermittlung ihres Umfangs ergeben, liegt im Hinblick auf die Boden-Komponente nicht-realisierte Wertsteigerungen bei bebauten Grundstücken nichts Neues vor. Bei Nicht-Verkauf kann der entsprechende Wertsteigerungsgewinn auch nur „scheinrealisiert“ werden durch Kreditaufnahme, und es stellt sich dabei die ganze oben betrachtete Problematik ein. Würden Wohnhäuser keiner Kostensteigerung unterliegen, so wäre die Wertsteigerung und die entsprechende „Hochrechnung“ ganz auf die Verknappungs-Komponente beim Boden zurückzuführen und der Fall unterschiede sich nicht von „Verknappungs-Wertsteigerungen“ bei anderen, nicht in gleicher Qualität neu produzierbaren Gütern, die am Rande doch auch noch mit einigen Bemerkungen berücksichtigt werden sollen.

Es gibt sicher Fälle, in denen Verknappungs-Wertsteigerungen bei Gemälden, antiken Möbeln, antiken Teppichen und ähnlichen Objekten auftreten, die weit über die üblichen Boden-Wertsteigerungen bei bebauten Grundstücken hinausgehen. Erfassbar dürften sie jedoch kaum jemals werden, weil sie sich in der privaten Haushaltssphäre ergeben, in die eine Behörde kaum einzudringen vermag. Solange die Besitzer solcher Objekte auf Grund ihrer Präferenzen an ihrem Eigentum festhalten, können sie genauso wie die Hauseigentümer sagen, die Wertsteigerungen seien für sie irrelevant, da ein Verkauf für sie nicht in Betracht komme; sie seien nur an dem betreffenden Objekt und seiner Nutzung interessiert und kümmern sich nicht darum, was andere bei einem Verkauf zahlen würden. Würde man hier nicht-realisierte Wertsteigerungsgewinne besteuern wollen, so gelten alle Einwände, die wir oben dargelegt haben. Nun kann aber die allgemeine Präferenz nach solchen Objekten, insbesondere in wohlhabenden und entsprechend zahlungskräftigen Kreisen, derart ansteigen, daß die Wertsteigerung eine exorbitante Höhe erreicht. Manche Besitzer werden nun feststellen, daß ihre Präferenz nicht mehr stark genug ist, um den Kaufgeboten standzuhalten, und es kommt zum Verkauf. Damit tritt ein realisierter Wertsteigerungsgewinn auf, der, sofern erfassbar, für die Besteuerung herangezogen werden sollte. Solange dieser Punkt nicht erreicht ist, erschiene es wiederum angemessen, die gestiegenen Werte im Rahmen der Vermögensbesteuerung zu berücksichtigen aus den oben dargelegten Gründen. Doch auch diese Einbeziehung wird in sehr vielen Fällen scheitern, auch wenn eine Deklarationspflicht besteht: Viele Objekte werden nicht deklariert werden, und zum anderen werden fachkundige Schätzungen der

eingetretenen Wertsteigerungen nicht vorgenommen werden können, was nicht näher erläutert zu werden braucht. Der ganze Bereich solcher Gegenstände wird also für die Besteuerung praktisch mehr oder weniger irrelevant bleiben.

Betrachten wir das ganze Problem der nicht-realisierten Wertsteigerungen und ihrer steuerlichen Behandlung noch einmal von ganz allgemeiner Warte aus. Unsere Feststellung, die rein rechnerisch ermittelten Wertsteigerungsgewinne führten zu einer reinen Hochrechnung, zu einem „rechnerischen Überbau“, eine einkommensmäßige Realisierung dieser Wertmasse sei volkswirtschaftlich gar nicht möglich, lediglich in Einzelfällen könne es zu einer solchen Realisierung kommen, tangiert das sog. Reinvermögenszugangsprinzip, das heute für die Einkommensermittlung im Rahmen der Besteuerung weitgehend als verbindlich betrachtet wird, ganz entscheidend.

Nicht in Frage gestellt wird die Gültigkeit des Reinvermögenszugangsprinzips insofern, als dieses Prinzip zugrundegelegt werden muß bei der Ermittlung unternehmerischer Einkommen. Unternehmergewinne können korrekt nur durch Vermögensvergleich festgestellt werden, weil außer den Entnahmen (Ausschüttungen) zwangsläufig (in der Regel positive) Vermögensveränderungen auftreten. Soweit die ermittelten Vermögensänderungen (Vermögenserhöhungen, die wir als Normalfall im weiteren unterstellen wollen) weder durch Preis- oder Ertragsänderungen noch durch zufallsbedingte Veränderungen der realen Bestände verursacht sind, ist alles in Ordnung. Sie resultieren dann aus akkumulierten Nettoerträgen, die sich in der betreffenden Einkommensperiode aus der Geschäftstätigkeit ergeben haben. Werden Wertsteigerungen beim vorhandenen Vermögen und zufallsbedingte Bestandserhöhung mitgerechnet, so werden Werte ausgewiesen und zum Einkommen gerechnet, die in der Regel volkswirtschaftlich nicht realisierbar sind. Die Realisierung durch Verkauf ist nur im Einzelfall möglich und schlägt sich dann in einem zusätzlichen Geldbestand nieder, und eine „Scheinrealisierung“ vermittelt Kreditnahme ist auch nur sporadisch möglich, wenn keine Inflationstendenz entstehen soll.

Die Problematik soll noch einmal dargelegt werden, und zwar an dem dritten möglichen Wertsteigerungsfall (bisher haben wir die Wertsteigerung durch Kostenerhöhung und diejenige durch Verknappung berücksichtigt), der dann auftritt — eben wurde dieser Fall auch schon angedeutet —, wenn neue natürliche Produktionsquellen aufgefunden werden, was gänzlich zufällig eintreten oder mit vorausgegangenen Bemü-

hungen und entsprechenden Aufwendungen verbunden sein kann, wobei aber das Fündigwerden nach wie vor Glückssache ist. Bei einem einmaligen, in einer Periode auswertbaren Fund ergibt sich kein besonderes Problem. Hier entsteht ein entsprechender Zuwachs beim Periodeneinkommen. Handelt es sich jedoch um ein für längere (lange) Zeit ausbeutbares Vorkommen (etwa um eine Ölquelle), so ergibt sich erstens ein entsprechend erhöhtes Periodeneinkommen für jede Ausbeutungsperiode und zweitens wird ein Wert kreiert für die erschlossene Quelle als solcher. Wird die Quelle verkauft, so wird der kapitalisierte Wert des gesamten Einkommenspotentials entgolten und die verkaufende Unternehmung weist einen entsprechend erhöhten Periodengewinn aus, der zu versteuern ist. Erzielt nun der Käufer seine Periodengewinne aus der Ausbeutung, so muß er diese ebenfalls versteuern, er kann aber dabei parallel zur Ausschöpfung Abschreibungen auf die Anschaffungskosten vornehmen, der von der verkaufenden Unternehmung versteuerte Betrag wird also herausgerechnet (es bleibt allerdings eine Zinsdifferenz), so daß es zu keiner Doppelbesteuerung kommt, wie es ohne die Abschreibung der Fall wäre. Die bei der verkaufenden Unternehmung vorgenommene Besteuerung stellt eine vorweggenommene Besteuerung dar, weil ja die Erträge der Quelle, die echtes Einkommen aus laufender Produktion darstellen, erst später auftreten.

Behält die fündig gewordene Unternehmung die Quelle und beutet sie selbst aus, so ergibt sich die Frage, ob man bei der Besteuerung ebenso verfahren soll wie im Falle des Verkaufs, also den kapitalisierten Wert der Quelle zum Periodeneinkommen der Fundperiode rechnen und für die Zeit der Ausbeutung entsprechende Periodenabschreibungen zulassen sollte. Sicher ist, daß ein doppelter steuerlicher Zugriff, einmal bei der Entstehung des Quellenwertes und zum andern bei den aus der Quellenausbeutung entstehenden Einkommen, nicht vertretbar wäre. Wird die Besteuerung an den Quellenwert geknüpft, so kommt es unnötigerweise zu einer vorweggenommenen Besteuerung. Angemessener erscheint eine Besteuerung der laufenden Periodenerträge der Quelle, also parallel zu der Entstehung von echten Einkommen aus der jeweiligen Produktion. Der Steuerzugriff beim Entstehen des Quellenwertes führt zu einer Besteuerung eines nicht-realisierten und volkswirtschaftlich auch nicht realisierbaren Gewinns. Er kann, wie wir wissen, nicht gerechtfertigt werden mit dem Hinweis auf eine Realisierungsmöglichkeit mittels Kreditnahme. Bei den Verkaufsfällen ist eine andere Besteuerung nicht möglich und die Tatsache, daß die Besteuerung vorgezogen wird, wird sich,

auch wenn die Steuer mit Kredit bezahlt wird, volkswirtschaftlich kaum bemerkbar machen, da die Zahl der Fälle relativ klein sein wird. Wird dagegen generell bei der Entdeckung neuer Produktionsvorkommen die vorweggenommene Besteuerung praktiziert, also auch in den Fällen der Selbstnutzung, so würden sich die Konsequenzen ergeben, die wir oben eingehend dargelegt haben. Würde es zu einer allgemeinen Kreditfinanzierung der vorweggenommenen Steuer kommen, so wäre eine inflationistische Tendenz die Folge. Fazit: Man sollte die Entstehung des Quellenwertes nicht als Einkommen rechnen, sondern sich bei der Besteuerung an die Periodeneinkommen halten.

