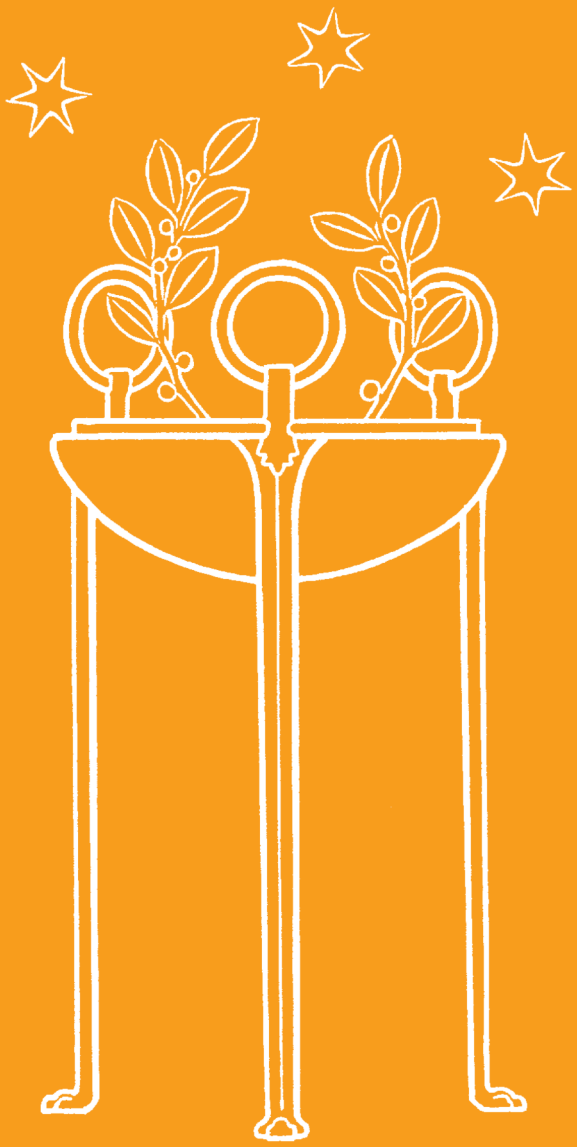


Fragen der Freiheit

Heft 242
Januar–März 1997

Boden- und Ressourcenbesteuerung

Denn alle Kraft dringt vorwärts in die Weite,
Zu leben und zu wirken hier und dort;
Dagegen engt und hemmt von jeder Seite
Der Strom der Welt und reißt uns mit sich fort:
In diesem innern Sturm und äußern Streite
Vernimmt der Geist ein schwer verstanden Wort:
Von der Gewalt, die alle Wesen bindet,
Befreit der Mensch sich, der sich überwindet.

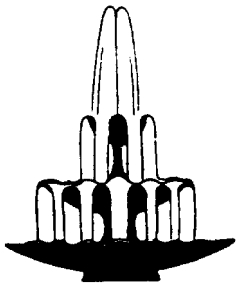
Goethe

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 242

Januar–März 1997



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Inhaltsverzeichnis

Seite

Fritz Andres
Grundlagen und Auswirkungen einer Bodenwertsteuer – Ist der Bodenmarkt ein Markt? 3–20

Dietrich Murswiek
Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht – Zum »Wasserpfennig«-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts 21–33

Joachim Mitschke
Mehr Arbeit trotz oder wegen Steuerreform 34–45

Fritz Andres
Kritik und offene Fragen zur Freiwirtschaft (Bernd Senf) . . 46–54

In memoriam
Ernst Winkler 55–58

Tagungsankündigungen 59–63

Die Mitwirkenden dieses Heftes 54

Grundlagen und Auswirkungen einer Bodenwertsteuer

(mit Betrachtungen zur Frage, ob der sog. Bodenmarkt ein Markt ist)

Fritz Andres[1])

I. Gegenstand und Aufbau der Untersuchung

Der Vorschlag, den reinen Boden, also ohne die Bauwerke, nach seinem Wert mit einer Steuer zu belasten (Bodenwertsteuer), ist nicht neu. Seine Befürworter versprechen sich von ihrer Einführung vor allem eine Verbesserung der Lenkungswirkungen unserer Bodenordnung. Sie halten also die derzeit erzielten Lenkungsergebnisse für verbesserungswürdig.

Unsere heutige Bodenordnung beruht im wesentlichen auf einer Steuerung durch Preise. Diesen würde durch eine Bodenwertsteuer ein weiteres Steuerungsinstrument zur Seite gestellt. Um die von beiden ausgehende Gesamtwirkung verstehen zu können, werden in diesem Beitrag zunächst einmal die Wirkungsweisen der beiden Steuerungselemente, denen der Boden dann unterliegen würde, getrennt dargestellt (Abschnitte IV und V) und dann in einem weiteren Schritt die aus beiden Betrachtungen gewonnenen Erkenntnisse zusammengeführt (Abschnitt VI)[2]). Zunächst erscheinen jedoch einige Vorüberlegungen angebracht (Abschnitte II und III).

II. Vorüberlegungen

1. Bodenrente und Bodenabgaben

Die Preise produzierter Güter hängen von Angebot und Nachfrage, letztlich also von ihrem Herstellungsaufwand einerseits und von ihrem Verbrauchsnutzen andererseits und damit in jedem Fall von endlichen Größen ab. Zur Erklärung von Bodenpreisen sind diese beiden Faktoren jedoch offensichtlich ungeeignet, denn der Herstellungsaufwand des Bodens ist gleich Null und sein Nutzen in der Zeit unendlich. Boden hat keine Produktionskosten

[1]) Beitrag zum Buch »Neue Perspektiven des Bodenrechts«, herausgegeben von Hartmut Dieterich, das demnächst im Verlag Friedr. Vieweg & Sohn, Wiesbaden erscheinen wird.

[2]) Im Vordergrund dieser Untersuchung stehen die Lenkungswirkungen einer Bodenwertsteuer, nicht ihre Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Jedoch sind es nicht selten vom Nutzungsinteresse abgekoppelte Einkommens- und Vermögensinteressen, die die Lenkung und Verteilung des Bodens maßgeblich beeinflussen. Insofern sie für die Lenkungsmechanik der Bodenordnung von Bedeutung sind, werden sie daher mitbehandelt.

und sein *Gebrauch* führt – anders als bei den Waren – nicht zu seinem *Verbrauch*, so daß im Prinzip eine ewige Nutzung möglich ist. Da die Grundstücksnutzung nur in der Zeit realisiert werden kann, aber ohne zeitliche Begrenzung möglich ist, findet ihre ökonomische Bewertung ihren *unmittelbaren* Ausdruck in laufenden Nutzungsentgelten, die den Nutzungsvorteilen entsprechen. Volkswirtschaftlich nennt man den ökonomischen Wert der laufenden Nutzungsvorteile Bodenrente. Sie wird sichtbar im Ertrag, den der Eigentümer erzielen kann, wenn er sein Grundstück dem meistbietenden Pächter, Erbbauberechtigten usw. zur Nutzung überläßt bzw. in den ersparten Kosten, die er im Falle der Eigennutzung in seine Rechnung einstellen kann[3]). Die Bodenrente zeigt die marktmäßige Bewertung der Vorteile der Grundstücksnutzung und damit ihrer Knappheit an. *Bodenabgaben* stellen stets eine Minderung dieser Vorteile und daher eine mehr oder minder hohe Belastung bzw. Abschöpfung der *Bodenrenten* dar.

2. Bodenrenten und Bodenpreise

Wie aus den im Prinzip ewig fließenden Bodenrenten endliche Preise werden, ist aus der Bodenordnung heraus nicht zu erklären. Die Übersetzung von ewigen Renten in Preise bzw. endliche Kapitalsummen (Kapitalisierung) ist ein Schritt, der nur auf dem Kapitalmarkt durchgeführt werden kann, denn nur er liefert im Zins den Kapitalisierungsfaktor, mit dem das Kunststück zuwege gebracht werden kann, einen ewigen Strom in ein endliches Gefäß zu bannen. Auf dem Kapitalmarkt entspringt einer endlichen Kapitalsumme eine ewige Reihe von Erträgen (Zinsen), deren Höhe sich nach dem Zinssatz richtet. Der ewigen Reihe von Erträgen, die aus einem

[3]) An dieser Betrachtung ändert sich nichts dadurch, daß es neben der kommerziellen Nutzung des Bodens insbesondere im Wohnungsbereich auch eine konsumtive Nutzung gibt. Wer ein Eigenheim bauen will, macht bei der Beurteilung des Kaufpreises keine Rechnung auf, in der er die Bodenrente des Grundstücks kapitalisiert. Aber auch er wird sich überlegen, ob die Nutzungsvorteile des in Aussicht genommenen Grundstücks im Vergleich zu anderen Grundstücken einerseits, aber auch zu anderen Möglichkeiten der Kapitalverwendung nicht zu teuer bezahlt sind. Diese Vorteile gehen insofern durchaus in seine Rechnung ein. Auch in der Abwägung zwischen eigenem Bewohnen oder Vermieten eines Hauses ist eine marktmäßige Bewertung der Bodennutzungsvorteile zwangsläufig enthalten. Schließlich wird der Eigenheimbauer für denselben Boden nicht mehr bezahlen als ein kommerzielles Unternehmen des Mietwohnungsbaus, das darauf achtet, daß seine Investition zumindest die Rendite vergleichbarer Anlagen auf dem Kapitalmarkt erreicht. Daraus ergibt sich, daß die konsumtive Nutzung des Bodens letztlich von den gleichen Gesetzen beherrscht wird wie die kommerzielle, auch wenn die Bodenrente nicht als Zahlungsstrom, sondern als laufender Nutzungsvorteil, also »in natura« als sogenannte Konsumentenrente anfällt.

Grundstück, etwa als Pacht, zu erwarten ist, entspricht daher bei gegebenem Zinssatz auch eine bestimmte Kapitalsumme (Bodenpreis), die bei sinkendem Zinssatz steigt und bei steigendem Zinssatz sinkt, weil bei sinkendem Zinssatz eine höhere und bei steigendem Zinssatz eine niedrigere Kapitalsumme erforderlich ist, um einen der Pacht entsprechenden Zinsertrag auf dem Kapitalmarkt zu erreichen. Dabei ist der jeweilige Realzins, d.h. der Zins nach Abzug des Inflationsanteils maßgebend. Ändert sich der Realzins auf dem Kapitalmarkt merklich, so steigen oder sinken demnach die Bodenpreise, ohne daß sich an dem Verhältnis des Angebots zur Nachfrage auf dem Bodenmarkt irgend etwas geändert zu haben braucht. *Bodenpreise* hängen so zwar einerseits von einem bodenbezogenen Faktor, den erwarteten Bodenerträgen *(Bodenrenten)* ab, andererseits aber mit dem *Zinssatz* auch von einer Größe, die mit der Bodenordnung so gut wie nichts zu tun hat, sondern sich im wesentlichen aus Angebot und Nachfrage auf dem Kapitalmarkt und damit aus der Kapitalknappheit ergibt. Es bleibt daher festzuhalten, daß Bodenpreise keine reinen Phänomene der Bodenordnung sind.

3. Wechselseitige Abhängigkeiten von Bodenabgaben und Bodenpreisen

Belastet die Abgabe auf den Boden seinen Ertrag (Bodenrente) und stellt der Preis die Kapitalisierung eben dieses Ertrages dar, so streiten beide offenbar um die gleiche Beute. Eine Abgabe, die einen Teil des Ertrags des Bodens erfaßt, die den Ertrag also mindert, läßt entsprechend weniger zum Kapitalisieren übrig, so daß der Preis des Bodens, gleichbleibende Höhe des Zinssatzes vorausgesetzt, sinkt. Erfaßt die Abgabe den vollen Bodenertrag, so bleibt nichts mehr zur Kapitalisierung übrig und der Preis des Bodens fällt auf Null.[4]) Gibt es andererseits keine Abgabe auf den Boden, so steht

[4]) Der Ausdruck „Bodenwertsteuer" ist insofern nicht richtig, als die Steuer primär die Bodenrente erfaßt (s. II.1.). Solange die Abgabe und daher auch ihr Einfluß auf die Preise gering ist, kann sie zwar durchaus in Prozentsätzen von Bodenpreisen oder -werten, d.h. von kapitalisierten Restrenten erhoben werden. Je höher sie jedoch ist, desto mehr macht sich ihr Einfluß in sinkenden Preisen bemerkbar, so daß diese nicht mehr als Anknüpfungspunkt für die Steuer geeignet sind, was am Extremfall eines Sinkens der Bodenpreise auf Null bei voller Erfassung der Bodenrente durch die Steuer besonders deutlich wird. Der Ausdruck »Bodenrentensteuer« wäre zwar sachlich zutreffend, ist jedoch mit dem Nachteil belastet, daß der Schlüsselbegriff der Bodenrente leider nicht allgemein als bekannt vorausgesetzt werden kann. »Bodensteuer« wäre zwar nicht falsch, empfiehlt sich aber nicht, nachdem der Vorschlag einer Bodenflächensteuer immer mehr in die Diskussion gebracht wird. So bleibt es wohl am besten – bei allen Vorbehalten – bei der Bezeichnung »Bodenwertsteuer«.

der ungeschmälerte Ertrag für die Kapitalisierung zur Verfügung: der Bodenpreis stellt dann den vollen Wert des Bodenertrags auf dem Kapitalmarkt dar.

III. Das Lenkungsziel

Betrachtet man den Boden vom Ausgangspunkt her als ein knappes, öffentliches Gut, das jedoch in der Regel der privaten Nutzung zugeführt werden muß, so kann das Lenkungsziel der Bodenordnung nur in einer Optimalverteilung des Bodens nach seiner tatsächlichen und rechtlichen Nutzbarkeit auf die Nutzer nach ihren Fähigkeiten bestehen, – im »Wandern des Bodens zum besten Wirt«, wie man das einmal bildhaft ausgedrückt hat.

Es zeigt sich dabei, daß das Lenkungsziel nie als ein für allemal erreicht angesehen werden kann, daß das Lenkungssystem vielmehr so eingerichtet werden muß, daß Nutzungsrechte am Boden immer nur »auf Bewährung« zugeteilt und nur unter der Voraussetzung laufender Bewährung aufrechterhalten werden können. Denn sowohl die Fähigkeiten der Nutzer als auch die Nutzbarkeit der Grundstücke unterliegen dem Wandel. Eine heute erreichte Optimalverteilung der Nutzer auf die Grundstücke kann schon morgen vom Optimum mehr oder weniger abweichen. Das Lenkungssystem sollte daher so eingerichtet sein, daß Abweichungen vom Verteilungsoptimum möglichst von selbst die Kräfte wachrufen, die seine Wiederherstellung bewirken.

IV. Grundzüge einer abgabengesteuerten Bodenordnung[5])

1. Allgemeine Betrachtungen zum Bodenmarkt[6])

a) Zur Abgabenhöhe: Bei einer reinen Abgabensteuerung erfaßt die Abgabe die erzielbare Bodenrente voll. Für unbebaute Grundstücke wird dann keine über der Abgabe liegende Pacht bzw. beim Verkauf kein Preis mehr

[5]) Eine abgabengesteuerte Bodenordnung kann hier nur in einigen groben Zügen skizziert werden. Es geht um die Darstellung ihrer Hauptwirkungen, aus denen der Einfluß einer Bodenwertsteuer abgeleitet werden kann. Die Voraussetzungen ihrer Funktionsfähigkeit im einzelnen und ihre Wirkungen auch unter Einkommens- und Vermögensaspekten sind in dem Beitrag von Jobst v. Heynitz in diesem Band und in der dort angegebenen Literatur näher beschrieben.

[6]) Die Ausführungen dieses Abschnitts werden Zweifel daran wecken, ob es richtig ist, beim Boden von einem Markt zu sprechen. Zu sehr verbinden wir mit diesem Begriff einen Leistungsaustausch, der beim Boden nicht stattfindet. Andererseits gibt es Angebot und Nachfrage! Wir verwenden also den Ausdruck nur unter Vorbehalt.

erzielt, bebaute Grundstücke werfen bei Verpachtung oder Verkauf nur noch den Gegenwert des Bauwerks ab.

Für die Frage der Ermittlung der Bodenrenten sei daran erinnert, daß der Boden schon heute originär nur aufgrund seines Ertrags, d.h. aufgrund der Bodenrente bewertet werden kann. Aus den Mietspiegeln lassen sich Rückschlüsse auf die Höhe der Bodenrenten ziehen. Nutzungsentgelte, die der Staat beim eigenen Grundbesitz in Form von Pacht- bzw. Erbbauzinsen erzielt, können weitere Anhaltspunkte liefern. In ähnlicher Weise wie heute von den Gutachterausschüssen aus solchen und ähnlichen Beobachtungen *Bodenrichtwertkarten* abgeleitet werden, lassen sich auch *Bodenrentenkarten* erstellen, aus denen die Höhe der erzielbaren Bodenrenten und damit die Höhe der zu erhebenden Abgaben unmittelbar abgelesen werden kann.

b) Das abgabenbelastete Bodeneigentum als entkapitalisiertes Nutzungsrecht: Bringt die Bodenrente die marktmäßige Knappheit des Bodens zum Ausdruck, so nimmt eine Abgabe in Höhe der Bodenrente dem Boden seinen Knappheitswert. Bei Preisen von Null ist das Bodeneigentum nur noch ein Nutzungsrecht ohne Kapitalwert. Der Zugang zum Bodeneigentum setzt dann nicht mehr eigenen oder geliehenen Kapitalbesitz voraus, sondern ausschließlich eine Nutzung, durch die die Bodenrente erwirtschaftet und die Abgabe daher gezahlt werden kann. Zugleich beschränkt die Abgabe das Interesse des Erwerbers auf die von ihm nach Größe, Qualität und Lage wirklich benötigte Fläche (flächensparende Nutzung). Schon vom Zugang her ist so die beste Voraussetzung dafür geschaffen, daß im Rahmen einer Gesamtverteilung jedem das Grundstück zugänglich wird, für das er der beste Nutzer ist. Eine unmittelbare Nutzungsorientierung der Bodenordnung ist von Anfang an gewährleistet.

c) Vergleichende Bemerkungen zu Waren- und Bodenmärkten:
   (1) Marktcharakteristik: Bei den Waren spielt sich der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage letztlich zwischen Herstellungsaufwand und Verbrauchsnutzen ab, die dahinter stehen. Es ist die Spannung zwischen zwei Polen, die durch den Preis ausgeglichen wird, – einen Preis, der die Produktion zur Hervorbringung derjenigen Herstellungsmengen anreizt, auf die er zugleich die Nachfrage zurückdrängt.

   Beim Boden handelt es sich dagegen nicht um den Ausgleich zwischen zwei Polen, sondern um das Finden des Gleichgewichtspunkts

im Optimum der Verteilung, der gegeben ist bei bestmöglicher Zuordnung der Nutzer mit ihren unterschiedlichen Fähigkeiten zu den Grundstücken mit ihrer unterschiedlichen Nutzbarkeit (siehe III). Es handelt sich dabei um einen Zustand, der durchaus die Bezeichnung eines Gleichgewichts verdient, sofern nur bei jedem Abweichen aus ihm selbst heraus die Kräfte hervorgerufen werden, die die Abweichung korrigieren und zum Optimum, zum Lenkungsziel zurückführen.

Kann man Angebot und Nachfrage auf dem Warenmarkt mit einer Waage vergleichen, so ist der Bodenmarkt eher durch einen Kreisel zu versinnbildlichen, der einen Gleichgewichtspunkt hat, auf dem er steht, der aber eine ständige Rotation zur Gleichgewichtsbedingung hat, in der er durch den Peitschenschlag erhalten werden muß. Unter der Voraussetzung ausreichender Rotation findet der Kreisel auch bei Gleichgewichtsstörungen, die z. B. durch Unebenheiten des Untergrundes verursacht werden, stets wieder zum Gleichgewichtspunkt zurück. Die Abgabe auf die Bodennutzung entspricht dem Peitschenschlag bzw. der Rotation, weil sie – wie wir sehen werden – von selbst im Falle von Abweichungen die korrigierenden Kräfte hervorruft, die das Gleichgewicht wieder im Zustand des Verteilungsoptimums stabilisieren.

(2) Punktuelles und kontinuierliches Lenkungsziel: Mit dem genannten Unterschied zwischen Waren- und Bodenmärkten hängt ein anderer, ebenfalls charakteristischer, eng zusammen. Der Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist auf den Warenmärkten für die vorhandenen Waren eine einmalige, punktuelle Angelegenheit. Die Preise haben zwar für die weiteren Planungen der Produzenten und Konsumenten eine Orientierungsfunktion, aber genau besehen kommt es hier auf die Preis*erwartungen* an. Die *jeweiligen* Preise haben zunächst einmal ihre Aufgabe erfüllt, wenn sie bezahlt sind und der Umsatz getätigt, die Produktion der Periode abgesetzt ist. Die Ware verschwindet dann aus dem Wirtschaftskreislauf, sie wandert ab in den Verbrauch.

Im Unterschied zur Ware verschwindet der Boden aber nie aus dem volkswirtschaftlichen Prozeß. Er geht nicht den Weg vom Hersteller zum Verbraucher, seine Strecke ist keine endliche. Er war vielmehr schon immer da, der Mensch kann ihn nur nutzen; ein Nutzer löst den andern ab, der Boden bleibt.

Es genügt daher auch nicht und ist jedenfalls nicht sachgemäß, wenn die Knappheit des Bodens nur punktuell gemessen wird. Die kontinu-

ierliche Nutzungsmöglichkeit, die er bietet, und die laufende Veränderung der marktmäßigen Bewertung dieser Nutzungsmöglichkeit macht vielmehr einen kontinuierlich arbeitenden Knappheitsmesser, einen Strömungsmesser wünschenswert, der die Knappheit der Grundstücke *laufend* anzeigt.

