

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Helmut Woll **3** Homo oeconomicus technicus
- Bernadette-Julia Felsch **11** Von den Physiokraten bis zur Neoklassik – Henry George und der vergessene Faktor Land
- Hans-Jochen Vogel **19** Bedarf es wirklich keiner Bodenrechtsreform? – Eine verdrängte Herausforderung
- Fabian Thiel **25** Eigentum – auch Bodeneigentum – verpflichtet! – Zur Entstehungsgeschichte, Auslegung und Bedeutung von Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz
- Dirk Löhr **31** Wege und Irrwege der aktuellen Bodenreformdiskussion
- Ulrich Kriese & Henry Wilke **46** Grundsteuerreform – Schlägt jetzt die Stunde der einfachen Lösungen?
- Elisabeth Meyer-Renschhausen & Klaus Prätör **51** Allmenden, Commons und Gemeinschaft – Vom Verschwinden und Wiederauftauchen der Allmenden
- 61** Bericht – Bücher – Personalie

Wege und Irrwege der aktuellen Bodenreformdiskussion

Dirk Löhr

Angesichts der Miet- und Bodenpreissteiigerungen v.a. in den Ballungsgebieten ist auch in Deutschland nach mehreren Jahrzehnten des Stillstandes wieder eine Debatte um die Bodenreform zustande gekommen. Hierbei konkurrieren verschiedene Konzepte. Der Beitrag stellt dar, warum einige dieser Wege in eine Sackgasse führen.

1 Der Systemfehler: Privatisierung des Gemeingutes „Bodenrente“

Der grundlegende Systemfehler unserer Boden- und Steuerordnung offenbart sich vor dem Hintergrund eines archimedischen Punktes, als der das sog. „Henry George-Theorem“ („HGT“, oder „Goldene Regel der Kommunalfinanzen“) dienen kann. Hiernach können die Bodenrenten zur Finanzierung des Staatshaushaltes abgeschöpft werden, um eine Belastung der mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mit Steuern möglichst zu vermeiden. Bodenrenten sind Differentialrenten, die aufgrund von Vorteilen in der Lage, der Intensität oder der Qualität eines Standortes im Vergleich zum „Grenzboden“ entstehen, auf dem gerade noch kostendeckend gewirtschaftet werden kann (Ricardo 1817/2004).

Wegen ihrer Standortabhängigkeit wird statt von „Bodenrenten“ auch von „Standortrenten“ gesprochen.

Die Grundzüge des HGT finden sich in vereinfachter Form in Tabelle 1 wieder. Hiernach setzt sich das Volkseinkommen aus privaten und öffentlichen Leistungen zusammen (erste Spalte in Tabelle 1, „Zusammensetzung“). Die Preise aller Güter und Dienstleistungen bestehen aus Entlohnungen für die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie dem immobilien Produktionsfaktor Boden (i.S.v. „Standorten“; zweite Spalte in Tabelle 1, „Verteilung“). Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind Löhne und Zinsen aber Kosten – die Produktionsfaktoren müssen laufend neu gebildet und unterhalten werden, mit einem entsprechenden Aufwand an Ressourcen. Standortrenten hingegen stellen zumindest für den privaten Sektor keine Kosten, sondern ein Residuum dar. Dieses verbleibt, nachdem die Kosten für Arbeit und Kapital aus den Umsätzen bezahlt wurden. Die Interpretation von Standortrenten als Residuum gilt nicht nur volks-, sondern auch einzelwirtschaftlich. Dieser Zusammenhang wird z.B. durch das Residualwertverfahren abgebildet, das Landentwickler und sonstige Investoren häufig verwenden.

Volkseinkommen				
Zusammensetzung		Verteilung		Charakteristika
Private Leistungen	↔	Löhne und Gehälter (Arbeit) Zinsen (Kapital)	↔	Kosten
Öffentliche Leistungen (Fixkosten)	↔	Standortrenten (Boden)	↔	Sozialer Überschuss (Residuum)

Tabelle 1: Henry George-Theorem (vereinfachte Version, eigene Darstellung)

Im Sinne der alten Physiokraten können Standortrenten sogar als „sozialer Überschuss“ interpretiert werden (dritte Spalte in Tabelle 1, Charakteristika; vgl. Dwyer 2014).

Tabelle 1 verdeutlicht die Kernaussage des HGT, dass nämlich – unter bestimmten Bedingungen (wie v. a. optimaler Bevölkerungsgröße) – die Fixkosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen vollkommen durch Standortrenten finanziert werden könnten (Arnott und Stiglitz 1979). Zu diesen Fixkosten zählen u.a. die Abschreibungen und Kapitalkosten der technischen und sozialen Infrastruktur und die Personalkosten der öffentlich Bediensteten. Dies würde jedoch eine vollkommene Abschöpfung der Standortrenten voraussetzen. Zu beachten ist allerdings, dass dann die öffentlichen Leistungen grundsätzlich zu Gebühren abgegeben werden müssten, welche die Grenzkosten decken (also die konkreten Kosten der Inanspruchnahme der Leistung, nicht die Bereitstellungskosten; Vickrey 1948). Das HGT kann allerdings auch anders herum gelesen werden: Standortrenten werden danach – zumindest in hohem Maße – nicht von den Grundstückseigentümern geschaffen, sondern direkt oder indirekt (als Voraussetzung für die Agglomeration von Unternehmen und Fachkräften) durch öffentliche Leistungen. Bodenwerte können als der kapitalisierte Nutzen aus den öffentlichen Vorleistungen betrachtet werden. Das HGT beschreibt mittels der Qualifikation der Bodenrente als eines Gemeinguts einen Zustand vollkommener Äquivalenz zwischen öffentlichen (Vor-)Leistungen und privaten Gegenleistungen. Anders als von Spars (2000, S. 76, Anm. 247) behauptet, bleibt jedoch auch bei einer Vollabschöpfung der Bodenrente deren Allokationsfunktion bestehen (sie wird lediglich vom privaten in den öffentlichen Sektor umgeleitet).

Der durch das HGT statuierte Zusammenhang zwischen den fixen Bereitstellungskosten öffentlicher Leistungen und den Standortrenten wird jedoch durch die konventionellen Abgaben auseinandergerissen. Als „konventionelle Abgaben“ sollen solche verstanden werden, die vorzugsweise die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den Verbrauch belasten. Die herkömmlichen Abgaben sozialisieren zwangs-

weise privat geschaffene Werte, während im Gegenzug die Privatisierung gemeinschaftlich geschaffener Werte (nämlich der Standortrenten) zugelassen wird.

Das Auseinanderfallen von Nutzen und Kosten der Inwertsetzung im Zuge der Privatisierung des Gemeingutes Bodenrente hat sowohl ökonomische, soziale wie auch Konsequenzen für die Planung.

2 Konsequenzen des Systemfehlers

2.1 Ökonomische Folgen: Externe Effekte

Eine Schlüsselrolle auf dem Bodenmarkt kommt der Allokationsfunktion der Bodenrente zu. Sie indiziert Knappheit und den Bedarf an hochwertigen Nutzungen. Die Bodenwerte ergeben sich dabei im Wesentlichen¹ aus den kapitalisierten Bodenerträgen („Bodenrenten“) in privater Hand. Bodenrenten und Bodenwerte sind jedoch maßgeblich das Ergebnis externer Effekte (Marshall 1890/1920). Eine besondere Rolle spielt dabei die Bereitstellung öffentlicher Vorleistungen (v.a. Infrastruktur), ohne welche die Siedlungstätigkeit und die Bildung von Agglomerationen nicht möglich wäre. Erst der heutige Steuerstaat ermöglicht die Entkopplung von Nutzen und Kosten der Inwertsetzung des Bodens:

- Der sich im Bodenertrag und Bodenwert verkörpernde Nutzen wird v. a. von gut organisierten und starken Gruppen eingenommen. Aus der offiziellen Statistik, die in diesem Punkt sehr untertreiben dürfte, lässt sich entnehmen, dass 86 Prozent der Bodenwerte auf Siedlungsflächen entfallen (Statistisches Bundesamt 2017, eigene Berechnungen). Dabei konzentrieren sich die Bodenwerte auf die Großstädte (wo die Eigentumsquote besonders gering ist, s. unten). Auf den Wert bezogen liegt hier der wahre Großgrundbesitz unserer Tage.

- Die Kosten der Inwertsetzung durch die Öffentlichkeit sind hingegen diffus verteilt, wobei v. a. die Verbraucher (Umsatz- und Verbrauchsteuern) und die mit diesen in hohem Maße deckungsgleiche Gruppe der Arbeitnehmer (Lohnsteuer als besondere Erhebungsform der Einkommensteuer, aber auch Sozialabgaben – s. un-

ten) zur Finanzierung der öffentlichen Vorleistungen herangezogen werden. Ein Teil der Einkommensteuern fließt dabei wieder an die Kommunen zurück; hinzu kommt neben der Gewerbesteuer dann noch die (auf die Mieter umlegbare) Grundsteuer als wichtige kommunale Finanzierungsquelle.

