

Läuft die Besteuerung von Wertzuwächsen auf eine Doppelbelastung hinaus?

Von Otto Gandenberger, Mainz

1. Vorbemerkungen zur Besteuerung von Wertzuwächsen

Daß Wertzuwächse — realisierte wie nicht-realisierte — möglichst vollständig steuerlich erfaßt werden sollten, ist eine seit *Schanz* (unter dem Stichwort „Reinvermögenszugangstheorie“)¹ und im englischen Sprachbereich mindestens seit *Simons* und *Haig* (unter dem Stichwort „Comprehensive Tax Base“)² häufig erhobene Forderung, die in zunehmendem Maße auch in die steuerpolitische Diskussion eingegangen ist. Der *Carter-Report* als das im internationalen Bereich noch immer wichtigste — und mit seinen sechs Bänden wohl umfassendste — Dokument zur Steuerreform sieht eine sehr weitgehende Einbeziehung von Wertzuwächsen in die Einkommensteuer vor³, und in der Bundesrepublik findet zur Zeit eine sehr ernsthafte steuerpolitische Debatte darüber statt, ob zumindest die Grundstücksgewinne, und zwar auch die nicht-realisierten, einer Besteuerung — entweder im Rahmen der Einkommensteuer oder durch eine Sondersteuer — zu unterwerfen seien⁴.

¹ Georg von *Schanz*, Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, in: *Finanzarchiv*, Bd. 13 (1896), S. 1 ff.

² Henry C. *Simons*, *Personal Income Taxation*, Chicago 1938, S. 50; R. M. *Haig*, *The Concept of Income: Economic and Legal Aspects*, in: *derselbe* (Hrsg.), *The Federal Income Tax*, New York 1971.

³ Report of the Royal Commission on Taxation, Bd. 3: *Taxation of Income*, Part A — *Taxation of Individuals and Families*, Ottawa 1966, wiederabgedruckt 1968 (künftig zitiert als „*Carter-Report*“), S. 325 ff., insbesondere S. 393 - 398.

⁴ Falls der Stichtag für die neue Einheitsbewertung auf dem 1. 1. 1975 liegen würde — was sich abzuzeichnen scheint — und falls die Besteuerung der nicht-realisierten Grundstücksgewinne in irgendeiner Form an die Einheitsbewertung anknüpfen würde — was nicht unwahrscheinlich, vielleicht sogar unerlässlich ist —, so würde die Diskussion sogar allmählich unter Zeitdruck geraten.

Allgemein eingeräumt wird, daß die technischen Schwierigkeiten, die sich einer Erfassung insbesondere von unrealisierten Wertzuwächsen entgegenstellen, enorm sind, und daß die praktische Steuerpolitik dadurch unter Umständen veranlaßt sein könnte, auf einer Heranziehung der unrealisierten Wertzuwächse bei Grundstücken und auch auf anderen Gebieten Notgedrungen zu verzichten. Weitgehender Konsens schien jedoch darüber zu herrschen, daß eine steuerliche Erfassung von Wertzuwächsen *zumindest grundsätzlich* erwünscht sei. Dies wurde und wird vor allem mit verteilungspolitischen Argumenten begründet (oder um die ältere Terminologie zu verwenden: mit Argumenten der steuerlichen „Leistungsfähigkeit“).

Daneben wird jedoch in der neueren Diskussion zunehmend auch auf alloktionspolitische — im Falle der Grundstücke bodenpolitische — Gesichtspunkte für eine Besteuerung von Wertzuwächsen hingewiesen, denen gerade bei den Grundwertzuwächsen eine erhebliche Bedeutung zukommt:

- Die Tatsache, daß „normale“ Vermögenserträge der Einkommensteuer unterliegen, Wertsteigerungen dagegen nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen, beeinflußt die Portfolioentscheidungen der Wirtschaftssubjekte und damit die Wertrelationen der Vermögensgegenstände⁵.
- Wenn nur realisierte Wertsteigerungen erfaßt würden, der Tatbestand der Realisierung mithin mit einer negativen steuerlichen Prämie belegt würde, so ist ein angebotsverknappender Blockadeeffekt (lock-in effect) die Folge⁶.
- Bei einer Besteuerung von Wertzuwächsen ist im allgemeinen ein — im Falle von Grundstücken besonders erwünschter — angebotssteigernder und nachfragedämpfender und damit das Anwachsen der Grundstückswerte bremsender Effekt zu erwarten⁷, der die Kehrseite der oben bezeichneten preisverzerrenden Wirkung einer Steuerfreiheit von Wertzuwächsen darstellt.

⁵ Martin *David*, *Alternative Approaches to Capital Gains Taxation*, 2. Aufl., Washington 1972 (1. Aufl. Washington 1968), S. 247 ff.; Martin J. *Bailey*, *Capital Gains and Income Taxation*, in: Arnold C. *Harberger* und Martin J. *Bailey* (Hrsg.), *The Taxation of Income from Capital*, Washington 1969, S. 30 ff.; Beryl W. *Sprinkel* und B. Kenneth *West*, *Effects of Capital Gains Taxes on Investment Decisions*, in: *Journal of Business*, Bd. 35 (1962), S. 122 bis 134.

⁶ Martin *David*, a.a.O., S. 198 ff.; *Carter-Report*, Bd. 3, a.a.O., S. 341 ff.; Jonathan A. *Brown*, *The Locked-in Problem*, in: *Joint Committee on the Economic Report, Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability*, 84. Congress, 1. Sitzung (1955), S. 367 - 381; Charles C. *Holt* und John P. *Shelton*, *The Lock-in Effect of the Capital Gains Tax*, in: *National Tax Journal*, Bd. 15 (1962), S. 337 - 352.

