

TSINGTAU

Maßstab 1:2000

Aufgenommen und bearbeitet
durch das Landamt.

Jungen-Roode

Kleiner Hafen



Bodenwertsteuer: Das Mittel der Wahl

DIRK LÖHR | BIRKENFELD

Im Herbst 2016 hatten die Finanzminister der Länder ein Modell für die Reform der Grundsteuer auf den Weg gebracht, nachdem der Bundesfinanzhof die alten Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer verworfen hatte. In der neuen Legislaturperiode muss jetzt das nach Widerstand aus Bayern und Hamburg ausgesetzte Gesetzesvorhaben wieder angestoßen werden. Als Alternative zur geplanten Gesetzesänderung wird in diesem Beitrag das Modell einer rein bodenbezogenen Grundsteuer vorgestellt.



NEUREGELUNG NOTWENDIG - PROBLEM ZEIT

Abgesehen von der Bundesregierung hat kaum mehr jemand Zweifel daran, dass die gegenwärtige, auf den Einheitswerten von 1964 (West) und 1935 (Ost) beruhende Grundsteuer B verfassungswidrig ist. In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 16. Januar 2018 kämpften die Vertreter der Bundesregierung zwar wie die Löwen; das Ziel war jedoch deutlich: Das Bundesverfassungsgericht sollte bei seiner zu erwartenden Entscheidung gegen die derzeitige Steuer zu möglichst langen Übergangsfristen bewegt werden. Offenbar setzt die Bundesregierung immer noch auf das Kostenwertmodell als Nachfolgemodell, das im Herbst 2016 vom Bundesrat in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurde, aber zwischenzeitlich der Diskontinuität zum Opfer fiel. Gegen das Kostenwertmodell sprechen jedoch nicht nur verfassungsrechtliche Zweifel (s. Brauer in diesem Heft) und die Tatsache, dass die Front der Befürworter bröckelt: Mittlerweise hat sich neben Nordrhein-Westfalen auch Niedersachsen (das zusammen mit Hessen das Modell in den Bundesrat einbrachte) auf die Seite seiner Gegner geschlagen (Ramthun 2018).

Das wichtigste Argument gegen das Kostenwertmodell ist wohl der zeitliche Druck: Wenn das Bundesverfassungsgericht gegen die gegenwärtige, auf Einheitswerten basierende Grundsteuer entscheidet, bedeutet dies einen verfassungswidrigen Zustand seit dem Jahr 2009. Dieser Zustand müsste jedoch zur Implementation des Kostenwertmodells für weitere zehn Jahre aufrechterhalten werden; erst dann könnte man auf die Einheitswerte verzichten und die Steuer auf Basis der Kostenwerte erheben. Das verlangt aber von den Verfassungsrichtern, einen fast 20 Jahre währenden verfassungswidrigen Zustand zu dulden, wie ein Beschwerdeführer zu Recht einwandte. Das Bundesverfassungsgericht gewährte in der Vergangenheit eher Übergangsfristen von zwei bis drei Jahren. Selbst bei einer geringfügigen Überschreitung dieser Zeitspanne ist die Wahrscheinlichkeit nicht gering, dass die Grundsteuer zwischenzeitig ausgesetzt wird und eine der wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen wegfällt.

Der Hamburger Finanzsenator Tschentscher stellte in der Verhandlung das wertunabhängige Südmodell als einzige Alternative dar. Dieses beruht lediglich auf der Fläche von Grundstück und aufstehendem Gebäude als Bemessungsgrundlage. Der Implementationsaufwand ist hier jedoch auch nicht signifikant geringer als beim Kostenwertmodell. Hinzu kommt, dass eine Immobilie mitten in München dieselbe Bemessungsgrundlage ergibt wie eine in einem Dorf in Mecklenburg-Vorpommern, wenn nur die Fläche dieselbe ist. Der Allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) könnte nicht stärker verletzt werden.