Die Privatisierung der Bodenrente ist also mit einem Auseinanderfallen von Nutzen und Kosten im Bodenmarkt verbunden. Erstaunlicherweise wird mit Blick auf den Bodenmarkt auch und gerade von Ökonomen immer wieder verdrängt, dass als Resultat eines solchen Auseinanderfallens Marktversagen entstehen muss. Die Möglichkeit, von öffentlichen Leistungen ohne eigenes Zutun zu profitieren, kann zu einer Überschussnachfrage („Blasen“) oder einer Angebotsverknappung („Bodenhortung“) führen.

2.2 Soziale Konsequenzen der Privatisierung der Bodenrente

Das Auseinanderfallen von Nutzen (Bodenrenten und Bodenwerte) und Kosten (Inwertsetzung der Standorte) hat nicht nur allokativen, sondern auch mannigfache soziale Konsequenzen. So stiegen die Bodenrenten und Bodenwerte im Zuge der Niedrigzinsphase in den letzten Jahren zunehmend an: Die Bodenerträge können volkswirtschaftlich gesehen als Residuum ausgedrückt werden, das sich ergibt, nachdem durch den privaten Sektor aus dem Volkseinkommen die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bezahlt wurden (Tabelle 1). Von 1990 bis 2016 ist die Lohnquote (Faktor Arbeit) leicht gefallen. Im Zuge der Niedrigzinsphase ist der Anteil der Kapitaleinkommen am Volkseinkommen ebenfalls zurückgegangen. Der Gewinner ist also offenbar der dritte der Produktionsfaktoren: Boden. Mittlerweile dürften die (um Risikoprämien bereinigten) Bodenerträge ca. 150 Mrd. Euro p.a. betragen und die (risikobereinigten) Zinseinkünfte an Bedeutung überholt haben (nach eigenen Berechnungen; die amtliche Statistik schweigt sich über diese Zahlen aus). Diese Entwicklung machte sich während der letzten Jahre in stark steigenden Mieten und Bodenpreisen in den Verdichtungsräumen bemerkbar. Die gezahlten Lohner-

höhungen wurden durch die Mieten wieder „aufgefressen“; in den Ballungsräumen stiegen diese z.T. sogar stärker als die verfügbaren Einkommen an. Der Mietanstieg wiederum reflektiert zu einem erheblichen Teil den Anstieg der Bodenrenten.² Vor allem die Großstädte sind hiervon betroffen. Hier leben häufig 70 Prozent oder mehr Haushalte zur Miete (bundesweiter Schnitt lt. Statistisches Bundesamt 2016: ca. 54 Prozent, Stand: 2014). Die mittlere Mietbelastung (Median der Bruttokaltmiete) aller Großstadthaushalte in Deutschland liegt bei 27 Prozent und damit nah an der kritischen Grenze von 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens. Ca. 40 Prozent der Großstadthaushalte (dies sind 5,6 Mio. Haushalte) liegen schon über dieser Grenze. Ungefähr eine Million Haushalte (mit rund 1,6 Millionen Menschen) in den 77 deutschen Großstädten müssen sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Miete aufbringen. Nach Abzug der Mietzahlungen haben ungefähr 1,3 Millionen Großstadt-Haushalte nur noch ein Resteinkommen, das unterhalb der Hartz-IV-Regelsätze liegt (Lebuhn et al. 2017). Generell werden einkommensschwache Haushalte relativ höher durch Mieten als einkommensstarke belastet. So gehen mit der skizzierten Entwicklung auch Gentrifizierungswellen einher, unter denen v.a. sozial schwächere Haushalte zu leiden haben. Diese Entwicklungen sind mittlerweile von Wissenschaft und Politik wenigstens in ihren Auswirkungen erkannt.

Kaum in der Diskussion ist hingegen die Rolle des Steuer- und Abgabewesens bei der Umverteilung von unten nach oben. Nachfolgend setzen wir dabei Steuern und Sozialabgaben vereinfachend gleich (international ist die betreffende Differenzierung weitgehend unüblich). Die Privatisierung der Bodenrenten zugunsten einer Minderheit auf Kosten einer dispersen Mehrheit wird überhaupt erst durch den Steuerstaat heutiger Prägung ermöglicht – dieser entfaltet somit eine erheblich regressive Wirkung. Eine Abkehr von diesem System setzt die vollkommene Konfiskation des Gemeingutes Bodenrenten zugunsten der Allgemeinheit voraus. In dem vom o. a. Henry George-Theorem beschriebenen Zustand vollkommener Äquivalenz stellen Effizienz (Kopplung

von Nutzen und Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen) und Gerechtigkeit (im Sinne von Gegenseitigkeit, Proudhon 1896/1971) keine Widersprüche dar.

Die soziale Realität – v. a. in Deutschland – könnte kaum stärker mit der „Goldenen Regel der Kommunal Finanzen“ kontrastieren. Angesichts der insbesondere in den Großstädten geringen Eigentümerquote in Deutschland sind v. a. die Konsequenzen für die Mieterhaushalte in Ballungsräumen von Interesse. Diese werden nämlich nicht nur durch die privatisierten Bodenrenten belastet, sondern eben auch durch die öffentlich getragenen Kosten der Inwertsetzung der Standorte in Gestalt von Steuern und steuerähnlichen Abgaben.³ V. a. Verbrauchsteuern weitgehend auf die Verbraucher überwält und wirken regressiv. Auch Sozialabgaben wirken sich über die Wahrung des sozialen Friedens und über Einkommenstransfers auf den Bodenwert aus, ohne dass sich aber Kapital- und Bodeneinkommen hieran beteiligen würden. Die an sich progressiv wirkende Einkommensteuer belastet v. a. den Mittelstand; schon ein gut verdienender Facharbeiter kann mit dem Spitzensteuersatz belastet werden. Arbeitnehmer haben durch den im internationalen Maßstab sehr hohen Unterschied zwischen Brutto- und Nettolöhnen zu leiden. Diesbezüglich nimmt Deutschland z. B. bei einem Einpersonenhaushalt Rang 2 der OECD-Rangliste ein (OECD 2017). Hohe Lohnnebenkosten bedrohen dabei v. a. die Arbeitsplätze von geringer qualifizierten Arbeitnehmern. Das mittlere Nettoeinkommen eines Einpersonenhaushalts betrug 2016 im „reichen“ Industrieland Deutschland lediglich 1.615 Euro pro Monat (Hans Böckler Stiftung o. J.).

Über die quantitative Dimension der durch diese Doppelbelastung erzeugten Umverteilung schweigt sich die amtliche Statistik aus. Allerdings stellt die Vermögensverteilung einen Indikator hierfür dar. Generell sieht es nämlich angesichts der skizzierten Situation in der Unter- und Mittelschicht hinsichtlich der Fähigkeit zur Vermögensbildung nicht gut aus. Dementsprechend ist das Vermögen in Deutschland – auch im internationalen Maßstab – mit einem Gini-Koeffizienten von 0,76 äußerst ungleich verteilt (Deutsche Bundesbank 2016). Der über-

aus größte Teil des Vermögens wird von den 10 Prozent der reichsten Haushalte gebildet, die 60 Prozent des gesamten Nettovermögens ihr Eigen nennen. Innerhalb des Vermögens dieser reichsten 10 Prozent stellen Immobilien wiederum den weitaus größten Anteil dar. Nun darf davon ausgegangen werden, dass gerade die reichsten 10 Prozent nicht in die schlechtesten, sondern in die besten Standorte investiert haben. Die amtliche Statistik liefert hierzu zwar wiederum keine Aussagen; das Gesamtbild weist jedoch darauf hin, dass hinsichtlich der Ungleichgewichte der Vermögensverteilung in den letzten Jahren der Boden eine große Rolle gespielt hat (Stiglitz 2015). Die in den letzten Jahren immer stärker gewordenen raumwirtschaftlichen Ungleichheiten (mit Folgen wie Gentrifizierung etc.) dürften zu einem erheblichen Teil auch Folgen dieser gewachsenen gesellschaftlichen Ungleichgewichte darstellen.