Dem Fall eines Wertsteigerungsgewinns durch Entdeckung neuer natürlicher Produktionsquellen verwandt ist derjenige, in dem Produktionsvermögen(-steile) infolge gestiegener Erträge (die ihrerseits auf technische Vorteile, hervorragendes Management u. a. zurückzuführen sind) mit einem höheren Wert kapitalisiert werden können. Hier handelt es sich nicht um erwartete Erträge auf Zeit, sondern um Dauererträge. Wiederum ist zu fragen, ob im Sinne einer ganz extensiv interpretierten Reinvermögenszugangstheorie der durch Kapitalisierung der künftig erwarteten höheren Erträge errechnete Wertsteigerungsgewinn bei der Besteuerung miterfaßt werden sollte. Hierzu ist zunächst zu sagen, daß solche Ertragserwartungen eine beträchtliche Unsicherheitskomponente enthalten. Aber auch wenn die höheren Erträge für die Zukunft mit absoluter Sicherheit erwartet werden könnten, würde die Einbeziehung der Wertsteigerungsgewinne in die Besteuerung zu der Konsequenz führen, daß auf eine steuerliche Belastung der später auftretenden Mehrerträge verzichtet werden müßte, d. h. der Wertsteigerungsgewinn müßte durch entsprechende Abschreibungen wieder abgetragen werden. Anderenfalls käme es zu einer Doppelbelastung, die in keiner Weise gerechtfertigt werden kann. Die Besteuerung der berechneten Wertsteigerungsgewinne würde eine vorgezogene Besteuerung darstellen wie im vorhin betrachteten „Entdeckungsfall“. Gegen eine solche Besteuerung sind wiederum die oben aufgeführten Einwände vorzubringen. Die höheren Erträge sind im Zeitpunkt der Besteuerung noch nicht realisiert und sie sind volkswirtschaftlich auch nicht realisierbar. Die einzig angemessene Methode der Besteuerung dürfte darin bestehen, daß nur die tatsächlich auftretenden erhöhten Periodenerträge als Einkommen besteuert werden, nicht dagegen die berechneten Wertsteigerungen.

Die früher betrachteten Fälle von Wertsteigerungen, die auf einen Anstieg der Anschaffungskosten oder auf Verknappungserscheinungen

zurückzuführen sind und die selbstverständlich auch bei unternehmerisch genutztem Vermögen auftreten (Fabrikgebäude, Grundstücke), lassen sich zwanglos hier einreihen. In aller Regel wird — zumindest längerfristig — jede Wertsteigerung dieser Art zu einer entsprechenden Erhöhung der Erträge führen, so daß die neuen Ertragswerte den anders ermittelten höheren Werten in etwa entsprechen. Würden die Wertsteigerungsgewinne und die höheren Erträge besteuert, so ergäbe sich eine nicht zu rechtfertigende Doppelbesteuerung.

Wir kommen zu dem Schluß, daß es richtig erscheint, bei all diesen Werterhöhungen nur die erhöhten Erträge der Besteuerung zu unterwerfen, wie es bereits geschieht, und auf eine besondere Besteuerung nicht-realisierten Wertzuwächse zu verzichten. Nur im Falle der Realisierung, d. h. der echten sofortigen Umwandlung in Geldeinkommen, sollte die Besteuerung zugreifen. Doch auch dabei sind noch Vorbehalte zu machen, wie wir weiter unten sehen werden. Alles, was für Wertsteigerungsgewinne zu sagen ist, gilt auch für Wertminderungsverluste. In Analogie zu dem früher Ausgeführten muß aber nun noch ergänzend hinzugefügt werden, daß für die Zwecke der Vermögensbesteuerung Bilanzen verwendet werden sollten, die sowohl die Wertsteigerungsgewinne der verschiedenen Kategorien wie auch die Verluste durch Wertminderungen ausweisen sollten, weil nur so das „Umwandlungspotential“ in Geld zur Grundlage der Besteuerung gemacht wird, das für diesen Zweck der richtige Maßstab ist auch für Unternehmungsvermögen, weil es den „Sicherungsaspekt“ mitberücksichtigt. Das Reinvermögenszugangsprinzip erweist sich nur in einer relativ engen Interpretation als haltbar.

Nach dieser Ausweitung der Problemstellung ins Allgemeine, die uns wichtige Aufschlüsse gab über die adäquat erscheinende Behandlung von Wertsteigerungsgewinnen bei Unternehmungsvermögen, wollen wir wieder zu unserem eigentlichen Problem der Besteuerung von Wertsteigerungsgewinnen bei bebautem Grund und Boden zurückkehren. Außer Betracht gelassen haben wir bisher die Wohnhäuser, die nicht von den Eigentümern selbst genutzt, sondern vermietet werden. Nach den zwischengeschalteten Erwägungen zur einschlägigen Problematik bei Unternehmungsvermögen fällt es uns nicht schwer, nun auch für die vermieteten Wohnhäuser (Wohnungen) zu einem Urteil zu kommen, handelt es sich doch beim Vermieten von Wohnraum um eine sehr spezielle und einfache unternehmerische Tätigkeit. Nach allem, was ausgeführt wurde, kann sogleich gesagt werden, daß, obwohl hier bei den Eigentümern

keine Präferenz in dem Sinne vorliegt, daß sie den in ihrem Eigentum befindlichen Wohnraum selbst nutzen wollen, kein neues Moment auftritt, das Anlaß gäbe für eine andersartige Beurteilung der Besteuerung nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne als im Fall der Eigenheimbesitzer.

Schlägt sich die Wertsteigerung bei Wohnhäusern (und zusätzlich des Bodens) nieder in entsprechend höheren Mieten, was bei Marktmieten (allerdings mit einer gewissen Verzögerung) erwartet werden kann⁵, so kann der erhöhte laufende Ertrag als Frucht der Wertsteigerung bei der normalen Einkommensbesteuerung erfaßt und belastet werden. (Hätte der Hausbesitzer in unserer Modellbetrachtung sein Haus zum Zwecke der Vermietung gebaut, so betrüge die angepaßte Miete am Ende des Jahres $x + 19 \text{ DM } 10\,000,-$, wie wir sie für die Berücksichtigung des Wertes der Eigennutzung angesetzt haben. Diesen Mietertrag müßte er versteuern.) Solange der vermietende Hauseigentümer sein Haus nicht verkauft, kann er genau so gut wie der sein Haus selbst Bewohnende sagen, ein nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinn sei für ihn irrelevant, da er nicht beabsichtige, das Haus abzustoßen, nur bei einem Verkauf sei die Angelegenheit anders zu betrachten. Auf seine Präferenz für Hauseigentum kann er allerdings nicht mit der gleichen Berechtigung hinweisen wie der sein Haus selbst Nutzende. Doch wir brauchen auf die Präferenz gar nicht mehr zurückzugreifen, da wir inzwischen andere Argumente erarbeitet haben, die uns instandsetzen, die Berechtigung oder Nicht-Berechtigung einer Wertzuwachssteuer zu beurteilen.