Im vorigen Jahrgang dieser Zeitschrift ist nun auf verteilungspolitischem Feld ein grundsätzlicher Angriff gegen die Besteuerung von Wertzuwächsen, speziell gegen die Besteuerung von Grundwertzuwächsen, vorgebracht worden: In einem längeren Aufsatz lehnt *Haller* die Besteuerung von Wertzuwächsen ab (mit einer noch zu erwähnenden wesentlichen Modifikation), weil sie auf eine Doppelbesteuerung hinauslaufe⁸:

„Belegt man die ... Wertsteigerungen mit einer Steuer und bezieht man außerdem die zusätzlichen Erträge in die Besteuerung ein, so belastet man die gleichen Wertzuwächse doppelt: einmal in kapitalisierter Form und einmal so wie sie sich im laufenden Periodeneinkommen niederschlagen⁹.“ ... „Fazit: Man sollte die Entstehung des Quellenwertes nicht als Einkommen rechnen, sondern sich bei der Besteuerung an die Periodeneinkommen halten¹⁰.“

Haller wendet sich aufgrund dieser Doppelbelastungsthese gegen eine Besteuerung von nicht-realisierten Wertzuwächsen — nicht nur bei Grundstücken, sondern generell —, und er bezeichnet eine Besteuerung von realisierten Wertzuwächsen zumindest insoweit als unerwünscht, wie der Gegenwert nicht dem Konsum zugeführt wird, also mit einer Vermögensauflösung verbunden ist, sondern erneut angelegt wird (*Haller* spricht hier von „Umwandlungsfällen“) ¹¹. Der Einwand, daß die Besteuerung von Wertzuwächsen auf eine Doppelbelastung hinauslaufe, ist nicht neu. *M. David* hat sich mit ihm unter der Überschrift „The Double Taxation Argument“ auf drei Seiten (ablehnend) auseinandergesetzt ¹². *David* führt in dieser Auseinandersetzung jedoch nur einige der Argumente an, die von *Haller* nunmehr vorgebracht worden sind.

2. Doppelbelastung von Wertzuwächsen und die Hobbes-Mill-Kaldorsche Doppelbelastungsthese

Auf den ersten Blick erscheint die These von der Doppelbesteuerung von Wertzuwächsen als eine Variante der wohlbekannten, auf *Hobbes* und *John Stuart Mill* zurückgehenden, später insbesondere von *Marshall*

⁷ Herbert *Timm*, Überwälzbarkeit und Wirkung der Bodenwertzuwachssteuer auf Bodenpreise und Preise von Bodennutzungen, in: Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik (Wilhelm Bickel zum 70. Geburtstag), Tübingen 1973, S. 123 ff.

⁸ Heinz *Haller*, Grundsätzliches zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen, in: Kredit und Kapital, 6. Jg. (1973), S. 255 - 294.

⁹ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 276 f.

¹⁰ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 274.

¹¹ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 278 ff.

¹² Martin *David*, a.a.O., S. 55 ff.

und von *Kaldor* sowie von zahlreichen anderen Autoren aufgegriffenen allgemeineren Behauptungen zu sein, daß die Einkommensteuer zu einer Doppelbelastung ersparter Vermögensteile führe: Erstens werde die Vermögensbildung, zweitens der Vermögensertrag der Einkommensteuer unterworfen^{13, 14, 15}. Lehnt man die generelle Doppelbelastungsthese ab —

¹³ Thomas *Hobbes*, *Leviathan. Of the Matter, Forme, and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*, London 1651, Part 2, Chapter 30, S. 181 (zitiert nach: *Hobbes' Leviathan*, reprinted from the edition of 1651, 3. Aufl., Oxford 1943): "... the Equality of Imposition consisteth rather in the Equality of that which is consumed, than of the riches of the persons that consume the same. For what reason is there, that he which laboureth much, and sparing the fruits of his labour, consumeth little, should be more charged, than he that living idly getteth little, and spendeth all he gets: seeing the one hath no more protection from the Common-wealth than the other? But when the Impositions are layd upon those things which men consume, every man payeth equally for what he useth: Nor is the Common-wealth defrauded by the luxurious waste of private men." (Diese Passage hat *Kaldor* seinem bekannten Buch als Motto vorangestellt: *Nicholas Kaldor, An Expenditure Tax*, 2. Aufl., London 1958, 1. Auflage 1955.)

¹⁴ John Stuart *Mill*, *Principles of Political Economy with some of Their Applications to Social Philosophy*, London 1848, Book V, Chapter II, § 4, in: *Collected Works of John Stuart Mill*, Band III, Toronto 1965 (London 1848) S. 816 ff., S. 816: "No income tax is really just, from which savings are not exempted; and no income tax ought to be voted without that provision ..." "Unless ... savings are exempted from income tax, the contributors are twice taxed on what they save, and only once on what they spend. A person who spends all he receives, pays 7 d in the pound, or, say, three per cent, to the tax, and no more; but if he saves part of the year's income and buys stocks, then in addition to the three per cent which he has paid on the principal, and which diminishes the interest in the same ratio, he pays three per cent annually on the interest itself, which is equivalent to an immediate payment of a second three per cent on the principal. So that while unproductive expenditure pays only three per cent, savings pay six per cent: or more correctly, three per cent on the whole, and another three per cent on the remaining ninety-seven. The difference thus created to the disadvantage of prudence and economy is not only impolitic but unjust. ... The principal and the interest cannot both together form part of his resources; they are the same portion twice counted ..."