Herkömmlicherweise wird der Zielkonflikt zwischen der produktiven allokativen Funktion der Bodenrente (Leitwert: Bodenmarkteffizienz) und den sozialen Zielvorstellungen (Leitwerte: Gleichheit beim Zugang zu Boden, bezahlbares Wohnen) herausgestellt. Dies führt häufig zu der Forderung von Bodenreformern, der Boden sollte den Marktkräften entzogen werden. Der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit würde jedoch wesentlich an Schärfe verlieren, wenn die Bodenrente – wie dies das Henry George-Theorem postuliert – nicht mehr als privates Gut, sondern als Gemeingut behandelt würde. So könnten auch und gerade die schwächeren Einkommen von den Bodenrenten partizipieren, die dann für die Nutzung der guten Lagen von den wohlhabenden Schichten gezahlt würden.

2.3 Planung und Ökologie

Auf dem Bodenmarkt unterliegt die Angebotsseite der Planung – anders als bei Märkten für „normale“ Güter und Dienstleistungen. Eine Aufgabe von Planung und Bodenrecht liegt in der „Kanalisation“ der Bodenrente; in diesem Sinne sollte ihr das Primat vor dem Marktgeschehen zukommen. Insbesondere vor dem Hintergrund einer hohen Ungleichheit von

Einkommen und Vermögen leidet ansonsten die wünschenswerte soziale Durchmischung von Siedlungsgebieten, mit Folgen wie Segregation und Ghettoisierung. Planung, Bau- und Bodenrecht müssen auch Schutzräume für Nutzungen mit positiven externen Effekten, aber geringer Zahlungsfähigkeit sowie öffentliche Räume bereitstellen. Zudem müssen Planung, Bau- und Bodenrecht die Wirkung von negativen externen Effekten begrenzen. Die Planung soll dabei neutral zwischen den Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen im Sinne des Gemeinwohls abwägen.

Die Privatisierung von Bodenrenten und Bodenwerten steht jedoch einer effektiven Planung entgegen; das Interesse der Grundstückseigentümer an einer weitgehenden Abschöpfung der Bodenrenten ist oft nicht mit dem Gemeinwohl kompatibel. Länder wie China zeigen deutlich, was passiert, wenn die Stadtentwicklung durch private Renditeinteressen beeinflusst wird: Der öffentliche Raum (damit z. B. auch Grünanlagen und Kinderspielplätze) verschwindet, und die Wohneinheiten pferchen sich an- und übereinander wie Hühnerlegebatterien. Doch auch das Gegenteil ist möglich: Grundstücke werden in Deutschland oft ungenutzt vorgehalten, dringend benötigte und planerisch durchaus vorgesehene Nachverdichtungspotenziale nicht genutzt.

Dies verweist auf ein grundsätzliches Problem: Das Streben nach der Abschöpfung von Bodenrenten („Rent Seeking“) ohne eigenen Aufwand verleitet zum Versuch der Beeinflussung der planenden Instanzen („State Capture“). Im Falle des Erfolges verliert die Planung ihre Neutralität bei den zu treffenden Abwägungsentscheidungen. Schließlich können die Vorstellungen der Planer oft nur umgesetzt werden, wenn dies die Grundstückseigentümer „zulassen“ – es besteht insoweit nicht selten ein Mangel an Compliance (Dransfeld 2010, S. 38).

3 Bezahlbares Wohnen: Ansatz an den Symptomen

Der Bodenmarkt ist ein vorgelagerter Markt. Er determiniert jedoch maßgeblich die Ergebnisse auf den nachgelagerten Märkten, wobei der Miet-

wohnungsmarkt zumeist im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. Die eigentliche Ursache der gegenwärtigen Bodenpreis- und Mietexplosionen in den Großstädten ist der Mangel an verfügbarem Bauland, weswegen der Marktmechanismus nicht funktioniert – das Angebot kann als Folge der gestiegenen Nachfrage nach Flächen in den Ballungsräumen nicht nachziehen. Dennoch setzen viele bodenpolitische Instrumente erst nachgelagert, bei den sichtbaren Auswirkungen an. Dieses Kurieren an Symptomen resultiert nicht zuletzt aus einem Mangel an ökonomischer Hintergrundanalyse. Die Beispiele sind Legende; sie betreffen v. a. Subventionen wie die ehemalige Eigenheimzulage oder das neue Baukindergeld, welche nicht das Bodenangebot erhöhen, sondern lediglich die – privatisierte – Bodenrente als Residuum. Nachfolgend können nur einige wichtige Aspekte schlaglichtartig herausgegriffen werden. Die Reformdiskussion um die Grundsteuer wird hierbei nur insoweit beleuchtet, als sie den Pfad des „weiter so“ verlässt.

3.1 Mietpreisbremse

Exemplarisch für das Ansetzen an Symptomen ist die Mietpreisbremse. So hält offenbar auch die neue Bundesregierung (2018) an der von ihren Vorgängern (unter der Zuständigkeit des damals als Justizminister fungierenden Heiko Maas, SPD) eingeführten Mietpreisbremse fest. Politisch ist dies verständlich, kann doch der Bevölkerung „entschlossenes Handeln“ vorggaukelt werden. Nach den Regelungen der Mietpreisbremse darf bei Neuvermietungen die Miete höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Von der Regelung ausgenommen sind Neubauten und zunächst auch grundsanierte Wohnungen, damit der Bau neuer Wohnungen nicht abgewürgt wird. Der Wohnraummangel gilt in gefragten Gegenden als Hauptgrund für Mietsteigerungen. Die Festlegung der Gegenden mit Mietpreisbremse obliegt dabei den Bundesländern.

Hierin kommt freilich ein – v. a. in der politischen Linken beheimateter – Konstruktivismus zum Ausdruck: Gefallen die Marktergebnisse nicht, setzt man sie einfach per Dekret außer Kraft.

Selbstverständlich gilt der Einwand: Märkte sind soziale Konstrukte, auf die man auch einwirken kann, und keine Naturereignisse. Allerdings sollte sich die Gestaltung auf den Ordnungsrahmen, also die Spielregeln konzentrieren – diese müssen so gesetzt werden, dass die Knappheiten selbst beeinflusst werden – und eben nicht das Ergebnis dieser Knappheiten. Nicht eben Ziel führend ist es daher, die Spielregeln (Privatisierung der Bodenrente) unverändert zu lassen und das Ergebnis des „Spiels“ fallbezogen zu manipulieren. Die Mietpreisbremse ist jedoch letztlich nichts anderes als ein erneuter Aufguss einer Höchstpreisverordnung. Eine solche führt entweder zu Umgehungen oder – wenn sie wirkt – zu einer weiteren Verknappung. Auf die Mieten kann jedoch nachhaltig nur über eine Beeinflussung der Relation von Angebot und Nachfrage durch geeignete Instrumente eingewirkt werden.

3.2 Herausnahme von Wohnraum aus dem Markt

Ähnlich sind Konzepte zu beurteilen, über die Wohnraum „aus dem Markt“ herausgenommen werden soll. Beispielsweise wird im Rahmen der „Sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBoN, <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>) der Stadt München u. a. ein festgesetzter Prozentsatz von neu geschaffenen Wohnbaurechten für Zwecke des sozial gebundenen Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt. Es kursieren Überlegungen, solche Konzepte auch über Eingriffe in den frei finanzierten Bestand auszuweiten. Über derartige Maßnahmen kann man sicherlich für die Zielgruppe der weniger bemittelten Mieter Erleichterung schaffen. Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass hierdurch das Wohnen auf dem dann verengten unregulierten Teil des Wohnungsmarktes noch teurer wird, solange das Angebot an Wohnraum nicht ausgeweitet wird. Der Engpass beim unzureichenden Angebot an Wohnraum ist aber der Mangel an verfügbarem Bauland. Die o.a. Probleme werden also durch die „Herausnahme von Wohnungen aus dem Markt“ nicht grundsätzlich angegangen; die admini-

strierte Umverteilung im Bestand kann zudem v. a. zu Lasten der Mittelschicht gehen, wenn diese aufgrund ihres Einkommens aus dem regulierten Bereich herausfällt.

3.3 Städtebauliche Ausgleichsabgaben

Dem seit der deutschen Bodenreformdiskussion in den 70er Jahren geforderten städtebaulichen Ausgleichsabgaben liegt immerhin die Erkenntnis zugrunde, dass Bodenwertsteigerungen maßgeblich durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen oder Planungsleistungen verursacht werden. Auch in der Schweiz und in Österreich fanden entsprechende Diskussionen statt (Lechner 2006, S. 43).

Die frühere Diskussion um städtebauliche Ausgleichsabgaben blieb nicht ohne Auswirkungen: Sie führte zur Einführung eines Ausgleichsbetrags im Städtebauförderungsgesetz (§ 41). Später wurde dieser ins Baugesetzbuch aufgenommen (§ 154), wobei man sich auf Sanierungs- und Entwicklungsgebiete des Besonderen Städtebaurechts bezog (§§ 136 Abs. 1 und 165 Abs. 1 BauGB). Die seit Mitte der 70er Jahre entwickelten Vorschläge eines allgemeineren Planungswertausgleichs (Spars 2000, S. 101 und S. 105 f.) blieben bislang jedoch ohne gesetzlichen Niederschlag.