Worin besteht der Vorteil eines Wohnhauseigentümers gegenüber einem Vermögenseigentümer, der genau gleich viel gespart hat, dessen Vermögen die Wertsteigerung aber nicht mitgemacht hat, also gegenüber unserer Vergleichsperson von früher? Nun, einmal darin, daß er einen höheren laufenden Ertrag aus seinem Vermögen zieht (in unserem Zahlenbeispiel den doppelten) und zum anderen darin, daß er das Vermögen zu einem höheren Preis verkaufen kann (zum doppelten in unserem Modellbeispiel). Realisieren kann er den höheren Wert im echten Sinn nur durch Verkauf, man kann ihn nicht auf eine Scheinrealisierung verweisen. Belegt man die jährliche Wertsteigerung mit einer Steuer und bezieht man außerdem die zusätzlichen Mieterträge in die Besteuerung ein, so belastet man die gleichen Wertzuwächse doppelt, einmal in kapitalisierter Form und einmal so, wie sie sich im laufenden Perioden-

⁵ Sind die Mieten gestoppt oder in anderer Weise durch administrative Vorschriften „gebunden“, so gilt dies natürlich nicht.

einkommen niederschlagen. Dies erscheint, wie wir oben dargelegt haben, nicht gerechtfertigt. Angemessen erscheint es jedoch, was ebenfalls oben begründet wurde, die höheren Vermögenswerte im Rahmen der Vermögensbesteuerung zu berücksichtigen⁶. Die laufenden Vermögenswertsteigerungen stellen kein disponibles Einkommen dar und könnten nur auf inflationistischem Wege in ein solches verwandelt werden. Dies nahezu legen sollte sich der Staat hüten. Erst wenn verkauft wird, wird disponibles Einkommen in vertretbarer Weise, d. h. ohne inflationistische Wirkung geschaffen. Verkäufe stellen jedoch Einzelercheinungen dar und haben als Hintergrund in der Regel einen Vermögenstausch und nur in seltenen Ausnahmefällen die Umwandlung in Konsumgüter.

⁶ Die Doppelbelastung, von der hier die Rede ist, scheint auf den ersten Blick von gleicher Natur zu sein wie die „Doppelbelastung“ der gesparten Einkommensteile im Rahmen der Einkommensbesteuerung, die daraus resultiert, daß das der Vermögensbildung zugeführte Einkommen in die Besteuerung einbezogen wird und später die Vermögenserträge ebenfalls besteuert werden (der Vermögenszugang wird als Einkommen besteuert und ebenso die Früchte aus dem zusätzlichen Vermögen). Bei näherem Zusehen stellt sich jedoch ein gravierender Unterschied heraus. Bei der Ersparnisbildung wird auf Grund freier, präferenzgemäßer Entscheidung disponibles Einkommen in Vermögen verwandelt, von dem man weiß, daß es Erträge bringen wird, die der Einkommensbesteuerung unterliegen. Man strebt dabei eine optimale Bedürfnisbefriedigung an, so daß von einer Verwendung des gesparten Einkommens für die Bedürfnisbefriedigung im weiteren Sinn gesprochen werden kann, womit die Einbeziehung der Ersparnis in die Besteuerung zu recht besteht. Eine Vermögensbildung auf Grund einer Wertsteigerung wird von außen her bewirkt, eine Einflußnahme des Begünstigten durch entsprechende Disposition ist ausgeschlossen, sofern kein Verkauf erfolgt. Es entsteht kein disponibles Einkommen, das nun zum Teil oder ganz gespart werden kann wie im Fall gesparten laufenden Einkommens. Von beliebiger Disposition könnte man nur sprechen, wenn gesamtwirtschaftlich eine „Realisierung“ möglich wäre. Der ohne gesamtwirtschaftliche Gefahren nur gelegentlich mögliche Fall einer „Scheinrealisierung“ mittels Kreditnahme kann nicht herangezogen werden, um das Vorliegen einer generellen Dispositionsmöglichkeit zu beweisen. Man mag einwenden, wenn eine Vermögensbildung durch Konsumverzicht besteuert werde, so sei eine Belastung erst recht angemessen, wenn einem der Vermögenszugang „zugeschwemmt“ werde. Man vergißt dabei aber, daß der Vermögenszugang nie Einkommen war und nur im Ausnahmefall Einkommen werden kann. Die effektive Positionsverbesserung des Eigentümers durch den (rechnerischen) Vermögenszuwachs besteht erstens in dem höheren Vermögensertrag und zweitens in dem höheren „Sicherheitspotential“. Werden beide Tatbestände zur Besteuerung herangezogen, dann ist dem durch die Wertsteigerung bewirkten erhöhten „Bedürfnisbefriedigungspotential“ voll Rechnung getragen. Will man diese beiden Vorteile nicht entstehen lassen, so muß zu Abschöpfungsmaßnahmen gegriffen werden, von denen noch die Rede sein wird.

Damit stoßen wir aber auf ein weiteres Problem, das wir bisher vernachlässigt haben. Tritt wirklich eine Realisierung von Wertsteigerungsgewinnen auf, wenn durch Verkauf eines Wohnhauses eine Vermögensanlage in eine andere umgewandelt wird? Handelt es sich um den Fall, in dem ein Wohnhaus verkauft und ein anderes mit dem Erlös gekauft wird, so kann man sagen, es ergebe sich aus dem Verkaufserlös kein wirklich disponibles Einkommen, sofern der Betrag wieder voll angelegt wird. Dieser Fall wird ziemlich häufig auftreten bei einem Wechsel des Arbeits- und Wohnorts, ferner dann, wenn man seine Wohnungsansprüche steigert und ein größeres und komfortableres Haus erwerben möchte. Es wird nur äußerst selten auftreten bei Mietobjekten. Wenn solche verkauft werden, so wird in der Regel ein anderes Vermögensobjekt erworben. Disponibles, d. h. für die laufende Verwendung zur Verfügung stehendes Einkommen, so kann man sagen, entsteht nur in der Höhe, wie der Erlös nicht mehr für den Kauf von Vermögensobjekten verwendet wird.

Wird nun ein Haus in ein anderes von mindestens gleichem Wert umgewandelt, so bleibt der Tausch im Bereich der Wohnhäuser, beide Objekte sind der Wertsteigerung unterworfen, sie werden also im Verhältnis 1 : 1 gegeneinander getauscht. Wird ein Haus in sonstiges Vermögen verwandelt, das keine Wertsteigerung erfahren hat, so ist das Tauschverhältnis natürlich günstiger (in unserem Modellbeispiel nach 20 Jahren 2 : 1), doch gilt dies nicht ertragsmäßig, da das nicht im Wert gestiegene Vermögen im Ertrag entsprechend zurückgeblieben ist. Vom Ertragswert her gesehen ist also auch hier die Tauschrelation 1 : 1. Der Hausbesitzer hatte den Vorteil, daß bei ihm der Wert und parallel der Ertrag gestiegen sind, er kann sich ein ertragsmäßig gleiches, real (mengenmäßig) aber doppelt so großes Vermögen verschaffen. Abgesehen vom Fall des Eigenheimbesitzers, der nur das Wohnen im eigenen Haus im Auge hat und nichts anderes, wird natürlich mit der Entscheidung, die Vermögensbildung in Form des Hauserwerbs vorzunehmen, die erwartete Wert- und Ertragssteigerung aufs engste verbunden sein. Normalerweise wird für die Eigentümer von Miethäusern auch kein Anlaß bestehen, vom Hausbesitz zu anderen Vermögensanlageformen hinüberzuwechseln, weil eine mehr oder weniger kontinuierliche Wert- und Ertragserhöhung mit Sicherheit erwartet werden können.

Soweit kein disponibles Einkommen bei Verkäufen entsteht, also in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle, besteht kein Anlaß, den Wertsteigerungsgewinn der Steuerbelastung zu unterwerfen. Es wird ja

nur Vermögen gegen Vermögen mit gleichem Nutzungs- oder Ertragswert gegeneinander getauscht, das Erscheinen eines Geldbetrages stellt nur eine in der Regel sehr kurze Zwischenphase dar, die in der monetären Tauschwirtschaft sozusagen technisch bedingt ist. Werden die Vermögenserträge laufend in der richtigen Höhe besteuert, so kommt es zu einer angemessenen Belastung. Eine zusätzliche Besteuerung der kurzfristig auftretenden Gelderlöse würde erstens zu einer Doppelbelastung führen, wie beschrieben, und zweitens würde ein Teil der Vermögenssubstanz weggenommen, weil kein wertgleiches Objekt mehr gekauft werden könnte mit dem Erlös. Das würde zu der bekannten Folge führen, daß Verkäufe immer seltener würden wegen des zu erwartenden steuerlichen Aderlasses und daß so eine unerwünschte Immobilität entstünde.

Die Nicht-Besteuerung der Wertsteigerungsgewinne in Umwandlungsfällen steht vollkommen im Einklang mit dem Verzicht auf eine Besteuerung nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne. Man kann aber nicht sagen, wie es gewöhnlich geschieht, weil die nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne aus technischen Gründen (Schwierigkeiten bei der Wertermittlung) nicht mit einer Steuer belastet werden können, müsse man auch bei den Umwandlungsfällen auf eine Besteuerung verzichten — innerhalb bestimmter Bereiche —, vielmehr besteht das Ergebnis unserer Überlegung darin, daß eine Besteuerung nicht-realisierten Gewinne nicht angemessen erscheint und daß dann entsprechend auch bei den Umwandlungsfällen, die ja auch nicht zu einer Realisierung führen, die Besteuerung der Wertsteigerungsgewinne zu unterbleiben hat.