Auch muß das Lenkungsziel der Bodenordnung – im Prinzip – darin bestehen, eine Optimalverteilung der Grundstücke auf die Nutzer *dauernd* zu bewirken, d. h. in einem dynamischen Prozeß Besitz und Nutzung *laufend* zur optimalen Deckung zu bringen (siehe III). Wo dieses Ziel erreicht ist, ist ein effektives Spiel von Angebot und Nachfrage überflüssig; es genügt, wenn diese beiden Kräfte latent (potentiell) vorhanden sind.

Laufende Abgaben in Höhe der erzielbaren Bodenrenten führen auf ökonomischem Wege dieses Lenkungsziel *laufend* herbei. Denn sobald und in dem Maße, wie die effektive Nutzung nicht oder nicht mehr den tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten, die das Grundstück bietet, entspricht, tut sich unter dem Einfluß der Abgabe eine Spannung zwischen Angebot und Nachfrage auf: Der Nutzer wird die Abgabe nicht mehr erwirtschaften und deshalb, sofern er sie nicht aus anderen Einkommensquellen zahlen will, das Grundstück zum Angebot bringen, das auf dem Markt auch Nachfrage findet, da es ja die marktmäßige Bewertung der Nutzungsvorteile des Grundstücks ist, die die Höhe der Abgabe bestimmt. Das bedeutet, daß das Verteilungsergebnis *rechtlich* zwar ohne zeitliche Begrenzung festgeschrieben werden kann, jedoch zugleich nur unter dem *Vorbehalt laufender ökonomischer Bewährung* zugesprochen wird, damit es einer laufenden Optimierung zugänglich bleibt. Der Bodenordnung wird so eine Tendenz zur kontinuierlichen, nutzungsbezogenen Umverteilung und Neuzuordnung der Grundstücke eingepflanzt, die überall dort wirksam wird, wo die tatsächliche hinter der möglichen Nutzung deutlich zurückbleibt. Zwar wird die Aufgabe des Grundstücks durch den Nutzer in diesen Fällen oft nicht zwingend sein, da er die Abgabe ganz oder teilweise auch aus anderen Einkommensquellen oder durch Verminderung seiner Ausgaben aufbringen kann. Aber es geht auch gar nicht um einen bodenpolitischen Perfektionismus, der mit der Freiheit des Einzelnen nicht vereinbar wäre, sondern um die Etablierung des öffentlichen Interesses an einer funktionsfähigen Bodenordnung, dem sich der Einzelne, z. B. zur Vermeidung einer persönlichen Härte, in gewissem Umfang durchaus entziehen kann, sofern er an anderer Stelle zu entsprechenden Ein-

schränkungen und Opfern allein oder mit fremder Hilfe bereit und in der Lage ist (zur finanziellen Ausstattung der Nutzer siehe Fußnote 6).

(3) Marktausgleich: Wo der Markt bestimmt wird von Herstellung und Verbrauch, vollzieht sich der Ausgleich durch Transaktionen. Wo sich jedoch, wie beim Boden, lediglich eine optimale Zuordnung einspielen und laufend bewähren muß, ist die Transaktion nur dort erforderlich, wo Zuordnungen sich im Laufe der Zeit vom Optimum entfernen und sich nicht anders als durch Transaktion wieder dorthin zurückführen lassen. Solange das Lenkungsziel erreicht ist, kann man daher auch ohne oder bei nur wenigen Transaktionen von Marktausgleich sprechen, wenn nur gewährleistet ist, daß jede Abweichung das potentielle Spiel von Angebot und Nachfrage zu einem aktuellen werden läßt. Entscheidend ist, daß durch die Abgabe so der *gesamte Grundstücksbestand* und die *Gesamtheit der Nutzer* in den Gleichgewichtsprozeß einbezogen werden.

(4) Markträumung: Wenn Warenpreise sich unter Wettbewerbsbedingungen bilden, führen sie zur Räumung des Marktes, d.h. sie pendeln sich auf einer Höhe ein, auf der die Nachfrage gerade das gesamte Angebot aufnimmt. Wären die Preise höher, bliebe ein Teil des Angebots liegen, wären sie niedriger, ginge ein Teil der Nachfrager leer aus.

In ähnlicher Weise sorgt eine Abgabe in Höhe der Bodenrente für eine Deckung von Angebot und Nachfrage auf dem Bodenmarkt. Liegt die Abgabe über der Bodenrente, so zieht sich die Nachfrage so weit zurück, bis die Bodenrente der dann noch genutzten Fläche dadurch, d.h. durch die Kontraktion der Nachfrage, auf das Niveau der Abgabe steigt. Es bleiben dann planerisch ausgewiesene Flächen ungenutzt. Liegt umgekehrt die Abgabe unter der Bodenrente, so findet entweder die über das Angebot hinausgehende Nachfrage ein Ventil in sich bildenden Bodenpreisen oder es geht ein Teil der Nachfrager leer aus, was Druck auf die Planungsinstanzen zum Ausweis weiteren Baulands bzw. zur Erweiterung der zulässigen Nutzung bereits ausgewiesener Flächen bedeutet.

Bodenabgaben in Höhe der erzielbaren Bodenrenten begrenzen also die Nachfrage auf die zur Nutzung ausgewiesenen Flächen, bringen diese Flächen aber auch voll in die Nutzung. Die ökonomische und die planerisch-ökologische Nutzungsgrenze werden zur Deckung gebracht. Die Bodenordnung ist in diesem wesentlichen Punkt planungsneutral!

Eine Abgabe, die die volle Bodenrente erfaßt, erfüllt also nach den bisherigen Feststellungen auf dem Bodenmarkt im wesentlichen die Funktionen, die von den Preisen bei Wettbewerb auf den Warenmärkten bekannt sind. Sie ist daher das adäquate Lenkungsinstrument zur Erreichung des Lenkungsziels (III).

2. Die Lenkungswirkungen der Abgabensteuerung

Die von der Abgabe ausgehenden Lenkungswirkungen wurden im wesentlichen bereits beschrieben. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Der kapitalfreie Zugang zur Bodennutzung: Ist der Boden ohne Kapitaleinsatz, nämlich nur unter der Voraussetzung der laufenden Abgabenzahlung zugänglich, so bedeutet das im Zugangsbereich eine reine Nutzungsorientierung der Bodenordnung (siehe IV.1.b).

b) Die laufenden Lenkungswirkungen: Die Abgabensteuerung erreicht nicht nur die Begrenzung der Gesamtnachfrage auf das Gesamtangebot (siehe IV.1.c.(4)), sondern auch im einzelnen die optimale Zuordnung der Grundstücke nach ihrer zulässigen Nutzung zu den Nutzern nach ihren Fähigkeiten, d. h. das Verteilungsoptimum, das eigentliche Lenkungsziel (siehe IV.1.c.(2)).

3. Die Planungsneutralität

Bestimmt die Planung Art und Umfang des Nutzungsrechts und liefert der Markt in der Bodenrente seine Bewertung, so macht eine Abgabe, die die Bodenrente abschöpft, die Bodenordnung planungsneutral.

Wir sind der Planungsneutralität der am Boden hängenden Interessen schon begegnet, als wir feststellten, daß eine Abgabe in Höhe der Bodenrente den Druck zum Ausweis immer neuer Nutz- und Bauflächen von den Planungsinstanzen nimmt, weil sie die Nachfrage auf die bereits ausgewiesenen Flächen begrenzt (siehe IV.1.c.(4)). Dieser Effekt an der Peripherie kann natürlich nur eintreten, weil auch im Bestands-Innern die Abgabe entsprechend begrenzend auf die Nachfrage wirkt, indem sie zur boden – (weil abgaben –)sparenden Nutzung anhält.

Aber auch für die vom Planungsrecht zu entscheidenden Frage der Art und des Ausmaßes der zulässigen Nutzung macht die Abgabe die Bodenordnung planungsneutral. Denn auch jede Erweiterung der Nutzbarkeit der Grundstücke, deren ökonomischer Wert heute den Eigentümern ohne Lei-

stung zugute kommt, wird durch die Abgabe ökonomisch neutralisiert. Dem Interesse an der Beeinflussung der Planung ist daher durch die Abgabe im Prinzip der ökonomische Boden entzogen. Auch mindert die von der Abgabe ausgelöste, nutzungsbezogene Mobilisierung des Bodens das Motiv der Nutzer, Druck auf die Planungsinstanzen auszuüben mit dem Ziel, die zulässige Nutzung ihres derzeitigen Grundstücks ihren Wünschen anzupassen, denn ihre Chance wächst, ein anderes Grundstück zu finden, das die von ihnen beabsichtigte Nutzung schon jetzt zuläßt.

Eine abgabengesteuerte Bodenordnung ist demnach sowohl quantitativ, d.h. hinsichtlich des Umfangs der für die verschiedenen Nutzungen ausgewiesenen Flächen, als auch qualitativ, d.h. hinsichtlich der zulässigen Nutzung bereits ausgewiesener Flächen planungsneutral. Das kommt nicht nur der Qualität der Planung zugute, die nun problemlos in offenen, demokratischen Prozessen ihre Legitimation suchen darf und nicht mehr durch intervenierende Interessen verzerrt wird, sondern auch der Bodenordnung, die nicht mehr durch Spekulation auf bestimmte Planungen gestört wird.

4. Die Einkommens- und Vermögensneutralität

Im Vordergrund dieser Untersuchung stehen die Lenkungswirkungen einer Bodenwertsteuer, nicht ihre Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Zur Abrundung der Darstellung einer abgabengesteuerten Bodenordnung sei jedoch nochmals darauf hingewiesen, daß die Abgabe dem Bodeneigentum mit der Bodenrente den Vermögenswert entzieht, was sich in Preisen von Null zeigt (siehe dazu IV.1.a und b). Einkommens- und vermögensmäßige Überlegungen und darauf gerichtete Interessen, Fragen der Wertsteigerung und der Spekulation sind in einer solchen Bodenordnung mit dem Eigentum dann nicht mehr verbunden[7]).

[7]) Auch Streit und Krieg um Boden und Bodenschätze sind – soweit ökonomisch bedingt – kaum mehr denkbar, sofern die Vorteile der Nutzung laufend abgeschöpft werden. – Der Frage der *Verwendung* der Abgabe nachzugehen, würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Es sei hier nur darauf hingewiesen, daß, wenn man ein gleiches Recht aller Menschen an der Erde und ihren Schätzen anerkennt, eine gleichmäßige Rückverteilung der Abgabe pro Kopf der (Welt-)Bevölkerung die ökonomische Realisierung dieses Rechts bedeutet. Wer dann nicht mehr und nicht weniger Boden als der Durchschnitt aller Mitmenschen nutzt, hat diese Nutzung im Ergebnis kostenlos, da der auf ihn entfallende Anteil aus der Rückverteilung der von ihm zu zahlenden Abgabe entspricht (siehe zu den Einzelheiten auch den Beitrag von v. Heynitz in diesem Buch). Damit ist zugleich einer der wichtigsten Faktoren bezeichnet, der die strenge Nutzungsorientierung einer reinen Abgabensteuerung sozial erträglich macht, ohne sie in ihrer Effizienz zu beeinträchtigen.

5. Das Bodeneigentum in neuer Sicht

Das Bodeneigentum hat zwei Komponenten: es ist ein Nutzungsrecht und es stellt einen Vermögenswert dar. Als Nutzungsrecht wird es vom Planungsrecht her nach Art und Umfang definiert, sein Vermögenswert hängt von der Knappheit der damit geschaffenen Position, d.h. von deren marktmäßiger Bewertung durch die Nachfrager und potentiellen Nutzer ab. Entzieht man dieser Position durch die Abgabe ihren Knappheitswert, so erreicht man

– die Neutralität des Eigentums und damit der Bodenordnung zur Kapitalseite hin. Das Eigentum wird ein reines (entkapitalisiertes) Nutzungsrecht, das zugleich die volle Nutzungsorientierung der Bodenordnung ermöglicht
– die Neutralität des Eigentums und damit der Bodenordnung zur Planungsseite hin (Planungsneutralität).

Die Abgabe gibt so dem Bodeneigentum – bei voller Aufrechterhaltung seines rechtlichen Inhalts und Umfangs – eine deutliche Orientierung hin auf das Ziel einer optimalen Bodenverteilung und -nutzung.[8])

V. Die preisgesteuerte Bodenordnung

1. Allgemeine Betrachtungen zur Preissteuerung auf dem Bodenmarkt

Eine preisgesteuerte Bodenordnung beläßt dem Bodeneigentum die ungeschmälerte Bodenrente und damit seinen vollen Vermögenswert. Da der Wert in kapitalisierten Bodenrenten besteht, die ihrerseits eine marktmäßige Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten des Bodens darstellen, liegt auch dieser Steuerung mittelbar durchaus eine gewisse Nutzungsorientierung zugrunde. Aber es ist nicht zu verkennen, daß die Vermögenskomponente des Bodeneigentums in vielfacher Hinsicht von seiner Nutzungsorientierung ablenkt.

Charakteristisches Merkmal der Preissteuerung ist ihr punktueller Ansatz. Sie bewirkt – wie bei der Ware – eine einmalige Transaktion, ohne daß der Boden allerdings, wie diese, danach vom Feld des ökonomischen Geschehens verschwindet. Er entgleitet nur der ökonomischen Steuerung und

[8]) Aus den Ausführungen dieses Abschnitts ergibt sich auch, warum eine reine Flächensteuer (gleiche DM-Belastung pro m^2 ohne Rücksicht auf die Höhe der Bodenrente bzw. des »Bodenwerts«), wie sie z. Zt. vielfach gefordert wird, eine ganz undurchdachte Angelegenheit ist.

fällt gewissermaßen aus dem sozialen Zusammenhang heraus. Denn wenn die Zuordnung erst einmal vollzogen ist, so besteht kein unmittelbarer Zusammenhang mehr zwischen der weiteren Entwicklung der erzielbaren Bodenrente des Grundstücks, seiner tatsächlichen Nutzung und der aus dem Erwerb resultierenden Last. Im Falle der Kaufpreisfinanzierung aus eigenen Mitteln entgeht dem Eigentümer nur ein möglicher Gewinn, wenn er das Grundstück nicht oder nicht ausreichend nutzt (sog. Opportunitätskosten[9]); im Falle der Fremdfinanzierung besteht zwar ein laufender Nutzungsdruck, da der Aufwand für Zins und Tilgung in der Regel aus dem Grundstücksertrag aufgebracht werden muß, aber dieser Aufwand steht ein für allemal fest, findet mit der Kredittilgung sein Ende und hängt nicht mehr von den Möglichkeiten der Grundstücksnutzung und deren Veränderungen ab.

Die Zuordnung der Grundstücke unterliegt so nur zum Zeitpunkt des Erwerbs einer – wenn auch unter Nutzungsgesichtspunkten unvollkommenen – sozialen Kontrolle durch den Wettbewerb. Von diesem Zeitpunkt an ist das Grundstück aus dem sozialen Zusammenhang herausgelöst. Das Steuerungssystem der Preise liefert weder eine rechtliche noch eine ökonomische Gewähr dafür, daß eine bestehende Verteilung, die bei ihrer Einführung richtig gewesen sein mag, dem Lenkungsziel auch weiterhin fortlaufend entspricht. Denn Abweichungen vom Lenkungsziel rufen keine korrigierenden Kräfte mehr wach, die zum Verteilungsoptimum zurückführten. Unteroptimal genutzte Grundstücke kommen nicht ins Angebot, jedenfalls gibt es keinen ökonomischen Druck in diese Richtung.

Hier zeigt sich ein weiterer, gravierender Nachteil der Steuerung der Bodennutzung durch Preise: indem sie, vom Zeitpunkt her und auf das einzelne Grundstück bezogen, nur punktuell greift, mißt sie nur die Knappheit der tatsächlich angebotenen Grundstücke im Verhältnis zur effektiven Nachfrage. Dadurch ergeben sich Preise und Preisschwankungen, die aus dem Verhältnis des Gesamtbestands an Grundstücksflächen zum Gesamtbedarf nicht zu erklären und für dieses Verhältnis auch nicht repräsentativ sind. Preisbestimmend ist nur ein relativ kleiner Teil der Grundstücke, der gerade im Angebot ist, so daß Änderungen der Nachfrage sich in unverhältnismäßig großen Preisausschlägen äußern können. Löst eine aus irgendwel-

[9]) Es ist eine in der Ökonomie weitverbreitete Oberflächlichkeit, den Unterschied zwischen Opportunitätskosten (entgangenen Gewinnen) und realen Kosten (Verlusten) zu vernachlässigen. Dabei braucht man nur die Brücke zum Vermögen, um dessen Mehrung oder Minderung es ja auch geht, zu schlagen, um zu sehen: Gewinne kann man sich in beliebiger Höhe entgehen lassen, ohne real ärmer zu werden, durch ständige Verluste wird jedoch jeder früher oder später arm. Reale Kosten haben daher eine wesentlich größere und übrigens auch qualitativ andere Antriebswirkung als Opportunitätskosten.

chen Gründen vergrößerte Nachfrage dann die Erwartungen von Preissteigerungen aus und kommt es als Reaktion darauf zur Zurückhaltung der Angebotsseite, so steigen die Preise auch effektiv in unverhältnismäßiger Weise, obwohl sich an der Relation des Gesamtbestands zum Gesamtbedarf nichts geändert zu haben braucht.

Wir haben es also mit einer *Marktspaltung* zu tun, die bei einer preisgesteuerten Bodenordnung notwendigerweise eintritt, weil die Kontrolle durch den Wettbewerb hier nur punktuell wirkt und den größten Teil des Bodens aus dem Marktzusammenhang und aus der marktmäßigen Bewährung herausfallen läßt. Sie bedeutet, daß ein mangels Bewährungsdrucks unzureichend genutzter Bestand den tatsächlich angebotenen Grundstücken eine Nachfrage gegenüberstellt, die größer ist als sie bei optimaler Bestandsnutzung wäre, und die daher nur zu Preisen befriedigt werden kann, die über dem Niveau liegen, das sich bei einer Gegenüberstellung von Gesamtbestand und Gesamtbedarf ergeben würde.

Schließlich kann man feststellen: Auf den Warenmärkten *realisiert* sich das Lenkungsziel in Transaktionen, die durch Preise gesteuert werden. Die Preissteuerung der Bodenordnung tut so, als wäre dies beim Boden nicht anders. Sie übersieht, daß Transaktionen beim Boden nicht das Lenkungsziel erfüllen, sondern nur Abweichungen korrigieren können. Das Lenkungsziel selbst, das nur als laufender Optimierungsprozeß verstanden werden kann, ist mit einer Preissteuerung, die nur punktuell greift, aus strukturellen Gründen letztlich nicht erreichbar.

2. Die Lenkungswirkungen der Preissteuerung

Aus dieser Situation ergeben sich die wesentlichen Steuerungsmängel unserer heutigen Bodenordnung:

a) Der Zugang zur Bodennutzung erfolgt über – eigenen oder geliehenen – Kapitalbesitz. Damit ist schon eine wichtige Abweichung von der Nutzungsorientierung der Bodenordnung gegeben. Denn Kapitalbesitz kann auf früherer Fähigkeit und Tüchtigkeit beruhen, die beim Erwerb heute nicht mehr vorzuliegen brauchen und sich häufig auf andere als die jetzt geforderten Gebiete beziehen werden. Wir haben es dann bestenfalls mit einem dem Peter-Prinzip verwandten Verfahren zu tun (Beförderung auf Grund von bisheriger Bewährung anstatt von zu erwartender, künftiger Bewährung). Kapitalbesitz kann ferner ohne Leistung zustande gekommen sein, z.B. aus Zinseinkommen oder Erbschaft. Die Einmaligkeit des Kapitalaufwands beim Erwerb verführt überdies zu eher reichlich bemessenen Grundstückskäufen, deren vorerst nicht benötigter Teil dann

einstweilen als Kapitalanlage angesehen wird. Daß damit schon im Bereich des Zugangs zum Boden keine optimale Nutzungsorientierung des Lenkungssystems gegeben ist, liegt auf der Hand.

b) Nutzungswillige, die ein Grundstück suchen, sehen sich nicht ausreichend zur flächensparenden Nutzung angehalten; sie sind beim Erwerb zu wenig veranlaßt, sich hinsichtlich Größe und Wert auf die wirklich benötigte Fläche zu beschränken. Nutzer, die ein Grundstück haben, sind nicht oder zu wenig genötigt, es auch (ausreichend) zu nutzen oder, wenn sie dies nicht wollen oder können, sich von ihm zu trennen. Damit ist noch einmal ausgedrückt, daß das Angebot kleiner und die Nachfrage größer, der Preis also höher ist, als dies angesichts des Gesamtbestands an Grundstücken und den vorhandenen Nutzungsinteressen sein müßte.

c) Behalten gegenwärtige Besitzer ihre Grundstücke, obwohl sie sie nicht oder nicht ausreichend nutzen, so finden noch nicht etablierte Nutzungsinteressenten nicht die Grundstüke, die sie brauchen. Eine preisgesteuerte Bodenordnung konserviert die Ergebnisse mehr oder weniger lang zurückliegender Steuerungsvorgänge. Sie verzerrt die Chancen- und Wettbewerbsgleichheit zwischen denen, die schon da sind, und denen, die hinzukommen, also vor allem zwischen den Generationen. Sie bevorzugt die Etablierten und ihre Erben, auch wenn sich diese nicht (mehr) bewähren, anstatt ihnen eine angemessene Rücksichtsnahme abzuverlangen.