Von der Konzeption her können die städtebaulichen Ausgleichsabgaben als einmalige Abgaben verstanden werden. Speziell den Planungswertausgleich kann man zudem als Gegenstück zu Entschädigungszahlungen bei Planungsschäden interpretieren. Dabei wird im Allgemeinen die Orientierung am durch die öffentlichen Maßnahmen geschaffenen Wert (anstatt an den angefallenen Kosten) favorisiert. Dies entspricht dem Prinzip der marktwirtschaftlichen Äquivalenz, welches als Voraussetzung für die Erreichung allokativer Effizienz bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben gilt (Spars 2000, S. 107). Gleichzeitig werden die durch die öffentlichen Maßnahmen geschaffenen Vorteile des Grundstückseigentümers abgeschöpft.

Die städtebaulichen Ausgleichsabgaben sollen jedoch nicht nur allokativ und als Refinanzierungsmaßnahme, sondern auch bodenpolitisch

wirken. Dem liegt jedoch z. T. eine falsche ökonomische Sicht der Dinge zugrunde, wonach erhöhte Bodenrenten (bzw. Mieten) als Resultat erhöhter Bodenpreise entstehen, anstatt umgekehrt (Bodenrenten als Residuum). Selbst, wenn diese Auffassung richtig wäre: Aus ökonomischer Sicht ändern die städtebaulichen Ausgleichsabgaben nichts daran, dass Bodenrenten- und Bodenwertsteigerungen als Folge öffentlicher Maßnahmen zunächst privatisiert werden. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wird demnach nicht beeinflusst.

Hinzu kommen praktische Hindernisse: Der Bodenwert ergibt sich – vereinfacht (s. Anm. 1) – aus sämtlichen künftigen Bodenrenten, die auf den Gegenwartszeitpunkt (mit dem Liegenschaftszinssatz) abgezinst werden. Solange der Bodeneigentümer das Grundstück hält und nicht verkauft, hat er jedoch zum Zeitpunkt der Abschöpfung allenfalls einen Teil dieser künftigen Bodenrenten realisiert. Wird er über eine Ausgleichsabgabe für sämtliche künftigen Bodenrenten zur Kasse gebeten, ohne diese aber eingenommen zu haben, kann sich für ihn ein Liquiditätsproblem ergeben. Für sozial schwache Haushalte kann dies zu unangemessenen sozialen Härten, im Extremfall sogar zu einer Gefährdung der Wohnsituation führen (dieses Problem ist aus dem ähnlich gelagerten Fall der Straßenbaubeiträge bekannt). All dies löst Abgabewiderstände aus. Zwar könnte dem mit Freibeträgen und Härtefallregelungen begegnet werden, doch führt dies zu einer erheblichen Verkomplizierung des Regelwerks („Red-Tape-Approach“).

Ein weiteres Problem: Bodenrenten und Bodenwerte in privater Hand sind das Ergebnis positiver und negativer externer Effekte. Öffentliche Vorleistungen stellen dabei zwar die Basis für Agglomerationen dar, sind aber nicht die alleinige Ursache für die Erhöhung von Bodenrenten und Bodenwerten. Die in den städtebaulichen Ausgleichsabgaben angelegte Kausalität zwischen öffentlicher Maßnahme und Bodenpreissteigerung erfordert jedoch, dass der Einfluss aller anderen externen Effekte aus der Bemessung des Ausgleichs herausgerechnet werden muss (Lechner 2006, S. 45). Dies erzeugt bewertungstechnische Probleme und ist streitanfällig.

Würde man eine städtebauliche Ausgleichsabgabe auch auf die sonstigen externen Effekte erweitern, so würde dies zudem ihren Charakter als einmalige Abgabe infrage stellen, da diese Effekte dauerhaft und ubiquitär wirken. Aus demselben Grunde müsste man sie umfassend einführen und nicht auf bestimmte Zonen beschränken. Warum dann nicht gleich eine Bodenwertsteuer (s. unten)? Zwar geht es speziell bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme v. a. um die Vergrößerung des Baulandangebots, was in die richtige Richtung geht. Allerdings können städtebauliche Ausgleichsabgaben wenig zur Mobilisierung des Bodenangebots im Bestand beitragen, weil kein unmittelbarer Druck hin zu einer effizienteren Nutzung der Grundstücke erzeugt wird.

3.4 Bodenwertzuwachssteuer

Eine andere Variante des Themas „Partizipation der öffentlichen Hand an den Bodenwertsteigerungen“ stellt die Besteuerung des Bodenwertzuwachses dar. In jüngster Zeit wurde auch diesbezüglich die Diskussion aus den 70er Jahren wiederaufgenommen. In diesem Kontext ist zunächst anzumerken, dass innerhalb der Ertragsbesteuerung auch eine Besteuerung des realisierten Bodenwertzuwachses erfolgt. So sieht § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG für „Privatpersonen“ innerhalb einer Frist von 10 Jahren zwischen Anschaffung und Veräußerung eine Besteuerung der Wertzuwächse vor. Kritisiert wird hierbei v. a. der damit verbundene zehnjährige „Lock-in-Effekt“; denn viele Eigentümer nehmen einstweilig von der Veräußerung Abstand, bis die betreffende Frist verstrichen ist. Daher wurde in der „Bodenpolitischen Agenda 2020-2030“ von Difu und vhw (Bunzel et al. 2018) die Abschaffung dieser Frist gefordert. Bei „Unternehmen“ erfolgt die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ohnehin grundsätzlich im Zuge der Besteuerung ihrer Erträge (Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer). Die hierbei möglichen „Lock-in-Effekte“ werden hier v. a. durch den § 6b EStG zumindest reduziert; freilich um den Preis der vorläufig weiteren Privatisierung der Bodenrenten und Bodenwertzuwächse im Bestand.

Neben der Einnahmerezierungsabsicht kombiniert die Bodenwertzuwachssteuer mehrere Sozialzwecke: Sie zielt nicht nur auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit ab, sondern will ebenfalls bodenpolitisch wirken (Eindämmung von spekulativen Aktivitäten). Als Subjektsteuer konzipiert würde der bodenpolitische Effekt je nach subjektiver Leistungsfähigkeit des Eigentümers vollkommen unterschiedlich ausfallen; er würde sich allenfalls zufällig einstellen. Bodenpolitisch ergibt die gezielte Besteuerung der Wertzuwächse daher nur dann Sinn, wenn – im Gegensatz zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer – eine solche Abgabe als Objektsteuer gefasst wird. Dies kann jedoch im Widerspruch zur subjektiven Leistungsfähigkeit des Bodeneigentümers stehen (s. oben).

Wie auch bei den städtebaulichen Ausgleichsabgaben ergibt sich v.a. dann ein Problem (sowohl sozial wie auch bewertungstechnisch), wenn auch die unrealisierten Bodenwertzuwächse erfasst werden sollen, ohne dass dem Bodeneigentümer ein Erlös zugeflossen ist. Bei einer Erfassung lediglich der realisierten Bodenwertzuwächse können die Eigentümer hingegen die Steuer so lange vermeiden, wie sie das Grundstück nicht weiterverkaufen. Damit wird wiederum ein „Lock-in-Effekt“ provoziert, der das Ziel der Mobilisierung von Flächen und einer Erhöhung des Bodenangebots konterkariert. Zudem akkumulieren die Bodenrenten (und Bodenwerte) weiter bei den nicht veräußernden Eigentümern, was verteilungspolitisch problematisch ist.

Schließlich wäre das Verhältnis zur ertragsteuerlichen Behandlung zu klären, da hier ja schon eine Besteuerung der realisierten Wertzuwächse stattfindet (s. oben). Dies verspricht enorme steuerrechtliche Komplikationen.

3.5 Grundsteuer C als „Systemretter“

Nach den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages (2018) soll eine Grundsteuer C eingeführt werden. Diese ergibt allerdings nur dann einen Sinn, wenn sie als „Reparaturmechanismus“ zu einer Neuauflage der schon vorhandenen verbundenen, also den Boden und das Gebäude umfassenden Grundsteuer (B) implementiert wird. Alle

Verbundvarianten – egal nach welchem Modell – belasten v.a. die produktiven Investitionen, und erlauben eine weitgehende Privatisierung der durch die Allgemeinheit geschaffenen Standortrenten. Bei aufkommensneutraler Umstellung auf eine Verbundsteuer (unabhängig, nach welchem der konkurrierenden Modelle) würden zudem ungenutzte Grundstücke so gering belastet, dass spekulative Aktivitäten nicht gebremst werden könnten (s. Tabelle 3). Bei einer reinen Bodenwertsteuer wäre wegen der sich ergebenden Belastungsverschiebungen eine Grundsteuer C hingegen überflüssig: Ohne weitere Maßnahmen würden ungenutzte Grundstücke selbst bei aufkommensneutraler Umstellung auf eine Bodenwertsteuer um das vier- bis fünffache höher als heute belastet (Henger 2018; s. Tabelle 3).