Unter Einbeziehung der „Umwandlungsfälle“ kommen wir also auf Grund unserer Überlegungen zu folgendem Ergebnis: Bei einem Vermögensverkauf ohne Neuanlage (Vermögensauflösung, Entsparen) ist eine echte Realisierung in Form eines tatsächlichen Einkommenszuflusses (Mehrerlös infolge der Wertsteigerung) gegeben, der das Kaufpotential für „Normalgüter“ erhöht und eine entsprechend höhere Bedürfnisbefriedigung ermöglicht. Eine volle Einbeziehung des zusätzlich auftretenden Einkommens in die Besteuerung erscheint angemessen. Wird mit dem gesamten Verkaufserlös anderes Vermögen erworben, so tritt zwar die Wertsteigerung im Verkaufserlös klar zutage, die Vermögensumwandlung selbst führt jedoch zu keinem Einkommenszufluß: Das in der Vergangenheit im Wert gestiegene Vermögen wird ja nur in ein anderes wertgleiches Vermögen umgewandelt. Wertgleichheit der Vermögen muß im Prinzip auch Gleichheit der Erträge aus den Vermögen bedeuten. Auch die Umwandlung von Hausvermögen in produktives oder Geldvermö-

gen erhält nur den durch die frühere Wertsteigerung vergrößerten Wert des Vermögens aufrecht, disponibles Einkommen entsteht hierbei nicht. Vom neu erworbenen Vermögen werden mindestens gleiche Erträge erwartet, sonst würde die Umwandlung nicht erfolgt sein. Eine Besteuerung anlässlich der Umwandlung erscheint nicht angemessen, obwohl bei dieser Gelegenheit der höhere Wert des Vermögens als in Geld in Erscheinung tretend evident wird⁷. Die Wertsteigerungen, die trotz stabilem allgemeinem Preisniveau infolge steigender Anschaffungskosten (Häuser) oder zunehmender Knappheit (zugehöriger Boden bestimmter Qualität) eintreten, sollten steuerlich ihren Niederschlag finden durch Erfassung der zusätzlichen Erträge bei der Einkommensbesteuerung und durch Berücksichtigung der gestiegenen Werte im Rahmen der Vermögensbesteuerung (Ansatz des vollen vermögensmäßigen „Sicherheitspotentials“)⁸. Dabei erscheint es angebracht, Selbstnutzer und Vermieter gleich zu behandeln. Eine Berufung auf spezielle Präferenzen kann bei einer solchen steuerlichen Behandlung nicht mehr ins Spiel gebracht werden: Auch der Selbstnutzer muß einräumen, daß sein Sicherheitspotential und der Geldwert seiner Eigennutzung steigen.

⁷ Gegen die hier vorgetragene These ist unter Hinweis auf unsere obigen Ausführungen im Zusammenhang mit der „Doppelbelastung“ im Rahmen der Einkommensteuer folgender Einwand möglich. Man kann sagen, der Verkaufserlös falle in Geld an, die Wertsteigerung werde also zu Einkommen und die Entscheidung zugunsten der neuen Vermögensanlage sei eine Sparentscheidung, so daß wie im Falle des Sparens aus laufenden Einkommen eine Besteuerung und damit eine „Doppelbelastung“ gerechtfertigt werden könne. Wenn man diesen Einwand für stichhaltig erachtet, wären Wertsteigerungsgewinne in „Umwandlungsfällen“ generell zu besteuern und man könnte nur Ausnahmen zulassen bei „unfreiwilligen“ Umwandlungen (z. B. anlässlich Versetzungen) oder im Interesse der Mobilität. Man kann aber dem Argument entgegenhalten, daß ein Aussteigen aus dem Vermögensbereich (Auflösung des Vermögens zugunsten des Konsums) nur im Einzelfall möglich ist (massenhaftes Entsparen würde zu einer Preissteigerung bei den Konsumgütern führen) und daß der Gelderlös als tauschtechnisches Vehikel betrachtet werden kann, das nicht zu entbehren ist, und dementsprechend nicht als echtes disponibles Einkommen. Völlig entkräften kann man das Argument hiermit nicht. U. E. ist es zu vertreten, Umwandlungsfälle als nicht-realisierte Fälle zu behandeln (auch ohne Rückgriff auf die Mobilitätszielsetzung), wenn die laufenden Markterträge und die Vermögen mit ihrem jeweiligen Marktwert besteuert werden.

⁸ Die technischen Probleme, die mit einer solchen steuerlichen Berücksichtigung der Wertsteigerungsgewinne verknüpft sind, sind vermutlich nicht einfacher als diejenigen, die durch eine Steuer auf diese Gewinne selbst aufgeworfen werden. In dieser grundsätzlichen Betrachtung können sie jedoch nicht erörtert werden.

Eine steuerliche Berücksichtigung der Wertsteigerungen in der dargelegten Weise bleibt natürlich insofern unbefriedigend, als bei Gebrauchsgütern mit steigendem Seltenheitswert, bei denen die Wertsteigerungen ja besonders hoch sein können, die Erfassung der zunehmenden Nutzungs-(Realertrags-)werte nicht erfolgen kann aus technischen Gründen und auch der Ansatz der potentiellen Verkaufswerte bei der Vermögensbesteuerung kaum gelingen dürfte. Auch echte Realisierungsfälle (Verkauf zu Gunsten des Konsums) werden kaum zu erfassen sein.

3. Methoden zur „Abschöpfung“ von Knappheitsgewinnen

Doch es gibt noch einen zweiten Punkt, der Unbehagen verursacht und den wir nun ins Auge fassen müssen. Die steigenden Werte der Wohnhäuser sind ja durch eine vorläufig nicht zu beseitigende technische Stagnation bei deren Bau, die auch bei inflationsfreier Wirtschaft zu einem Anstieg der Baukosten führt, bedingt, und die Wertsteigerungen der zugehörigen Grundstücke durch Verknappungserscheinungen, die sich in Zukunft noch verstärken. Diejenigen, die ihr Vermögen in Wohnhäusern anlegen, können also mit einem sozusagen eingebauten Wertsteigerungsfaktor rechnen, der die Vermögenswerte selbst und die Werte ihrer Erträge in die Höhe treibt. Ohne ihr Hinzutun wirkt der Faktor zu ihren Gunsten. Bei den übrigen Vermögen ist kein solcher Faktor wirksam, obwohl es hier natürlich auch Bereiche gibt, in denen Wertsteigerungen ohne Hinzutun der Eigentümer eintreten können, die recht erheblich sein können (Aktien). Es drängt sich nun die Frage auf, ob der automatische, ohne jedes Bemühen und Verdienst des Eigentümers erfolgende Anstieg der Ertragschance nicht doch Anlaß für einen weiteren steuerlichen Zugriff sein sollte. Der Ertragsanstieg, mit dem man mehr oder weniger fest rechnen kann, ist hier Folge der Wertsteigerung, während normalerweise die Wertsteigerung Folge des Ertragsanstiegs ist. Der Anstieg der Neubeschaffungskosten der Wohnhäuser läßt sich nicht verhindern und ebensowenig die Wertsteigerung knapper werdender Grundstücke, und als Folge werden die Erträge der Wohngrundstücke steigen. Möglicherweise bleiben die Mieterträge hinter denen zurück, (vielleicht sogar in beträchtlichem Ausmaße), die sich auf Grund des Neubeschaffungswertes eines Wohngrundstückes ergeben würden. Andererseits werden bei anderen Vermögensanlagen die Erträge und damit auch die Vermögenswerte im Zeitablauf auch wachsen, so daß der Abstand zwischen den auf Ertragsbasis berechneten Vermögenswerten der Wohnhäuser und den entsprechenden Werten anderer Vermögensobjekte sich verringert, ten-

denziell sind aber die Hauseigentümer im Vorteil, weil sie mit einer ziemlich stetigen Aufwärtsentwicklung rechnen können. Bei der Umwandlung von Hausvermögen in anderes ertragabwerfendes Vermögen wird sich dies zeigen: Der bisherige Hauseigentümer kann eine größere Menge realen Vermögens erwerben als ein anderer, der eine Vermögensumwandlung vornimmt.