3. Preisgesteuerte Bodenordnung und Planung

Von einer preisgesteuerten Bodenordnung geht in der Regel ein beständiger Druck aus auf Ausweitung insbesondere der zur baulichen Nutzung zugelassenen Flächen sowie z.T. auch auf Ausweitung der zulässigen Nutzung schon ausgewiesener Flächen. Wie in einem System kommunizierender Röhren führt die Unternutzung der Flächen im Bestand zu einer Übernachfrage dort, wo Grundstücke angeboten werden, und zugleich zu einem Druck auf die Planungsinstanzen zur Vergrößerung dieses Angebots durch Ausweisung und Erschließung neuen Baulands. Die Bodenpreise im Bestand bewirken nicht, daß die Nachfrage von selbst auf das zur Nutzung ausgewiesene Gesamtareal zurückgedrängt wird: ökonomische und planerisch-ökologische Grenze kommen nicht zur Deckung. Verstärkt wird dies dadurch, daß planungsbedingte Bodenrentensteigerungen dem Eigentümer verbleiben, so daß er ein elementares Interesse daran hat, die Planungen im Sinne einer solchen Steigerung zu beeinflussen. Die Preissteuerung der Bodenordnung verhindert damit ihre Planungsneutralität.

4. Preissteuerung und Einkommens- bzw. Vermögensinteressen

Solange der Boden einen Kapitalwert hat, verbinden sich mit ihm Erwartungen, die auf ein Steigen oder Sinken dieses Werts gerichtet sind. Wer Kapital in Boden anlegt, ist häufig nur an der Differenz zwischen Kauf- und Verkaufspreis, nicht so sehr an einer zwischenzeitlichen Nutzung interessiert. Die Kapitalanlage in Boden ist auch ohne Nutzung meist ein gutes Geschäft. Der Boden wird dann oft gerade der besseren, jederzeitigen Verkäuflichkeit wegen der Nutzung vorenthalten.

Werden steigende Bodenpreise erwartet, so trennt sich ein kaufmännisch denkender Eigentümer nicht von seinem Boden, denn er will diese Preissteigerung mitnehmen. Seine Zurückhaltung bedeutet aber eine weitere Verknappung des Angebots, die ihrerseits die Preise nach oben treibt und so den Eigentümer in seiner Zurückhaltung bestärkt.

In vielen Fällen ist es nicht unbedingt bewußte Spekulation, sondern einfach das Bewußtsein einer wertgesicherten Anlage, das die Eigentümer an ihrem Boden festhalten läßt, auch wenn sie ihn nicht nutzen und auch in absehbarer Zeit nicht zu nutzen beabsichtigen – ein Zustand, der sich allerdings nicht selten über Jahrzehnte hinzieht.

VI. Auswirkungen einer Bodenwertsteuer

1. Allgemeine Betrachtungen

Die Ausführungen in den Abschnitten IV und V haben gezeigt, daß die Lenkungsprobleme der Bodenordnung durch eine Abgabensteuerung vom Grundsatz her optimal gelöst werden können, während eine Preissteuerung das Lenkungsziel (III) in mehrfacher Hinsicht verfehlt. Die Problematik einer Preissteuerung beim Boden besteht im Kern darin, daß den laufenden Nutzungsvorteilen des Bodens keine laufende Last zur Seite steht, so daß Abweichungen vom Lenkungsziel zwar in der Regel Opportunitätskosten, nicht aber reale Kosten verursachen. Reale Kosten wären aber notwendig, um Abweichungen vom Lenkungsziel laufend zu korrigieren und eine kontinuierliche Erreichung des Verteilungsoptimums zu gewährleisten.

An dieser offenen Flanke der Preissteuerung setzt die Bodenwertsteuer ein. Indem sie die Kapitalisierung der Bodenrenten im Preis teilweise auflöst bzw. rückgängig macht und in eine laufende Last verwandelt, ergänzt sie die Preissteuerung und korrigiert von der Tendenz her deren Lenkungsmängel.

2. Die Lenkungswirkungen

Die Lenkungswirkungen einer Bodenwertsteuer hängen natürlich ganz wesentlich von ihrer Höhe ab. Eine 100%ige Steuer, d.h. eine vollständige Abschöpfung der erzielbaren Bodenrente wurde in Abschnitt IV geschildert, eine minimale Steuer würde an den Resultaten einer reinen Preissteuerung (V) kaum etwas ändern. Gehen wir von dem aus, was als erste Stufe politisch die größte Realisierungschance hat: einer aufkommensneutralen Umwandlung der derzeitigen Grundsteuer, die Boden und Bauwerke erfaßt, in eine reine Bodenwertsteuer. Die Auswirkungen sind nach den bisherigen Darlegungen von der Tendenz her unschwer vorhersehbar[10]):

a) Die Bodenwertsteuer wird die Preise tendenziell senken bzw. ihren Anstieg verlangsamen; das senkt den Liquiditätsbedarf des Erwerbers, während es in der Regel den Ertrag des Nutzers nicht steigert, denn die Preissenkung hat ihre Ursache in der Abgabe, die der Nutzer nun stattdessen zahlen muß (siehe II.3.).
b) Die Bodenwertsteuer wird Grundstücke, die nicht oder – gemessen an den bestehenden Möglichkeiten – wenig genutzt werden, in die Nutzung durch den jetztigen Eigentümer oder aber ins Angebot bringen (siehe IV.2.b).
c) Sie wird Interessenten veranlassen, nur die wirklich benötigten Flächen zu erwerben (flächensparende Nutzung) (siehe IV.1.b).

Größeres Angebot (b) und geringere Nachfrage (c) verstärken die dämpfende Wirkung auf die Preise (a). Sie senken damit die Hürde des Kapitalbesitzes als Zugangsvoraussetzung zur Bodennutzung und verbessern im Zugangsbereich die Nutzungsorientierung der Bodenordnung.

d) Die Bodenwertsteuer trägt als laufende Last auch nach dem Erwerb dazu bei, eine ausreichende Nutzung des Bodens dauerhaft zu gewährleisten. Es kann hier auf die Ausführungen zu den Lenkungswirkungen einer reinen Abgabensteuerung verwiesen werden (siehe IV): die dort geschilderten Wirkungen werden von der Tendenz her auch bei der Einführung einer Bodenwertsteuer eintreten. Das bedeutet, daß die Nutzungsorientierung der Bodenordnung insgesamt wesentlich verstärkt, der Vermögensaspekt dagegen von der Tendenz her zurückgedrängt wird.

3. Das Verhältnis zum Planungsrecht

[10]) Siehe dazu im einzelnen: »Vorschläge zur Wohnbaulandmobilisierung«, Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Deutschen Volksheimstättenwerks e.V., Bonn 1995 und »Wohnungspolitik auf dem Prüfstand«, Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik, im Auftrag der Bundesregierung erstellt, vorgelegt 1994.

Der sparsamere Umgang mit dem Boden im Bestand (siehe 2.) führt tendentiell zu einer Entlastung der Planungsinstanzen vom Druck an den Grenzen, und zwar

– sowohl an der Peripherie, nämlich vom Druck zur Ausdehnung der bisherigen Nutzungsgrenzen, insbesondere zur Umwandlung von Acker- in Bauland (siehe IV.1.c.(4)).
– als auch hinsichtlich der zulässigen Nutzung bereits ausgewiesener Grundstücke, da für erweiterte Nutzungswünsche geeignete Grundstücke eher im Angebot sind und im übrigen Erweiterungen der zulässigen Nutzung auch die Belastung aus der Bodenwertsteuer erhöhen (siehe IV.3.)

Die Bodenwertsteuer bewirkt so einen Schritt hin auf das Ziel der Planungsneutralität. Sie bringt uns damit sowohl einer von Interessen nicht durchkreuzten Planung als auch einer durch Spekulation auf Planungsgewinne nicht gestörten Bodenordnung etwas näher. Je weniger durch Planungsentscheidungen Vermögensinteressen der Bodeneigentümer berührt werden, weil die Bodenwertsteuer nach oben und nach unten einen gewissen, automatisch wirkenden, laufenden Planungswertausgleich darstellt, desto eher werden auch offene, demokratische Planungsverfahren möglich (siehe IV.3.).

4. Die Einkommens- und Vermögenskomponente

Das Bodeneigentum bietet heute einen Ansatz sowohl für Nutzungs – als auch für Vermögensinteressen. Die reine Abgabensteuerung bewirkt, indem sie den Boden entkapitalisiert, eine nahezu vollständige Nutzungsorientierung der Bodenordnung, die Preissteuerung bringt zusätzlich eine Vermögensorientierung mit ins Spiel, die die Nutzungsorientierung vielfach beeinträchtigt. Die Bodenwertsteuer baut diese Beeinträchtigung tendenziell wieder ab. Sie stellt damit einen ersten, aber wichtigen, heute fälligen Schritt zur Behebung der Mängel unserer Bodenordnung dar.

VII. Schlußbemerkung

Hat man begriffen, was die Kapitalisierung des Bodens bedeutet, wie sie der Bodenordnung mit den Preisen Elemente einpflanzt, die dieser ganz fremd sind, so muß es von vorherein methodisch als ein zweifelhaftes Unterfangen erscheinen, die Steuerung der Bodenordnung auf dieser Grundlage aufzubauen. Die Bodenwertsteuer könnte neben ihren praktischen Auswirkungen und gerade durch diese einen ständigen Anstoß dazu geben, daß wir die gei-

stige Sackgasse, in der wir uns in Bezug auf unsere Bodenordnung befinden, als solche erkennen.

Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht. Zum »Wasserpfennig«-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts*)

Dietrich Murswiek

Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, über den hier berichtet wird, ist für die zukünftige Ausgestaltung der ökonomischen Seite des Verhältnisses der Menschen zur Natur von grundlegender und kaum zu unterschätzender Bedeutung. Die in dieser Zeitschrift immer wieder betonte Notwendigkeit, den Boden zu besteuern, damit das Recht, ihn zu nutzen, nicht zugleich das Recht zum Bezug einer Rente (Bodenrente) beinhaltet, diese Notwendigkeit ist in der ökonomischen Literatur schon seit längerer Zeit auch für die sonstigen Umweltgüter anerkannt worden (Ökosteuer-Konzept). Aber es waren und sind durchaus noch eine Reihe Fragen offen. Zu ihnen gehören ökonomische Fragen wie die nach der »richtigen« Höhe von Ökosteuern, die sich aber aus den bereits vorliegenden Überlegungen zur Reform der Bodenordnung durchweg beantworten lassen. Zu ihnen gehören aber auch außerökonomische Fragen, so insbesondere die nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Einordnung von Abgaben auf Umweltgüter. Diese Frage ist durch den »Wasserpfennig«-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts nun eindeutig und in positivem Sinne beantwortet worden.

Der zweite Leitsatz des Beschlusses lautet: »Die knappe natürliche Ressource Wasser ist ein Gut der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, erhalten sie einen Sondervorteil gegenüber denen, die dieses Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen.«

Setzt man in diesem Leitsatz an die Stelle der Ressource Wasser den Boden, so enthält er bereits wesentliche Elemente dessen, was in dieser Zeitschrift immer wieder als Reform der Bodenordnung gefordert worden ist. Der Beschluß ist daher auch für eine zukünftige Bodenordnung, zumindest wenn man dabei an den Weg der Wegsteuerung der Bodenrente denkt, von grundsätzlicher Bedeutung.

Die nachfolgende Besprechung ist der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, Seite 417 ff entnommen. Wir danken deren Redaktion für die freundlicherweise erteilte Abdruckgenehmigung. Die Hervorhebungen durch Kursivschrift erfolgten z. T. durch uns. *Redaktion*

*) Zugleich Besprechnung von BVerfG, Beschl. v. 7. 11. 1993 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 – NVwZ 1996, 469.

Der »Wasserpfennig«-Beschluß des BVerfG ist die lang erwartete Leitentscheidung zu den Umweltabgaben. Er wird dem damit verbundenen Anspruch auch inhaltlich voll gerecht, indem er einen neuen Maßstab setzt und den Weg in eine ökologische Ressourcenwirtschaft verfassungsrechtlich ebnet.

I. Umweltabgaben als Steuerungsinstrumente

Wenn öffentliche Umweltgüter zur Nutzung, und das heißt meist: zur Verschmutzung oder zum Verbrauch, kostenlos zur Verfügung stehen, muß dies in die ökologische Katastrophe führen, sofern nicht die Zwangsbewirtschaftung dieser Güter durch ordnungsrechtliche Nutzungsverbote oder beschränkungen das Schlimmste verhindert. Denn solange die Umweltgüter ökonomisch »freie Güter« sind, besteht für den Einzelnen kein Anlaß, ihre Nutzung einzuschränken, für den Unternehmer kein Grund, kostspielige Investitionen zur Vermeidung oder Verminderung von Schadstoffemissionen vorzunehmen. Das Ordnungsrecht kann zwar ein ausreichendes Mindestniveau an Umweltschutz, in Teilbereichen sogar ein hohes Niveau gewährleisten. Es reicht jedoch zur Optimierung des Umweltschutzes – auch unter Beachtung ökonomischer Erfordernisse – keineswegs aus, sondern bedarf der Ergänzung durch flexible ökonomische Steuerungsinstrumente. Dies ist – jedenfalls im Prinzip – seit langem Konsens unter Umweltpolitikern, -ökonomen und -juristen. Die ordnungsrechtlich erlaubte Umweltnutzung muß ökonomisch so knapp gemacht werden, wie dies den ökologischen Knappheitsverhältnissen im Hinblick auf die gegenwärtig bestehende und künftig zu erwartende Umweltnutzungsnachfrage entspricht. Nur dann läßt sich hinreichend sicher ausschließen, daß die Nutzbarkeit der Umweltgüter durch Übernutzung zerstört und die Lebensgrundlagen des Menschen letztlich vernichtet werden.

Als Mittel, öffentliche Umweltgüter ökonomisch knapp zu machen, indem ein Preis für ihre Nutzung verlangt wird, kommen vor allem Umweltabgaben[1]) in Betracht[2]). Mit ihrer Hilfe kann das Verursacherprinzip verwirklicht werden, indem die Kosten der Umweltinanspruchnahme dem

[1]) Zur rechtspolitischen Diskussion vgl. den Überblick bei Wilhelm, Ökosteuern, 1990, insb. S. 54–71; ders., BB 1990, 751: zum Thema Umweltabgaben aus finanzwissenschaftlicher bzw. ökonomischer Sicht vgl. z. B. H. Zimmermann (Hrsg.), Umweltabgaben, Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, 1993; Hansjürgens, Umweltabgaben im Steuersystem, 1992; Euringmann, in: Schneider/Sprenger (Hrsg.). Mehr Umweltschutz für weniger Geld, 1984, S. 549 ff.

[2]) Daneben werden immer wieder Zertifikatmodelle in die Diskussion gebracht.

Verursacher angelastet werden, und mit ihrer Hilfe kann über den Preismechnismus der Umfang der Umweltinanspruchnahme gesteuert werden.

Daß es trotz der evidenten ökologischen und auch ökonomischen Vorzüge von Umweltabgaben harte politische Widerstände gegen ihre Einführung gibt, liegt auf der Hand. Die Zahl der bislang eingeführten Umweltabgaben ist daher noch sehr gering. Die Regel ist immer noch, daß die Inanspruchnahme öffentlicher Umweltgüter – insbesondere zur Belastung mit Schadstoffen – nichts kostet. Zu diesem ökologisch bedauerlichen Zustand hat möglicherweise auch beigetragen, daß über die rechtlichen Voraussetzungen der Erhebung von Umweltabgaben Unsicherheit besteht.

Zu den wenigen in Deutschland existierenden Umweltabgaben gehören die Wasserentnahmeabgaben, die es in etlichen Bundesländern gibt. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit war bislang umstritten. Das BVerfG hat mit seinem Beschluß vom 7.11.1995 in diesem Punkte Klarheit geschaffen: Der baden-württembergische »Wasserpfennig« und die hessische Grundwasserabgabe sind verfassungsmäßig. Dies wird man ebenso für die entsprechenden Abgaben in anderen Bundesländern annehmen müssen.

II. Die rechtliche Problematik der Wasserentnahmeabgaben

1. Kompentenzwidrige Steuer bzw. materiell verfassungswidrige Gebühr?

Die Wasserentnahmeabgabe wird von den Wasserentnehmern – Wasserversorgungsunternehmen oder etwa Industriebetrieben – für die Entnahme von Grundwasser, in Baden-Württemberg auch von Oberflächenwasser, erhoben. Der baden-württembergische »Wasserpfennig« bemißt sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des tatsächlich entnommenen Wassers. Für die öffentliche Wasserversorgung beträgt er 0,10 DM/m^3. Vom überwiegenden Teil der Literatur wurde diese Abgabe bislang für verfassungswidrig gehalten[3]).

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Beurteilung von Abgaben sind einerseits die Regelungen der Finanzverfassung, die in Art. 105–108 GG eine detaillierte Kompetenzregelung für Steuern enthalten, andererseits die Grundrechte. Handelte es sich bei der Wasserentnahmeabgabe – wie ein Teil der Literatur dies annimmt – um eine Steuer, dann wäre ihre landesgesetzliche Regelung verfassungswidrig, weil für Verbrauchsteuern der Bund

[3]) So *Pietzcker*, DVBl 1987, 774 (781); *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1036); *R. Hofmann*, VBlBW 1988, 426 (428f.); *Bahners*, DStZ 1990, 198 (202); *Köck*, UPR, 7 (10f.) A. A. *Hendler*, NuR 1989, 22 (27): zulässige Benutzungsgebühr; *Murswiek*, NuR 1994, 170 (173ff.): zulässige Ressourcennutzungsgebühr.

die Ertragshoheit und die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 106 I Nr. 2, 105 II GG)[4]).

Wesentliches Merkmal der Steuer ist ihre »Voraussetzungslosigkeit«: Sie wird den Betroffenen »ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand« auferlegt[5]). Somit ist die Grundwasserabgabe keine Steuer, sondern Vorzugslast, wenn sie eine Gegenleistung für eine *besondere* öffentliche Leistung darstellt. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben folgt aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 73ff. GG[6]). Für die Wasserentnahmeabgabe ist die Kompetenz der Länder somit gegeben, wenn es sich um eine Vorzugslast – der Sache nach kommt nur eine Gebühr, nicht ein Beitrag in Frage – handelt; denn der Bund hat seine Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt (Art. 75 I Nr. 4 GG) insoweit nicht abschließend ausgeübt.

Die in der Literatur bislang herrschende Auffassung hat nun entschieden bestritten, daß es sich bei der Wasserentnahmeabgabe um eine Gebühr handele. Ihr liege keine besondere staatliche Leistung zugrunde. Die einen sind der Ansicht, eine staatliche Leistung sei nur dann gegeben, wenn sie mit Kosten verbunden sei bzw. wenn etwas aus dem staatlichen Vermögen geleistet werde[7]). Die anderen gehen von einem weiter gefaßten Leistungsbegriff aus, meinen aber, daß nur solche Leistungen die Erhebung einer Vorzugslast rechtfertigten, denen ein staatlicher Kostenaufwand zugrunde liegt[8]). Hieran fehlt es beim Wasser, das als Naturgegebenheit völlig unabhängig von staatlichen Hervorbringungen und Investitionen existiert. Zwar erbringt der Staat Aufwendungen für die Unterhaltung und Reinhaltung der Gewässer, für die Gewässerbeobachtung und -verbesserung. Doch an diese Aufwendungen kann nach der überwiegenden Auffassung eine Gebühr nicht an-

[4]) Vgl. z.B. *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1036).

[5]) So die Formulierung in *BVerfGE* 55, 274 (298) = NJW 1981, 329; 67, 256 (274) = NJW 1985, 37 = NVwZ 1985, 106 L; *BVerfGE* 78, 249 (267) = NJW 1988, 2529 = NVwZ 1988, 1017 L vor dem Hintergrund von *BVerfGE* 20, 257 (269) = NJW 1967, 339; *BVerfGE* 50, 217 (226) = NJW 1979, 1345 m. w. Nachw.

[6]) Vgl. *BVerfGE* 8, 274 (317) = NJW 1959, 475; *BVerfGE* 18, 315 (328) = NJW 1965, 435; *BVerfGE* 29, 402 (409) = NJW 1971, 319; *BVerfGE* 37, 1 (16f.) = NJW 1974, 1317; *BVerfGE* 67, 256 (274) = NJW 1985, 37 = NVwZ 1985, 106 L; *BVerfGE* 78, 249 (266ff.) = NJW 1988, 2529 = NVwZ 1988, 1017 L; *BVerfGE* 81, 156 (184ff.) = NJW 1990, 1230; *BVerfGE* 82, 159 (182) = NVwZ 1990, 53 = NJW 1991, 830 L.

[7]) Vgl. *Pietzcker*, DVBl 1987, 774 (777); *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1034); *Weyreuther*, UPR 1988, 161 (164); Köck, UPR 1991, 7 (8); wohl auch *v. Mutius/Lünenburger*, DVBl 1995, 1205 (1206, 1209).

[8]) Vgl. *Sander*, DVBl 1990, 18 (19); sowie allg. zur Gebühr *BVerfGE* 50, 217 (226f.) = NJW 1979, 1345; *BVerfGE* 82, 159 (178, 181) = NVwZ 1990, 53 = NJW 1991, 830 L; *Wilke*, Gebühren R und GG, 1973, S. 50f. m. w. Nachw.; *P. Kirchhof*, HdbStR IV, 1990, § 88 Rdnrn. 192 f.; *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1015f.).

knüpfen, denn sie ließen sich nicht der Leistung des Wassers zurechnen; vielmehr würden sie für Leistungen erbracht, die allein im Allgemeininteresse und nicht – wie die Gebühr es fordere – im *besonderen* Interesse der Abgabepflichtigen erfüllt würden[9]). Nach der bisher vorherrschenden Meinung ist also die Wasserentnahmeabgabe entweder eine von den Ländern kompetenzwidrig erhobene Steuer oder eine materiell-rechtlich nicht rechtfertigungsfähige – weil nicht als Gegenleistung für eine besondere, individuell zurechenbare staatliche Leistung erhobene und daher gegen das Prinzip der Lastengleichheit (Art. 3 I GG) verstoßende – Gebühr.