Der Reparaturmechanismus einer Grundsteuer C am existierenden System ist jedoch auch aus weiteren Gründen unzulänglich: Eine Grundsteuer C existierte schon einmal in den Jahren 1961-1962. Die diesbezüglichen Erfahrungen waren jedoch nicht besonders ermutigend. Es handelte sich um eine sehr streitbefangene Steuer. U.a. ging es um die Frage, wann denn überhaupt ein Grundstück bebaut ist (Bauruinen, geringfügige Bebauung etc.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2017). Schließlich bedeutet „bebaut“ nicht unbedingt „effizient genutzt“. Bei einem bebauten, aber untergenutzten Grundstück greift die Grundsteuer C nicht. Schließlich bezieht sich der Koalitionsvertrag nur auf die Nutzungsart „Wohnen“; das Vorhalten ungenutzter Gewerbegrundstücke wird nicht thematisiert.

4 Gründe für die Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer führt – anders als die Grundsteuerreform-Kandidaten der Politik – Nutzen und Kosten besser zusammen. Teile des Gemeinguts Bodenrente werden der Allgemeinheit zugeführt, die sie auch geschaffen hat. Dies hat positive Auswirkungen hinsichtlich Effizienz, Gerechtigkeit und Planung. Zudem ist die Bodenwertsteuer einfach zu administrieren. Allerdings darf sie nicht mit einem Allheilmittel verwechselt werden.

4.1 Bodenwertsteuer: Effizient

Die Bodenwertsteuer ist eine alte Idee. In ihren Grundzügen wurde sie schon von klassischen Ökonomen wie Adam Smith oder David Ricardo propagiert. Mindestens zehn Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaft – die das gesamte politische Spektrum von konservativ-liberal (Milton Friedman) bis links (Joseph E. Stiglitz) abdecken, haben sich teils vehement für sie ausgesprochen. Ottmar Edenhofer vom Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung befürwortet sie genauso wie Gustav Horn vom gewerkschaftsnahen IMK – aus unterschiedlichen Gründen.

An dieser Stelle muss zunächst mit einem großen Missverständnis aufgeräumt werden: Die Bodenwertsteuer ist keine Lenkungssteuer; sie verfolgt einen Fiskalzweck. Es handelt sich in Bezug auf die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den Verbrauch um eine absolut neutrale Steuer, die – anders als eine „verbundene“, also das Gebäude einbeziehende Steuer – das Verhalten der Akteure nicht verändert.⁴ Die Bodenwertsteuer wird jedoch zuweilen auch als „super-neutral“ (Dwyer 2014, S. 764-769) bezeichnet, weil sie vielfache Kollateralnutzen mit sich bringt. Diese Kollateralnutzen werden jedoch erst über einen „Tax Shift“ erzeugt, also die Ersetzung gegenwärtiger, verzerrender Steuern auf die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den Verbrauch durch die Bodenwertsteuer als eine neutrale Steuer. Bei der politisch gesetzten Aufkommensneutralität beschränkt sich der „Tax Shift“ auf die Umschichtung der Steuer vom Gebäude- auf den Bodenwert.

Jedwede verbundene, also das Gebäude mit einbeziehende Grundsteuer ist hingegen eine verzerrende Steuer. Der Wirtschafts-Nobelpreisträger William Vickrey urteilte über die verbundene Grundsteuer („Property Tax“), dass es sich um die Kombination einer der schlechtesten Steuern (auf das Gebäude) mit einer der besten Steuern (auf den Bodenwert) handele (Vickrey 1999). Soweit die Grundsteuer auf dem aufstehenden Gebäude lastet, setzt sie nämlich einen Anreiz, die knappe Ressource Fläche ineffizient zu nutzen. Sie belastet grundsätzlich Renovie-

rungen, Modernisierungen und Nachverdichtungen. Generell erzeugt eine verbundene Grundsteuer zudem kaum Druck auf die Nutzung brachliegender oder unterausgenutzter Grundstücke. Kurzum: So ziemlich alle angesichts der gegenwärtigen Wohnraumsituation in Großstädten wünschenswerten Maßnahmen werden steuerlich belastet und konterkariert.

Die Ersetzung der verbundenen Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer nimmt diese Verzerrungen zurück. Sie belastet stattdessen ungenutzte oder untergenutzte Grundstücke genauso wie optimal genutzte Grundstücke – und drängt die Eigentümer somit zu einer effizienteren Nutzung des knappen Gutes Fläche. Zudem stimuliert sie die Mobilität des Bodenmarktes. Das Horten von Grundstücken, sei es für die Enkel oder aus spekulativen Gründen, wird entsprechend teuer (s. Tabelle 3). Damit neutralisiert die Bodenwertsteuer den „Jokervorteil“ eines ungenutzt vorgehaltenen Grundstücks (das als „Realoption“ interpretiert werden kann; s. Anm. 1). Anders als städtebauliche Ausgleichsabgaben und die Bodenwertzuwachssteuer, die erst dann zuschlagen, wenn die Bodenwertsteigerungen schon entstanden sind, wirkt die Bodenwertsteuer von Anfang an dämpfend auf die Immobilienpreise, weil sie laufend einen Teil der Bodenrenten an die öffentliche Hand abführt. Weil die Bodenrenten (incl. Risikoprämien) aber – je nach typspezifischem Liegenschaftszinssatz – nur zwischen zwei und sechs Prozent des Bodenwertes ausmachen, wirkt sie zugleich für den Grundstückseigentümer schonender als eine städtebauliche Ausgleichsabgabe oder die Bodenwertzuwachssteuer. Tabelle 2 illustriert anhand eines fiktiven Beispiels, dass schon niedrige Steuersätze effektiv sind.

Die gedämpften Bodenwerte erlauben mehr Investitionen in produktive Investitionen bzw. Gebäude: Mehr als 80 Prozent der Immobilienpreissteigerungen werden im internationalen Durchschnitt nicht durch Erhöhungen von Baukosten o.ä. verursacht, sondern durch Erhöhungen der Bodenpreise (Knoll et al. 2017). In Deutschland galt dies in der Vergangenheit zwar nur in abgeschwächter Weise; im Zuge der Niedrigzinsphase der letzten Jahre hat jedoch

Steuersatz t	Formel (näherungsweise) ⁵	Nachsteuer-Bodenwert
0 %	$V = 16 \text{ €/qm} / (4,0\% + 0,0\%)$	400 €/qm
1 %	$V = 16 \text{ €/qm} / (4,0\% + 1,0\%)$	320 €/qm (- 20 %)
5 %	$V = 16 \text{ €/qm} / (4,0\% + 5,0\%)$	178 €/qm (- 55 %)
10 %	$V = 16 \text{ €/qm} / (4,0\% + 10,0\%)$	114 €/qm (- 71 %)
Annahmen:	Liegenschaftszinssatz z: 4,0 %	Bodenrente R: 16 € p.a./qm
Allgemeine Formel:	$V = R / (z + t)$	R: Bodenrente p.a. und qm

Tabelle 2: Illustration der Wirkung einer Bodenwertsteuer

auch hierzulande die Bodenpreisdynamik v. a. in den Ballungsräumen erheblich zugenommen (s. oben). Auch die Unterschiede zwischen den Immobilienpreisen in der raumwirtschaftlichen Peripherie (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) und den raumwirtschaftlichen Zentren (z.B. München) haben ihre Ursachen nur zu einem geringen Teil in Abweichungen bei den Material- und Arbeitskosten. Ansonsten würden die Bauunternehmer den Mörtel und die Ziegelsteine in Mecklenburg-Vorpommern oder sonst wo einkaufen und mit dem Lastwagen nach München transportieren. Ähnliches gilt – in abgeschwächter Form – für die Arbeitskräfte. Nein, die wesentlichste Ursache für die Wertdifferenzen in Zeit und Raum liegt in den Standortwerten begründet, die sich aus den abdiskontierten und privatisierten Bodenerträgen ergeben.