Das von Brauer in diesem Heft favorisierte automatisierte Verkehrswertmodell bietet jedoch auch keine Lösung. Der Implementationsaufwand dürfte hier nämlich am höchsten von allen konkurrierenden Modellen sein. Allein der Aufwand für die erstmalige Bewertung dürfte ca. zwei Milliarden Euro betragen und einen entsprechend langen Zeitraum in Anspruch nehmen (Senatorin der Finanzen Bremen o. J., S. 58). Zudem bestehen auch hier rechtliche Zweifel: Es dürfte interessant sein nachzuvollziehen, ob und wie Besonderheiten wie versetzte Geschosse, gefangene Räume, teilausgebaute Dachgeschosse u. ä. in einen automatisierten Verkehrswert Eingang finden. Mehr als ein Viertel der von einer Gutachtergruppe automatisiert ermittelten Steuerwerte wichen mehr als 20 % vom Verkehrswert ab (Senatorin der Finanzen Bremen o. J., S. 49–52). Wenn der Steuerbescheid jedoch aufgrund von für den Steuerpflichtigen nicht mehr nachvollziehbaren Algorithmen erfolgt, werden in solchen Fällen de facto die auf die Nachvollziehbarkeit der Bemessungsgrundlage bezogenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten beschnitten.

BODENWERTSTEUER - EINFACH

Die Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!« (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 vereinheitlicht und auch in einigen Ländern finanziell besser unterlegt werden. Doch schon heute darf davon ausgegangen werden, dass die Bodenrichtwerte den Typisierungserfordernissen des Steuerrechts als einem Massenfallrecht 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 (deutsch: Tsingtau – China) eine Bodenwertsteuer innerhalb kürzester Zeit sehr erfolgreich eingeführt – und zwar ohne EDV-Unterstützung (Bohnsack 2000, Löhrt et al. 2014), s. Bodenrichtwertkarte Tsingtau (*Abbildung*).

Zudem befinden sich ca. 900 der heutigen ca. 1.000 Gutachterausschüsse Deutschlands allein in Baden-Württemberg. Eine Zusammenlegung auf vernünftige Größen (wie etwa in Rhein-



Abbildung | Bodenrichtwertkarte Tsingtau des Kaiserlichen Landamts mit Grundsteuerwerten von 1914

land-Pfalz geschehen) würde sicherlich auch sehr wesentlich zur Lösung des EDV-Problems beitragen. Und schließlich: Sofern wirklich 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 (dauerhaft) im Kostenwertmodell vorgesehen ist. Anders als beim Kostenwertmodell geht es bei der Bodenwertsteuer aber nur um drei Daten, die jedem Eigentümer bekannt sind:

- Grundstücksfläche: Diese kennt jeder Eigentümer i. d. R. schon aus den Kaufverträgen;
- Grundstückswert: Die Bodenrichtwerte liegen in Deutschland flächendeckend vor. Aus den BORIS-Systemen sind sie in den meisten Ländern online schon heute für jedermann ablesbar. Ansonsten stellt der örtliche Gutachterausschuss die Bodenrichtwertkarte eben online.
- Steuernummer, Name des Steuerpflichtigen, Adresse des Grundstücks.

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

Der Eigentümer müsste keine Gebäudeflächen berechnen (lassen), die Finanzverwaltung müsste diese nicht vor Ort kontrollieren. Das betreffende Online-Formular und dessen Verknüpfung wäre 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.

BODENWERTSTEUER – EFFIZIENT

Die Bodenwertsteuer ist eine alte Idee. Sie wurde 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. Clemens Fuest von Münchner ifo-Institut befürwortet sie genauso wie Gustav Horn vom gewerkschaftsnahen IMK. Warum wohl?

An dieser Stelle muss zunächst mit einem großen Missverständnis aufgeräumt werden: Die Bodenwertsteuer ist keine Lenkungssteuer; sie verfolgt einen Fiskalzweck. Es handelt sich um eine absolut neutrale Steuer, die – anders als eine »verbundene«, also das Gebäude einbeziehende Steuer – das Verhalten der Akteure nicht verändert. 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 Grundsteuer, egal nach welchem Modell, ist eine verzerrende Steuer. Dies gilt für das Südmodell und das Kostenwert ebenso wie für das Verkehrswertmodell. Der Wirtschaftsnobelpreisträger William Vickrey urteilte über die verbundene Grundsteuer, 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 in-