¹⁵ Alfred *Marshall*, *The Equitable Distribution of Taxation* (1917), wiederabgedruckt in: *Memorials of Alfred Marshall*, S. 350 f.: "(Under an Income Tax) they are taxed on their savings and they are taxed again on the revenue from their savings. Taxes on expenditure evade this difficulty but have others of their own." — A. C. *Pigou*, *A Study in Public Finance*, London 1928, S. 135 ff. (S. 118: "An income tax strikes against savings by striking savings both when they are made and also when they yield their fruits."). — Irving *Fisher*, *Double Taxation of Savings*, in: *American Economic Review*, Band 29

und *Haller* tut das ausdrücklich¹⁶ —, so muß man Gründe dafür anführen, daß sich der Vermögenszugang durch Wertsteigerung von dem Vermögenszugang durch Ersparnis im Hinblick auf das Verteilungsziel (auf die „Leistungsfähigkeit“) so wesentlich unterscheidet, daß eine „Wertsteigerungs-Vermögensbildung“ im Hinblick auf das steuerpolitische Ziel als etwas grundlegend anderes zu betrachten wäre als eine „Ersparnis-Vermögensbildung“. Die Diskussion ist damit praktisch zurückgeführt auf die für die Wertzuwachsbesteuerung grundlegende Frage, ob der Wertzuwacherfolg, der Reinvermögenszugangstheorie entsprechend, wie der Empfang von Einkommen behandelt werden kann (wer eine stärker begriffliche Formulierung liebt, würde sagen: ob er Einkommen „ist“), oder ob die zwischen „normalem“ Einkommen und Wertsteigerungserfolgen bestehenden Unterschiede von so grundlegender Natur im Hinblick auf die steuerpolitische Zielsetzung sind, daß eine verschiedene Behandlung erforderlich ist. Wir übernehmen den Ausgangspunkt von *Haller* und betrachten — ohne dies näher zu prüfen — die *Hobbes-Mill-Kaldorsche* Doppelbelastungsthese als nicht akzeptabel.

Das soll durchaus nicht heißen, daß wir eine Auseinandersetzung mit der *Hobbes-Mill-Kaldorschen* These im Lichte der neueren Finanzwissenschaft für überflüssig erachten würden. Diese These ist zwar stets nur von einer Minderheit vertreten worden; aber wissenschaftliche Streitfragen pflegen nicht durch Abstimmung geregelt zu werden. Die Forderung nach einer Steuerbefreiung der Ersparnis hat sich im finanzwissenschaftlichen Schrifttum, von den frühen Anfängen der Dogmengeschichte her bis zur Gegenwart, zu hartnäckig gehalten, sie ist mit zu wichtigen Namen verknüpft (siehe Fußnote 13), als daß man sich nicht von einer eingehenden Analyse einen wertvollen Beitrag zur normativen Diskussion über Grundfragen moderner Steuersysteme versprechen könnte. *Kaldors* gewichtiges Buch über die *Expenditure Tax* hat bis heute noch nicht die umfassende Erörterung gefunden, die es verdient hätte. Die

(1939), S. 16 - 33; *ders.*, *Constructive Income Taxation*, New York 1942 (mit umfassenden weiteren Literaturangaben); Luigi *Einaudi*, *Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema d'imposte sul reddito consummato*, Turin 1912; *ders.*, *Contributo a la ricerca della 'ottima imposta'*, in: *Annali di Economica* (1929); John Maynard *Keynes* erklärte vor dem *Colwyn Committee*, eine ‚*Expenditure Tax*‘ sei „perhaps theoretically sound, it is practically impossible“ (zitiert nach Nicholas *Kaldor*, a.a.O., S. 80). — An ablehnenden Stellungnahmen zu dieser allgemeinen Doppelbesteuerungsthese seien angeführt: Edwin *Cannan*, *The Application of the Theoretical Apparatus of Supply and Demand to Units of Currency*, in: *Economic Journal*, Band 31 (1921), S. 453 - 461; *Guillebaud*, *Income Tax and ‚Double Taxation‘ of Saving*, in: *Economic Journal*, Band 45 (1935), S. 484 - 492.

¹⁶ A.a.O., S. 277.

Hobbes-Mill-Kaldorsche Argumentation kann auch in der neuesten steuerpolitischen Diskussion in Deutschland nicht als völlig überwunden gelten. Ein Indiz dafür ist, daß sie als eine der beiden tragenden Thesen des Sondervotums zu einem im Jahre 1972 erschienen Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium* gedient hat. Das Sondervotum ist von sechs Mitgliedern des *Wissenschaftlichen Beirats* unterzeichnet (*Ehrlicher, Häuser, Hax, Ritschl, Schmölders, Stucken*). Die einschlägige Passage lautet:

„Solange an die Stelle der Besteuerung des Einkommens nicht eine allgemeine Besteuerung des Konsums — etwa nach Art einer ‚Expenditure Tax‘ — tritt, muß die Zurückdrängung des privaten Verbrauchs über andere Arten der Besteuerung erreicht werden. Jedenfalls erscheint es im Hinblick auf die Finanzierung eines höheren Staatsbedarfs eher gerechtfertigt, die steuerliche Belastung danach zu bemessen, was der einzelne dem angebotenen Sozialprodukt entnommen, als was er ihm hinzugefügt hat^{17, 18}.“

3. Überblick über die Argumente zur Begründung der Doppelbesteuerungsthese bei Wertzuwächsen

Hallers These von der grundlegenden Verschiedenheit der Wertsteigerungs-Vermögenszuwächse und der aus Ersparnis entstandenen Vermögenszuwächse gilt sowohl für nicht realisierte als auch für realisierte, aber nicht konsumtiv verwendete Wertsteigerungen. Sie wird mit den folgenden Argumenten gestützt, die wir zunächst aufzählen und der deutlichen Unterscheidung halber mit verschiedenen Bezeichnungen belegen und anschließend erörtern wollen.