Die Bodenwertsteuer leitet nun einen wesentlich höheren Anteil dieser Erträge in die öffentliche Hand um als eine verbundene Grundsteuer. Schon bei einer aufkommensneutralen Umstellung der heutigen Grundsteuer würden nach eigenen Berechnungen zwischen 10 und 20 Prozent der Bodenerträge auf diese Weise abgeschöpft und die Bodenpreise entsprechend gesenkt (Löhrr 2018). Auch in der deutschen Kolonie Qingdao wurde die Bodenwertsteuer gerade deswegen – erfolgreich – eingeführt, um spekulativen Exzessen vorzubeugen, wie man sie aus den engli-

schen und französischen Kolonien kannte (Löhrr et al. 2014). Der von beiden chinesischen Staaten verehrte Gründer des modernen China, Sun Yat-sen, war von der Land- und Steuerordnung in Qingdao so angetan, dass er sie in ganz China einführen wollte; dies ließ sich aber wegen seines frühen Todes und des einsetzenden Bürgerkriegs nicht verwirklichen.

4.2 Bodenwertsteuer: Gerecht

Während der größte Teil der Bodenerträge und Bodenwerte von einer Minderheit ohne eigenes Zutun vereinnahmt wird, erfolgt die Inwertsetzung der Standorte v.a. durch die (weitgehend deckungsgleichen Gruppen der) Lohnabhängigen und Verbraucher. Lediglich die einen Bruchteil der Infrastrukturkosten ausmachenden Beiträge zur inneren Erschließung der Grundstücke werden von den Grundstückseigentümern selbst getragen. Speziell die im Bundesdurchschnitt mehr als 50 Prozent aller Haushalte ausmachenden Mieterhaushalte zahlen dabei doppelt (s. oben): Einmal die Inwertsetzung der Standorte über ihre Steuern, zum Zweiten die aufgrund der Inwertsetzung entsprechend erhöhten Mieten. Eine Bodenwertsteuer führt nun dazu, dass diejenigen, die über Bodenerträge und Bodenwert den Nutzen aus öffentlichen Maßnahmen ziehen, sich auch stärker an den Kosten beteiligen – diese Äqui-

valenz ist das Grundprinzip einer funktionierenden Marktwirtschaft. Gerechtigkeit und Effizienz müssen nicht im Widerspruch zu einander stehen.

Oftmals ist das Argument zu hören, es sei „ungerecht“, dass der Eigentümer einer Villa genauso durch die Bodenwertsteuer belastet würde wie der Eigentümer eines unbebauten Grundstückes in gleicher Lage. Bei näherem Hinsehen erweist sich dieses Argument als unhaltbar: Der Eigentümer eines mit einer Villa bebauten Grundstücks profitiert genauso von den öffentlichen (Vor-)Leistungen wie der eines – aus welchen Motiven auch immer – unbebaut vorgehaltenen Grundstücks. Das Bewertungsziel der Bodenwertsteuer ist die Erfassung der Bereicherung, die dem Grundstückseigentümer durch externe Effekte (v. a. in Gestalt öffentlicher Bereitstellungsleistungen) zufließt. Die stärkere tatsächliche Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen durch die Bebauung sollte hingegen durch grenzkostenorientierte) Nutzungsgebühren eingefangen werden, nicht durch die Grundsteuer (bei dieser geht es v. a. um die Finanzierung von öffentlichen Bereitstellungsleistungen).

Im Übrigen gilt der berühmte Spruch von Altkanzler Helmut Kohl: Entscheidend ist, was am Ende herauskommt. Dies zeigen am besten die Zahllastverschiebungsrechnungen, die in Tabelle 3 anhand einer aufkommensneutralen Umstellung der Grundsteuer für die Großstadt Mainz (ca. 210.000 Einwohner, Bodenrichtwertniveau: 267 Euro) und die kleine Hunsrückgemeinde Birkenfeld (ca. 6.900 Einwohner, Bodenrichtwertniveau: 55 Euro) illustriert sind (Auszug aus Lühr 2017, S. 812):

Ein vergleichsweise viel Fläche in Anspruch nehmendes Einfamilienhaus

(EFH) in einer durchschnittlichen Lage in Mainz würde also durch eine Bodenwertsteuer um knapp 300 Euro pro Jahr höher belastet als derzeit. Dieses durchschnittliche Einfamilienhaus hat jedoch einen Wert von ca. 360.000 Euro (was ca. das sechsfache des Median-Nettovermögens in Deutschland entspricht), wovon ca. 60 Prozent auf den Boden entfallen (Lühr 2018). EFH stellen jedoch lediglich 16 Prozent der Wohneinheiten in Mainz dar; und gerade in den durchschnittlichen und besseren Lagen wohnen i. d. R. keine armen Leute. In den mäßigen Lagen von Mainz oder den durchschnittlichen Lagen in Birkenfeld (hier machen die EFH ca. 46 Prozent der Wohneinheiten aus) bliebe die Belastung für ein Einfamilienhaus (durchschnittlicher Bodenwertanteil ca. 30 Prozent) bei einer Bodenwertsteuer nahezu unverändert.

Die von den Gegnern der Bodenwertsteuer vielzitierte „Asset-rich-income-poor“-Witwe in einem Einfamilienhaus dürfte in einer Großstadt wie Mainz in quantitativer Hinsicht eine Nebenrolle spielen, anders als die Mieter und Kleingewerbetreibende. Sie dürfte zudem in Mainz eher in

Pro Wohneinheit in	EFH	ZFH	MFH	UG (gesamt)
a. Mainz	16 %	8 %	72 %	3 %
Einheitswerte				
Durchschn. Lage	607	421	270	251
Bodenwertsteuer				
Mäßige Lage	598	429	97	712
Durchschn. Lage	896	644	145	1.068
Gute Lage	1.345	966	218	1.603
b. Birkenfeld	46 %	20 %	28 %	6 %
Einheitswerte				
Durchschn. Lage	148	110	84	32
Bodenwertsteuer				
Mäßige Lage	102	78	27	114
Durchschn. Lage	154	118	41	171
Gute Lage	230	177	62	256

Tabelle 3: Zahllastverschiebungsrechnung für Mainz und Birkenfeld (Hunsrück)

den schlechteren Lagen oder aber in peripheren Gebieten (wie Birkenfeld) zu finden sein und wird daher i.d.R. nicht wesentlich höher belastet als gegenwärtig. Schließlich werden für die eher seltenen Fälle, in denen dies doch der Fall sein sollte, Härtefallregelungen vorgeschlagen (z.B. Einfrieren der Steuer auf dem gegenwärtigen Niveau, Zahlung des Unterschiedsbetrages zur Bodenwertsteuer durch die Erben).

Mehrfamilienhausgrundstücke (MFH), bei denen sich der Mietwohnungsmarkt und der Markt für Kleineigentümer konzentriert, machen in Mainz mit 72 Prozent den bedeutendsten Anteil an allen Wohnformen aus. Diese, und nicht die Randerscheinung einer "Hartz IV-Witwe" in der teuren Villa, sind bei der Grundsteuerreform im Auge zu behalten. MFH werden i.d.R. von Beziehern mittlerer oder geringerer Einkommen bewohnt. In beiden untersuchten Städten würden sie ca. um die Hälfte der heutigen Steuer entlastet.

In Tabelle 3 sind die Anteile der unbebauten Grundstücke (UG) konservativ geschätzt. Diese würden bei aufkommensneutraler Umstellung auf eine Bodenwertsteuer um mehr als das Vierfache (Mainz) bzw. das Fünffache (Birkenfeld) belastet, was dazu beitragen dürfte, die noch bestehenden Potenziale zu aktivieren. Die Neuauflage der streitbefangenen und hinsichtlich ihrer Wirkung beschränkten Baulandsteuer C (s. o.) wäre überflüssig.

Würde man die Umstellung auf die Bodenwertsteuer nicht aufkommensneutral vornehmen, wäre die Verteilung der dann höheren Grundsteuerbelastung zwischen den verschiedenen Wohnformen ähnlich wie oben dargestellt. Wegen der geringen Angebotselastizität von Grund und Boden wäre dabei wirtschaftlich eine Überwälzung auf den Mieter kaum möglich – erst recht nicht bei einer Abschaffung der Umlage der Steuer auf den Mieter (§ 2 Nr. 1 der Betriebskostenverordnung). Bei einer verbundenen Steuer stellt sich dies ganz anders dar, sie ist wegen der höheren Angebotselastizität von Gebäudeinvestitionen wirtschaftlich wesentlich besser überwälzbar. Ein weitergehender Tax Shift auf eine Bodenwertsteuer könnte im Übrigen auch mit einer steuerlichen Entlastung von Arbeitnehmern und Verbrauchern einhergehen.

4.3 Bodenwertsteuer: Planungsfreundlich

Gegen die Bodenwertsteuer wird immer wieder eingewandt, dass es zu einem Übermaß an Verdichtung kommen kann. Diese Kritik ist jedoch falsch adressiert. Dies zu verhindern, ist eine Aufgabe der Planung, der durch die Bodenwertsteuer mehr Verantwortung zugewiesen wird. Die Bodenwertsteuer kann und soll die Planung nicht ersetzen. Sie ist sogar eine regelrechte Aufforderung zu einer wohlüberlegten, guten Planung (Krise und Wilke 2017).