2. Verfassungswidrige Sonderabgabe?

Der Hessische Gesetzgeber hatte versucht, sich diesem Dilemma dadurch zu entziehen, daß er die Grundwasserabgabe als Sonderabgabe[10]) auszugestalten suchte. Das Land erhebt für die Grundwasserentnahme eine Abgabe von den Grundwasserentnehmern, die sich nach der entnommenen Jahresmenge an Grundwasser bemißt. Zweck der Abgabe ist die Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie der Schutz, die Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen. Das Aufkommen aus der Grundwasserabgabe wird zweckgebunden zur Erreichung dieser Gesetzeszwecke verwendet. Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt. Von einer Steuer soll sich diese Abgabe dadurch unterscheiden, daß sie von einer bestimmten Gruppe zur Erfüllung einer konkreten Sachaufgabe erhoben wird.

Mit dieser Qualifikation wäre zwar das Kompetenzproblem gelöst, nicht jedoch das Problem der materiellen Rechtfertigung. Der Lenkungszweck, der mit der Abgabe verfolgt wird, stellt für sich genommen keine ausreichende Legitimation dar. Reine Lenkungsabgaben, die sich durch die Lenkungsfunktion von der Steuer unterscheiden und materiell rechtfertigen, sind zwar möglich. Das setzt jedoch voraus, daß sie keine Finanzierungsfunktion haben[11]). Die hessische Grundwasserabgabe dient jedoch der Er-

[9]) *Salzwedel*, Rechtliche Aspekte der Erhebung einer Gewässerbenutzungsabgabe. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten Baden-Württemberg, 1986 (Manuskript) S. 55f., 62; Pietzcker, DVBl 1987, 774 (776); *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1035); besonders ausf. *Sander*, DVBl 1990, 18 (20ff.). – A. A. *F. Kirchhof*, Verfassungsfragen der Gewässerbenutzungsgebühr und der Freistellung von wasserrechtlichen Ausgleichsverpflichtungen. Rechtsgutachten im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg, 1987 (Manuskript), S. 41ff.; *Hendler*, NuR 1989, 22 (26f.).

[10]) So auch das Ergebnis der Anhörung des Ausschusses für Umweltfragen vom 13. 2. 1992, Hessischer Landtag, 13. Wahlperiode, UWA/13/9, insb. S. 4f. (*Steinberg*), S. 9, 11 (*Kirchhof*); ebenso die Stellungnahme der Hess. Landesregierung vor dem BVerfG.

[11]) *BVerfGE* 67, 256 (277f.) = NJW 1988, 37 = NVwZ 1985, 106 L; *BVerfGE* 82, 159 (181) = NVwZ 1990, 53 = NJW 1991, 830 L.

zielung eines Finanzaufkommens zur Erfüllung bestimmter Verwaltungszwecke. Als (Finanzierungs-)Sonderabgabe wäre sie den prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, denen dieser Abgabentypus unterliegt und die sich mit den Stichworten Haushaltsflüchtigkeit, Durchbrechung der Lastengleichheit aller Bürger, Nichtanwendung der Finanzverfassung[12]) bezeichnen lassen. Um diesen Bedenken zu begegnen, müßte sie deshalb den strengen Kriterien entsprechen, die das *BVerfG* für diesen Abgabentypus entwickelt hat. Zu diesen Kriterien gehören die besondere Sachnähe und die aus ihr resultierende Finanzierungsverantwortlichkeit einer homogenen Gruppe für die Erfüllung einer bestimmten Sachaufgabe sowie die gruppennützige Verwendung des Finanzaufkommens[13]). Da diese Kriterien nicht erfüllt seien, sei – so die Beschwerdeführer im vom *BVerfG* entschiedenen Fall – die Hessische Grundwasserabgabe verfassungswidrig.

3. Das Wasserentnahmeentgelt als Ressourcennutzungsgebühr

Der bislang vorherrschenden Ansicht steht die Konzeption einer Ressourcennutzungsgebühr gegenüber[14]). Nach dieser Konzeption ist die Wasserentnahmeabgabe Gegenleistung für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung und somit als Gebühr im Prinzip gerechtfertigt. Die staatliche Leistung liegt nach dieser Auffassung in der Duldung der Nutzung eines öffentlichen Umweltgutes; geleistet werde der wirtschaftliche Vorteil, der in der Wasserentnahme liege[15]). Ob dem ein finanzieller staatlicher Aufwand zugrunde liege, sei verfassungsrechtlich unerheblich[16]).

Der sachliche Legitimationsgrund einer solchen Gebühr liege in ihrer *Vorteilsabschöpfungsfunktion*. Die Nutzung bzw. der Verbrauch öffentlicher Umweltgüter, insbesondere des Grundwassers, sei ebenso wie die Benutzung öffentlicher Einrichtungen ein wirtschaftlicher Wert. Die Abschöpfung

[12]) Dazu z. B. *P. Kirchhof* (o. Fußn. 8), § 88 Rdnrn. 223 ff.

[13]) Vgl. *BVerfGE* 55, 274 (308) = NJW 1989, 329; *BVerfGE* 67, 256 (276f.) = NJW 1985, 37 = NVwZ 1985, 106 L; BVerfGE 82, 159 (181) = NVwZ 1990, 83 = NJW 1991, 830 L mit Hinweis auf *BVerfGE* 72, 330 (423) = NJW 1986, 2629 = NVwZ 1986, 911 L; *BVerfGE* 73, 40 (90) = NJW 1986, 2487 = NVwZ 1986, 1007 L.

[14]) Entwickelt von *Murswiek*, NuR 1994, 170 (173ff.); vgl. jetzt auch *S. Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, 1995; *VG Stade*, NdsVBl 1995, 82 (83f.); *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 1995, 442, allerdings an die Rechtsverleihung anknüpfend; ähnlich bereits Salzwedel (o. Fußn. 9), S. 56, 72, 109ff., ebenfalls an die Rechtsverleihung anknüpfend; desgleichen *Mußgnug*, Das Recht des Landes Baden-Württemberg zur Erhebung eines »Wasserpfennigs« für die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser. Rechtsgutachten (Manuskript) 1986, S. 25ff., 46. – Krit. zu diesem Konzept *v. Mutius/Lüneburger*, DVBl 1995, 1208.

[15]) *Murswiek*, NuR 1994, 170 (173f.).

[16]) *Murswiek*, NuR 1994, 170 (174f.).

dieses Wertes stelle – wie bei allen anderen Vorteilsausgleichsgebühren – eine ausreichende verfassungsrechtliche Legitimation dar.

Der *abzuschöpfende ökonomische Vorteil* bestehe auch nicht lediglich in der Eröffnung einer zuvor untersagten Freiheitsausübung. Dies allein würde zur Rechtfertigung nicht ausreichen, denn der Freiheitsgebrauch dürfe prinzipiell nicht als solcher entgeltpflichtig gemacht werden. Die Ressourcennutzungsgebühr knüpfe aber *nicht* an die *bloße Verleihung eines subjektiven Rechts* an; *vielmehr* werde ein *wirtschaftliches Gut* bzw. die Duldung der Nutzung eines solchen geleistet. *Die Nutzung öffentlicher Umweltgüter sei der Sache nach Teilhabe an Gütern der Allgemeinheit*[17]), *nicht lediglich Freiheitsausübung*[18]). Teilhabe an Umweltgütern sei durch die Begrenztheit dieser Güter geprägt. Wenn die Gesetzgebung die Freiheit zum Zugriff auf öffentliche Umweltgüter beschränke, dann trage sie der faktisch vorgegebenen Begrenztheit der Ressourcen Rechnung[19]). Der zunächst nur faktisch gegebene Teilhabecharakter der Ressourcennutzung werde in die Rechtsordnung hineingenommen. Mit der Ressourcennutzungsgebühr werde also nicht wie bei manchen denkbaren Verleihungsgebühren die bloße Freiheitsausübung entgeltpflichtig gemacht, sondern ein der Allgemeinheit zugeordnetes Umweltgut werde zur Nutzung gegen Entgelt zur Verfügung gestellt[20]).

Nach dieser Auffassung ist sowohl der »Wasserpfennig« in Baden-Württemberg als auch die Grundwasserabgabe in Hessen als Gegenleistungsabgabe verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

III. Die Entscheidung des BVerfG

Dieser Konzeption folgt das BVerfG in seinem Beschluß vom 7. 11. 1995. Der Senat stellt zunächst klar, daß es für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nichtsteuerlichen Abgabe nicht auf deren begriffliche Zuordnung etwa als Gebühr oder Beitrag ankomme, sondern allein darauf, ob sie den Anforderungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung standhält[21]). Einen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff gebe es nicht[22]).

---

[17]) *Murswiek*, JZ 1988, 985 (992f.); ders., DVBl 1994, 77 (81ff.).

[18]) So auch *Wieland*, WUR 1991, 128 (134).

[19]) Allg. zur Teilhabe *Murswiek*, HdbStR v, 1992, § 112, speziell zur Ressourchennutzung dort Rdnr. 83.

[20]) *Murswiek*, NuR 1994, 170 (175f.).

[21]) So bereits *Murswiek*, NuR 1994, 170 (176).

[22]) Die Charakterisierung der Gebühr im Sinne der Kostendeckungsfunktion in *BVerfGE* 50, 217 (226) = NJW 1979, 1345 ist nicht als verfassungsrechtliche Definition zu verstehen (*Murswiek*, NuR 1994, 170 [175], wie das *BVerfG* jetzt ausdrücklich betont.

Ob die sachliche Legitimation der Wasserentnahmeabgaben sich bereits aus ihrer Lenkungsfunktion ergibt, läßt das *BVerfG* dahinstehen. Jedenfalls folge sie aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, seien Güter der Allgemeinheit. Werde Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, werde ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft. Sie erhielten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürften. Diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen, sei sachlich gerechtfertigt.

Im Unterschied zur Steuer seien Wasserentnahmeentgelte gegenleistungsabhängig. Sie würden für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme, erhoben. Das klingt so, als wolle das BVerfG damit den Belastungsgrund des Wasserentnahmeentgelts bezeichnen. Dies wäre problematisch: Die Abgabentatbestände knüpfen nicht an die Eröffnung der *Möglichkeit der Wasserentnahme* an – angesichts ihrer Zulassungsbedürftigkeit (§ 21 WHG) ist dies die Erteilung der Erlaubnis oder Bewilligung –, sondern an die *tatsächliche Entnahme von Wasser*; die Befugnis zur Wasserentnahme setzen sie lediglich voraus. Die faktische Nutzung der Ressource also ist der Belastungstatbestand (der Erhebungsanlaß), zugleich auch der Belastungsrund. Die Frage, *wofür* die Abgabe erhoben wird, beantworten die Gesetze in Baden-Württemberg und in Hessen ganz unzweideutig: *für* die Entnahme von Wasser, nicht dagegen für die Verleihung der diesbezüglichen subjektiven Rechtsstellung[23]). Diese eindeutige gesetzliche Regelung konnte der *Senat* nicht übergehen. Er behilft sich mit der Konstruktion, daß die staatliche Leistung in der Eröffnung der Wasserentnahmemöglichkeit bestehe, das Entgelt allerdings nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge berechnet werde. Belastungsgrund scheint nach dieser Auffassung also die Erteilung der Erlaubnis zu sein, Bemessungsmaßstab (neben zusätzlichen gesetzlich bestimmten Kriterien wie Verwendungszweck) die entnommene Wassermenge.

Man könnte auf die Idee kommen, daß nach der Konstruktion des *BVerfG* die Wasserentnahmeabgabe eine Verleihungsgebühr ist (sie wird vom

[23]) § 17 a I BadWürttWassG: »Das Land erhebt von dem Benutzer eines Gewässers ein Entgelt für folgende Benutzungen . . .«; § 1 I HessGrundwasserabgabenG: ». . . erhebt das Land eine Abgabe für das Entnehmen . . . von Grundwasser . . .«. Der Kontrast zum Hbg. GrundwassergebührenG (§ 1 l) verdeutlicht dies: »Für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen . . . von Grundwasser wird . . . eine Gebühr erhoben«. Nur in Hamburg, nicht aber in Baden-Württemberg oder in Hessen ist Belastungsgrund die Befugnisverleihung; nur dort liegt eine Verleihungsgebühr vor.

BVerfG nicht so bezeichnet), denn scheinbar knüpft diese Konstruktion an die Verleihung einer subjektiven Rechtsstellung an. Jedoch ergibt sich aus dem Zusammenhang der Argumentation ganz eindeutig, daß die Verleihung des subjektiven Rechts als solche nicht als legitimierender Zweck verstanden wird. Die sachliche Rechtfertigung der Wasserentnahmeabgabe besteht ja nach der Auffassung des *Senats* gerade darin, *daß sie den besonderen Vorteil abschöpfen soll, der sich für den Wasserentnehmer aus der Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit ergibt*. Diese Teilhabe aber ist die *faktische Nutzung des öffentlichen Umweltguts*, unabhängig davon, ob ihr eine Erlaubniserteilung vorangeht oder nicht.

Trotz seiner mißverständlichen Formulierung stellt das BVerfG aber gar nicht in Abrede, daß die tatsächliche Ressourcennutzung im konkreten Fall der Belastungsgrund ist. Mit der Eröffnung der Wasserentnahmemöglichkeit meint der *Senat* entgegen dem Anschein seiner Formulierung weder den Belastungstatbestand noch den Belastungsgrund, sondern lediglich die staatliche Leistung als Teil des Erhebungszwecks. *Allein auf den Erhebungszweck kommt es verfassungsrechtlich an, soweit es um die Rechtfertigung der Abgabe als solcher geht*, und genau hierauf bezieht sich die Formulierung des *Senats*. Auf den vom Gesetzgeber gewählten Belastungsgrund kommt es verfassungsrechtlich nur insofern an, als dieser den Erhebungszweck realisieren muß, während die Frage nach dem richtigen Bemessungsmaßstab eine Frage nach der verfassungsgemäßen Ausgestaltung einer als solche verfassungsgemäßen Abgabe ist. Mißverständlich ist die Formulierung des *Senats*, weil sie nicht zwischen Belastungstatbestand, Belastungsgrund, Erhebungszweck und Bemessungsmaßstab unterscheidet. Diese Unterscheidung bringt Formulierung und Begründungskontext in einen klaren Zusammenhang:

(1) *Belastungstatbestand* (Erhebungsanlaß/rechtstechnische Anknüpfung) ist sowohl beim baden-württembergischen Wasserpfennig als auch bei der hessischen Grundwasserabgabe die *faktische Wasserentnahme, nicht die Erlaubniserteilung*.

(2) Die faktische Wasserentnahme (als faktische Nutzung eines öffentlichen Umweltguts) stellt zugleich den *Belastungsgrund* (materielle Anknüpfung) dar, also die Antwort auf die Frage, *warum/wofür* der Abgabepflichtige in Anspruch genommen wird.

(3) Verfassungsrechtlich legitimierender *Erhebungszweck* des Wasserentnahmeentgelts, der diesen Belastungsgrund trägt, ist die *Abschöpfung des Sondervorteils*, *der in der Nutzung des öffentlichen Umweltguts Wasser liegt* und den der Staat dem Abgabenschuldner geleistet hat (Gegenleistungs-/Entgeltfunktion der Abgabe).

(4) *Bemessungsmaßstab* ist die Menge des entnommenen Wassers (in Verbindung mit anderen Kriterien).

Im Kontext der Begründung ist das Wasserentnahmeentgelt nach dem Beschluß des *BVerfG* also ein Ressourcennutzungsentgelt, das der Gesetzgeber in Baden-Württemberg und in Hessen als Entgelt für die tatsächliche Ressourcennutzung ausgestaltet hat. *Er könnte es auch – wie in Hamburg – als Entgelt für die Verleihung der Nutzungsbefugnis ausgestalten*. Dies fällt im Prinzip in die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit. Beide Anknüpfungspunkte sind durch den verfassungsrechtlich legitimierenden Zweck gedeckt.

»Eröffnung der Möglichkeit« der Wasserentnahme – die Formulierung des *Senats* – muß in diesem Kontext nicht notwendig »Einräumung einer subjektiven Berechtigung«, »Erteilung einer Erlaubnis« oder »Befreiung von einem Verbot« heißen. Vielmehr kann auch das schlichte Nicht-Verbieten gemeint sein, was freilich in bezug auf die Wasserentnahmeabgabe nicht relevant ist, weil diese nach den einfachgesetzlichen Regelungen nur für erlaubnispflichtige Wasserentnahmen erhoben wird. Sogar eigentlich verbotene Wasserentnahmen sind entgeltpflichtig. Es wäre ja auch unsinnig, wenn nur derjenige das Wasserentnahmeentgelt zahlen müßte, der das Wasser aufgrund einer gültigen Erlaubnis entnimmt, nicht jedoch derjenige, dessen Erlaubnis nichtig ist oder der überhaupt keine Erlaubnis hat. Den Sondervorteil, der in der Nutzung eines öffentlichen Umweltguts liegt und den die Abgabe abschöpfen soll, genießt auch derjenige, der das Umweltgut ohne die (rechtlich erforderliche) Erlaubnis nutzt[24]). Die staatliche »Leistung« des Sondervorteils besteht, wie schon dargelegt, darin, daß der Staat die Nutzung rechtlich zuläßt – in dem ganz allgemeinen Sinne, daß er sie nicht verhindert, obwohl er rechtlich dazu in der Lage wäre, weil er als Sachwalter der Allgemeinheit über Art und Umfang der Ressourcennutzung entscheidet. Irrelevant ist, ob eine bereits früher erteilte Erlaubnis frei widerrufen werden könnte: Auch solche tatsächlichen Ressourcennutzungen, die auf einer bestandsgeschützten Genehmigung gestützt sind, beruhen auf einer vom Staat verschafften Nutzungsmöglichkeit[25]). *Bei illegalen Nutzungen liegt zwar keine staatliche Leistung vor. Hier rechtfertigt sich die Erhebung des Nutzungsentgelts aber mit Gesichtspunkten der öffentlichrechtlichen Bereicherung*.

Eine andere Frage ist, ob die Duldung der Umweltnutzung nur dann als entgeltfähige Leistung qualifiziert werden kann, wenn die Nutzung des betreffenden Umweltguts genehmigungsbedürftig ist. Auf *diese* Frage kam es im zu entscheidenden Fall nicht an: die Gesetzgeber in beiden Ländern hatten die Abgabe nur an solche tatsächlichen Wasserentnahmen geknüpft, die

[24]) Daß erlaubnisfreie Nutzungen nicht der Abgabepflicht unterliegen, ist sachlich dadurch gerechtfertigt, daß es sich um geringfügige, ökologisch irrelevante Nutzungen handelt.
[25]) Vgl. Meyer (o. Fußn. 14), S. 179ff.

erlaubnispflichtig waren. Der *Senat* läßt daher ausdrücklich offen, ob Abgaben auch für Nutzungen erhoben werden dürfen, die nicht erlaubnispflichtig sind. Der Sache nach bleibt damit ebenfalls offen, ob es ein tragendes Argument ist, daß die genutzte Ressource einem umfassenden öffentlichrechtlichen Benutzungsregime unterliegt[26]), *oder ob auch unabhängig von einer administrativen Bewirtschaftung des Umweltguts ein Nutzungsentgelt verlangt werden kann*[27]). In der Konsequenz der Entscheidung liegt die zweite Alternative: der verfassungsrechtlich legitimierende Zweck der Abgabe ist derselbe, wenn die Nutzung des Umweltguts nicht vom einfachen Gesetzgeber unter Erlaubnisvorbehalt – gar mit Bewirtschaftungsermessen wie im Wasserrecht – verboten worden ist, sondern die öffentlichrechtliche Bewirtschaftung des Gutes unmittelbar durch das Abgabengesetz begründet wird. Warum auch sollte eine flexible ökonomische Ressourcenwirtschaft nur auf der Grundlage eines ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsregimes errichtet werden dürfen?[28])

In der Öffentlichkeit war des öfteren die Meinung geäußert worden, nachdem das *BVerfG* den Kohlepfennig für verfassungswidrig erklärt habe[29]), müsse das gleiche Schicksal dem Wasserpfennig zuteil werden. Diese Auffassung ist kurzschlüssig und verkennt, daß beide Abgaben ganz unterschiedliche Funktionen haben. Der Kohlepfennig diente dazu, die Sicherung des Steinkohleeinsatzes bei der Verstromung zu finanzieren. Sein Aufkommen wurde deshalb einem Sonderfonds, nicht dem Staatshaushalt zugeführt. Somit handelte es sich nicht um eine Steuer, sondern um eine außersteuerliche Abgabe. Eine Gegenleistung erhielt der Abgabenpflichtige nicht. Die Abgabe war also eine (Finanzierungs-) Sonderabgabe, deren besondere Rechtfertigungsvoraussetzungen nach Auffassung des *BVerfG* nicht gegeben waren. Die Stromverbraucher, auf die die Abgabe nach ihrer Konzeption abgewälzt wurde, trifft nämlich nach dieser Ansicht keine besondere Finanzierungsverantwortung für die Sicherung des Steinkohleeinsatzes bei der Stromerzeugung. Zumindest trifft sie keine Finanzierungsverantwortung für die mit dem Kohlepfennig ebenfalls bezweckte Erhaltung des deutschen Steinkohlebergbaus und die Sicherung der entsprechenden Arbeitsplätze. Der Wasserpfennig ist demgegnüber ein Entgelt für eine von der öffentlichen Hand erbrachte Leistung. Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt ihn auch dann, wenn man berücksichtigt, daß die Wasserversorgungsunter-

[26]) So *Mußgnug* (o. Fußn. 14); Hendler, NuR 1989, 22 (26).
[27]) So *Murswiek*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, Bd. I: Die Innenstadtzufahrtsabgabe, 1993, S. 37f.
[28]) Umso wichtiger und notwendiger wird die Abgrenzung der öffentlichen Güter!
[29]) NJW 1995, 381; dazu *Wilms*, NVwZ 1995, 550f.

nehmen ihn faktisch an den Endverbraucher weitergeben, denn auch dieser erhält mit dem gelieferten Wasser ja die Leistung weitergereicht, für deren Inanspruchnahme die Abgabe erhoben wird. Deshalb steht der Wasserpfennigbeschluß nicht im Widerspruch zur Kohlepfennigentscheidung, sondern ist eine konsequente Weiterentwicklung der abgabenrechtlichen Rechtsprechung.