effizient zu nutzen. Sie belastet grundsätzlich Renovierungen, Modernisierungen und Nachverdichtungen. Das Kostenwertmodell verhält sich dabei wegen seiner nach Altersklassen sehr grob pauschalisierten Herstellungskosten und der Außerachtlassung von Marktanpassungsfaktoren bei Neubauten besonders belastend (Löhr 2016, S. 2076–2077). 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 Bodenerwerbssteuer 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 (siehe Tabelle 1). Dabei erschwert die Bodenerwerbssteuer insbesondere die Grundstücksspekulation: Mehr als 80 % der Immobilienpreissteigerungen werden im weltweiten 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 auch hierzulande die Bodenpreisdynamik v. a. in den Ballungsräumen erheblich zugenommen. Auch die Unterschiede zwischen den Immobilienpreisen in der raumwirtschaftlichen Peripherie (Mecklenburg-Vorpommern) und den raumwirtschaftlichen Zentren (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 Lagewerten und damit den Bodenpreisen begründet. Die Lagewerte/Bodenpreise wiederum ergeben sich v. a. aus den abdiskontierten und privatisierten Bodenerträgen. Die Bodenerwerbssteuer leitet nun einen wesentlich höheren Anteil dieser Erträge in die öffentliche Hand um als eine verbundene Steuer. Aus diesem Grunde wirkt sie sich unmittelbar auch in höherem Maße dämpfend auf die Entwicklung der Bodenpreise aus. Schon bei einer aufkommensneutralen Umstellung der heutigen Grundsteuer würden nach eigenen Berechnungen zwischen 10 und 20 % der Bodenerträge auf diese Weise abgeschöpft. Auch in der deutschen Kolonie Qingdao wurde die Land- und Steuerordnung gerade deswegen – erfolgreich – eingeführt, um spekulativen Exzessen vorzubeugen, wie man sie

aus den englischen und französischen Kolonien kannte (Löhr et al. 2014, Bohnsack 2000). Der von beiden chinesischen Staaten verehrte Gründer des modernen China, Sun Yat-sen, war von der Land- und Steuerordnung so begeistert, dass er sie in ganz China einführen wollte; dies ließ sich aber wegen seines frühen Todes und des einsetzenden Bürgerkriegs nicht verwirklichen.

BODENWERTSTEUER – GERECHT

Wer profitiert eigentlich am meisten von den Bodenwerten? Die offizielle Statistik, die in diesem Punkt sehr untertreiben dürfte, sagt aus, dass 86 % der Bodenwerte auf Siedlungsflächen entfallen (Statistisches Bundesamt 2017, eigene Berechnungen). Dabei konzentrieren sie sich auf die Großstädte. Hier liegt der wahre Großgrundbesitz unserer Tage, wenn man sich am Wert orientiert.

Und hier sind gerade im Zuge der Niedrigzinsphase der letzten Jahre zunehmend soziale Ungleichgewichte deutlich geworden. Die Bodenerträge stellen volkswirtschaftlich gesehen ein Residuum dar, das sich ergibt, nachdem aus dem Volkseinkommen die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bezahlt wurden. Von 1990 bis 2016 ist die Lohnquote leicht gefallen. Im Zuge der Niedrigzinsphase hat auch das Kapital massiv verloren. Der Gewinner ist der Faktor Boden, was sich in stark steigenden Mieten und Bodenpreisen in den Agglomerationen zeigt. Mittlerweile dürften die (um Risikoprämien bereinigten) Bodenerträge ca. 150 Milliarden Euro p. a. betragen und die (risikobereinigten) Zinseinkünfte an Bedeutung überholt haben (nach eigenen Berechnungen; die amtliche Statistik schweigt sich über diese Zahlen aus).