Will man den zwangsläufig auftretenden Vorteil der Hauseigentümer als unverdient, da nicht auf einer wirtschaftlichen Leistung beruhend, beseitigen, so muß man zu Mitteln greifen, die aus dem Rahmen der üblichen Besteuerung herausfallen. Es dürfte hierfür zwei Methoden geben. Die eine besteht darin, daß der Staat die Wertsteigerung für sich beansprucht, aber nicht in Form einer Besteuerung der Wertzuwächse, sondern dadurch, daß er sich zum Eigentümer des zuwachsenden Wertes macht. Dies kann er in der Form tun, daß er im Umfang der Wertsteigerung eine Dauerschuld des Hauseigentümers an ihn entstehen läßt. Auf diese Weise hält er das Nettovermögen des Hauseigentümers auf den Stand, den es ohne Wertsteigerung hat. Verlangt er eine Verzinsung der Dauerschuld in Höhe der normalen Rendite, so behält der Hauseigentümer nur den Ertrag seines Vermögens ohne Wertsteigerung übrig. Der Zusatzertrag wird durch die Verzinsung abgeschöpft.

Die zweite Methode ist einfacher, führt aber zum gleichen Ergebnis. Sie besteht darin, daß der Ertragszuwachs, der mit der Wertsteigerung einhergeht, zu 100 % weggesteuert wird. Die Wertsteigerung kann sich so nicht in einem höheren Ertrag niederschlagen, was zur Folge hat, daß sie beim Verkauf auch nicht als entsprechend hoher Gelderlös in Erscheinung tritt.

Greifen wir nochmals kurz auf unser Zahlenbeispiel zurück, um an ihm die beiden Methoden zu demonstrieren. Wenn der Staat vom Jahre x an, sei es jährlich, sei es in mehrjährigen Abständen, den Wertzuwachs (von 5 % je Jahr) festgestellt und zur Grundlage einer entsprechenden Verschuldung des Hauseigentümers an ihn gemacht hätte, so hätte der Hauseigentümer am Ende des Jahres $x + 19$ ein Haus im Werte von DM 200 000,—, das mit einer Schuld gegenüber dem Staat in Höhe von DM 100 000,— belastet wäre. Das Nettovermögen des Hausbesitzers betrüge also DM 100 000,— und wäre damit gleich hoch wie dasjenige der Vergleichsperson, die keine Wertsteigerung ihres Vermögens zu verzeichnen hatte. Die laufende Verzinsung der Schuld hätte dazu geführt, daß der Vermögensertrag immer nur dem Nettovermögen (ohne Wertsteigerung) entsprochen hätte. (Im Jahre $x + 19$ stünde dem Brutto-

ertrag von DM 10 000,— eine Zinszahlung von DM 5 000,— gegenüber.) Der vermietende Hauseigentümer hätte einen reduzierten Geldertrag, der selbstnutzende Eigentümer hätte eine Zinszahlung zu leisten, ohne daß ihm ein Geldertrag zugeflossen wäre, und zwar zuletzt in Höhe des halben für steuerliche Zwecke zugerechneten Mietertrags. Bei der zweiten Methode hätte der Staat immer nur Mieterträge in der Höhe abgeschöpft, wie bei der ersten Zinsen zu zahlen gewesen wären, eine Verschuldung hätte er nicht eintreten lassen. Am Ende des Jahres $x + 19$ wäre also die Nettomiete auch DM 5 000,—, wobei der Selbstnutzer nicht nur diese DM 5 000,— steuerlich zugerechnet bekäme, sondern auch noch DM 5 000,— als voll abgeschöpften Mietertrag zu zahlen hätte. Würde das Haus verkauft, so wäre trotz des Hauswertes von DM 200 000,— nur ein Erlös von DM 100 000,— zu erzielen wegen der auf ihm ruhenden Abgabelast⁹.

Mit Hilfe beider Methoden würde die Wirkung des Wert- und Ertragssteigerungsfaktors ausgeschaltet, Werte und Erträge würden durch Abschöpfung auf das Normalmaß heruntergeschleust, d. h. man würde Wertsteigerungsgewinne erst gar nicht entstehen lassen. Dabei ergäbe sich weder die früher dargelegte Gefahr einer inflationistisch wirkenden Steuerzahlung, weil ja eine, gesamtwirtschaftlich gar nicht mögliche, „Gewinnrealisierung“ nicht provoziert würde, noch käme es zu einer doppelten Heranziehung der Wertsteigerung, einmal in Form der Wertsteigerungsgewinne und zum anderen durch Berücksichtigung der höheren Erträge bei der Besteuerung. Es würde nicht mehr mit unangemessenen Mitteln versucht, zusätzliche steuerliche Leistungsfähigkeit heranzuziehen bei der Besteuerung, vielmehr würde die Entstehung einer solchen von vornherein unterbunden: Der Staat würde in konsequenter Weise zwangsläufig auftretende Vorteile der Hauseigentümer im Interesse der Allgemeinheit für sich beanspruchen und damit neutralisieren.

Ob man meint, dem Staat hierzu ein Recht einräumen zu können, ist eine fundamentale politische Frage. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, in einer Marktwirtschaft mit freier Dispositionsmöglichkeit aller Beteiligten seien die Vorteile, die sich der einzelne auf Grund günstiger Disposition erwirbt, zu respektieren, beim steuerlichen Zugriff sei dann die zusätzliche Leistungsfähigkeit, die er sich verschafft, entsprechend zu berücksichtigen. Es ergäben sich dann für das Hauseigentum die auf-

⁹ Wollte man mit dieser Methode die gleiche Wirkung erzielen wie mit der „Verschuldungsmethode“, so müßte man die Abgabelast auf „Althäusern“ bestehen lassen und dürfte die Ablösung nur als Ausnahmefall zulassen.

gezeigten Konsequenzen. Man kann jedoch auch die Meinung vertreten, automatisch anfallende Verknappungsgewinne (auch bei den Wohnhäusern handelt es sich letztlich um solche, solange die Produktionstechnik beim Hausbau stagniert) sollten von der Allgemeinheit beansprucht werden und nicht dem einzelnen belassen, obwohl sie auf seine freie Disposition zurückzuführen sind¹⁰. Das hätte die eindeutige Konsequenz, daß sie voll abzuschöpfen wären, und zwar in allen Fällen, wo immer sie auftreten mögen. Daß dies praktisch nicht möglich ist, versteht sich von selbst. Man kann aber doch erwägen, ob nicht trotz der Ungerechtigkeiten, die sich dabei ergeben, in dem besonders wichtigen Bereich der Wohngrundstücke so verfahren werden sollte. Man müßte dann mit umfassenden Eingriffen der beschriebenen Art operieren und käme dabei um eine äußerst ungerecht wirkende Zäsur nicht herum, weil es unmöglich wäre, rückwirkend die bisher aufgetretenen Verknappungsgewinne zu erfassen und abzuschöpfen. Auf seine Präferenzen kann sich natürlich niemand berufen, wenn es um die volle Abschöpfung der Verknappungsgewinne geht. Wenn die Präferenzen auf ein Objekt gerichtet sind, das infolge seiner Sonderstellung einen solchen Gewinn abwirft, so kann es keine Schonung geben. Nur wird jeder Eigenheimbewohner sicherlich auf die Besitzer von Kunstgegenständen und ähnlicher Objekte hinweisen. Beträchtliche Schwierigkeiten werden sich ergeben aus der Tatsache, daß heute die Wirtschaften ja nicht inflationsfrei wachsen. Wir haben die „Inflationsverschleierung“ bisher bewußt aus unserer Betrachtung eliminiert, um die Knappheitsgewinne in Reinheit ins Blickfeld zu bekommen. Wenn erst die Inflationskoeffizienten herausgerechnet werden müssen, was u. E. unbedingt erforderlich wäre, um die echten Verknappungsgewinne zu erfassen und abzuschöpfen, wird natürlich alles noch viel problematischer.