IV. Die weiterreichende Bedeutung der Wasserentnahmeabgabenentscheidung

Die Entscheidung des *BVerfG* zu den Wasserentnahmeabgaben ist umweltrechtlich von außerordentlich großer Bedeutung. Das *BVerfG* nimmt hier erstmals eine ressourcenökonomische Perspektive ein und begreift die öffentlichen Umweltgüter als ökologisch knappe und daher auch ökonomisch verknappungsbedürftige Güter, die der Allgemeinheit rechtlich zugeordnet sind. Diese – zutreffende – Betrachtungsweise ermöglicht es, die Knappheit der Umweltgüter nun auch verfassungsrechtlich adäquat zu verarbeiten. Die ökologisch schon längst existierende faktische Knappheit wird als objektiv vorgegebenes Datum begriffen, dem die Rechtsordnung sich stellen muß. Damit ist ein erster und äußerst wichtiger Schritt getan, um von einem bloßen Umweltreparaturrecht zu einem Umweltrecht zu kommen, das die Umwelt in ihrer Eigengesetzlichkeit zu erhalten strebt, zu einem ökologischen Recht. Mit diesem Beschluß ebnet das *BVerfG* verfassungsrechtlich den Weg in eine ökologische Ressourcenwirtschaft.

Konsequenzen wird die Entscheidung zunächst für die Beurteilung sonstiger Umweltabgaben haben. Der Grundgedanke des Beschlusses, daß nämlich für die Nutzung öffentlicher Umweltgüter wegen ihrer ökologischen Knappheit ein Preis verlangt werden kann, um den mit der Nutzung verbundenen ökonomischen Vorteil abzuschöpfen und so den Umfang der Nutzung zu begrenzen, muß nicht auf das Wasser beschränkt sein, sondern läßt sich im Prinzip auf andere öffentliche Umweltgüter übertragen. Freilich weisen alle öffentlichen Umweltgüter ihre faktischen Besonderheiten auf, die auch rechtlich von Bedeutung sein können. Dies beginnt schon mit der Frage, welche Umweltgüter eigentlich »öffentliche« Umweltgüter sind. Dies ist ein bislang juristisch noch unzureichend bearbeitetes Feld. Ein anderes Problem kann die individuelle Zurechenbarkeit des Nutzungsvorteils sein. So wird es eingehender Untersuchungen bedürfen, ob die Grundsätze, die das *BVerfG* in seinem Wasserpfennig-Beschluß formuliert hat, beispielsweise auf erlaubnispflichtige Luftnutzungen – also z. B. Genehmigungen zur Emission bestimmter Schadstoffe im Rahmen einer immissions-

schutzrechtlichen Anlagegenehmigung – oder sogar auf nichtgenehmigungsbedürftige Emissionen (unter welchen Voraussetzungen?) übertragen werden können.

Mindestens ebenso große Bedeutung dürfte der Wasserpfennig-Entscheidung über das Abgabenrecht hinaus für das Umweltrecht im ganzen zukommen. Zu begreifen, daß öffentliche Umweltgüter Güter der Allgemeinheit sind und daß ihre Nutzung Teilhabe bedeutet, impliziert nämlich auch den Abschied von der Vorstellung, daß die Freiheit des Einzelnen zur Verschmutzung der Umwelt prinzipiell unbegrenzt sei und die Einschränkung dieser Freiheit aus Gründen des Umweltschutzes der Rechtfertigung bedürfe, die bei Zweifeln über die Notwendigkeit der Einschränkung, bei den allzu häufigen Beweisproblemen in bezug auf die Schädlichkeit bestimmter Umwelteinwirkungen, nach dem Prinzip »in dubio pro libertate« zugunsten des Umweltnutzers und zulasten der Umwelt ausgehen müsse. Sind die öffentlichen Umweltgüter Güter der Allgemeinheit, dann ist es prinzipiell Sache des Staates als des Sachverwalters der Allgemeinheit, über den Umfang ihrer Nutzbarkeit zu entscheiden[30]). Schon hierin liegt – sofern sich nicht umweltbezogene Teilhaberechte aus der Verfassung ableiten lassen – die Rechtfertigung entsprechender Begrenzungen der Freiheit zur Umweltinanspruchnahme. Sind die öffentlichen Umweltgüter ökologisch knapp, dann kann die Freiheit zu ihrer Nutzung nicht unbegrenzt sein. Auch diese Erkenntnis vermittelt der Beschluß des *BVerfG*. Auf dieser Basis läßt sich an einem ökologisch orientierten Rechtssystem weiterbauen.

[30]) Vgl. *Murswiek*, DVBl 1994, 77 (81ff.).

Mehr Arbeit trotz oder wegen Steuerreform?

*Joachim Mitschke**

I.

Der Reformwind weht aus Westen. Von dort, so der fromme Glaube akademischer und politischer Ökonomen, kommt alles wirtschaftliche Heil, theoretisch und praktisch. Die Wirtschaftsmode, die uns auf diese Weise mit arger transatlantischer Verspätung beschert wird, benutzt als Schnittmuster eines der Totems der Nationalökonomie, das Angebot. Man trägt Angebotspolitik, ein gutes Jahrzehnt nach den Reaganomics. Folglich geht der Tenor der kursierenden Steuerreformpläne vorrangig dahin, die Angebotsbedingungen für Kapital und Arbeit durch Steuerreform zu verbessern. Dies soll dann Produktionswachstum und Arbeitsplätze schaffen. Ein Reformkommissionsmitglied hat die Rezeptur bei einer Sachverständigenanhörung auf den Punkt gebracht: Man setze durch Steuertarifsenkung ausreichende Investitionsanreize, so würden die Unternehmen schon den Produktionsapparat erweitern, und das Einkommen aus den neu geschaffenen Arbeitsplätzen erzeuge dann Nachfrage.

Was immer man von der Wachstumskur für den Arbeitsmarkt halten mag, so verstandene Angebotspolitik stellt unternehmerisches Profitkalkül und ökonomische Kausalität auf den Kopf. Solange die Steuersätze nicht 100 % erreichen, der Fiskus also nicht jede Ausgabe in voller Höhe subventioniert, werden sich Unternehmen hüten, dort zu investieren, wo erst das Einkommen aus den mit der Investition eingerichteten Arbeitsplätzen Absatzchancen für die neuen Produkte eröffnet. Steuerliche Investitionsbegünstigung kann nicht fehlende Nachfrage ersetzen. Die Denkweise erinnert an den als Say'sches Theorem überlieferten nirwana-approach der klassischen Nationalökonomie, wonach sich in einer geschlossenen Wirtschaft jedes Angebot seine eigene Nachfrage schafft und Unterbeschäftigung bei flexiblen Preisen und Löhnen undenkbar ist.

Wirtschaftsmoden sind ebenso töricht wie Schuhmoden, indes weder so amüsant noch so harmlos. Sie verdrängen Einsichten und Erfahrungen, die noch gestern die Lehrbücher füllten und das wirtschaftliche Geschick der west-

---

* Anmerkung der Redaktion: Dieser Aufsatz von Professor Dr. Joachim Mitschke ist in gekürzter Form erschienen in DIE ZEIT Nr. 7 vom 7. Februar 1997, S. 23. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors und der ZEIT.

lichen Industriegesellschaften bestimmten. Die vorangegangene Generation professioneller Wirtschaftsdenker und Wirtschaftslenker setzte bis in die späten 70er Jahre auf die keynesianische Lehre einer nachfrageorientierten Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. Die als dauerhaftes deficit spending politisch mißverstandene und mißbrauchte Handlungsanleitung hinterließ böse Löcher in den öffentlichen Haushalten und schreckte Regierungen und Zentralbanken durch das Gespenst der Stagflation, allgemeiner Preissteigerungen bei stagnierender Güterproduktion und Beschäftigung.

Über die trüben Ergebnisse der so diskreditierten öffentlichen Ausgabenpolitik gerät nun aber die ebenso alte wie richtige Fundamentalerkenntnis in Vergessenheit, daß sich die tatsächliche Höhe von Produktion und konjunkturell bedingter Beschäftigung nicht nur am Güterangebot, sondern auch an der monetären Gesamtnachfrage entscheidet. Damit sind wir beim anderen Totem der Nationalökonomie, bei der Nachfrage. Aus diesem Blickwinkel ist es in einer Abschwungphase zunächst ein konjunktureller Kunstfehler, die Ausgaben des Staates und der Parafisci wie im gerade beschlossenen „Sparpaket“ prozyklisch zurückzunehmen. Andererseits ist offenkundig, daß nicht zuletzt der vereinigungsbedingte Anstieg des Kapitaldienstes die öffentlichen Haushalte zu erdrosseln droht, es also nicht erst der Berufung auf die Maastricht-Kriterien bedarf, um von der Kreditfinanzierung und Haushaltsauslagerung laufender Staatsausgaben Abschied zu nehmen. Stete Ausweitung der staatlichen Nettokreditaufnahme treibt das Zinsniveau in die Höhe und verdrängt so konjunkturwirksame Ausgaben der Privaten („crowding out-Effekt“).

II.

Fällt der Staat als unmittelbarer Nachfrageakteur aus, und soll das Wohl und Wehe der deutschen Volkswirtschaft auch nicht allein und auf Dauer am Wechselkurstropf der Exporte hängen, so erforderten die erklärten Wachstumsziele, der privaten Binnennachfrage durch Steuerreform aufzuhelfen. Wie sich zeigt, reichen die Leitzinssenkungen der Bundesbank nicht aus, die Ausgabenfreude von Investoren und inländischen Konsumenten zu heben und dem Angstsparen der privaten Haushalte in der Rezession entgegenzuwirken. Geboten wäre, insbesondere das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer durch Steuerentlastung zu steigern und so die Massenkaufkraft zu stärken.

Dies wiederum würde Sachinvestitionen lohnend machen. Sie wären freilich nur dann im Inland zu halten, wenn die inländische Nach-Steuerrendite mit der ausländischen mithalten könnte. Natürlich gehen in das Kalkül des Investi-

tionsprofits nicht nur Steuern ein, und natürlich entscheiden sich Standorte auch nach Arbeitskosten, Wechselkursrisiken, staatlichem Rechtsschutz und Marktnähe. Indes ist nach einschneidenden Reformen in den industriellen G 7-Staaten die hohe deutsche Steuerbelastung insbesondere von einbehaltenen Gewinnen trotz aller Abschreibungs- und Rückstellungserleichterungen unbestreitbar, so daß es angezeigt wäre, unternehmerische Ertrags- und Substanzsteuern abzusenken. Über solche Einsicht hilft zunächst auch nicht das Bedauern unlauterer internationaler Standortkonkurrenz hinweg.

Der Haken an einer nachfragewirksamen Steuersenkung für Arbeitnehmer und Unternehmer ist, daß sie über die Verkürzung von Haushaltseinnahmen nicht zu Lasten der staatlichen Güternachfrage gehen darf. Ansonsten würde lediglich zwischen Staatsausgaben und Privatausgaben ohne Expansionseffekt umverteilt.

Nun haben allerdings Fiskalisten und Etatisten der Steuerreform in ihrer Gesamtheit weitgehende Haushaltsneutralität jenseits aller Konjunkturüberlegungen verordnet und hochfliegenden Reformplänen schon vor dem Start die Flügel gestutzt. Die Reform soll nichts oder wenig kosten, die Bürger die Reform also selbst bezahlen. Unter scheinbarem Beistand der Finanzwissenschaft, die zu Recht niedrigen Steuersätzen bei breiter Steuerbasis hartnäckig und einhellig das Wort redet, haben sich die „Haushälter" unter den Reformern ein ebenso schlichtes wie bauernschlaues Konzept der Gegenfinanzierung zurechtgelegt. Die Segnungen der proklamierten Senkung des Einkommen- und Lohnsteuertarifs werden den Arbeitnehmern über die Steuerpflicht von Lohnersatz- und Lohnnebenleistungen, über die Kürzung von Arbeitnehmerfreibetrag und Entfernungspauschale weitgehend wieder abgeknöpft.

Den Unternehmern soll es – um der sozialen Symmetrie willen – nicht viel besser gehen. Sowohl die Reformpläne der Koalition als auch die der Opposition sehen vor, Abschreibungen, steuerfreie Rücklagen und Rückstellungen zu begrenzen. Die tapfer geforderte Ausdehnung der Steuerpflicht privater Wertpapier- und lmmobiliengewinne erscheint im Aufkommenskalkül – Vorwegnahme der Lobbywiderstände? – mit erstaunlich geringen Beträgen. Und weil die Trivialarithmetik der etatistischen Gegenfinanzierung dann immer noch nicht aufgeht, soll mehr oder minder unverhohlen die Erhöhung der Mehrwertsteuer herhalten, bislang allerdings gegen den Willen der Opposition.

III.

Zweifelsohne kommt der Höhe des Einkommen- oder Körperschaftsteuersatzes, weil leicht zu begreifen, eine stärkere Signalwirkung zu als der

finessenreichen Legaldefinition der Bemessungsbasis. Und ohne nähere Bestimmung von Größenordnungen ziehen Unternehmen eine Steuersatzsenkung als definitive Steuerersparnis der Erleichterung von Abschreibungen, Rücklagen und Rückstellungen vor, weil diese als Periodenverlagerung der Bemessung nur Steuerstundung und Zinsgewinn verspricht. Aber so unbedarft sind Unternehmen denn doch nicht, daß sie die Nettorendite von Investitionen allein nach den Steuersätzen berechnen und beurteilen würden. Dies darf man entgegen opportunistischer Äußerungen auch für ausländische Investoren annehmen, die nur im dilettantischen Ausnahmefall die nationalen Unterschiede in der Definition der Steuerbemessungsbasis außer acht lassen.

Kompensiert nun die Summe aller gestrichenen Zinsgewinne annähernd die Steuerersparnis aus der Tarifsenkung, so besteht für Unternehmen kein steuerlicher Anlaß zu investieren. Zusätzliche Konsumgüternachfrage, die nach Abzug von Importen die inländische Produktion beleben könnte, entsteht ohnehin nicht: Auch die weniger rechenbegabten Arbeitnehmerhaushalte werden nach solcher Reform die Entdeckung machen, daß ihnen nach Streichung von Abzugsmöglichkeiten und mehrwertsteuerbedingten Verteuerungen kaum höheres Realeinkommen verbleibt.

Eine so angelegte Einkommensteuerreform verfehlt ihre ureigensten Wachstums- und Beschäftigungsziele. Unter dem Strich entlastet sie Arbeitnehmer und Unternehmer allenfalls marginal. Wenn sich aber weder die betonten gesamtwirtschaftlichen Angebotsbedingungen noch die vernachlässigten gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen für Investition und Konsumtion entscheidend verbessern, woher soll dann steuerinduzierter Aufschwung und Beschäftigungsanstieg kommen?

Damit bleibt auch die Haushaltssanierung auf der Strecke. Das statische Gegenfinanzierungskalkül der Etatisten übersieht die ökonomischen und sozialen Folgewirkungen von Steuerpolitik. Wo nicht neben anderen Vorkehrungen das Steuersystem innerhalb seiner instrumentalen Tauglichkeitsgrenzen beschäftigungsfreundlich ausgerichtet wird, ist der weitere Anstieg der Arbeitslosenzahlen unvermeidbar. Dies wird die Kassen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger unvermindert strapazieren, so daß die Vorhersage neuer Haushaltsdefizite keiner professionellen Weitsicht bedarf.

Wer solche Zweifel an der Nützlichkeit der umlaufenden politischen Steuerreformpläne sät, wird sich fragen lassen müssen, welche Reformalternative denn geeignet ist. Produktionswachstum unter den Rahmenbedingungen internationaler Standortkonkurrenz und ausgeschöpfter Kreditfinanzierung der öffentlichen Hand hervorzubringen. Mehr noch: Ist Produktionswachstum überhaupt ein taugliches Mittel, um Arbeitslosigkeit

einzudämmen, und will man zur Entlastung von Haushalt und Arbeitsmarkt eines jener rücksichtslosen Wachstumskonzepte neu auflegen, die auf Umweltkosten gehen und die die Ökologen überwunden glaubten? Löst die ältere Generation zum wiederholten Mal ihre Probleme unverfroren auf dem Rücken der Jugend, wo bleiben ökologische Ansätze der Steuerreform?

IV.

Nach der amtlichen Statistik besitzen etwa 50 % der bundesweit registrierten Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Von Arbeitslosigkeit sind vorrangig Leichtlohnempfänger betroffen. Geringqualifizierte stellen ein Fünftel der Erwerbstätigen, aber die Hälfte der Arbeitslosen. Die Arbeitslosenquote ist hier fast dreimal so hoch wie nach abgeschlossener Lehre und etwa viermal so hoch wie nach Fachhochschul- oder Universitätsabschluß.

Jede dritte einfache Arbeitsgelegenheit wurde in den letzten zwei Jahrzehnten eingespart, insgesamt mindestens 4 Millionen Arbeitsplätze. Trotz eines Beschäftigungsanstiegs von 13 % sank von 1983 bis 1994 die Zahl der Arbeitsplätze für ungelernte Arbeitskräfte um 11 %. Stehen Bewerbern ohne Ausbildung heute noch ein Fünftel der Arbeitsplätze offen, so schätzt die Arbeitsmarktforschung diesen Anteil für das Jahr 2010 nur noch auf ein Zehntel. Immer stärker drängen qualifizierte Arbeitskräfte die unqualifizierten aus dem Arbeitsmarkt („Domino-Effekt“).

Den steten Abbau einfacher Arbeitsplätze erklärt zum einen die von den Gewerkschaften aus Fürsorge verfolgte Tarifsockelung. Der Abstand zwischen dem tariflichen Mindestlohn und dem Facharbeiter-Ecklohn ist immer geringer geworden. Dies hat qualifikationsbedingte Lohndifferenzen eingeebnet und so insbesondere in den qualifikationsschwachen Leichtlohngruppen die Kosten der Arbeit einschließlich der Lohnnebenkosten über ihren produktiven Beitrag angehoben. In vielen Branchen sind die unteren Tarifgruppen überhaupt nicht mehr oder nur dünn besetzt. Die Öffnung der Grenzen verstärkt diese Tendenz: Entweder kommen die billigeren Tagelöhner selbst oder ihre in der Heimat hergestellten Waren.

Die Lohnnebenkosten, zum zweiten, hat der Fiskus dadurch in die Höhe getrieben, daß er in den Dienst der interpersonellen Umverteilung nicht nur steuerfinanzierte Transfers, sondern zunehmend auch beitragsfinanzierte Sozialleistungen eingespannt hat. Da ein generell verfügbares, vom Arbeitsverhältnis unabhängiges Grundsicherungssystem fehlt, übertrug die Sozialpolitik insbesondere der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung immer mehr Mindestsicherungsaufgaben mit beitragssteigernden

Folgen. Der versicherungsfremde Umverteilungsanteil wird in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 25 bis 40 % veranschlagt. Was originärer Gegenstand eines umfassenden Gesellschaftsvertrags ist, findet sich als kostenintensiver Bestandteil im individuellen Arbeitsvertrag.

Gegen den Verdrängungswettbewerb und Rationalisierungswettlauf im unteren Lohnsegment vermag Produktionswachstum fast nichts auszurichten, wie der stete Anstieg der auch nach jeder Konjunkturerholung verbleibenden Sockelarbeitslosigkeit zeigt. Wo der tarif- und sozialpolitische Ordnungsrahmen markträumende, Arbeit schaffende Löhne verhindert, haben wir kein temporäres Konjunkturproblem des Gütermarktes, sondern ein dauerhaftes Strukturdefizit des Arbeitsmarktes. Da ist nicht Neuordnung des Steuersystems, sondern Neuordnung der steuerfinanzierten Grundsicherung gefragt.

Diese neue Grundsicherung hat für nicht höher qualifizierbare Arbeitnehmer die Voraussetzung zu schaffen, daß sie sich auf arbeitsplatzerhaltende Niedriglöhne einlassen können, ohne in Existenznöte zu geraten. Dies wiederum erfordert, daß der Fiskus bedürfnisorientiert, transparent, ermessensfrei, unbefristet und bürokratiearm aufbessert. Die Zustimmung der Gewerkschaften zur Tariföffnung ist allenfalls eine notwendige, keine hinreichende Bedingung der Beschäftigungswirkung. Die Grundsicherung darf Arbeitsanreize nicht wie die Sozialhilfe lähmen, Mitnahmeeffekte nicht wie die tradierten Lohnsubventionen zu Lasten des Steuerzahlers befördern. Fügt sie sich wie in meinem Systemvorschlag des Bürgergelds in die Einkommens- und Lohnbesteuerung ein, so berührt sie insoweit als Negativsteuerelement die überkommene Steuerordnung.

Die Akzeptanz eines Niedriglohnsektors nach amerikanischem Muster, dessen finanzielle Härten übrigens seit 21 Jahren ein Negativsteuerkonzept für Familien mit Kindern mildert (earned income tax credit-Programm aus 1975), fällt insbesondere dem wohlstandsverwöhnten Westen der Republik schwer. Aber solange die Lohnansprüche in europäischen und asiatischen Konkurrenzländern nicht erheblich steigen – was Jahrzehnte dauern kann –, ist die Alternative der working poor gegenüber arbeitsloser Armut das geringere Übel.