- (1) Wertsteigerungseinkommen sei kein wirkliches, weil kein „disposables“ Einkommen (*Illiquiditätsargument*)¹⁹.
- (2) Wertsteigerungen seien volkswirtschaftlich nicht realisierbar: Eine Realisierung sei nur in Einzelfällen, nicht aber für alle Vermögensbesitzer gleichzeitig möglich. Eine Kreditaufnahme zur Realisie-

¹⁷ Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, erstattet vom *Finanzwissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Bonn 1972, S. 53.

¹⁸ Auch *Haller* hat im Jahre 1959 die *Kaldor*-Argumentation akzeptiert, sie in seinen späteren Schriften aber wieder aufgegeben (Heinz *Haller*, Bemerkungen zur progressiven Einkommensbesteuerung und zur steuerlichen Leistungsfähigkeit, in: *Finanzarchiv*, N. F., Band 20 (1959), S. 46 f.).

¹⁹ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 277; Martin *David*, a.a.O., S. 56.

zung von Wertzuwächsen würde lediglich auf eine inflationär wirkende „Scheinrealisierung“ hinauslaufen (*Makroökonomisches Argument*²⁰).

- (3) Auch bei realisierten Wertsteigerungen sei eine Besteuerung zumindest dann nicht angebracht, wenn es sich lediglich um eine Umdisposition des Vermögens handle. Eine echte — steuerpflichtige — Realisierung läge nur dann vor, wenn der Wertsteigerungsgewinn dem Konsum zugeführt würde (*Argument von der Bedeutsamkeit der Verwendung realisierter Wertsteigerungen*²¹).
- (4) Die Wertsteigerungen von unbebauten Grundstücken müßten besteuert werden, weil aus diesen Grundstücken keine anderen Erträge als eben Wertsteigerungen fließen und folglich die Besteuerung in diesem Falle nicht auf eine Doppelbelastung hinausliefe (*Argument vom Sondercharakter rein spekulativer Anlagen*²²).
- (5) Wenn eine Vermögensbildung durch Wertsteigerungen „von außen her bewirkt“ werde, eine Einflußnahme des Begünstigten durch entsprechende Dispositionen somit ausgeschlossen sei, so sei es an sich konsequent, den Ertrag vollständig abzuschöpfen, entweder in Form einer Abgabe oder durch die Eintragung einer Dauerverbindlichkeit zugunsten des Fiskus²³; auf die technische Undurchführbarkeit dieses Verfahrens weist *Haller* hin²⁴ (*Windfall-Profit-Argument*²⁵).

²⁰ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 264 ff., und an mehreren anderen Stellen.

²¹ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 278 ff.; hier schreibt *Haller* u. a.: „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 ... Eine zusätzliche Besteuerung der kurzfristig auftretenden Gelderlöse würde erstens zu einer Doppelbesteuerung führen, und zweitens würde ein Teil der Vermögenssubstanz weggenommen, weil kein wertgleiches Objekt mehr gekauft werden könnte mit dem Erlös.“

²² Heinz *Haller*, a.a.O., S. 286 ff.

²³ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 264 ff., 282 ff. *Haller* formuliert hypothetisch (S. 282): „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 ...“; Martin *David*, a.a.O., S. 56 ff.

²⁴ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 264 ff., S. 285 f.

²⁵ Der Kuriosität halber sei die folgende Passage von *David* zitiert (a.a.O., S. 57), in der sich der Autor mit dem Fall auseinandersetzt, daß das Windfall-Profit-Argument für eine Freistellung — und nicht für eine verstärkte fiskali-

Zum Abschluß dieser Aufzählung sei noch auf eine Besonderheit mancher — nicht aller — Wertsteigerungserfolge hingewiesen, die meines Wissens zwar bisher nicht als Argument gegen eine Besteuerung dieser Erfolge vorgebracht worden ist, bei der eine solche Verwendung als Argument aber immerhin denkbar erscheint. Bei einer „Ersparnis-Vermögensbildung“ ist der Vermögenszugang die *Ursache* für den späteren Anstieg der Vermögenserträge. Bei Wertzuwachsen ist die Kausalität oft gerade umgekehrt: Der Anstieg der (erwarteten) Erträge ist die *Ursache* und eine Steigerung des Vermögenswertes die *Folge*. — Wir wollen uns hierzu auf die Feststellung beschränken, daß unter dem Gesichtspunkt der „Leistungsfähigkeit“ nicht so sehr die Art der Verursachung von Vermögenszuwachsen, als vielmehr der Tatbestand des Vermögenszuwachses als solcher entscheidend ist und daß im übrigen keineswegs jede Wertsteigerung mit erhöhten Erträgen oder Ertragserwartungen aus einem Vermögensgegenstand verbunden ist.