Allerdings kann die Planung durch die Bodenwertsteuer durchaus sinnvoll ergänzt und unterstützt werden. Die Planung, nicht der Markt muss entscheiden, wo sinnvoller Weise Kinderspielplätze entstehen und wo Hochhäuser oder wo und wie Freiräume, Gärten und Grünflächen liegen und wie diese verteilt sind (Primat der Planung). Sie muss auch über die erstrebenswerte Durchmischung verschiedener Nutzungsarten befinden. Heutzutage ist die Planung vielfach ein stumpfes Schwert; oft wird sie durch das Verhalten der privaten Eigentümer konterkariert. Zudem verfestigen sich heutzutage allfällige Planungsfehler, weil der Bodenmarkt hochgradig immobil ist. Die Bodenwertsteuer setzt hingegen Anreize, die planerischen Vorgaben zu befolgen. Wer ein mit der Geschossflächenzahl 2,0 unterlegtes Grundstück nur zu 0,5 nutzt, folgt den planerischen Vorgaben nicht und nimmt ohne Not knappe Flächen auf Kosten anderer Menschen in Anspruch. Wenn man dies schon nicht verbieten will: Ist es wirklich zu viel verlangt, wenn jemand dafür zahlt, dass er mit seiner überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Ressourcen und Flächen zugleich die Möglichkeiten seiner Mitmenschen einengt? Und er mit seinem Verhalten andernorts (Folge-)Kosten erzeugt, u.a. in Form von neuen Flächenausweisungen?

Die Planung ist heutzutage nicht nur schwach, sondern auch nicht neutral. Je mehr der Boden durch eine Bodenwertsteuer „entkapitalisiert“ wird, umso geringer wird auch der Druck Seitens der einschlägigen Interessen, auf die Planung Einfluss zu nehmen. Die Unterbindung von „Rent Seeking“ verhindert zugleich „State Capture“.

4.4 Bodenwertsteuer: Einfach

Die Bodenwertsteuer kommt ohne die aufwendige Gebäudebewertung aus. Dennoch bildet der Bodenwert die potenzielle Bebaubarkeit ab. Die Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ (<http://www.grundsteuerreform.net>) schlägt daher eine Reform vor, die sich lediglich auf Bodenwert und Bodenfläche des Grundstücks stützt. Die Bodenwerte sind flächendeckend bekannt, wenngleich sicherlich bei der Arbeitsweise der Gutachterausschüsse Luft nach oben ist. Diese könnte – wie auch der Zuschnitt der Gutachterausschüsse – vereinheitlicht sowie in einigen Ländern finanziell besser unterlegt werden. Ein zentraler Oberer Gutachterausschuss auf Bundesebene wäre sinnvoll. Doch schon heute darf davon ausgegangen werden, dass die Bodenrichtwerte den Typisierungserfordernissen des Steuerrechts als eines Massenfallrechts genügen.

Zwar wird von der Finanzverwaltung immer wieder eingewandt, dass auch die vollautomatische Einspielung der Bodenrichtwerte und Grundstücksgrößen mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde, weswegen die Bodenwertsteuer letztlich keinen Vorteil bei der Implementation habe. Dieses Argument mutet aus mehreren Gründen merkwürdig und als in der gegenwärtigen Besteuerung befangen an: Im Jahre 1898 wurde in der damaligen deutschen Kolonie Qingdao eine Bodenwertsteuer innerhalb kürzester Zeit sehr erfolgreich eingeführt – und zwar ohne EDV-Unterstützung (Löhrl et al. 2014).

Sofern für die wenigen Daten, welche eine Bodenwertsteuer benötigt, ein längerer Programmierungszeitraum erforderlich sein sollte, könnte man diese Daten (zwischenzeitig) über eine elektronische Steuererklärung abfragen – wie dies auch in den Verbundmodellen notwendig wäre. Allerdings geht es bei der Bodenwertsteuer nur um drei Daten, die jedem Eigentümer zugänglich sind bzw. ohne viel Aufwand zugänglich gemacht werden können:

- Grundstücksfläche: Diese kennt jeder Eigentümer i.d.R. schon aus den Kaufverträgen und ist auch dem Finanzamt bekannt;
- Grundstückswert: Die Bodenrichtwerte liegen in Deutschland flächendeckend vor. Aus den

BORIS-Systemen sind sie i.d.R. schon heute für jedermann ablesbar. Ansonsten stellt der örtliche Gutachterausschuss die Bodenrichtwertkarte eben online. Das Finanzamt kann die Angaben ebenfalls heute schon durch einen Blick in das BORIS-System kontrollieren.

- Steuernummer, Name des Steuerpflichtigen, Adresse des Grundstücks.

Ggfs. könnte noch abgefragt werden, ob das Grundstück (anteilig) zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der Steuerlast differenzieren möchte. Wenn nicht, wäre diese Angabe überflüssig.

Das betreffende Online-Formular und dessen Verknüpfung wären in kürzester Zeit ohne großen Aufwand parallel zu den gegenwärtigen Systemen zu programmieren. Die Daten könnten in ein vorläufiges oder permanentes Fiskalkataster einfließen. Nach Vollendung der Verknüpfung der Katasterdaten mit der EDV der Finanzverwaltung könnte man zu einer vollautomatischen Fortschreibung übergehen. Die Bemessungsgrundlage ist für den Steuerpflichtigen im Rechtsbehelfsverfahren einfach nachzuvollziehen. Im Übrigen befinden sich ca. 900 der heutigen ca. 1.000 Gutachterausschüsse Deutschlands allein in Baden-Württemberg. Die oben vorgeschlagene Zusammenlegung auf vernünftige Größen (wie etwa in Rheinland-Pfalz geschehen) würde sicherlich auch sehr wesentlich zur Lösung des EDV-Problems beitragen.

Bei Verbundsteuern müsste der Eigentümer seine Immobilie zusätzlich zu den bodenbezogenen Angaben hingegen selbst klassifizieren (unterkellert, Flachdach, ausgebautes Dachgeschoss etc. etc.), die Fläche abmessen und auf dieser Grundlage eine Steuererklärung abgeben. Das Finanzamt könnte diese Angaben voraussichtlich mehrere Jahre gar nicht kontrollieren – es liegt also von vornherein ein strukturelles Vollzugsdefizit vor. Zwar könnte man die Steuerbescheide vorläufig ergehen lassen und ggfs. nach mehreren Jahren wieder aufmachen; dies ist aber dem Rechtsfrieden nicht zuträglich und verursacht Verwaltungsaufwand.

5 Bodenwertsteuer: Kein Allheilmittel

Trotz der beschriebenen Kollateralnutzen ist die Bodenwertsteuer kein Allheilmittel. Unabhängige politische Ziele erfordern dieselbe Anzahl unabhängiger Instrumente (Tinbergen 1952). Die Bodenwertsteuer unterstützt beispielsweise die Planung, ersetzt sie aber nicht. Gleiches gilt für „Good Governance“. Sie macht auch nicht den Kampf gegen die Gentrifizierung überflüssig, der mit eigenen Instrumenten geführt werden muss. Sie hilft, ungenutzte Grundstücke zu mobilisieren; allerdings muss das Bauland vorher erst einmal geschaffen werden. Wichtig ist jedoch, dass sie solche und andere Maßnahmen und Instrumente eher unterstützt und nicht konterkariert, wie dies bei verbundenen Grundsteuervarianten der Fall ist.

6 Schluss: Die Steuer der Zukunft

Eine zukunftsfähige Bodenpolitik sollte nicht versuchen, an den Symptomen der Privatisierung der Standortrenten zu kurieren oder den Boden dem Markt zu entziehen. Vielmehr geht es darum, den Bodenmarkt überhaupt erst – im Rahmen der planerischen und sozialen Vorgaben – funktionsfähig zu machen. Dies kann jedoch nur dadurch geschehen, dass der grundsätzliche Systemfehler des Bodenrechts – das Auseinanderfallen von Nutzen und Kosten der Inwertsetzung – beseitigt wird. Genau dies bewirkt die Bodenwertsteuer; und deswegen ist sie ein zentraler Bestandteil einer zukunftsfähigen Bodenordnung. Die Bodenwertsteuer ist eine einfache, aber nicht unbedingt eine einfach zu verstehende Steuer. Dies ist wahrscheinlich ihr größtes Problem. Die Bodenwertsteuer stellt zwar eine bezüglich Arbeit, Kapital und Verbrauch vollkommen neutrale Fiskalsteuer dar; mit ihr geht jedoch in vielfacher Hinsicht ein erheblicher Kollateralnutzen einher, wenn man andere Steuern durch sie ersetzt. Bei der gegenwärtigen Grundsteuerreform geht es dabei nur um die Ersetzung der derzeitigen, auf Einheitswerten basierenden Grundsteuer. Aus diesem Grunde wird das Bodenwertsteuermodell auch von den

unterschiedlichsten Gruppen unterstützt. In der Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ sind neben Privatpersonen und Bürgermeistern verschiedener Parteien auch alle möglichen Verbände und Organisationen (NABU, BUND, IW Köln, IG BAU, Mieterbund, SRL, BDA etc.) vertreten.