Die Einsicht in das Erfordernis eines arbeitsplatzsichernden und arbeitsplatzschaffenden Niedriglohnsegments für Geringqualifizierte im regulären (ersten) Arbeitsmarkt begründet indes nicht die pessimistische Vision eines allumfassenden Niedergangs zur Tagelöhnernation. Vier Fünftel der heimischen Erwerbsbevölkerung ist, weil ausreichend und gut ausgebildet, gar nicht betroffen. Und so ist es durchaus konsequent, die Beschäftigungschancen jener anderen Hälfte von Arbeitslosen, deren Arbeitsqualifikation und Produktivität hohe Lohnansprüche betriebswirtschaftlich rechtfertigt, durch Produktionswachstum verbessern zu wollen.

Sicherlich ist nun Produktionswachstum kein monokausales, allein besteuerungsabhängiges Geschehen, sondern bestimmt sich makroökonomisch auch nach Zinsniveau, Wechselkurs und institutionellen Rahmenbedingungen. Andererseits ist ebenso offenkundig, daß das Steuersystem die inländische Güter- und Diensteerzeugung behindern oder fördern kann.

V.

Solche ökonomische Einsicht legt den Konflikt mit Steuerjuristen und Ökologen an. Die einflußreichen Protagonisten einer rein fiskalischen Steuerlehre fordern – so etwa der Bundesfinanzhof oder die zunächst desavouierte, jetzt hofierte Einkommensteuerkommission –, daß das undurchschaubare Einkommensteuerrecht zunächst einmal von den Fesseln außerfiskalischer Lenkungsnormen befreit wird. Transparenz schafft in der Tat die Voraussetzung, daß Unternehmer und Arbeitnehmer Steuerlasten kalkulieren und Steuerbegünstigungen ausschöpfen können, trägt also zu Entscheidungssicherheit und fairer Steuerlastverteilung – der strapazierten Steuergerechtigkeit – bei. Und ohne Zweifel gilt es, dirigistische Fehllenkung von Kapital und kasuistischen Unfug wie etwa die Rechenkunststückchen beim „Sonderausgaben"-Abzug abzustellen. Indes ist die hervorgehobene Vereinfachung des Steuerrechts allenfalls eine Nebenbedingung, aber keine originäre Zielsetzung der Steuerpolitik. Die Simplizität einer Kopfsteuer macht dies augenfällig.

Soweit die Einkommensbesteuerung sozial- und familienpolitische Lenkungsnormen enthält, ist solche Gestaltung jenseits aller ökonomischen und gesellschaftspolitischen Sinnhaftigkeit ohnehin nicht disponibles Verfassungsrecht. Die jüngsten Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zum Kinder- und Grundfreibetrag haben nochmals die finanzwissenschaftliche Auffassung bekräftigt, wonach nicht das Markteinkommen, sondern das verfügbare Einkommen nach Abzug vorrangiger familiärer und sozialer Verpflichtungen das Besteuerungsobjekt ist. Wer Abzüge vom Einkommen für unvertretbar hält, weil der Steuervorteil mit steigendem Einkommen zunimmt, kann wie bei der gerade eingeführten Kindergeldregelung feste Abzüge von der Steuerschuld, tax credits, vorsehen.

Das geltende Einkommen- und Ertragsteuerrecht (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) ist durch seine Grundanlage wachstums- und beschäftigungsfeindlich. Es bestraft trotz Abschreibungserleichterungen und Ausbildungsfreibeträgen insbesondere die Sach- und Humankapitalbildung, belohnt statt riskanter, schwankender Innovationserträge den gleichmäßigen Fluß eines sicheren Beamtengehalts und erschwert die betriebliche Anpas-

sung von Produktionstechnologie und Produktpalette: Beim Strukturwandel sind regelmäßig stille Reserven steuerpflichtig aufzulösen („lock-in-Effekte“).

Nun kann man Regeln der Einkommens- oder Gewinnermittlung und der Tarifgestaltung nicht einfach ersatzlos streichen, sondern sie nur durch andere, zielkonforme Vorschriften ersetzen. Daraus folgt zwingend, daß jedwede Art der Einkommens- und Ertragsbesteuerung, ja jedwede Art von Steuer Wachstums- und Beschäftigungswirkungen hervorbringt, wir also nicht die Wahl haben, solche (impliziten) Lenkungsnormen zu suspendieren. Wir können uns lediglich zwischen beschäftigungsfreundlichen und beschäftigungsfeindlichen Besteuerungsformen entscheiden.

VI.

Ökologen wird die vage politische Andeutung, daß nur umweltschonendes Produktionswachstum, qualitative statt quantitative Ausdehnung, also „Wachstum light“ zur Diskussion steht, nach bösen Erfahrungen kaum beruhigen. Und in den Vorschlägen zur Einkommensteuerreform ist denn als zaghaftes ökologisches Element lediglich die Ersetzung der Kraftfahrzeug-Pauschale durch eine Entfernungspauschale auszumachen. Andererseits vermag die wiederholt vorgetragene ökologische These nicht zu überzeugen, daß man mit Umwelttechnik und schonender Produktion Mehrbeschäftigung auch ohne den Preis von Naturschäden und Ressourcenausbeutung erreichen könne, Naturerhalt mithin zum Nulltarif zu haben sei.

Umweltauflagen und Preise für bisher kostenlosen Naturverbrauch verteuern die Masse der herkömmlichen Güter und Dienste und senken insbesondere im Wettbewerb mit niedrigeren ausländischen Umweltstandards die heimische Erzeugungs- und Arbeitsmenge. Bei der erwogenen Energiesteuer oder auch bei der Anhebung der Mineralölsteuer ist die Verteuerung und Mengeneinschränkung sogar die erklärte Absicht oder Nebenabsicht. Den Konflikt zwischen den hochrangigen Beschäftigungs- und Umweltzielen und das Dilemma, die Annäherung an eines der Ziele mit den Opportunitätskosten der Entfernung vom anderen Ziel zu erkaufen, hebt keine Steuerreform auf.

Überdies bleiben Zweifel, ob Besteuerung überhaupt ein besonders taugliches und zielgenaues Instrument der Umweltpolitik ist. So greift eine Energiesteuer zu kurz. Bis zu einer technologischen Obergrenze gelingt es Unternehmen durch Wahl des Produktionsverfahrens und privaten Haushalten durch Umschichtung des Konsums relativ leicht, verteuerten Energieverbrauch durch gleichermaßen umweltbelastenden Sachgüterverbrauch zu er-

setzen. Man überschlage dazu einmal jenen enormen zusätzlichen Rohstoff- (und Energie-)verbrauch, der anfällt, wenn der gesamte Fahrzeugbestand einer Nation wegen der Einführung verbrauchsparender Motoren nur ein Jahr früher als technisch notwendig ersetzt wird. Mag man dies noch als ein einmaliges, freilich jahrzehntelanges Übergangsproblem einstufen, so wird für andere Erzeugungs- und Konsumtionsvorgänge der Ersatz von Energieverbrauch durch Rohstoffverbrauch auf Dauer angelegt sein. Der Fiskus läuft dann wie Hase und Igel mit der privatwirtschaftlichen Substitution um die Wette.

Wenn eine Energiesteuer, wie von der Opposition beabsichtigt, außerdem noch die Lohnnebenkosten zur Verbesserung der Beschäftigung finanzieren soll, ist sie allemal überfordert. Greift nämlich die Energiebesteuerung, dann schwindet ihr Aufkommen und ihre Finanzierungstauglichkeit. Ist ihr Aufkommen aber hoch und finanzierungstauglich, dann verfehlt sie offensichtlich ihren Zweck.

Die herrschende Mode in Ökosteuern verdrängt als öffentlich-rechtliche Umweltintervention zielgenauere Instrumente einer fortgeschriebenen Privatrechtsordnung, Umweltverbrauch auf seine Verursacher zurückzuwälzen. Da gibt es eine breite Palette, externe Kosten zu internalisieren: Verstärkung von Eigentumsrechten an Naturgütern, Gefährdungs- statt Verschuldenshaftung bei Emissionen, Beseitigung von Haftungsgrenzen bei umweltgefährdender Produktion, Umkehr von Beweislastregeln im Schadensersatzrecht.

VII.

Wenn das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit den heutigen Fehlbestand an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen auf nahezu 10 Millionen schätzt, und wenn man sich erinnert, daß Massenarbeitslosigkeit die politische Verfassung dieses Landes erst in jüngster Vergangenheit von Grund auf erschüttert hat, wird man den in den Steuerreformplänen formulierten Wachstums- und Beschäftigungsvorrang schwerlich bestreiten können. Ebenso wie Naturausbeute trifft ja Arbeitslosigkeit gerade auch die junge Generation. Damit kehren wir zwangsläufig zum Ausgangsproblem zurück, Einkommensbesteuerung innerhalb ihrer generellen Tauglichkeitsgrenzen wachstums- und beschäftigungsfreundlich und ohne Haushaltsrisiken zu reformieren.

Die Ökonomen, die Reagan bei seiner radikalen Steuerreform von 1986 berieten, vertrauten auf die im Swiftschen Steuereinmaleins gebündelte Erfahrung, wonach nicht jede Steuersatzsenkung ohne etatistische Gegenfi-

nanzierung den Finanzminister ruiniert. Vielmehr steht zu erwarten, wie es der Reagan-Berater Laffer nochmals in einer vielzitierten Kurve veranschaulicht hat („Laffer-Kurve"), daß eine Steuersatzsenkung Güternachfrage und -angebot der Privaten stimuliert, das Volkseinkommen steigert, Steuerwiderstand abbaut und so die Steuerbemessungsbasis erweitert. Umgekehrt läuft es bei Steuersatzerhöhungen. Danach kann sich das gleiche Steueraufkommen bei hohen und bei niedrigen Steuersätzen einstellen. Theoriekonform stieg das amerikanische Einkommensteueraufkommen nach 1986 mit jährlich 7,3 Prozent erheblich schneller als vor der Reform mit durchschnittlich 5,9 Prozent.

Nun sind freilich vorsichtige Haushälter und Kameralisten mit solchem Wirkungskalkül nicht zu beeindrucken. Beharrt man deshalb auf dem arithmetischen Haushaltsausgleich beim status quo, so muß bei ausscheidender Kreditaufnahme die Steuertarifsenkung so steuerlich gegenfinanziert werden, daß die Abschöpfungen der Gegenfinanzierung die tarifbedingte Expansion der Privatwirtschaft nicht vereiteln. Das klingt nach Quadratur des Kreises. Entlastet man indes Einkommensschichten mit erfahrungsgemäß hoher Ausgabenbereitschaft und belastet im Gegenzug solche mit geringer Ausgabenfreude, so steigt trotz etatistischen Haushaltsausgleichs die private Gesamtnachfrage und bei freien Kapazitäten auch die angebotene Gütermenge.

Die Einkommen- und Lohnsteuer erfaßt seit Jahrzehnten nur etwas mehr als die Hälfte des in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachgewiesenen Volkseinkommens. Der Sachverständigenrat hat dies im Jahresgutachten 1995/96 erneut bestätigt. Etwa ein Viertel wird hinterzogen, der Rest ist legal steuerbefreit. Die Größenordnung der illegalen und legalen Aufkommenseinbußen liegt damit jeweils zwischen 100 und 150 Mrd. DM. Unter den verschiedenen Erhebungsformen der Einkommensteuer liegt der Aufkommensanteil der Lohnsteuer heute bei etwa drei Vierteln.

Die Einkommensteuer schont insbesondere private Kapital- und Immobilienerträge, Einkünfte also, die an Empfänger mit relativ geringer Ausgabenbereitschaft gehen. Die Masseneinkommen der Arbeitnehmer dagegen, die bei hoher Ausgabeneignung die Binnennachfrage nach Konsumgütern und damit auch die Investitionsgüternachfrage entscheidend bestimmen, trifft die volle Tarifstrenge. Die Ausgaben des Staates aus den vereinnahmten Steuern können solche Kaufkraftabschöpfung nicht kompensieren, gehen sie doch zum erheblichen Teil als Personal- und Kapitaldiensttitel wiederum an Empfänger mit durchschnittlich höherem Einkommen und geringerer Konsumquote. Verbreiterung der Bemessungsbasis kann demnach nicht heißen, Abzugsmöglichkeiten bei den ohnehin hoch besteuerten Unternehmens- und Arbeitserträgen zu beschneiden, sondern die bisher ge-

schonten Privaterträge aus Sach- und Geldkapital in die gesamtwirtschaftliche Steuerbasis einzubeziehen. Das gebieten im übrigen nicht nur Beschäftigungsgründe, sondern gleichermaßen einfachste Einsichten in eine ausgewogene Lastenverteilung.

Der als Gemeinwohlanliegen getarnte Widerstand der Interessenvertretungen gegen solche Besteuerungsabsichten ist vorhersehbar. Neben mehr technischen, ausräumbaren Einwänden zur Erfassung und Ermittlung realisierter Immobilien- und Wertpapiergewinne muß immer wieder der Mythos der auszehrenden Kapitalflucht herhalten, um die Steuerreformer zu schrecken. Wer am Fiskus vorbei seine Geldersparnisse in Luxemburg anlegt, kommt zwar um den Zinsabschlag herum. Aber das kurzfristig exportierte Geld bieten die luxemburgischen Filialen deutscher und ausländischer Banken vorwiegend wieder am deutschen Kapitalmarkt an, ist doch der Kreis lukrativer, währungsstabiler und rechtssicherer Anlageländer begrenzt. Von Kapitalmangel kann trotz einer öffentlichen Verschuldung von rund 2 Billionen DM keine Rede sein, wenn die bundesdeutschen Privathaushalte nach der Bundesbankstatistik mittlerweile ein Nettogeldvermögen von 4,3 Billionen DM angehäuft haben, davon mindestens dreieinhalb Billionen Inlandstitel. So konnte denn auch das Kapitalfluchtargument das Bundesverfassungsgericht bei seinen Auflagen zur Neuordnung der Zinsbesteuerung nicht überzeugen. Die Beschäftigungsexpansion einer allgemeinen Steuersatzsenkung übertrifft um ein Vielfaches die Kontraktionstendenz einer möglichen steuerbedingten Anspannung von Zinsniveau und Kapitalkosten.

Der Steuergesetzgeber räumt zur Zeit der Arbeit einen jährlichen Einkunfts-Freibetrag von 2000 DM, dem Privatkapital dagegen von 6000 DM ein („Sparerfreibetrag"). Er begründet den Kapitalfreibetrag mit Kaufkraftverlusten der zinstragenden Geldforderungen. Abgesehen davon, daß auch andere Einkünfte wie Löhne und Unternehmensgewinne Kaufkrafteinbußen erleiden, hat die Begründung nichts in einem vom Nominalwertprinzip getragenen Einkommensteuerrecht zu suchen. Gläubiger nehmen in ihren Zinsansprüchen Kaufkraftverluste vorweg, der Fiskus braucht sie nicht ein zweites Mal zu entschädigen. Seit längerer Zeit ist bei stabilem Preisniveau das Inflationskalkül ohnehin überflüssig. Dies wird auch auf absehbare Zeit rezessionsbedingt so bleiben.

Die jüngsten Kontrollen haben gezeigt, daß die Finanzverwaltung steuerverkürzendem Kapitalexport durchaus wirksam begegnen kann, wenn sie ihre Befugnisse ausschöpft. Schließlich werden nicht Millionen inländischer Geldgläubiger auswandern wollen. Dies ist kein Grund, Steueroasen über internationale Vereinbarungen nicht auszutrocknen und steuerliche Standortkonkurrenz um Kapital und Arbeit nicht über Absprachen einzudämmen. Die Standortkonkurrenz findet ohnehin dort ihre Grenzen,

wo auch der ausländische Fiskus seine Staatsausgaben aus Steuereinnahmen finanzieren muß.

Die politischen Unannehmlichkeiten und Querelen einer strikten Besteuerung von privaten Immobilien-, Versicherungs- und Kapitaleinkünften machen es verlockend, die Senkung des Einkommensteuertarifs über eine einfache Anhebung der Mehrwertsteuersätze haushälterisch gegenzufinanzieren. Jedoch verteuert die Mehrwertsteuererhöhung nicht nur die Importe, was manche anachronistisch als Schutzzoll gegen ausländische Konkurrenz verteidigen. Sie verteuert gleichermaßen die inländische Produktion und Konsumtion für Inländer, schwächt also die Binnennachfrage. Rückgang oder Stagnation inländischer Gütererzeugung und Beschäftigung ist danach absehbar. Eine Mehrwertsteuererhöhung verschärft trotz Differenzierung der Mehrwertsteuersätze die Schieflage bei der steuerlichen Lastenverteilung, da einkommensschwache Schichten einen hohen Anteil ihres Einkommens auf die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs verwenden müssen.

Aber möglicherweise entscheidet das Schicksal der Steuerreform nicht feingesponnenes Räsonieren über Beschäftigung und soziale Lastenverteilung sondern der probate Wettlauf der Finanzminister um die Verteilung der Steuerbeute unter Bund und Ländern. Die Marktwirtschaftsdoktrin vermutet hinter Konkurrenz immer etwas Nützliches. Ob freilich diese Art von Wettbewerb Nutzen stiftet, müßte erst noch dargetan werden.

Kritik und offene Fragen zur Freiwirtschaftslehre Anmerkungen zu einem Kapitel aus dem Buch von Bernd Senf: »Der Nebel um das Geld«[1])

Fritz Andres

Diese verdienstvolle Darstellung des Geldwesens und seiner Probleme ist deutlich davon beeinflußt, daß der Autor vor einigen Jahren die Freiwirtschaftslehre Silvio Gesells kennengelernt hat, sie – zumindest was ihre Geldtheorie betrifft – überwiegend anerkennt und sogar nach eigenem Bekunden »mittlerweile für umwälzend« (Seite 32) hält. Gerade deswegen ist aber auch das Kapitel von besonderem Interesse, das der Autor mit »Kritik und offene Fragen zur Freiwirtschaftslehre« (Seite 126–130) überschrieben hat. Da es häufig zu hörende Bedenken zur freiwirtschaftlichen Geldreform enthält, sollen hierzu, jeweils im Anschluß an die Überschriften der behandelten Unterabschnitte, einige Überlegungen beigesteuert werden.

1. »Unterschätzung der zu erwartenden Widerstände«: Es wird nicht so leicht vorkommen, daß jemand die Freiwirtschaftslehre wirklich verstanden hat und zugleich die Hindernisse, die ihrer Verwirklichung entgegenstehen, gering achtet. Der Autor bemerkt allerdings zutreffend, daß der Widerstand nicht nur von den Nutznießern der derzeitigen Geldordnung, sondern – aus Unkenntnis – auch von denjenigen zu erwarten ist, die unter ihr zu leiden haben.

2. »Gefahr von Kapitalflucht«: Würde bei Einführung einer Liquiditätsabgabe, wie der Autor befürchtet, »das Geldkapital fluchtartig ins Ausland abwandern und in andere Währungen umsteigen . . . (Kapitalflucht)«? Von der Abgabe betroffen wären die liquiden Mittel. Diese werden weiterhin in dem Umfang gehalten, wie es für die Transaktionen im Wirtschaftsleben notwendig ist, so daß sich nur die Frage stellt, was mit den darüber hinaus gehaltenen Geldbeständen geschieht. Soweit sie infolge der Abgabe die Konsumgüternachfrage erhöhen, kommt es zu einem einmaligen inflatorischen Schub (in Größen der Fisherschen Verkehrsgleichung gesprochen: U steigt einmalig), dessen Größe aber auch nicht überschätzt werden sollte, zumal die Bundesbank gegensteuern könnte,

[1]) siehe Anzeige auf Seite 64 dieses Heftes

indem sie einen Teil des Geldes aus dem Verkehr zieht. Soweit die liquiden Mittel dem Kapitalmarkt zugeführt werden, bedeuten sie eine Vermehrung des Kapitalangebots und führen damit tendenziell zu einer Zinssenkung, deren Größe jedoch ebenfalls nicht überschätzt werden sollte. Wer nun weder konsumieren noch sparen, sondern eben liquide bleiben will, kann dies natürlich im Ausland tun, soweit dies dort ohne Nachteile möglich ist. Die erhöhte Devisennachfrage würde den Wechselkurs der D-Mark tendentiell sinken lassen, doch wäre diese Wirkung nur eine vorübergehende, da die im übrigen den Wechselkurs bestimmenden Kräfte sich bald wieder durchsetzen würden. Übrigens hat die Liquiditätsabgabe auch, soweit sie – bei Erhöhung der Nachfrage nach Konsumgütern – zu einem einmaligen Inflationsschub bzw. – bei Erhöhung des Kapitalangebots – zu einer Senkung des Realzinses führt, tendentiell eine Abwertung der D-Mark zur Folge.

Nur darf man sich keine falschen Vorstellungen vom Umfang der theoretisch zu erwartenden Wirkungen machen. Diese hängen einerseits davon ab, welches Substrat genau mit der Abgabe belastet wird, also vom Geld- bzw. Liquiditätsbegriff, auf den hier jedoch nicht eingegangen werden soll. Sie hängen aber auch davon ab, in welcher währungspolitischen Situation die Liquiditätsabgabe eingeführt wird. Hierbei ist insbesondere die Höhe der Inflationsrate sowie die Zinshöhe bzw. -struktur von Bedeutung: je höher die Inflationsrate, desto weniger ist überhaupt mit überschüssiger Liquidität zu rechnen; das gleiche gilt bei hohen Zinsen und bei einem deutlichen Abstand zwischen kurz- und langfristigen Zinsen, also einer steilen Zinsstrukturkurve. Umgekehrt ausgedrückt: nennenswerte Risiken bezüglich der in Rede stehenden Effekte bei der Einführung einer Liquiditätsabgabe bestehen nur bei relativ stabilem Geldwert und/oder niedrigen lang- und womöglich höheren kurzfristigen Zinsen (inverse Zinsstruktur), denn dann ist die Liquiditätshaltung in der Regel relativ groß. Allerdings werden diejenigen, die Liquidität in nennenswertem Umfang halten, durch den Diskussions- und Entscheidungsprozeß, der schließlich zur Einführung der Liquiditätsabgabe führt, gewarnt sein und vermutlich im Laufe dieses sich doch sicher über längere Zeit hinweg erstreckenden Prozesses, zumindest in seiner letzten Phase, schon längst ihre liquiden Bestände im Sinne einer der drei oben genannten Möglichkeiten verwendet haben, so daß sich das Problem gelöst hat, bevor die Liquiditätsabgabe zum ersten Mal erhoben wird.