4. Erörterung der Argumente

(1) Das Illiquiditäts-Argument

Das Argument läuft darauf hinaus zu behaupten, daß Vermögensbildung aus nicht realisierten Wertzuwachsen wegen der mangelnden Liquidität der zugewachsenen Vermögensteile grundlegend anders zu behandeln sei als Vermögensbildung aus Ersparnis. Festzuhalten ist indessen, daß es sich in beiden Fällen um einen Zugang an wirtschaftlicher Verfügungsmacht handelt. Dieser Zugang an wirtschaftlicher Verfügungsmacht ist auch „verfügbar“ in dem Sinne, daß das Wirtschaftssubjekt, das von Wertsteigerungen begünstigt wird, die Möglichkeit hat, seine Dispositionen an den Vermögenszuwachs anzupassen²⁶. Es kann

sche Belastung — dieser Wertzuwächse herangezogen wird: „Even (!) the taxation of a windfall gain is not ‚double taxation‘. Given a sudden increase in the valuation of a particular productive opportunity — such as a uranium mine — the investor may realize his income over the life of the investment. In that case he is permitted to amortize his investment in computing taxable income. If the asset is sold and capital gains are realized, the buyer obtains both the real yield of the investment and an increased basis from which amountization may be computed. Thus the buyer pays less taxes in an amount algebraically equivalent to that on which the seller has paid capital gains taxes.“

²⁶ Es ist vielleicht etwas verwirrend, hier von nicht „disponiblen“ Einkommen zu sprechen, wie *Haller* das tut, weil der Hinweis auf die Nichtdisponibilität von Einkommen in ganz anderem Zusammenhang mit Recht dazu gebraucht wird, die Freistellung von Einkommensteilen von der Steuerpflicht zu

ihn indirekt oder direkt dem Konsum zuführen; es kann aber auch auf einen Mehrkonsum verzichten. Es kann seine bisherige Vermögenszusammensetzung aufrechterhalten oder die Wertsteigerung zum Anlaß für eine Portfolioumschichtung nehmen. So kann es beispielsweise aufgrund des Wertzuwachses aus seinem in liquider Form anfallenden Einkommen weniger sparen, es kann aufgrund der Wertsteigerung einen Kredit zu Konsumzwecken oder zu Steuerzahlungszwecken aufnehmen oder es kann die Wertsteigerung durch (Teil-)Verkauf des im Wert gestiegenen oder irgendeines anderen Vermögenstitels realisieren (zur Auseinandersetzung mit dem „makroökonomischen Argument“ siehe unten). Die Nichtrealisierung des Wertsteigerungserfolges bei unveränderter Aufrechterhaltung des Konsums aus „normalem“ Einkommen ist daher nur der *Spezialfall* einer Konsum/Spar-Entscheidung und einer Portfolioentscheidung.

Einzuräumen ist, daß eine auf die Wertsteigerungserfolge begrenzte Realisierung bei manchen Vermögensanlagen mangels Teilbarkeit nicht möglich ist. Insofern ist die Dispositionsmöglichkeit des Portfolioinhabers eingeschränkt. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß jemand, der z. B. eine Eigentumswohnung statt eines Postens festverzinslicher Papiere erwirbt, sich auf die damit verbundene Einschränkung seiner Dispositionsmöglichkeiten freiwillig einläßt, und im Zweifel doch wohl, weil er aus dieser Anlage einen höheren subjektiven oder objektiven Ertrag erwartet als aus alternativen Vermögensdispositionen. Hieraus ein Argument für die steuerliche Freistellung von Wertänderungserfolgen abzuleiten, hieße Alternativen der Vermögensanlage steuerlich zu diskriminieren²⁷. In entsprechender Weise steht es dem Wirtschaftssubjekt auch frei, bei einer Besteuerung von Wertänderungserfolgen seine Steuerschuld entweder aus laufendem liquidem Einkommen oder aus einem Kredit oder aus der (Teil-)Realisierung irgendeines anderen Vermögensgegenstandes zu bezahlen.

Der Vermögenszuwachs infolge einer Wertsteigerung ist insofern durchaus „disponibel“, wengleich in manchen Fällen mit gewissen Einschränkungen. Man könnte allenfalls fragen, ob ein gegebenenfalls durch die Besteuerung hervorgerufener — und im Falle von Grundwertzu-

begründen (z. B. Zwangscharakter von Sozialversicherungsbeiträgen als Argument für deren Freistellung von der Einkommensteuer; vgl. Heinz *Haller*: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 59).

²⁷ Vergleiche in ähnlichem Zusammenhang Martin *David*, a.a.O., S. 56 f.

wachsen grundsätzlich erwünschter — Anreiz oder sogar Zwang zur Realisierung in allen Fällen als „zumutbar“ betrachtet werden kann. Diese Frage stellt sich insbesondere bei konsumtiver Vermögensnutzung — wohl am wichtigsten im Falle des Einfamilienhauses. Das Gewicht der Argumentation liegt dann aber nicht auf der Frage der *Möglichkeit* zur Realisierung, sondern auf ihrer „*Zumutbarkeit*“. Eine Freistellung oder eine Stundung erscheint in diesem Falle erwägenswert, doch hat dies nicht mit der Wertsteigerung zu tun, sondern mit der ausdrücklich — zum Beispiel durch sozialpolitische Argumente — zu begründenden Unzumutbarkeit einer Realisierung dieser Wertsteigerung.

Man muß sich freilich darüber klar sein, daß man eine etwaige — wenn auch nur begrenzte — Sonderbehandlung des Konsumtivvermögens mit verteilungspolitischen Widersprüchen bezahlt. Man vergleiche die Lage eines Wirtschaftsobjekts A, das im Jahre 1970 mit seinem Vermögen von 100 000 DM ein Einfamilienhaus erworben hat, das bis 1975 um 50 % im Wert gestiegen ist, mit der des B, der seit 1970 in einem gleich beschaffenen Haus lediglich zur Miete gewohnt hat und dieses Haus im Jahre 1975 zum Preis von 150 000 DM erwirbt. Der Wertzuwachs des A in Höhe von 50 000 DM bleibt steuerfrei. B dagegen, der erst 1975 kaufen kann, muß 50 000 DM mehr Vermögen bilden, und er unterliegt für diese Vermögensbildung der Einkommensteuer. Eine Freistellung von Einfamilienhäusern würde somit die „Besitzenden“ gegenüber den späteren Erwerbern und den bloßen Mietern begünstigen.