Oft wird eingewendet, dass es sich mit ca. 14 Mrd. Euro Aufkommen bei der Grundsteuer ja schon fast um eine „Bagatellsteuer“ handele, um die man nicht so viel Aufhebens machen solle. Hierbei handelt es sich um ein grundlegendes Missverständnis. Deutschland muss sich im internationalen Steuerwettbewerb neu aufstellen. Eine Höherbelastung von Grund und Boden ist dabei das Mittel der Wahl – Boden kann bei Höherbesteuerung nicht ins Ausland flüchten oder sich zurückziehen. Derzeit ist Deutschland hinsichtlich der Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Sozialabgaben im internationalen Vergleich einer der Spitzenreiter (OECD 2017). Ganz anders beispielsweise wichtige asiatische Tigerstaaten (v.a. Singapur und Hong Kong), die Arbeit und Kapital stark entlasten, indem sie v.a. die Bodenerträge zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verwenden (wenngleich in technischer Hinsicht hier Vieles suboptimal läuft). Singapur und Hong Kong konnten so innerhalb weniger Jahrzehnte ihre ehemaligen Kolonialherren wirtschaftlich überholen. Deutschland wird schon seit vielen Jahren von der OECD aufgefordert, die Steuerbelastung weg vom Faktor Arbeit hin zur Grundsteuer zu verschieben (Smith 2012; Blöchliger 2015). Während in Deutschland die Grundsteuern nur 2 Prozent des gesamten Steueraufkommens ausmachen, sind dies z.B. in den USA 12 Prozent. Die jüngste Steuerreform in den USA verschärft den internationalen Steuerwettbewerb. Der Grundsteuer wird hierzulande in Zukunft mehr Bedeutung zukommen, wenn Deutschland sich nicht über sein Steuersystem wirtschaftlich abhängen lassen will. Daher ist die Sorge um ein zeitgemäßes Grundsteuersystem mehr als berechtigt. Die Zukunft der Besteuerung heißt nicht „Besteuerung von Arbeit und arbeitsschaffenden Investitionen“, sondern „Besteuerung der Nutzung von Land und Natur“. Diesbezüglich werden die Weichen für eine zukunftsweisende oder eine in der Vergangenheit

verhaftete Steuerpolitik in Deutschland in 2018 gestellt.

Literatur

- R. J. Arnott, J. E. Stiglitz (1979): Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. *Quarterly Journal of Economics* 93, S. 471-500.
- A. Bunzel et al. (2017): Bodenpolitische Agenda 2020 - 2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, Difu-Sonderveröffentlichungen, Berlin. Online: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>
- H. Blöchliger (2015): Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved economics. Department Working Papers No. 1205, 22.4. OECD. Online: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2015\)23&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2015)23&docLanguage=En)
- Deutsche Bundesbank (2016): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014. Monatsbericht März, S. 61-86.
- E. Dransfeld (2010): Erbbaurecht und Stadtplanung – Welche Vorteile bietet kommunales Erbbaurecht aus stadtplanerischer Sicht?, in: H. Dieterich, D. Löhrr, F. Thiel, S. Tomerius (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2008/2009, Berlin: Verlag Wissenschaft und Forschung, S. 17-40.
- T. Dwyer (2014): Taxation: the lost history. *American Journal of Economics and Sociology, Annual Supplement* 73, S. 664-988.
- D. M. Geltner, N. G. Miller, J. Clayton, P. Eichholtz (2007): *Commercial Real Estate*. Thomson South Western: Mason, Ohio, USA.
- Hans Böckler Stiftung (o.J.): Nominale mittlere Nettoeinkommen (in Euro) privater Haushalte in Deutschland, 2005-2016. Online: https://www.boeckler.de/wsi_50933.htm
- R. Henger (2018): Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht, Expertengutachten im Auftrag des Umweltbundesamts, Texte 25 (Forschungskennzahl 3715 75 102 0).
- U. Kriese, H. Wilke (2017): Die Grundsteuer zur Bodenwertsteuer machen. Zum Verhältnis und Zusammenspiel mit der kommunalen Planung und ihren Instrumenten. *PlanerIn*, Nr. 4, S. 22-24.
- K. Knoll, M. Schularick, T. Steger (2017): No Price like Home: Global House Prices, 1870-2012. *American Economic Review* 107, No. 2, S. 331-53.
- H. Lebuhn, A. Holm, S. Junker, K. Neitzel (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“, September. Online: https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf
- J. Lechner (2006): Der Planungswertausgleich – theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung. In: *Kurswechsel* 3, S. 38-49.
- D. Löhrr, S. Fu, L. Zhou (2014): The Qingdao Land Regime – Lessons Learned. *Journal of Translation from Foreign Literature of Economics (JTLE)*, Special Issue on Land Taxation, January. Online: <http://se.xmu.edu.cn/jzyc/UploadFiles/201437183177055475115776.pdf>
- D. Löhrr (2017): Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse. *Wirtschaftsdienst* 11, S. 809-816.
- D. Löhrr (2018): Die Bodenwertsteuer – von Mythen und Fabelwesen. In: *Economy4Mankind*. Online: <https://www.economy4mankind.org/de/bodenwertsteuer-professor-dirk-loehrr-mythen-und-fabelwesen/>
- A. Marshall (1890/1920): *Principles of Economics*, 8. Aufl., Macmillan and Co.: London (UK).
- OECD (2017): *Taxing Wages – Germany*. Online: <https://www.oecd.org/germany/taxing-wages-germany.pdf>
- J. P. Proudhon (1896/1971): *Was ist das Eigentum?* Erste Denkschrift. Graz/Österreich.
- D. Ricardo (1817/2004): *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Liberty Fund: Allison Pointe Trail, USA.
- S. Smith (2012): *OECD to Northern Europe: Raise your Property Taxes!* Aus: *The Foundation for the Sustainability in Economics*, 16.2. Online: <http://www.feasta.org/2012/04/25/unexpected-support-for-land-value-taxes-from-oecd/>
- Statistisches Bundesamt (2016): *Von Eigentümern bewohnte Wohnungen – (Eigentümerquote) 2014*. Online: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKons/umLebensbedingungen/Wohnen/Wohnen.html>
- Statistisches Bundesamt (2017): *Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999-2016*, Wiesbaden.
- G. Spars (2000): *Berücksichtigung öffentlicher Planungs- und Infrastrukturleistungen auf dem Markt für Bodenverfügungsrechte*. Theoretische und finanzpolitische Implikationen und Abgabelösungen. Peter Lang: Frankfurt a.M./New York.
- J. E. Stiglitz (2015): *Piketty gets income inequality wrong*. *Salon*, 1.3. Online: https://www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner/
- J. Tinbergen (1952): *On the Theory of Economic Policy*. North Holland: Amsterdam, NL.
- W. Vickrey (1948): *Some Objections to Marginal-Cost Pricing*. *The Journal of Political Economy*, 56, 218-238.
- W. Vickrey (1999): *Simplification, progression, and a level playing field*. In: K.C. Wenzer (Hrsg.): *Land-value taxation: The equitable and efficient source of public finance*. M.E. Sharpe: Amonk, NY, USA.
- *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* (2017): *Einzelfragen zur Grundsteuer C. WD 4 - 3000 - 022/17*, Berlin.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der Vereinfachung wird vorliegend auf die Interpretation von Grund und Boden als Realoption verzichtet. Zu dieser Sichtweise s. Geltner et al. (2007).
- 2 Den Umstand, dass Bodenrenten auch in die Produktpreise eingehen, wollen wir mangels Raum im vorliegenden Beitrag nicht weiter diskutieren.
- 3 Sozialabgaben haben bei den unteren Einkommensgruppen sogar regressive Wirkungen. Zudem beteiligen sich hieran weder Kapital- noch Bodeneinkünfte.
- 4 Dieses Verständnis von Allokationsneutralität ist normativ (genau wie das herkömmliche, den Faktor Boden einbeziehende), zumal der Faktor „Boden“ (bzw. die Bodenrente) – als „geborenes Gemeingut“ – bewusst aus den Anlageklassen herausgenommen wird.
- 5 Die Formel stellt eine Näherung dar; s. Anm. 1.