3. »Ausweichen auf andere Geldvermehrungsmöglichkeiten«: Führt die Liquiditätsabgabe, wie zu erwarten, zu Dauerkonjunktur und Vollbeschäf-

tigung sowie zu einem allmählichen Prozeß sinkender Kapitalmarktzinsen, so wird selbstverständlich, wie schon heute, jeder, der sein Geld am Kapitalmarkt anlegt, zugleich die »Geldvermehrungsmöglichkeiten« bei anderen Verwendungsarten im Auge behalten. Lassen wir einmal die zu erwartende Entwicklung auf dem Bodenmarkt außer Betracht, weil dies auch der Autor tut – eine Reform der Bodenordnung ist bekanntlich zwingend erforderlich, bevor die Reform der Geldordnung ihre mittel- bis langfristigen Wirkungen zeitigt –, so bleiben »Spekulationen der verschiedensten Art« übrig sowie der Erwerb von Sachkapital in Form von Aktien, direkten Beteiligungen an Unternehmen usw.

Sinkende Kapitalmarktzinsen können natürlich dazu führen, daß Ersparnisse vermehrt bei der Spekulation eingesetzt werden. Deren Charakteristikum ist aber gerade, daß eine hohe Liquiditätshaltung erforderlich ist, damit für den Einsatz der richtige Moment abgepaßt werden kann. Keynes hat das Spekulationsmotiv bekanntlich als eine der Ursachen für Liquiditätshaltung angesehen. Die Liquiditätsabgabe würde also gerade die Spekulanten treffen und diese, ganz entgegengesetzt zu der Vermutung des Autors, zur Anlage auf dem Kapitalmarkt oder aber zur Spekulation im Ausland (siehe 2.) veranlassen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Chancen wie natürlich auch die Risiken der Spekulation meist weit über dem Zinssatz auf dem Kapitalmarkt liegen – weswegen sollte sonst auch der Kapitalbesitzer auf den sicheren Kapitalmarktzins verzichten? Ob der Realzins auf dem Kapitalmarkt dann 4% oder 0% beträgt, ist für den Umfang des Spekulationskapitals wahrscheinlich weniger wichtig als die Frage, wie viel Gelegenheiten zu Spekulationen in unserer Sozialordnung überhaupt geboten werden. Sollte die Devisenspekulation durch die Zusammenfassung bisheriger Währungsgebiete in größere Währungsräume und durch eine berechenbarere Wirtschafts- und Wechselkurspolitik nicht irgendwann einmal ihrer Grundlage beraubt werden können? Die Konstanz der Wirtschaftspolitik und die allmählich und organisch sich vollziehenden Veränderungen, mit denen bei Einführung der freiwirtschaftlichen Geldreform zu rechnen ist, werden der Spekulation auch auf anderen Gebieten den Boden weitgehend entziehen.

Mit Aktien und andern Unternehmensbeteiligungen mag zwar weiterhin spekuliert werden, aber auch deren Ertrag wird als Folge der allgemeinen Kapitalvermehrung auf ein Niveau sinken, das keine Knappheitsprämie mehr enthält, sondern nur noch im Einzelfall eine Prämie für das Risiko der Anlage und ein Entgelt für die unternehmerische Leistung. Außerdem spricht viel dafür, daß die Vermehrung des Kapitals und seine damit ver-

bundene Entmachtung die Art und Weise seiner organisatorischen Einbindung in die Unternehmen nicht unberührt läßt. Es ist sehr fraglich, ob es dann überhaupt noch handelbare Kapitalbeteiligungen an Unternehmen im heutigen Sinne geben wird (s. dazu unter 7.), so daß auch von da her der Spekulation die Grundlage weitgehend entzogen werden dürfte.

4. »Regulierung der Geldmenge ohne Leitzins?«: Allerdings! Schon heute sind gerade die zinsförmigen Instrumente der Geldpolitik problematisch. Bei einem Kapitalmarktzins von Null würden sie natürlich völlig versagen. Wo aber steckt das Problem? Die Bundesbank kann durch An- und Verkauf von Vermögensgegenständen, also durch Offenmarktpolitik die Geldmenge vermehren oder vermindern. Sie könnte das neu auszugebende Geld auch verlosen oder pro Einwohner gleichmäßig verteilen. Die Verminderung der Geldmenge ergäbe sich ohnehin zwanglos, wenn die Bundesbank die Eingänge aus der Liquiditätsabgabe ganz oder teilweise nicht mehr in Umlauf bringen würde. Da die Liquiditätsabgabe den Geldumlauf verstetigt, hat die Geldmengenpolitik nur noch eine Angleichung an die Entwicklung des Sozialprodukts zu vollziehen, damit das Preisniveau konstant bleibt. Es wird dann mit einer ziemlich stetigen und vorhersehbaren Entwicklung zu rechnen sein, an die die Geldmenge auch ohne zinspolitische Instrumente problemlos angeglichen werden kann.

5. »Kreditselektion ohne Zins?«: In diesem Punkt wird überraschenderweise immer wieder ein Problem gesehen. Warum?

   Als Selektionsinstrument wirkt selbstverständlich ein Zins von Null ebenso wie einer von 5%, denn es ist unter Verhältnissen, unter denen das Sachkapital keinen positiven Zins mehr abwirft, ebenso schwierig, Investitionen zu tätigen, die ihre Abschreibungen voll verdienen, wie unter den heutigen Bedingungen, neben den Abschreibungen auch die Verzinsung des investierten Kapitals zu erwirtschaften. Ein Zins von Null bedeutet, daß Sachkapital immerhin noch, wie Keynes sagt, seine Ersatzkosten erbringen muß. Es hat somit die Aufgabe, Vermögenswerte ohne Verlust aus der Gegenwart in die Zukunft zu transportieren, zu erfüllen. Und es dürfte klar sein, daß es auch in einer solchen Situation beliebig viele Investitionsmöglichkeiten gibt, die dieser Anforderung nicht gerecht werden und daher unterbleiben. Vereinfacht könnte man sagen: vom heutigen Selektionskriterium Zins, das natürlich die Tilgung einschließt, bliebe nur noch die Tilgung übrig! Wer nicht in der Lage ist, einen Kredit zu tilgen, wird ihn auch bei einem Zins von Null nicht bekommen; eine Investition, mit der nicht einmal ihre Abschreibungen

erwirtschaftet werden können, wird auch in einer solchen Situation unterbleiben. Es ist eine falsche Vorstellung, zu meinen, die Nachfrage nach Krediten würde bei einem Zins von Null ins Unendliche steigen, so daß es neuer, insbesondere bürokratischer Instrumente bedürfte, um auszuwählen, welche Kreditwünsche aus dem beschränkten Angebot von Ersparnissen befriedigt werden sollen.[2])

Von der Notwendigkeit einer staatlichen Zuteilung der Kredite an die Investoren bei einem Zinsniveau von Null – wie Senf argwöhnt – kann nach alledem keine Rede sein.

6. »Die Macht der Banken«: Die Befürchtung des Autors, die Banken könnten die Sparzinsen für die Geldanleger zwar senken, nicht jedoch die Kreditzinsen, erscheint unbegründet, sofern es Wettbewerb unter Banken gibt. Welches Unternehmen, welcher Investor, ja welcher Häuslebauer läßt sich nicht von mehreren Banken Angebote machen, bevor er investiert. Zumindest hat er die Möglichkeit dazu, und die Öffnung der Kapitalmärkte zu einem weltweit weitgehend interdependenten Kapitalmarkt dürfte die Verhandlungsposition des Investors gegenüber den Banken eher verbessern. Wie gesagt: Wettbewerb unter den Kreditinstituten vorausgesetzt! Banken und Versicherungen sollten deswegen aber auch voll und ganz dem Kartellgesetz unterstellt werden.

   Wenn von der Macht der Banken die Rede ist, so ist eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht: Wie gesagt, besteht sie bei der Vergabe von Krediten im Prinzip bei ausreichendem Wettbewerb nicht. Der Einfluß, den die Banken dank ihrer Kapitalbeteiligungen und des sog. Depotstimmrechts auf die Unternehmen ausüben können, ist dagegen von Bedeutung und stellt heute ein echtes Problem dar (siehe dazu auch 7.), zumal er natürlich auch zu Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Kreditsektor genutzt wird. Gerade der Beteiligungsbesitz und damit auch die Macht der Banken würde aber unter dem Einfluß der freiwirt-

[2]) vgl. dazu J.M. Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, S. 316/317: »Ich bin überzeugt, daß die Nachfrage nach Kapital streng begrenzt ist, in dem Sinne, daß es nicht schwierig wäre, den Bestand an Kapital bis auf einen Punkt zu vermehren, auf dem seine Grenzleistungsfähigkeit auf einen sehr niedrigen Stand gefallen wäre. Dies würde nicht bedeuten, daß die Benützung von Kapitalgütern sozusagen nichts kosten würde, sondern nur, daß der Ertrag aus ihnen nicht viel mehr als ihre Erschöpfung durch Wertverminderung und Veraltung, zusammen mit einer gewissen Spanne für das Risiko und die Ausübung von Geschicklichkeit und Urteilsvermögen, zu decken haben würde.«

schaftlichen Reformen ganz wesentlich zurückgedrängt werden (siehe dazu 7.).

7. »Gewinnorientierung, Konkurrenz, Marktvermachtung und Ausbeutung«: In diesem Abschnitt führt der Autor einige Phänomene unseres derzeitigen Wirtschaftslebens auf, die er negativ beurteilt und die nach seiner Meinung auch nach Einführung der freiwirtschaftlichen Reformen weiter bestehen werden. Genannt werden etwa: »Fremdbestimmung der Arbeit«; »Druck der Konkurrenz, . . . der nicht nur belebende, sondern auch spaltende Wirkungen hat: es bliebe ein Antrieb der Arbeitszersplitterung und Hierarchie, der Trennung von Hand- und Kopfarbeit in den Betrieben und der Entfaltung von Macht auf den Bezugsmärkten bzw. Absatzmärkten«; »Macht nach innen (gegenüber den Beschäftigten) und nach außen (auf den Bezugs- und Absatzmärkten bzw. gegenüber der Politik)«.

   Hier zeigt sich, wie wichtig es für Verbreitung und Erfolg der Freiwirtschaftsbewegung sein wird, daß sie die Auswirkungen ihrer Vorschläge auch auf die Binnenstruktur der Unternehmen und auf das Wettbewerbsgeschehen auf den Märkten deutlich herausstellt, sind es doch ganz besonders diese Bereiche, die die Menschen im Arbeitsleben und von ihrer Wahrnehmung des wirtschaftlichen Geschehens her vor allem interessieren. Deshalb sei – an dieser Stelle nur schlagwortartig – folgendes angemerkt: Dauerkonjunktur, wie sie durch eine Sanierung unserer Geldordnung hervorgerufen würde, führt zu Vollbeschäftigung und über diese zu einem immer stärkeren Wettbewerb der Unternehmen um Mitarbeiter. Spätestens bei Vollbeschäftigung wird deutlich, daß das bisherige Arbeits- bzw. Lohnverhältnis mit seinem eingebauten Interessengegensatz zwischen Unternehmen und Mitarbeiter nicht mehr funktioniert: Der Mitarbeiter kann seinem Desinteresse an einer Arbeit, deren wirtschaftliche Ergebnisse ihm nicht zugute kommen, offen Ausdruck verleihen, ohne den Verlust seines Arbeitsplatzes befürchten zu müssen! Der Wettbewerb gerade um gute Mitarbeiter wird die Unternehmen veranlassen, diesen Ertragsbeteiligungen in irgendeiner Form anzubieten mit dem Ziel, ihre Interessen mit denen des Unternehmens in Einklang zu bringen. Dies ist ohne weitgehende Selbstbestimmung am Arbeitsplatz und Mitbestimmung im Rahmen des Betriebszusammenhangs nicht möglich. Läßt man die Bodenfrage auch hier noch einmal außer Betracht und richtet den Blick auf die Funktionen, die im Unternehmen zusammentreffen: die eigentliche unternehmerische Funktion, die Arbeit und das Kapital, so ist es keine Prophetie, sondern läßt sich im einzelnen zeigen, wie die

Arbeit als knapper werdender Faktor bei Vollbeschäftigung an Einfluß im Unternehmen gewinnt, während das Kapital als immer reichlicher werdender Faktor an Macht, die ja immer auf Knappheit beruht, verliert. Während man sich nun noch vorstellen kann, daß es so auf der Arbeitsseite über Ertragsbeteiligungen zu echter Partnerschaft zwischen dem Unternehmen und den Mitarbeitern kommen kann, bedarf es einiger Phantasie, sich die Veränderungen auf der Kapitalseite vorzustellen: denn dort würde sich die unternehmerische Funktion, die eigentlich vom Kapitalbesitz zu trennen ist, in unseren heutigen Verhältnissen aber vom Kapital besetzt wird, allmählich von diesem emanzipieren; das Kapital würde sich dem Unternehmen im wesentlichen nicht mehr auf dem Beteiligungswege, sondern nur noch als Fremdkapital zur Verfügung stellen und damit auch strukturell seinen Einfluß verlieren. Man hätte es zuletzt zu tun mit dem unternehmerischen Menschen, der für seine Projekte Mitarbeiter gewinnt und dem andere Menschen, gegebenenfalls vermittelt durch Banken oder sonstige Kreditvermittler, ihre Ersparnisse zur Verfügung stellen, weil sie ihm zutrauen, daß er sie ihnen nach einer vereinbarten Zeit im vollen Realwert zurückerstattet.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Wettbewerbssituation in den verschiedensten Branchen kann man sich am besten vorstellen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Vermachtung innerhalb der Wirtschaft heute ganz wesentlich auf Kapitalverflechtung, d.h. auf Beteiligungsbesitz beruht: Konzernbildung, Unternehmensverflechtung usw., dies alles würde auseinanderfallen und sich auflösen in die in diesen Gebilden nur künstlich zusammengefaßten echten unternehmerischen Einheiten, wenn über den Kapitalbesitz kein Einfluß mehr ausgeübt werden kann.

Die Macht des Kapitals ist eben keine Naturtatsache, sondern beruht auf seiner Knappheit. Deren Überwindung bringt nicht nur den Zins zum Verschwinden, sondern auch die strukturelle und organisatorische Machtstellung des Kapitals innerhalb und außerhalb der Unternehmen. Die Welt wird hier wie dort vollkommen anders aussehen, wenn das Kapital durch die Überwindung seiner Knappheit entmachtet sein wird, das heißt, wenn das Haben von etwas in den Beziehungen zwischen den Menschen keine Bedeutung mehr hat.

8. »Kritisches Verhältnis zu den Gewerkschaften«: Auch dieser Abschnitt zeigt, daß der Autor die Auswirkungen freiwirtschaftlicher Reformen zu einseitig nur im Verschwinden des Zinses sieht und darüber ihre Konse-

quenzen für das Verhältnis von Arbeit und Kapital vernachlässigt. Wenn Arbeitslosigkeit und Macht des Kapitals der Vergangenheit angehören, dann wird die bisherige historische Antwort auf diese Mißstände dieses Schicksal teilen müssen, mit anderen Worten, die Überwindung der Knappheit des Kapitals und damit seiner Macht bringt nicht nur den Zins zum Verschwinden, sondern auch alle sonstigen, bisher zu wenig herausgestellten, auf der Macht des Kapitals beruhenden Folgeerscheinungen unseres Wirtschaftslebens. Es gibt dann keine Bedenken mehr dagegen, Lohnhöhe oder Ertragsbeteiligungsquoten sowie die übrigen Arbeitsbedingungen vollkommen zum Gegenstand freier Vereinbarungen zwischen den Beteiligten werden zu lassen. Für kollektivvertragliche Regelungen, wie sie unsere heutigen Tarifverträge darstellen, ist dann kein Bedarf mehr. Mit der Aufhebung des Interessengegensatzes zwischen Unternehmer und Arbeiter werden auch die entsprechenden Verbände – Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – überflüssig.

Die freiwirtschaftlichen Reformen sind in ihren Konsequenzen nicht zu Ende gedacht, wenn der Autor meint, »solange Konkurrenzdruck und privatwirtschaftliche Gewinnorientierungen herrschen, wird das Bestreben der Unternehmen unter anderem dahin gehen, die Löhne als einen Kostenfaktor niedrig zu halten und ein Maximum an Arbeitsleistung aus den Lohnabhängigen herauszuziehen. Selbst wenn durch Ausbleiben von Krisen und Massenarbeitslosigkeit die Marktposition der Lohnabhängigen gestärkt würde, bedürfte es noch auf unabsehbare Zeit der Gewerkschaften, um die entsprechenden Interessen der Lohnabhängigen auch wirksam durchsetzen zu können«. Die wenigen Jahre der Vollbeschäftigung von etwa 1955–1967 lehren ein anderes: Wer damals Einblick in die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse hatte, konnte feststellen, welche grundlegenden Änderungen sich im Verhältnis der Unternehmer zu ihren Mitarbeitern anbahnten – ganz im Sinne der in Ziff. 7 gemachten Andeutungen.

»Der Arbeitsmarkt – das hat die Geschichte des Kapitalismus immer wieder gezeigt – reguliert sich nicht von selbst, und wenn er es tut, dann mit der Folge unermeßlichen sozialen Elends«. Ja eben, die Geschichte des Kapitalismus hat dies immer wieder gezeigt; mit den freiwirtschaftlichen Reformen soll jedoch gerade die »Vermarktung« der Arbeit überwunden und eine vom Kapitalismus befreite Marktwirtschaft erreicht werden. Die Anschauung der kapitalistisch verfälschten Marktwirtschaft hat das Bild des Autors von der Marktwirtschaft so sehr geprägt, daß er offenbar auch nach Durchführung der freiwirtschaftlichen

Reformen eine ablehnende Einstellung gegenüber der Marktwirtschaft beibehält. Der »Gezeitenwandel«, den Keynes nach dem »sanften Tod des Rentners«, d.h. nach Überwindung des Kapitalismus prognostiziert hat, wird es aber notwendig machen, sich auch gedanklich von altgewohnten Interessengegensätzen und Feindbildern zu verabschieden. Anschauliche Darstellungen der Auswirkungen der freiwirtschaftlichen Reformen auf den verschiedenen Feldern des sozialen Lebens sind es, an denen es vor allem fehlt. Sie würden der Freiwirtschaftsbewegung auch Menschen zuführen, deren Bereitschaft, sich mit Problemen des Geldwesens zu befassen, erst geweckt wird, wenn ihnen die Auswirkungen der Reformen in ihrem eigenen Lebensbereich deutlich werden.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres
Dhaunerstraße 180, 55606 Kirn

Prof. Dr. Joachim Mitschke
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main,
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Dietrich Murswiek,
Albert-Ludwig-Universität, Freiburg im Breisgau

Nachruf für Dr. Ernst Winkler

Dr. phil. Ernst Winkler (†)

Am 26. November 1996 starb in Pullach bei München Dr. Ernst Winkler im Alter von fast 92 Jahren. Das Seminar für freiheitliche Ordnung verliert mit ihm einen Freund und Mitstreiter, der über Jahrzehnte hinweg seinem engsten Initiativkreis angehörte und von dem maßgebende Impulse für seine Entwicklung ausgingen.

Ernst Winkler ist geboren und aufgewachsen in Weißenbrunn bei Kronach und verbrachte einen weiteren Teil seiner Jugend in der Nähe von Günzburg. Erste Fächer seiner Neigung waren Mathematik und Physik, die er auch in Erlangen und München studierte. Außerdem beschäftigte er sich während seines Studiums mit der Philosophie und folgte damit einem Interesse, das ihm sein Leben lang erhalten blieb. Von seinen Fähigkeiten her wäre eine Universitätslaufbahn vorgezeichnet gewesen, die er ursprünglich auch anstrebte. Doch konnte er sich aufgrund seines Freiheitssinnes und seines Strebens nach klaren Linien mit den Intrigen seiner Lehrer bei der Assistentenbestellung nicht abfinden. So verließ er die Universität und trat in den Schuldienst ein. Sein erstes Lehramt übernahm er in Münchberg in Franken. Bald wurde er jedoch an ein Münchner Gymnasium berufen und fand in München und der näheren Umgebung dann auch seinen Lebensmittelpunkt. Er schrieb Lehrbücher und beteiligte sich intensiv an der Lehrerbildung, nicht nur in den erlernten Fächern, sondern auch in Psychologie und Pädagogik. Er war ein umfassend gebildeter Gelehrter, brillant in Wort und Schrift. Unter seinen Kollegen war er beliebt, weil er trotz seiner anerkannten Fähigkeiten – auch in seiner schulleitenden Stellung – bescheiden und stets hilfsbereit blieb; seine Schüler schätzten ihn, auch wenn sein Unterricht höchste Anforderungen an sie stellte.