(2) Makroökonomisches Argument

Dieses Argument — auf das *Haller* besonderes Gewicht zu legen scheint — ist deshalb abzulehnen, weil die makroökonomische Betrachtung dem Zusammenhang nicht gerecht wird. Vermögenswerte, gleich welcher Art — und keineswegs nur Vermögenswertzuwächse —, sind nie in dem hier gemeinten Sinne „makroökonomisch realisierbar“. Wollen alle Eigentümer gleichzeitig verkaufen, so bricht der betreffende Vermögenswert zusammen. Entsprechend gilt auch für Wertsteigerungen, daß sie sich nicht kollektiv realisieren lassen; eine „makroökonomische Realisierung“ im Sinne von *Haller* liefe auf das Angebot und den Verkauf des gesamten Bestandes, also auf eine abrupte Linksverschiebung der Eigennachfragekurve (Rechtsverschiebung der Angebotskurve) hinaus. Daß aber im Falle der Wertzuwachsbesteuerung *einige* Eigentümer dazu angeregt werden zu verkaufen — und einige Nachfrager dazu angeregt werden, sich alternativen Anlagemöglichkeiten für ihr Vermögen zuzu-

wenden²⁸ — und daß der Wertanstieg dadurch gebremst wird, wird beispielsweise im Falle von Grundstücken von fast allen Betrachtern gerade als eine allokatiospolitisch (hier: bodenpolitisch) wünschenswerte Wirkung der Besteuerung bezeichnet.

Das Argument, daß eine Kreditfinanzierung der Wertzuwachssteuer — wie die Kreditfinanzierung jeder anderen zusätzlichen Steuer — inflationär wirke, ist zwar tendenziell zutreffend (über die Größenordnungen im Falle der Wertzuwachssteuer mag man streiten), aber in diesem Zusammenhang nicht wesentlich. Es ist die Aufgabe der allgemeinen Kreditpolitik, eine unerwünschte Ausdehnung des Kreditvolumens durch global wirkende Maßnahmen zu verhindern. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob etwaige Kreditrestriktionen unter den Kreditnachfragern vor allem solche treffen, die Kredit aus Steuerzahlungsgründen nachfragen, oder ob andere Nachfrager vom Markt verdrängt werden. Steuerreformmaßnahmen aus kreditpolitischen Rücksichten — die Steuer könnte möglicherweise aus zusätzlichem Kredit gezahlt werden, der dann inflationär wirkt — zu unterlassen, wäre ein verfehelter Ansatzpunkt.

(3) Argument der Bedeutsamkeit der Verwendung realisierter Wertsteigerungen

Das Argument läuft darauf hinaus, auch realisierte Wertsteigerungen dann von der Besteuerung auszunehmen, wenn sie nichtkonsumtiv verwendet werden, also wenn das Wertsteigerungsvermögen nicht aufgelöst, sondern lediglich umgeschichtet wird. Ich vermag hinter diesem Argument nichts anderes zu sehen als die *Hobbes-Mill-Kaldorsche*-Doppelbelastungsthese in ihrer anfangs erwähnten allgemeinsten Form: Danach ist in der Tat *nur Konsum* eine „Realisierung“ von Einkommen, eine nicht-konsumtive Verwendung realisierter Wertsteigerungen hätte demgemäß unbesteuert zu bleiben, da ja die Vermögenserträge besteuert würden²⁹.

(4) Argument des Sondercharakters rein spekulativer Anlagen

Die sich aus der Position von *Haller* ergebende Notwendigkeit einer Ausnahmebehandlung rein spekulativer Anlagen ist konsequent, wenn

²⁸ Zu einer theoretischen Analyse der Wirkungen einer Bodenwertzuwachssteuer vergleiche im einzelnen Herbert *Timm*, a.a.O., S. 123 ff.

²⁹ *Haller* scheint diesen Einwand selbst zu sehen (a.a.O., S. 280, Fußnote 7); seine Verteidigung der Sonderbehandlung einer nicht-konsumtiven Verwendung von Wertsteigerungen läuft im Ergebnis auf das makroökonomische Argument hinaus, mit dem wir uns schon auseinandergesetzt haben.

man die übrigen Argumente (1) bis (4) von *Haller* anerkennt. Eine Auseinandersetzung mit Argument (5) erübrigt sich dagegen, wenn man die anderen Argumente ablehnt. Im übrigen werden viele Vermögensanlagen, die zu liquiden Erträgen führen, auch aus spekulativen Gründen gewählt. Die Höhe der heutigen Preise für Mietshäuser und Eigentumswohnungen ist zum Teil hiermit zu erklären. Der *Hallersche* Vorschlag würde deshalb in all denjenigen Fällen zu Schwierigkeiten führen, in denen neben Wertsteigerungserträgen auch liquide Erträge anfallen.