¹⁰ Ob man eine Abschöpfung mit dem Äquivalenzprinzip begründen kann, indem man behauptet, die Wertsteigerungen seien letztlich auf die staatliche Aktivität zurückzuführen, die für ein stetiges Wirtschaftswachstum Sorge, erscheint äußerst fraglich. Mit dieser Argumentation könnte man jegliche Abschöpfung zusätzlicher Einkommen oder Vermögen rechtfertigen, denn ohne staatliches Wirken gäbe es ja dann nur wirtschaftliche Stagnation. Sicherlich trägt die Wirtschaftspolitik dazu bei, daß Rückschläge vermieden werden, aber das Wachstum ergibt sich doch im wesentlichen aus den eigenen Triebkräften der Wirtschaft. Die Verknappungsgewinne, durch das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum hervorgerufen, treten auf jeden Fall auf. Nur dort, wo der Staat durch seine Aktivität neue Siedlungsgebiete ermöglicht (durch Bereitstellung von Verkehrsanlagen usw.) trägt er unmittelbar zur Entstehung von Wertsteigerungsgewinnen bei. Dieser Fall läßt sich aber nicht so

Uns scheinen die Ungerechtigkeiten und Willkürelemente eines rigorosen Abschöpfungsverfahrens so gravierend zu sein, daß diese Methode äußerst fragwürdig erscheint und wohl kaum ernsthaft in Betracht gezogen werden kann. Es wird niemals gelingen, alle „unverdienten“ Knappheitsgewinne und Knappheitsrenten abzuschöpfen. Versucht man dies partiell und behelfsmäßig, so kommt zu viel Willkür hinein. Es ist ja auch zu beachten, daß jedem, der Vermögen bildet, die Anlage dieses Vermögens freisteht. Wer ein Haus erwirbt, mag unter den derzeit gegebenen Verhältnissen eine eingebaute Ertragsteigerungskomponente miterwerben, er verzichtet aber damit auf andere Verwertungsmöglichkeiten, die bei geschickter Disposition noch höhere Ertragsteigerungen in sich bergen können. Diejenigen, die auf Grund ihrer Präferenz zu Gunsten des Wohnens im eigenen Haus u. U. beträchtlichen Konsumverzicht auf sich nehmen, um ihr Ziel, den Hauserwerb, zu erreichen, werden, wie früher ausgeführt, die rechnerische Wertsteigerung ihres Grundvermögens zwar als erfreuliches Nebenprodukt betrachten, doch bei der Motivierung ihres Verhaltens ist (in einer inflationsfreien Wirtschaft) eine Ertragssteigerungserwartung wohl kaum beteiligt. Es wird ihnen unverständlich erscheinen, wenn sie einen errechneten „Wertsteigerungszusatzertrag“ in voller Höhe an den Staat abführen müssen. Wenn sie daraus nur anteilige Einkommensteuer zu entrichten haben, so dürften sie hierfür wohl Verständnis aufbringen. Die Neigung, Vermögen für den Wohnungsbau zu bilden und gespartes Vermögen für einen Hauserwerb zu verwenden, dürfte stark zurückgehen, wenn eine rigorose Abschöpfungsmethode angewandt würde. Die Versorgung mit Wohnraum würde sich also unweigerlich verschlechtern.

Nun ist allerdings, soweit wir sehen, eine Vollabschöpfung noch nirgends gefordert worden, vielmehr möchte man mit der Grundstücksgewinnsteuer im allgemeinen wohl eine Teilabschöpfung erreichen. Man ist sich aber nicht darüber im klaren, daß eine Grundstücksgewinnsteuer für diesen Zweck ein ungeeignetes Instrument darstellt. Eine Teilabschöpfung müßte, richtig konstruiert, genauso aussehen wie eine Vollabschöpfung, nur dürfte die Verschuldung an den Staat, verbunden mit der entsprechenden Zinszahlung, bzw. der Abführungsbetrag aus dem (effektiven oder berechneten) Mietertrag nicht die volle Höhe der Wert- bzw. Ertragsteigerung ausmachen, sondern nur eine bestimmte Quote hiervon. Die Erhebung einer Grundstücksgewinnsteuer auf den Wert-

abgrenzen, daß eine brauchbare Zurechnung der entsprechenden Verknappungsgewinne möglich wäre.

steigerungsgewinn (im Rahmen der Einkommensteuer oder als besondere Steuer) mit einhergehender einkommensteuerlicher Belastung der Erträge führt, wie früher dargelegt, zu einer Doppelbelastung, die systematisch nicht zu vertreten ist, und animiert zu einer „Scheinrealisierung“ in Verbindung mit kreditfinanzierter Steuerzahlung, die volkswirtschaftlich (wirtschaftspolitisch) nicht hingenommen werden kann. Man müßte sich also, wenn man Teilabschöpfung will, des beschriebenen Sonderverfahrens bedienen und die Besteuerung aus dem Spiel lassen (die Besteuerung würde nur die „Normalerträge“ belasten)¹¹. Verzichtet man auf eigentliche Abschöpfung, läßt man also die Vorteile, die Hauseigentümer auf Grund der Wert- und Ertragsteigerung erzielen, bestehen, und ist man nur bestrebt, diese Vorteile im Rahmen der Besteuerung zu berücksichtigen und sie bei der Steuerbelastung miteinzubeziehen, so ergibt sich u. E. eindeutig die oben dargestellte und begründete Lösung, die steigenden Erträge (als Geld- und Nutzungserträge) laufend in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen und die Wertsteigerungen im Rahmen der Vermögensbesteuerung zu erfassen. Nur bei der Vermögensauflösung, die eine „echte Realisierung“ darstellen würde, wäre ein Wertsteigerungsgewinn im Rahmen der Einkommensbesteuerung zu berücksichtigen.

Teilabschöpfung im Sonderverfahren¹² oder Bestehenlassen der Vorteile aus dem Hauseigentum und volle steuerliche Berücksichtigung dieser Vorteile dürfte also die Alternative sein, vor der man steht, wenn man eine konsequente und durchdachte Lösung des durch die Grundstücksgewinne aufgeworfenen Problems anstrebt. Die Entscheidung zugunsten der einen oder der andern Variante muß wohl der Politik überlassen werden, weil so viele Wertungen in sie eingehen, daß die Wissenschaft überfordert wäre, wenn sie ein Urteil abgeben sollte.

4. Die Probleme bei unbebautem Boden

Wir haben bisher den unbebauten Boden mit voller Absicht aus der Betrachtung ausgeklammert, und zwar deswegen, weil hier besondere Momente ins Spiel kommen, die in den bisherigen Überlegungen ohne Bedeutung waren. Bis jetzt ging es um die Frage der angemessenen steu-

¹¹ Man könnte den nicht abgeschöpften Teil der Zusatzerträge natürlich auch noch bei der „Leistungsfähigkeitsbesteuerung“ berücksichtigen, doch diese Kombination von Abschöpfung und Besteuerung wäre wohl zu kompliziert.

¹² Eine Vollabschöpfung dürfte mit den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar sein.

erlichen Belastung von Wertsteigerungen und damit verbundenen Ertragsteigerungen sowie deren eventuellen teilweisen oder vollen Abschöpfung, also letztlich um eine steuergerechtigkeitspolitische und verteilungspolitische Frage. Treten beim nicht bebauten Boden Wertsteigerungen auf Grund von Verknappungserscheinungen auf, so stellt sich das steuergerechtigkeits- und verteilungspolitische Problem selbstverständlich auch. Das Phänomen ist nur insofern von dem der Wertsteigerung bei bebautem Boden verschieden, als bei lediglich land- (und forst-)wirtschaftlich nutzbarem Boden in der Regel nur geringfügige Wertsteigerungen vorkommen und bei Baugrundstücken (Boden, für den die Bebauung behördlicherseits bereits genehmigt ist) keine zusätzlichen Erträge mit der Wertsteigerung verbunden sind, Erträge hier als laufende Erträge gemeint. Wertsteigerungen bei landwirtschaftlichem Boden stellen also kein besonderes Problem dar, und bei bebaubarem Boden ist zu überlegen, wie angesichts seiner Ertraglosigkeit eine angemessene Einbeziehung der Wertsteigerung in die Besteuerung aussehen sollte. Zusätzliche Erträge lassen sich nicht besteuern, wenn überhaupt keine Erträge vorhanden sind. Kann man sich dann auf die Einbeziehung des laufend steigenden Wertes in die Vermögensbesteuerung beschränken? Man kann die Frage wohl bejahen, wenn der Verkauf des Bodens, sofern nicht anderer Bauboden mit dem Erlös erworben wird, als „Realisationsfall“ betrachtet und der Zusatzerlös voll der Besteuerung unterworfen wird. Bei konsumtiver Verwendung des Erlöses ist diese Art der Behandlung selbstverständlich. Wird der Erlös in anderes Vermögen umgewandelt, das Erträge abwirft, so zeigt der Zusatzerlös (die Wertsteigerung) die verbesserte Tauschrelation an und ebenso das erhöhte Ertragspotential. Greifen wir zahlenmäßig auf unser altes Beispiel zurück, so können wir sagen, ein im Jahre x für DM 100 000,— erworbenes Baugrundstück kann am Ende des Jahres $x + 19$ in im Preis gleichgebliebenes Vermögen in Höhe von DM 200 000,— verwandelt werden, die Tauschrelation ist also 2 : 1. Es bringt nun auch den Ertrag eines 200 000,—DM-Vermögens.