Das Vermögen in Deutschland ist – auch im internationalen Maßstab – mit einem Gini-Koeffizienten von 0,76 äußerst ungleich verteilt (Bundesbank 2016, S. 62 und S. 65; ein Gini-Koeffizient von Null würde absolute Gleichverteilung bedeuten, bei einem Gini-Koeffizienten von 1 würde eine Person alles besitzen). Der überaus größte Teil des Vermögens wird von den 10 % reichsten Haushalte gebildet, die 60 % des gesamten Nettovermögens ihr Eigen nennen (Bundesbank 2016, S. 62). Innerhalb des Vermögens dieser reichsten 10 % stellen Immobilien den weitaus größten Anteil dar. Nun darf davon ausgegangen werden, dass gerade die reichsten 10 % nicht in die schlechtesten, sondern die besten Standorte investiert haben. Die amtliche Statistik liefert hierzu wiederum keine Aussagen. Das gezeichnete Bild weist dennoch darauf hin, dass hinsichtlich der Ungleichgewichte der Vermögensverteilung in den letzten Jahren der Boden eine große Rolle gespielt hat (Stiglitz 2015).



Doch wer »macht« eigentlich die Bodenerträge, von denen offensichtlich ganz besonders die Reichsten in unserem Lande profitieren? Kein Bodeneigentümer hat den Wert seines Standortes selber geschaffen. Schon der große Ökonom Alfred Marshall (1947) stellte heraus, dass die Bodenerträge das Resultat von externen Effekten sind, insbesondere von öffentlichen (Vor-) Leistungen (lediglich die einen Bruchteil der Infrastrukturkosten ausmachenden Beiträge zur inneren Erschließung der Grundstücke werden von den Grundstückseigentümern selbst getragen). Dabei profitiert der Eigentümer eines mit einer Villa bebauten Grundstücks im Übrigen genauso von den öffentlichen (Vor-) Leistungen wie der eines – aus welchen Motiven auch immer – unbebaut vorgehaltenen Grundstücks. Die stärkere tatsächliche Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen durch die Bebauung sollte daher durch (grenzkostenorientierte) Nutzungsgebühren eingefangen werden, nicht durch die Grundsteuer (bei dieser geht es um die Finanzierung von Bereitstellungsleistungen).

Und wer finanziert die öffentlichen Leistungen zur Inwertsetzung der Standorte? Zumal das Kapital leicht flüchten kann, tragen de facto den allergrößten Teil der Finanzierungslast die Verbraucher (v. a. Umsatz- und Verbrauchssteuern) sowie die mit ihnen größtenteils deckungsgleichen Arbeitnehmer (Lohnsteuer und Sozialabgaben) – ein Teil dieser Steuern fließt auch den Kommunen zu. Auch die mit der Umlage der heutigen Grundsteuer belasteten Mieter sind hier zu nennen, die hierzulande mehr als 50 % der Haushalte ausmachen (Statista 2018). Die Inwertsetzung der Standorte wird also von einer großen, schlecht organisierten und interessenmäßig heterogenen Gruppe geleistet. Die aus der Inwertsetzung resultierenden Bodenrenten werden sodann von einer kleinen, gut organisierten und hinsichtlich ihrer Interessen relativ homogenen Gruppe abgeschöpft, die beste Beziehungen zur Politik pflegt. Mit anderen Worten: Gemeinschaftlich geschaffene Leistungen (Bodenwert) werden größtenteils zugunsten einer kleinen Gruppe privatisiert, wohingegen privat geschaffene Werte in disperser Weise sozialisiert werden. Speziell Mieterhaushalte zahlen dabei v. a. in Großstädten doppelt: Einmal die Inwertsetzung der Standorte über ihre Steuern (inkl. der Grundsteuer), zum Zweiten die aufgrund der Inwertsetzung entsprechend erhöhten Mieten. Über die Dimension der damit einhergehenden Umverteilung existieren ein weiteres Mal keine offiziellen Statistiken.

Das Auseinanderfallen von Nutzen und Kosten erzeugt aber nicht nur soziale Schieflagen, sondern

auch Marktversagen. In Abwesenheit von Korrekturmechanismen ist dies beim auf Privateigentum basierenden Bodenmarkt von vornherein angelegt. 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 – eigentlich ein Grundprinzip in einer funktionierenden Marktwirtschaft. Gerechtigkeit und Effizienz müssen nicht im Widerspruch zu einander stehen.