(5) Windfall-Profit-Argument

Völlig verschieden, ja diametral entgegengesetzt zu den sonstigen Wertsteigerungen, möchte *Haller* solche Wertänderungserfolge behandelt wissen, die „von außen her bewirkt“ worden sind: Diese Wertänderungen sollen zu hundert Prozent vom Staat beansprucht werden, entweder durch Eintragung einer Dauerschuld in entsprechender Höhe oder dadurch, daß sie vollständig weggesteuert werden. *Haller* weist auf die unüberwindlichen Ungerechtigkeiten und Willkürelemente hin, die einem solchen Abschöpfungsverfahren in der Praxis notwendigerweise anhaften müssen. Abgesehen von diesen Fragen der Praktikabilität scheint es jedoch auch aus grundsätzlichen Erwägungen überaus schwierig zu sein, dem Konzept einer „von außen her bewirkten Wertsteigerung“ eine „zuverlässige“ und „gültige“ (im Sinne des Reliability- und Validity-Kriteriums der Operationalität) Bedeutung zu geben, zumal in einem bestimmten Sinne alle Wertsteigerungen als „von außen her bewirkt“ bezeichnet werden könnten. Immerhin wird man feststellen können, daß hier der Grundgedanke des im Entwurf zum Bundesbaugesetz vorgesehenen, an enge Tatbestände geknüpften „Planungswertausgleichs“³⁰ — den *Haller* ausdrücklich bejaht³¹ — auf eine sehr viel breitere und nicht nur äquivalenztheoretisch fundierte Klasse von Fällen ausgedehnt wird. Man mag dies als Artikulation eines allgemeinen sozialetischen Unbehagens an „bloß zugeschwemmten Gewinnen“ — und mit umgekehrtem Vorzeichen an „unverschuldeten Verlusten“ — betrachten, das im übrigen keineswegs nur auf den Fall der Capital Gains beschränkt ist. Räumt man ein, daß die Wegsteuerung funktionsloser Wertsteigerungserfolge, wie die funktionslosen Gewinne schlechthin, zwar äußerst wünschenswert wäre, aber unpraktikabel ist, und folgt man gleichwohl dem Ansatz von *Haller*, so käme als Alternative zu der aus technischen

³⁰ Vgl. Vorläufiger Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 1. 8. 1973, § 135 a.

³¹ Heinz *Haller*, a.a.O., S. 291.

Gründen unmöglicher Totalabschöpfung notgedrungen nur die Gleichstellung mit „sonstigen“ Wertsteigerungen, das hieße aber nach *Haller*: die völlige steuerliche Freistellung (außer durch die Vermögensteuer und abgesehen von den unter (4) bezeichneten Fällen) in Frage. Dies ist gerade unter den Prämissen *Hallers* ein besonders unbefriedigendes Ergebnis. Im Falle einer allgemeinen Besteuerung von Wertsteigerungen würde es zumindest gemildert.

5. Ergebnis

Insgesamt konnten also unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten keine Unterschiede zwischen Wertsteigerungseinkommen und sonstigen Einkommen gefunden werden, die so wesentlich wären, daß eine grundlegend verschiedene steuerliche Behandlung gerechtfertigt erschiene. Einzuräumen ist allerdings, daß es Fälle gibt —, und daß diese Fälle sogar ein praktisch erhebliches Gewicht haben — in denen ein durch Wertsteigerungsteuerung ausgeübter Realisierungsdruck oder gar Realisierungszwang aus sozialpolitischen Gründen als „unzumutbar“ anzusehen ist und durch entsprechende — nicht allzu großzügige — Ausnahmenvorschriften verhindert werden sollte.

Daneben aber ließen sich keine durchschlagenden Argumente für die spezielle und lediglich auf Wertänderungserfolge zugeschnittene Doppelbesteuerungsthese finden, wie sie *Haller* vertritt und wie sie von *David* erörtert worden ist. Im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit wäre es somit wünschenswert, daß Wertzuwacherfolge — realisierte wie auch nicht realisierte — steuerlich grundsätzlich wie Einkommen behandelt würden. Wie weit sich dies im Falle der nicht realisierten Wertzuwächse aus steuertechnischen Gründen verwirklichen läßt und welche Vorkehrungen gegebenenfalls für eine solche Verwirklichung getroffen werden müßten, soll hier offen bleiben.

*

Auf einer völlig anderen als der in diesem Aufsatz besprochenen Ebene stellen sich bei einer Wertzuwachsbesteuerung allerdings ernstzunehmende Doppelbelastungsprobleme, nämlich beim Zusammenspiel von Wertzuwachsbesteuerung (je nach ihrer Ausgestaltung) einerseits und Körperschafts- und Einkommensbesteuerung andererseits³².

³² Daß solche Schwierigkeiten selbst im Falle der reinen Teilhabersteuer bestehen können, zeigt der *Carter-Report* (Band 3, a.a.O., S. 345).

Zusammenfassung

Läuft die Besteuerung von Wertzuwächsen auf eine Doppelbelastung hinaus?

Der Aufsatz setzt sich mit der im 6. Jahrgang (1973) S. 255 f. dieser Zeitschrift von *Haller* vorgetragenen These auseinander, die Besteuerung von Wertzuwächsen (capital gains) — von realisierten wie von unrealisierten — führe zu einer unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der „Leistungsfähigkeit“ nicht gerechtfertigten Doppelbelastung. *Haller* stützt seine gegen die Besteuerung von Wertzuwacherfolgen gerichteten Ausführungen nicht auf die sehr viel allgemeinere (*Hobbes-Mill-Kaldorsche*) These von der Doppelbelastung der Ersparnis durch die Einkommensteuer; er lehnt diese generelle Doppelbelastungsthese sogar ausdrücklich ab.

Der vorliegende Aufsatz zerlegt die Ausführungen *Hallers* in einzelne Argumente und setzt sich mit diesen detailliert auseinander. Es werden insbesondere vier solcher Argumente unterschieden: (1) Wertsteigerungen seien kein wirkliches, weil kein „disponibles“ Einkommen (Illiquiditätsargument). (2) Wertsteigerungen seien volkswirtschaftlich nicht realisierbar; auch eine Kreditaufnahme zur Realisierung von Wertzuwächsen liefere lediglich auf eine inflationär wirkende „Scheinrealisierung“ hinaus (makroökonomisches Argument). (3) Bei realisierten Wertsteigerungen sei eine Besteuerung zumindest dann nicht angebracht, wenn es sich lediglich um eine Umdisposition des Vermögens handle. Eine echte — steuerpflichtige — Realisierung läge nur vor, wenn der Wertsteigerungsgewinn dem Konsum zugeführt würde (Argument von der Bedeutsamkeit der Verwendung realisierter Wertsteigerungen). (4) Die Wertsteigerung von unbebauten Grundstücken müßte besteuert werden, weil aus diesen Grundstücken keine anderen Erträge als eben Wertsteigerungen fließen (Argument vom Sondercharakter rein spekulativer Vermögensanlage).