Man mag nun auch sagen, die jährliche (lineare) Wertsteigerung von 5 % oder DM 5 000,— stelle den Ertrag des Baugrundstücks dar (der hier zufällig der von uns angenommenen Normalrendite entsprechen würde), man könne also auch eine laufende (jährliche oder in mehrjährigen Abständen erfolgende) Besteuerung des nicht-realisierten Grundstücksgewinns vornehmen, und komme, abgesehen von der Zinsdifferenz, zum gleichen Ergebnis wie bei der nachträglichen Besteuerung des

realisierten Gewinns. Man kann weiter darauf hinweisen, daß hierbei ein eminenter Nachteil der Hinterher-Besteuerung beim Abstoßen des Grundbesitzes vermieden werden könne, nämlich das Zurückscheuen vor dem Verkauf in Anbetracht der zu erwartenden steuerlichen Belastung.

Mit dieser zweiten Überlegung kommt nun ein völlig neues Element ins Spiel, nämlich die bodenpolitische Zielsetzung, dafür zu sorgen, daß Baugrundstücke möglichst bald auch bebaut und nicht in Erwartung ständig weitergehender Wertsteigerungen zurückgehalten werden. Diese Zielsetzung, mehr Mobilität in den Markt der Baugrundstücke zu bringen durch einen Belastungsdruck, der die Bereitschaft, die Grundstücke anzubieten, so daß sie ihrem Zweck zugeführt werden können, kräftig erhöht, kann als so wichtig betrachtet werden, daß hiermit besondere Besteuerungs- oder Abschöpfungsmaßnahmen gerechtfertigt werden können. Weist nun eine laufende Besteuerung der nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne bei Baugrundstücken jene Mängel auf, die wir für eine solche Besteuerung bei bebauten Grundstücken festgestellt haben? Müßten diese Mängel wegen der überragenden bodenpolitischen Zielsetzung eventuell in Kauf genommen werden?

Die unsystematische Doppelbesteuerung, die wir früher beanstandet haben, würde hier nicht auftreten, weil ja keine laufenden Erträge gegeben sind. Belastet werden könnten nur die Wertsteigerungen selber, weiter nichts. Von hierher ergibt sich also kein Einwand. Der andere Nachteil aus der Besteuerung nicht-realisierten Gewinne, der sich für die bebauten Grundstücke als schwerwiegend erwies, nämlich die durch eine „Scheinrealisierung“ erzeugte inflationistische Tendenz, liegt hier zwar auch vor, doch kommt ihm verhältnismäßig geringe Bedeutung zu, weil unbebaute Baugrundstücke im Verhältnis zu den bebauten eine relativ kleine Wertmasse darstellen, eine Randerscheinung sozusagen. Kommt es zu einer kreditfinanzierten Steuerzahlung dieser Grundbesitzer, so ergibt sich daraus keine gefährliche Aufblähung der monetären Gesamtnachfrage.

Eine laufende Grundstücksgewinnbesteuerung (im Rahmen der Einkommensteuer oder durch eine eigenständige Steuer) auf unbebaute Baugrundstücke erscheint somit vertretbar. Allerdings müßten wohl bestimmte Ausnahmen gemacht werden, von denen nur die wichtigste genannt werden soll. Wenn jemand einen Bauplatz erworben hat und vorläufig nicht bauen kann, weil ihm die Finanzierung noch nicht möglich ist, sollte er von der Steuer befreit werden, da kein spekulatives Motiv vorliegt und ein solches Grundstück ja nicht auf den Markt gedrängt

werden soll. Eine Steuerbelastung (abgesehen von derjenigen im Rahmen der Vermögensteuer, die zumutbar wäre) sollte man ihm nicht aufbürden, weil durch sie die beabsichtigte Verwendung noch mehr in die Ferne gerückt würde.

Die Verwendung der oben beschriebenen Abschöpfungsmethode bei Baugrundstücken, die aus spekulativen Gründen gehalten werden, dürfte sich nicht empfehlen. Man könnte natürlich eine Schuld gegenüber dem Staat entstehen lassen und auch eine Verzinsung dieser Schuld fordern, doch hätte diese kompliziertere Methode hier nicht viel Sinn. Besteuert man die Wertsteigerungsgewinne laufend, so kann man die bezahlte Steuer beim späteren Realisierungsgewinn anrechnen. Eine vermögensmäßige Vorbelastung wäre im weiteren viel schwieriger abzuwickeln.

Ein besonderes Problem ergibt sich bei unbebauten Grundstücken noch im Zusammenhang mit der Eingliederung in die Bauzone, durch die die Verwendung als Baugrundstücke erst ermöglicht wird. Wird der durch behördliche Entscheidung herbeigeführte „Wertsteigerungssprung“ durch eine „Planungsgewinnabgabe“ vom Staat abgeschöpft, was einem Verkauf der Gestattung der neuen Verwendungsmöglichkeit gleichkommt, so sind dagegen keine grundsätzlichen Einwendungen vorzubringen. Für die weitere Wertsteigerung nach erfolgter Zulassung bleibt die oben dargelegte Problematik bestehen.

Zum Schluß sei noch hingewiesen auf die Schwierigkeiten, die wir ausgeklammert haben, indem wir von einer „inflationfreien“ Wirtschaft ausgegangen sind. Die Wertsteierungsgrößen, die wir behandelt haben, sind alle ohne „Inflationsverzerrung“ aufgetreten. Berücksichtigt man den Schleier, der über die Realwerte heute in der Wirtschaft infolge der Inflationstendenzen gebreitet ist, so steht man natürlich vor sehr schwierigen zusätzlichen Problemen. Beschränkt man sich auf eine Besteuerung der steigenden Erträge und der zusätzlichen Werte im Rahmen der Vermögensbesteuerung, so dürfte bei erträglichem Ausmaß der allgemeinen Preissteigerung die Verzerrung, die sich in der Steuerbelastung auswirkt, einigermaßen hinzunehmen sein. Soweit man eine Grundstücksgewinnsteuer erhebt (unbebauter Bauboden), wird man um eine Herausrechnung des Inflationsfaktors wohl kaum herumkommen, weil sich sonst zu große Ungerechtigkeiten ergeben würden. Inwieweit der Drang nach Sachwerten auch bei den bebauten Grundstücken, selbst im Fall des Eigenheimbesitzers, ein spekulatives Element beinhaltet, ist eine Frage für sich. Zu einer grundsätzlich anderen Betrachtung als der hier vorgenommenen dürfte seine Berücksichtigung allerdings wohl kaum führen.

5. Zusammenfassung

Die wesentlichen Ergebnisse der vorstehenden Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen Berücksichtigung der durch nicht-realisierte Wertsteigerungen bei bebauten Grundstücken erhöhten steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eigentümer empfiehlt sich eine Einbeziehung der gestiegenen Erträge dieser Grundstücke (wobei bei Selbstnutzung eine laufende Anpassung der „Eigenmieten“ an den jeweils neuesten Stand der Marktmieten zu erfolgen hätte) in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und daneben eine Vermögensbesteuerung auf der Basis der jeweiligen, die Wertsteigerung voll widerspiegelnden Marktwerte. Es würde so einerseits der wirklich realisierte Einkommenszuwachs erfaßt und andererseits das gestiegene „Sicherheitspotential“, das das werterhöhte Vermögen verschafft. Die Besteuerung solcher Wertzuwächse als Einkommenselement oder als einkommenähnliche Vermögenszuwächse würde erstens eine „Scheinrealisierung“ vermittelt Kredit anregen, was inflationistisch wirken würde, und zweitens ergäbe sich eine Doppelbesteuerung, sofern die zusätzlichen Erträge aus dem wertgestiegenen Vermögen in die Besteuerung einbezogen würden. Realisierte Wertsteigerungen aus Verkäufen bebauter Grundstücke sollten bei der Besteuerung als zusätzliche Einkommen behandelt werden, sofern die Erlöse nicht zu anderweitigem Vermögenserwerb verwendet werden. Im „Umwandlungsfall“ ist die erhöhte Leistungsfähigkeit nach wie vor nur in den höheren Erträgen und im gestiegenen „Sicherheitspotential“ gegeben. Wird kein Vermögen erworben, so tritt eine Leistungsfähigkeitserhöhung durch einen Einkommenszufluß in voller Höhe der Wertsteigerung auf.