Auch mit Blick auf die Gerechtigkeit gilt der berühmte Spruch von Altkanzler Helmut Kohl: Entscheidend ist, was am Ende herauskommt. Dies zeigen am besten die Zahllastverschiebungsrechnungen, die nachfolgend anhand einer aufkommensneutralen Umstellung der Grundsteuer für die Großstadt Mainz (ca. 210.000 Einwohner, Bodenrichtwertniveau: 267 Euro) und die

ZAHLLASTANALYSE

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

Tabelle | Zahllastverschiebungen bei aufkommensneutraler Umstellung der Grundsteuer

kleine Hunsrückgemeinde Birkenfeld (ca. 6.900 Einwohner, Bodenrichtwertniveau: 55 Euro) illustriert sind: *s. Tabelle* (Auszug aus Löhr 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 über 330.000 Euro (was mehr als das Fünffache des Median-Vermögens in Deutschland entspricht), wovon mehr als 60 % auf den Boden entfallen (Löhr 2018). EFHs stellen jedoch lediglich 16 % 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 EFHs ca. 46 % der Wohneinheiten aus) bliebe die Belastung für ein Einfamilienhaus (durchschnittlicher Bodenwertanteil ca. 30 %) bei einer Bodenwertsteuer nahezu unverändert.

In der o. a. Statistik sind die Anteile der unbebauten Grundstücke (UG) konservativ geschätzt. Diese würden 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, wie sie die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD vorsieht, wäre überflüssig.

Mehrfamilienhausgrundstücke (MFH), bei denen sich der Mietwohnungsmarkt und der Markt für Kleineigentümer konzentriert, machen in Mainz mit 72 % den bedeutendsten Anteil an allen Wohnformen aus. Sie 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.

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

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 (Kriese 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 Kinderspielflächen entstehen und wo Hochhäuser oder wo und wieviel Freiräume, Gärten und Grünflächen liegen und wie diese verteilt sind. Sie muss auch über die erstrebenswerte Durchmischung verschiedener Nutzungsarten befinden. Heutzutage ist die Planung ein stumpfes Schwert; die privaten Eigentümer müssen sie erst »zulassen« (Dransfeld 2008). 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. Länder wie China zeigen deutlich, was passiert, wenn die Stadtentwicklung durch private Renditeinteressen gesteuert wird: Der öffentliche Raum (damit auch Grünanlagen und Kinderspielflächen) verschwindet, und die Wohneinheiten pferchen sich an- und übereinander wie Hühnerlegebatterien. Gleichzeitig verdienen sich Landentwickler eine goldene Nase mit privatisierten Bodenerträgen und Bodenwertzuwächsen. 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. Wenn – um ein Beispiel aus einem anderen Erfahrungsbereich zu nehmen – sich ein Bauer von vornherein sicher sein kann, dass ihm nach Umplanung seines Ackers in Bauland die dann höheren Erträge zu einem erheblichen Teil wieder entzogen werden, so sinkt sein Interesse, auf diese Entscheidung im Gemeinderat z. B. über seine »Amigos« politischen Einfluss zu nehmen. Der

Zusammenhang zwischen Planungsneutralität und Entkapitalisierung des Bodens war schon vor hundert Jahren in der damaligen Bodenreformbewegung ein Thema.

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. Wichtig ist jedoch, dass sie solche und andere Maßnahmen und Instrumente eher unterstützt und nicht konterkariert, wie dies bei verbundenen Grundsteuervarianten der Fall ist.

SCHLUSS -

DIE STEUER DER ZUKUNFT


Es ist hoffentlich deutlich geworden, dass die Bodenwertsteuer viele Vorteile hat – sie ist eine vollkommen neutrale Fiskalsteuer, die aber in vielfacher Hinsicht einen erheblichen Kollateralnutzen mit sich bringt, wenn man andere Steuern durch sie ersetzt. Bei der gegenwärtigen Grundsteuerreform geht es dabei nur um die derzeitige, auf Einheitswerten basierende 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 Milliarden Euro Aufkommen bei der Grundsteuer ja schon fast um eine »Bagatelsteuer« handle, um die man nicht so viel Aufhebungs 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 einer der absoluten Spitzenreiter (OECD 2017). Ganz anders beispielsweise wichtige asiatische Tigerstaaten (v. a. Singapur und Hong Kong), die Ar-

beit 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.