Jedes dieser Argumente wird im vorliegenden Aufsatz als unhaltbar abgelehnt. Der Verfasser kommt aufgrund dieser Erwägungen zu dem Ergebnis, daß zwischen Wertsteigerungserfolgen und sonstigem Einkommen unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten zumindest keine fundamentalen Verschiedenheiten bestehen, so daß eine Besteuerung sowohl der realisierten als auch der nicht realisierten Wertzuwächse — von den dabei entstehenden technischen Schwierigkeiten abgesehen — gerechtfertigt und wünschenswert erscheint. Allerdings gibt es Fälle — z. B. den des Eigentums an Wohnungen und an Einfamilienhäusern — in denen der durch eine Besteuerung von Wertsteigerungen entstehende Realisierungsdruck aus anderen als „Leistungsfähigkeits“-Gesichtspunkten als „unzumutbar“ angesehen werden kann und durch entsprechende Ausnahmegesetze verhindert werden sollte.

Summary

Is Taxation of Capital Gains Tantamount to A Double Burden?

The essay takes issue with the thesis put forward by *Haller* in this journal, 6th year (1973) p. 255, that the taxation of capital gains — realized and unrealized — results in a double burden which is unjustified from the standpoint of taxation according to the ability to pay. *Haller* bases his arguments against taxation of capital gains, not on the very much more general (*Hobbes-Mill-Kaldor*) thesis of the double burden on savings by way of income tax; indeed he expressly rejects this general double-burden thesis.

The present essay dissects *Haller's* statements into individual arguments and discusses them in detail. In particular, he distinguishes among four such arguments: (1) Value increments are not real income because they are not 'disposable' income (illiquidity argument). (2) Value increments are not economically realizable; even the taking up of credit to realize capital gains would merely amount to a 'pseudo-realization' with an inflationary effect (macroeconomic argument). (3) In the case of realized value increments taxation is not advisable at least when merely redeployment of assets is involved. A genuine — taxable — realization would be given only if the gain deriving from the value increment was used for consumption (argument of the significance of the use of realized capital gains). (4) The value increment of undeveloped land ought to be taxed because no yield other than capital gains is derived from such land (argument of the special character of purely speculative investment).

Each of these arguments is rejected as untenable in the present essay. On the basis of his deliberations the author comes to the conclusion that there are at least no fundamental differences between capital gains and other income when considered from the standpoint of distribution policy, so that taxation of both realized and unrealized capital gains — apart from the technical difficulties involved — appears justified and desirable. However, there are cases — e. g. ownership of condominium flats and one-family houses — in which the pressure to realize gains caused by the taxation of value increments can be considered 'unreasonable' for reasons other than ability-to-pay considerations and should be prevented by appropriate exemption regulations.

Résumé

L'imposition des accroissements en valeur aboutit-elle à une double charge?

L'article examine la thèse que *Haller* a développée dans la présente revue (6^e année, 1973, p. 255) et selon laquelle l'imposition des accroissements en valeur (capital gains) — réalisés ou non — aboutirait sous l'aspect de la taxation basée sur « l'efficacité » à une inévitable double charge. *Haller* n'appuie pas ses considérations dirigées contre l'imposition des gains de valeur réalisés sur la thèse beaucoup plus générale (de *Hobbes*, *Mill* et *Kaldor*) de la double taxation de l'épargne résultant de l'impôt sur les revenus; il repousse même expressément cette thèse générale de la double imposition.

L'article reprend chaque argument de *Haller* pour l'analyser en détail. La distinction est établie en particulier entre quatre de ces arguments: (1) les augmentations en valeur n'en sont pas en réalité, car elles ne créent pas de revenu disponible (argument de la non-liquidité); (2) les accroissements en valeur sont irréalisables au niveau de l'économie globale; même un emprunt effectué dans le but de réaliser des gains de capitaux aboutit uniquement à une « apparence » de réalisation ayant des effets inflationnistes (argument macroéconomique); (3) lors d'accroissements en valeur, une taxation est au moins inopportune lorsqu'il s'agit uniquement de modifications à l'intérieur d'un même patrimoine; l'on n'a affaire à une véritable — et par conséquent imposable — réalisation que du moment où le gain de capital sert à la consommation (argument de l'importance de l'utilisation d'augmentations réalisées de valeur); (4) l'accroissement de valeur de terrains non bâtis devrait être imposé, car les seuls revenus de ces terrains ne peuvent être que des hausses de la valeur (argument de la nature particulière de placements purement spéculatifs).

Chacun de ces arguments est dans la présente étude considéré comme insoutenable. L'auteur en arrive sur base des considérations qu'il développe à conclure qu'il n'existe aucune différence fondamentale entre des hausses réalisées de valeur et d'autres revenus; par conséquent, l'imposition des accroissements, réalisés ou non, en valeur apparaît — indépendamment des éventuelles complications techniques — non seulement justifiée, mais souhaitable. Il est néanmoins des cas où — par exemple pour la propriété d'appartements et de maisons unifamiliales — l'imposition de hausses de valeur réalisées sur base d'aspect « d'efficacité » peut être jugée insupportable et pourrait aisément être évitée grâce à des règles correspondantes d'exception.