Wird eine Abschöpfung der Vorteile aus der Wertsteigerung angestrebt, weil sich diese Vorteile ohne eigene Anstrengung oder Leistung des Eigentümers ergeben, so kommen als Methoden eine Zwangsbeteiligung des Staates durch Verschuldung an diesen in Höhe des Wertzuwachses mit entsprechender Verzinsungsverpflichtung oder eine volle Abschöpfung des auf die Wertsteigerung zurückgehenden Zusatzertrags in Betracht. Mit diesen Methoden könnte auch eine partielle Abschöpfung der Vorteile bewirkt werden durch Festsetzung eines unter 100 % liegenden Satzes. Bei ihrer Anwendung ergäbe sich weder eine „Scheinrealisierung“ durch Kreditnahme noch eine Doppelbelastung. Die Abschöpfung hätte nichts mit einer steuerlichen Belastung zusätzlicher Leistungsfähigkeit zu tun, sondern würde auf eine Sozialisierung „auto-

matisch“ entstehender zusätzlicher Erwerbschancen zielen. Ob eine Vollabschöpfung mit den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar ist, muß bezweifelt werden.

Bei unbebauten Grundstücken erscheint die steuerliche Behandlung nicht-realisierten Wertsteigerungen als leistungsfähigkeitserhöhende zusätzliche Einkommensteile vertretbar: Eine Doppelbelastung kann wegen Fehlens laufender Erträge nicht entstehen und die Gefahr einer inflationär wirkenden „Scheinrealisierung“ ist relativ klein. Von der bodenpolitischen Zielsetzung her, einen Verkaufsdruck auf die Eigentümer zu bewirken und so das Angebot solcher Grundstücke zu steigern, ist die Besteuerung nicht-realisierten Wertsteigerungsgewinne beim unbebauten Boden zu befürworten, allerdings sollten gewisse Ausnahmen gemacht werden. Ebenso ist die Erhebung einer „Planungsgewinnabgabe“ (eines Planungswertausgleichs), mit deren Hilfe die durch Genehmigung der (erhöhten) baulichen Nutzung geschaffene Wertsteigerung abgeschöpft werden soll, grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Summary

Fundamental Observations on the Taxation of Profits from Land

In connection with the current debate on taxation of profits from increased land values, the question is examined of in what sense additional ability to pay taxes occurs in the case of a landowner in consequence of non-realized value increments, and how that additional ability to pay can be taken into account in an appropriate manner for taxation purposes. In the course of the study, which unfolds the whole set of problems relating to “scarcity profits” and their treatment for tax purposes, the principle of the net wealth increment in its usual broad interpretation is called into question. The problem is also discussed of when the profit should be subject to income tax in the case of a value increment being realized by sales. The main results of the study are as follows.

From the standpoint of an owner's increased ability to pay taxes deriving from *non-realized* value increments in the case of *developed* real estate, it would be advisable to include the increased returns from such real estate (in the case of owner-occupancy a regular adjustment of the “owner's rent” to the latest market level of rents should be made) in the assessment basis for income tax and, in addition, to tax property on the basis of current market values which fully reflect the value increment. In this way, on the one hand the effectively realized income increase would be taken into account and on the other hand the increased “security potential” provided by the more highly valued property. Taxation of such value increments as an element of

income or as income-like wealth increments would give an incentive in the first place for “pseudo-realization” by way of credits, which would have an inflationary effect, and in the second place it would give rise to double taxation if the additional returns from the more highly valued property were included for taxation purposes. *Realized* value increments from sales of developed land should be treated as supplementary income when assessing taxes, if the proceeds are not used to acquire other property. In the case of “conversion”, increased ability to pay is to be found only in the higher returns and the increased “security potential”. If no property is acquired, the ability to pay is increased by an income increment in the full amount of the increase in value.

If the object is to siphon off the benefits accruing from the value increment on the grounds that such benefits arise without an effort or output by the owner, methods which may be considered are obligatory participation of the government in the shape of a debt to the government in the amount of the value increment with appropriate mandatory payment of interest, or the levy of the full additional returns deriving from the value increment. Using these methods, it would also be possible to skim off part of the benefits by laying down a rate of less than 100 %. Their application would involve neither “pseudo-realization” by the taking up of credit nor double taxation. The levy would have nothing to do with taxation geared to an increased ability to pay, but would aim at socialization of “automatically” accruing additional profit opportunities. Whether skimming off the full increment is compatible with the principles of a market economy system is doubtful.

In the case of *undeveloped* real estate, the treatment of unrealized value increments as supplementary income components which increase the ability to pay taxes appears justifiable: double taxation cannot occur owing to the lack of regular returns and the danger of “pseudo-realization” with an inflationary effect is relatively small. From the viewpoint of the land policy objective of exerting pressure on owners to sell and thus increasing the supply of such land, the taxation of unrealized profits from value increments of undeveloped land is to be recommended, though certain exceptions should be made. Similarly, in principle there are no objections to the imposition of a “planning profits levy” (planning value adjustment) with the object of skimming off the value increment caused by authorization of (increased) utilization by building.

Résumé

Principes concernant l'imposition des bénéfices réalisés sur les terrains

En rapport avec la discussion actuelle sur la taxation de bénéfices réalisés sur la plus-value du sol, la question est examinée dans quel sens une capacité

fiscale accrue du propriétaire apparaît par suite de plus-values non réalisées et comment cette capacité fiscale accrue peut être prise en considération lors de l'imposition. Dans le cadre d'un examen exposant toute la problématique du « gain résultant de la rareté » et son traitement fiscal, le principe de l'accès au patrimoine net dans son interprétation habituelle et large est mis en question. Le problème est également examiné si, en cas de réalisation d'une plus-value par vente, le bénéfice doit être considéré comme un revenu du point de vue fiscal. Les principaux résultats de l'examen sont les suivants.

Du point de vue d'une prise en considération adéquate de la capacité fiscale accrue du propriétaire résultant de plus-values *non-réalisées* de terrains *bâties*, il a été recommandé de tenir compte des rendements accrus de ces terrains dans le calcul de l'impôt sur le revenu (lors de l'utilisation par le propriétaire même, une adaptation régulière du « loyer payé à lui-même » au marché des loyers devrait intervenir) et d'imposer la fortune sur base de la valeur du marché reflétant entièrement la plus-value. Il serait ainsi tenir compte d'une part de l'accroissement de revenu réellement obtenu et d'autre part du « potentiel de sécurité » accru, procuré par le bien bénéficiant d'une plus-value. L'imposition de ces plus-values comme élément de revenu ou comme plus-value du patrimoine similaire au revenu stimulerait en premier lieu une « réalisation apparente » au moyen de crédit, ce qui revêtait un caractère inflationniste. Il en résulterait deuxièmement une double imposition, dans la mesure où les revenus supplémentaires du patrimoine bénéficiant de plus-value sont inclus dans l'imposition. Des plus-values *réalisées* par la vente de terrains bâtis devraient être considérées lors de l'imposition comme revenus supplémentaires, pour autant que les recettes n'aient pas été affectées à l'acquisition de patrimoines supplémentaires. En cas de « conversion » la capacité accrue ne réside comme auparavant que dans des recettes supérieures et un « potentiel de sécurité » accru. Si aucun patrimoine n'est acquis, une augmentation de la capacité intervient par un afflux de revenu pour la totalité de la plus-value.

Si l'on poursuit une diminution des avantages résultant de la plus-value, parcequ'elle intervient sans effort ou prestation du propriétaire, il faut considérer comme méthodes une participation obligatoire de l'Etat par endettement envers celui-ci à concurrence de la plus-value accompagnée de l'obligation de payer les intérêts correspondants ou une suppression totale du rendement additionnel dû à la plus-value. Par ces moyens on peut également arriver à une suppression partielle des avantages en établissant un taux inférieur à 100 %. Il ne résulterait de son application ni une « réalisation apparente » par une prise de crédit ni une double imposition. La suppression ne se rapporterait pas à une imposition de la capacité supplémentaire, mais viserait une socialisation des changes d'acquisition supplémentaires intervenues « automatiquement ». Il est douteux qu'une suppression totale soit compatible avec l'économie de marché.

Dans le cas de terrains *non-bâtis* l'imposition des plus-values non-réalisées en tant que parts de revenus supplémentaires augmentant la capacité paraît défendable: une double imposition ne peut avoir lieu par manque de revenu régulier et le danger d'une « réalisation fictive » à caractère inflationniste est relativement réduit. Si du point de vue de la politique foncière on exerce une pression à la vente sur le propriétaire pour accroître ainsi l'offre de terrains, l'imposition de gains non-réalisés par la plus-value de terrains non-bâtis est à recommander, mais certaines exceptions devraient être prévues. Il n'y a pas non plus d'objection contre la perception d'un « droit sur les gains systématiques » (une compensation de valeur systématique), à l'aide duquel la plus-value procurée par l'autorisation d'utilisation de construire (pour une valeur accrue) serait diminuée.