Die Potenziale einer solchen, auf höhere Äquivalenz gerichteten Politik kommt am besten durch die Goldene Regel der Kommunalfinanzen (Henry George-Theorem) zum Ausdruck (u. a. Atkinson und Stiglitz 1979): Hiernach ist es unter bestimmten Umständen möglich, die gesamten fixen Kosten der kommunalen Leistungen gänzlich aus den Bodenerträgen zu finanzieren – ganz ohne die herkömmliche, weitgehend schädliche Besteuerung.

So wird Deutschland 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 % des gesamten Steueraufkommens ausmachen, sind dies z. B. in den USA 12 %. Die jüngste Steuerreform in den USA verschärft die Situation.

Daher ist die Sorge um ein zeitgemäßes Grundsteuersystem durchaus 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 Politik 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.
- H. Blöchliger (2015): *Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved economics*. *Department Working Papers No. 1205*, 22.4. OECD. Online: [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)
- G. Bohnsack (2000): *Vor 100 Jahren: Landordnung von KIAUTSCHOU (Tsingtau)*. AVN 1/2000, S. 9-18. Online: <https://gispoint.de/artikelarchiv/avn/2000/avn-ausgabe-12000/1900-vor-100-jahrenlandordnung-von-kiutschou-tsingtau.html>
- Deutsche Bundesbank (2016): *Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014*. *Monatsbericht März 2016*, S. 61-86.
- E. Dransfeld (2010): *Erbbaurecht und Stadtplanung - Welche Vorteile bietet kommunales Erbbaurecht aus stadtplanerischer Sicht?*, in: H. Dieterich, D. Löhr, 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.
- 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.
- 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.
- D. Löhr, S. Fu, L. Zhou (2014): *The Qingdao Land Regime – Lessons Learned*. *Journal of Translation from Foreign Literature of Economics (JTFLE)*, Special Issue on Land Taxation, January. Online: <http://se.xmu.edu.cn/jzyc/UploadFiles/201437183177055475115776.pdf>
- D. Löhr (2016): *Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich?* *Betriebsberater* 35, S. 2075–2080. Online: www.dirk-loehr.de/mediapool/120/1201139/data/L_hr-Titel-BB.pdf
- D. Löhr (2017): *Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahlstbezogenen Analyse*. *Wirtschaftsdienst* 11, S. 809–816.
- D. Löhr (2018): *Die Bodenwertsteuer – von Mythen und Fabelwesen*. In: *Economy4Mankind*. Online: www.economy4mankind.org/de/bodenwertsteuer-professor-dirk-loehr-mythen-und-fabelwesen/
- OECD (2017): *Taxing Wages – Germany*. Online: www.oecd.org/germany/taxing-wages-germany.pdf
- C. Ramthun (2018): *Niedersachsen und NRW wollen neu verhandeln*. In: *Wirtschaftswoche vom 29.1*. Online: www.wiwo.de/politik/deutschland/rueckschritt-bei-grundsteuerreform-niedersachsen-und-nrw-wollen-neu-verhandeln/20899118.html
- Senatorin der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (o. J.): *Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten – Machbarkeitsstudie* (Langfassung), Bremen. Online: www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/.../Machbarkeitsstudie_lang__22.pdf
- S. Smith (2012): *OECD to Northern Europe: Raise your Property Taxes! Aus: The Foundation for the Sustainability in Economics*, 16.2. Online: www.feasta.org/2012/04/25/unexpected-support-for-land-value-taxes-from-oecd/
- Statista (2018): *Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern 2016*. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/>
- Statistisches Bundesamt (2017): *Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999–2016*, Wiesbaden.
- J. E. Stiglitz (2015): *Piketty gets income inequality wrong*. *Salon*, 1.3. Online: www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner/
- J. Tinbergen (1952): *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam/NL: North Holland.
- W. Vickrey (1999): *Simplification, progression, and a level playing field*. In: K.C. Wenzer (Hrsg.): *Landvalue taxation: The equitable and efficient source of public finance*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.



Prof. Dr. habil. Dirk Löhr
Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik, Umwelt-Campus Birkenfeld der Hochschule Trier
d.loehr@umwelt-campus.de