Ernst Winkler kam in seinem Leben an eine wichtige Weichenstellung durch die Begegnung mit Dr. Paul Diehl, einem Kollegen am Gymnasium, dem er freundschaftlich verbunden war. Diehl war schon lange von der Bedeutung der freiwirtschaftlichen Lehre Silvio Gesells überzeugt und hat-

te deshalb seinen Freund immer wieder auf diese Wirtschaftstheorie hingewiesen – so lange und offenbar so nachhaltig, daß Winkler schließlich den Entschluß zu einer Widerlegung faßte, ein Vorhaben, das allerdings anders ausging, als er zunächst selbst gedacht hatte. Denn bei dem Versuch, Widersprüche in den Grundannahmen und den Folgerungen der Geldtheorie Silvio Gesells aufzudecken, erkannte und anerkannte er schließlich die innere Konsistenz und auch die Tragweite dieser Gedanken und war zum Schluß von ihrer Richtigkeit überzeugt, ja von ihrer Bedeutung beeindruckt. Resultat dieser Auseinandersetzung war das Buch »Theorie der natürlichen Wirtschaftsordnung«, in dem Winkler die Freiwirtschaftslehre vor allem auch aus dem Gesichtspunkt des Mathematikers untersucht hatte.

Dabei blieb es jedoch nicht. Winkler gehörte nicht zu denen, denen das Wissen genügt. Er schloß sich nach dem Krieg der wiedererstandenen Freiwirtschaftsbewegung an und engagierte sich in ihr an vorderster Stelle. Er gehörte zu den Mitbegründern und zum Vorstand der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM), einem Zweckbündnis von Freiwirtschaftlern und Neoliberalen, dem auch so prominente Persönlichkeiten wie Alexander Rüstow, Franz Böhm und nicht zuletzt – als Ehrenmitglied – Ludwig Erhard angehörten. In dieser verheißungsvollen und durchaus einflußreichen Initiative bekam jedoch nach dem Tode ihres eigentlichen Motors Otto Lautenbach die neoliberale Seite das Übergewicht, ohne daß es gelungen war, ihr die freiwirtschaftlichen Erkenntnisse im notwendigen Maße nahezubringen. Als sich daher abzeichnete, daß die Kapitalismuskritik der Freiwirtschaft in der Aktionsgemeinschaft nicht mehr erwünscht war, schied auch Winkler aus dem Vorstand aus.

Winkler hat seinen Lehrern und Mitstreitern Diehl und Lautenbach zwei Darstellungen gewidmet, in denen er die Lebensbilder und das Wirken dieser beiden für ihn so bedeutungsvollen Persönlichkeiten kenntnisreich, verständnisvoll und einfühlsam nachgezeichnet hat. Obwohl Winkler selbst sicher einer der kompetentesten Vertreter der Freiwirtschaftslehre war, lag es ihm nicht, sich in den Vordergrund zu drängen. Es war ihm vielmehr ein Anliegen, das Wirken und die Verdienste ihm nahestehender Persönlichkeiten zu würdigen und im rechten Lichte erscheinen zu lassen. Aus diesem Bedürfnis heraus ist die Schrift »Freiheit?« entstanden, eine Denkschrift für Otto Lautenbach, in der er 26 Jahre nach dessen Tod die »Geschichte der Freiwirtschaftsbewegung und ihren Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft«sowie die Verdienste Otto Lautenbachs dargestellt hat. Und aus ähnlichen Motiven ist auch die Broschüre »Aufstieg oder Untergang« entstanden, in der er ein unvollständig gebliebenes Manuskript und andere Schriften seines Freundes Paul H. Diehl nach dessen Tod veröffentlicht hat in dem sicheren Bewußtsein, damit nicht nur einen nicht mehr ausgesproche-

nen Wunsch seines Freundes zu erfüllen, sondern zugleich den an einer Weiterentwicklung einer freiheitlichen Ordnung interessierten Lesern wesentliches mitteilen zu können.

Von Anfang an gehörte Winkler dem Freundeskreis an, aus dem das Seminar für freiheitliche Ordnung und die »Fragen der Freiheit« hervorgegangen sind. Auf den Tagungen des Seminars war er meist als Referent, für die »Fragen der Freiheit« war er mit vielen Beiträgen als Autor engagiert. Die am Schluß dieser Würdigung aufgeführte Liste seiner Beiträge in »Fragen der Freiheit« zeigt, daß es ihm dabei nicht nur um die Wirtschaftstheorie ging, sondern auch um sozialphilosophische und weltanschauliche Fragen. Als Mathematiker und Physiker war er von den Umwälzungen, die diese Wissenschaften in unserem Jahrhundert erfahren haben, in hohem Maße fasziniert. Die Konsequenzen, die sich daraus für ein modernes Weltbild ergeben, haben ihn sein Leben lang und besonders wieder in seinen letzten Lebensjahren beschäftigt. Daher galt vor allem den Methodenfragen der Natur- und der Sozialwissenschaften immer sein besonderes Interesse.

Vorträge von Ernst Winkler wurden meist zu Höhepunkten der Tagungen. Vor allem konnte er zusammenfassende Darstellungen und Überblicke mit einer Brillanz geben, die gerade auch jüngere Zuhörer zu faszinieren vermochte. Und die zeitlichen Überschreitungen, in die er dabei nicht selten aus Begeisterung über sein Thema geriet, wurden dann auch meist von den gebannt seiner Rede folgenden Zuhörern nicht bemerkt. Aber es war nicht nur das, was er sagte, es war die deutliche Wahrnehmung, daß hier jemand aus persönlicher Überzeugung und mit Engagement für die Sache sprach, die die Zuhörer in seinen Bann zog.

Ernst Winkler wird uns in Erinnerung bleiben als ein Mensch, der von den sozialen und den weltanschaulichen Fragen unserer Zeit tief ergriffen wurde, als ein Mann, der in bewegter Zeit für das stand, was er sagte, und der zugleich immer wieder bereit war, in Frage zu stellen, was ihm bisher wissenschaftliche Überzeugung gewesen war.

*

Aus dem literarischen Werk Ernst Winklers sei hier auf die Beiträge verwiesen, die er in den »Fragen der Freiheit« veröffentlicht hat:

Titel:	Heft
Demokratie und Wirtschaftsordnung	13
Die Grundsätze des freien Kulturlebens	25
Zur Konjunkturpolitik	38

Titel:	Heft
Schwerpunkte einer geistigen Auseinandersetzung Anregungen zur Diskussion der Referate von Sik und Behrens über »Marktwirtschaft ohne Kapitalismus«	87/88
Überwindung von Entfremdung und Ausbeutung des Menschen – Zugleich eine notwendige Auseinandersetzung mit Marx –	87/88
Demokratie und Autonomie	94
Die Bedeutung des Zinsfußes für das wirtschaftliche Gleichgewicht	101
»Gibt es einen Dritten Weg?«	105
Raum für den Menschen – Rückblick auf die 30. Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung	113
Das Problem des Wirtschaftswachstums	115
Was heißt „sozial" in der sozialen Marktwirtschaft	118
Auseinandersetzung mit dem Neomarxismus	119
Paul Heinrich Diehl (10.1.1886–3.1.1976)	121
Grenzen des Staates in der Sozialpolitik	125
Bericht über die Tagung »Inflation und Vollbeschäftigung«	127
Die Währungsfrage als Rechtsproblem	129
Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsplanung	130
Die Gefahr extremistischer Entwicklung durch Ideologisierung des Bewußtseins	131
Wirtschaftsprobleme und Wirtschaftssysteme – Ein Orientierungsversuch im Gestrüpp der Interessen und Interdependenzen	135
Bericht über die Tagung »Die Verantwortung des Menschen«	135
Wettbewerb oder zentrale Planung?	141
Die Ordnung der Kultur, des Staates und der Wirtschaft für die Gegenwart – Sieben Thesen (Bei dieser Gemeinschaftsarbeit war Ernst Winkler federführend)	150
Silvio Gesells Zinslehre	167
Wert und Währung	198

Für das Seminar für freiheitliche Ordnung:

Fritz Andres, Eckhard Behrens, Jobst von Heynitz

21. Mündener Gespräche

Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft 1950 e.V.

Wirtschaftswachstum – ohne Alternative?
Ablösung der Wachstumsideologie durch eine neue Ökonomie

Samstag/Sonntag, 5./6. April 1997, Werratal-Hotels, Hann. Münden, Ortsteil Laubach

Samstag, 5. April 1997

9.30 Uhr	Eröffnung der Tagung und Einführung in das Tagungsthema Ekkehard Lindner, 1. Vors. der SG
9.45 Uhr	Wirtschaftswachstum – falsche Zielsetzung einer überholten Wirtschaftstheorie Vortrag von Carl Ibs, Dipl.-Ing., Braunschweig, ehem. Mitglied der Stadtratsfraktion der GRÜNEN
11.00 Uhr	Wirtschaftliches Wachstum zwischen Zwang, Unvermögen und Notwendigkeit, Vortrag von Jörg Gude, Dipl. Vw., Ass. jur., Hamburg
12.30 Uhr	Mittagspause
14.00 Uhr	Die Sphinx Wachstum Vortrag von Prof. Dr. Hans-Werner Graf, Dipl. Vw., Dipl. Pol., Hochschule für Wirtschaft und Technik (FH), Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Mittweida
15.45 Uhr	Kaffeepause
16.15 Uhr	Nach uns die Sintflut? Vortrag von Dr. Dirk Löhr, Dipl. Sozialwissenschaftler, Mannheim
18.00 Uhr	Abendbrotpause
20.00 Uhr	»Unsere ›Un‹welt – Einsichten in ein komplexes System« Es liest die Sachbuchautorin Henriette J. Peisl, München, aus ihrem gleichnamigen Buch, 1. Aufl. 1995

Sonntag, 6. April 1997

9.30 Uhr	Rundgespräch mit den Referenten der Tagung und den Teilnehmern Leitung: Ekkehard Lindner
12.00 Uhr	Ende der Tagung

Buch- und Schriftenpräsentation allein durch den Veranstalter.

Anmeldung nicht erforderlich. Eine Teilnehmergebühr wird nicht erhoben.

Auskunft zum Tagungsablauf: Ekkehard Lindner, Behrensener Str. 18, D-37186 Moringen, Telefon 0 55 03/32 05.

Tagungseinladung

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Badstraße 35, 73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Reform der Bodenordnung

Tagung

vom 19.–20. April 1997 in 73087 Bad Boll, Badstraße 35 und
vom 26.–27. April 1997 in 42111 Neviges bei Wuppertal, Schanzenweg 86, in der Silvio-Gesell-Tagungsstätte

Mit diesem Elementar-Seminar wird den Teilnehmern eine Einführung in die volkswirtschaftliche Sonderstellung des Bodens, seine Verflechtung mit dem Kapitalmarkt und seine Bedeutung als Arbeits- und Lebensgrundlage geboten. Jedermann bekannte Phänomene aus dem Umgang mit dem Boden sollen gesprächsweise zusammengetragen und weitergeführt werden zu rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Einsichten.

Die bis heute anhaltende Tabuisierung der mit dem Boden zusammenhängenden Fragen muß endlich aufgebrochen werden. Sonst wird es nicht möglich sein, die drängenden Probleme in den Bereichen der Umwelt, des Wohnens, des Städtebaus, der Einkommensverteilung u. a. auf tragfähiger Grundlage einer dauerhaften Lösung zuzuführen.

Von den methodischen Einsichten, die sich aus der Beschäftigung mit der Bodenfrage gewinnen lassen, ergeben sich auch wichtige Ausblicke auf das Verhältnis des Menschen zu den übrigen Naturreichen: die Konzepte der Ökosteuern und der Umweltzertifikate finden dabei einen neuen Bewertungshintergrund.

Das hiermit angekündigte Seminar zur Bodenordnung ist das zweite von 4 jeweils parallel in Bad Boll und Neviges stattfindenden Elementarseminaren, die sich durch einen nach didaktischen Gesichtspunkten gewählten Aufbau und die seminaristische Durchführung (jeweils nur kurze Impulsreferate mit anschließender gemeinsamer Erarbeitung des Themas) besonders auszeichnen. Die Elemtarseminare bauen aufeinander auf, können aber auch einzeln besucht werden, da die früher erarbeiteten Ergebnisse, soweit sie für das jeweilige Seminar von Bedeutung sind, kurz rekapituliert werden.

Die 4 Elementarseminare in ihrer Gesamtheit vermitteln einen Überblick über die freiheitliche Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft. Sie geben dem Teilnehmer das Rüstzeug, um sich in den oft schwer zu durchschauenden Zusammenhängen unserer Gesellschaftsordnung ein eigenständiges Urteil zu bilden.

19./20.4.1997	Bad Boll	Reform der Bodenordnung (Elementar-
26./27.4.1997	Neviges	seminar II)
20./21.9.1997	Bad Boll	Marktwirtschaft ohne Kapitalismus (Elemen-
27./28.9.1997	Neviges	tarseminar III)
25./26.10.1997	Bad Boll	Die Entfaltung des Menschen in Kultur, Staat
8./9.11.1997	Neviges	und Wirtschaft (Elementarseminar IV)

Samstag, den 19. bzw. 26. April 1997

9.30 Uhr	Öffnung des Tagungsbüros
10.00 Uhr	Begrüßung, Vorstellung des Seminars
10.15 Uhr	Die Nutzung der Erde: – Gemeingebrauch und – Individualgebrauch erfordern Nutzungsbeschränkungen.
11.00 Uhr	Pause
11.15 Uhr	Der Wettbewerb um die Individualnutzung: – Freizügigkeit und – Besitzstandsicherheit müssen gleichzeitig möglich sein.
11.45 Uhr	Der Zugang zur Individualnutzung: – der Staat als Platzanweiser oder – Bodenverteilung an den »besten Wirt«, gesteuert durch Entgeltlichkeit der Nutzungsrechte.
12.30 Uhr	Mittagspause
15.00 Uhr	Die Formen der Entgeltlichkeit: – Bodenrenten (Pacht, Erbbauzins, Bodenrentensteuer) oder – Bodenpreise (Kapitalaufwand für Bodennutzungsrechte) sind nicht gleichgültig.
16.30 Uhr	Pause
17.00 Uhr	Die Reform der Bodenordnung – mit Hilfe des Erbbaurechts und – durch Besteuerung der Bodenrente auf den Weg bringen!
18.30 Uhr	Abendessen
20.00 Uhr	Brüderliche Bodenordnung statt Ausbeutung und Kampf um den Raum

Sonntag, den 20. bzw. 27. April 1997

9.00 Uhr	Gemeinschaftsaufgaben wie – Stadt- und Landesplanung und – Umweltschutz von Hemmnissen freien.
10.00 Uhr	Die Regeln zur Gestaltung, zur Nutzung und zur Teilhabe an der Erde ergänzen und stützen sich
10.30 Uhr	Pause
10.45	Podiumsdiskussion: Was ist politisch machbar?
12.00	Tagungsabschluß

Nach kurzen Einführungsreferaten ausführliche Aussprachen zu jedem Thema.
Referenten:
Fritz Andres, Kirn, Eckhard Behrens, Heidelberg, und Jobst v. Heynitz, München
Anmeldung für Bad Boll: Tel. 0 71 64/35 73 oder 54 97 (Frau Grosz)
Anmeldung für Neviges: Tel. 0 20 53/21 71 (Frau Frenking)

Die Christen für Gerechte Wirtschaftsordnung (CGW)
und die Initiative für Natürliche Wirtschaftsordnung (INWO)
laden ein zur Tagung

Das Verhältnis der Menschen zum Boden

Versuch einer Neubestimmung nach der Wende in Mittel- und Osteuropa

Donnerstag, 8. Mai – Sonntag, 11. Mai 1997
im Gästehaus des Karmelitenklosters, Karmel St. Teresa,
Schützenstraße 12–15, 16547 Birkenwerder

PROGRAMM

Donnerstag, 8. Mai 1997 (Himmelfahrt)

16.00 Uhr	Anreise und Anmeldung im Sekretariat des Gästehauses
18.30 Uhr	Abendbrot
20.00 Uhr	Begrüßung und Eröffnung der Tagung, Vorstellungsrunde und Gespräche

Freitag, 9. Mai 1997

8.00 Uhr	Frühstück
9.00 Uhr	Vortrag von Dr. Reinhard Körner OCD, Birkenwerder »Ökologische Krise und Schöpfungstheologie« Diskussion
10.15 Uhr	Vortrag von Prof. Dr. W. Dietrich Winterhager, Berlin »Bodeneigentum und Bodenrente in der ökonomischen Theorie« Diskussion
12.30 Uhr	Mittagessen mit anschließendem Kaffeetrinken
15.00 Uhr	Besuch des Museums »Checkpoint Charlie« in Berlin
18.30 Uhr	Abendbrot
20.00 Uhr	Vortrag von Werner Onken, Varel: »Die NWO-Bewegung Silvio Gesells nach 1945 in der SBZ/DDR« Diskussion

Sonnabend, 10. Mai 1997

8.00 Uhr	Frühstück
9.30 Uhr	Vortrag von Matthias Schillo, Berlin »Die Bodenreform in der SBZ und ihre Behandlung im deutsch-deutschen Einigungsvertrag« Diskussion
12.30 Uhr	Mittagessen mit anschließendem Kaffeetrinken
15.00 Uhr	Besuch der Ausstellungen »1893–1993/100 Jahre Eden-Genossenschaft« und »Silvio Gesell – Leben und Werk« in Oranienburg-Eden
18.30 Uhr	Abendbrot
20.00 Uhr	Vortrag von Prof. Dr. Vladimir Pankov, Wien/Moskau »Die Problematik des Bodeneigentums im Transformationsprozeß in Rußland« Diskussion

Sonntag, 11. Mai 1997

8.00 Uhr	Frühstück
9.30 Uhr	Vortrag von Günter Bartsch, Freiburg »Zukunftsperspektiven Mittel- und Osteuropas« Diskussion und Zusammenfassung der Tagungsergebnisse
12.30 Uhr	Mittagessen, Kaffeetrinken, Abreise

Prospektanforderung und Anmeldung bei Werner Onken, Steenkamp 7, 26316 Varel, Tel. 0 44 51/8 57 14.

Einladung

zur Mitglieder-Jahrestagung ‘97

der Christen für gerechte Wirtschaftsordnung (CGW) e.V.

Vom 18.–20. April 1997 in der Silvio-Gesell-Tagungsstätte Wuppertal

Die Christen für gerechte Wirtschaftsordnung (CGW) e.V. sind seit 1989 Nachfolger der schon 1950 gegründeten Arbeitsgemeinschaft freiheitlich-sozialer Christen (AfC) und verzeichnen seitdem einen regen Mitgliederzuwachs. Mit ihren Vorsitzenden Prof. Dr. Roland Geitmann (Kehl) und Dr. Christoph Körner (Mittweida) sowie zahlreichen in der Freiwirtschaftsbewegung bekannten Autoren und Referent(inn)en (H. Creutz, Dr. H. Godschalk, K. Grundler, W. Heiser, J. Hüwe, R. Mehl, W. Onken u.a.) machen sie Bildungsarbeit vor allem im kirchlichen Umfeld und beteiligen sich z.B. auch am 27. Deutschen Evangelischen Kirchentag in Leipzig und an der 2. Europäischen Ökumenischen Versammlung in Graz.

Zu ihrer Jahrestagung ‘97 mit Mitgliederversammlung und zwölf thematisch breit gefächerten Arbeitsgruppen (von Geldwesen, Bodenordnung und sozialer Dreigliederung bis zu Leihgemeinschaften, Tauschringen und Internet) sind neben den Mitgliedern alle an den CGW Interessierten, die eine Mitgliedschaft erwägen, herzlich willkommen.

Zur Anmeldung fordern Sie bitte ein Programm an bei der CGW-Geschäftsstelle, Gartenstraße 28, 76770 Hatzenbühl.

1. Auflage Mai 1996
2. Auflage Juli 1996
3. Auflage Oktober 1996

BERND SENF
Der Nebel um das Geld
254 Seiten, Pb.,
112 Abbildungen,
ISBN 3-87998-435-2
DM 29,80 / ÖS 250,00
SFR 31,80
(unverb. Preisempf.)

Aus dem Inhalt:

- Auf der Suche nach den Geheimnissen des Geldes
- Naturaltausch ➡ allgemeine Zahlungsmittel ➡ Goldwährung
- Die fatalen Folgen der Goldillusion
- Geldschöpfung und Staatsverschuldung
- Währungsentwicklung und Währungskrisen in Deutschland
- Ursachen und Folgen von Inflation und Deflation
- Der Zins als Ursache bzw. Verstärker der Krisen von Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, Staat und 3. Welt
- Instrumente und Probleme der Geldpolitik
- Mögliche Alternativen zum bestehenden Geld- und Zinssystem
- Bretton-Woods-System und Dollar-Herrschaft
- Europäisches Währungssystem und Devisenspekulation
- Probleme der deutsch-deutschen Währungsunion
- Europäische Währungsunion: Chance oder Gefahr für Europa?

BERND SENF lehrt seit 1973 als Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit liegt in der allgemeinverständlichen Vermittlung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge.

GAUKE VERLAG · POSTFACH 1320 · D-24319 LÜTJENBURG

Die Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst. Für nicht-verlangte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Vierteljahresschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Heinz-Hartmut Vogel †, Lothar Vogel

Redaktion: Fritz Andres % Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-73087 Boll, Badstr. 35, Telefon (0 71 64) 35 73

Preis: Jahresabonnement DM 50,—, sfr. 40,—, ö. S. 350,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende: DM 30,—, sfr 25,—, ö. S. 220,—
(einschließlich Versandkosten)

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 8,—, ö. S. 70,— (zuzügl. Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 125,— (sfr. 100,—/ ö. S. 900) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, srf. 8,—, ö. S. 70,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 26 14 04-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

Motto: Johann Wolfgang von Goethe
Die Geheimnisse. Ein Fragment

ISSN 0015-928 X
Satz: Satzstudio Späth GmbH, 73102 Birenbach
Druck: Druckerei Müller, 73102 Birenbach
Printed in Germany