



Fragen der Freiheit

Heft 230

Reform der Grundsteuer

Ich kann mich nicht sowohl über einen Besitz freuen, sagte er (Lothario, d. Red.), als über die Rechtmäßigkeit desselben.

Nun, beim Himmel! rief Werner, wird denn dieser unser Besitz nicht rechtmäßig genug?

Nicht ganz! versetzte Lothario.

Geben wir denn nicht unser bares Geld dafür?

Recht gut! sagte Lothario; auch werden Sie dasjenige, was ich zu erinnern habe, vielleicht für einen leeren Skrupel halten. Mir kommt kein Besitz ganz rechtmäßig, ganz rein vor, als der dem Staate seinen schuldigen Teil abträgt.

Wie? sagte Werner, so wollten Sie also lieber, daß unsere frei gekauften Güter steuerbar wären?

Ja, versetzte Lothario, bis auf einen gewissen Grad: denn durch diese Gleichheit mit allen übrigen Besitzungen entsteht ganz allein die Sicherheit des Besitzes. Was hat der Bauer in den neueren Zeiten, wo so viele Begriffe schwankend werden, für einen Hauptanlaß, den Besitz des Edelmanns für weniger gegründet anzusehen, als den seinigen? nur den, daß jener nicht belastet ist, und auf ihn lastet.

Wie wird es aber mit den Zinsen unseres Kapitals aussehen? versetzte Werner.

Um nichts schlimmer! sagte Lothario, wenn uns der Staat gegen eine billige regelmäßige Abgabe das Lehns-Hokuspokus erlassen, und uns mit unsern Gütern nach Belieben zu schalten erlauben wollte, daß wir sie nicht in so großen Massen zusammenhalten müßten, daß wir sie unter unsere Kinder gleicher verteilen könnten, um alle in eine lebhaft freie Tätigkeit zu versetzen, statt ihnen nur die beschränkten und beschränkenden Vorrechte zu hinterlassen, welche zu genießen wir immer die Geister unserer Vorfahren hervorrufen müssen.

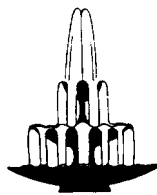
Goethe

FRAGEN DER FREIHEIT

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

Folge 230

September/Oktober 1994



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (07164) 35 73

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<i>Fritz Andres</i>	
Von der Grundsteuer zur Bodensteuer	3–12
<i>Johannes Jenetzky</i>	
Die Reform der Einheitsbewertung des Grundbesitzes und der Regelungen der Grundsteuer	13–30
<i>Raymond Halaczinsky</i>	
Die Einheitsbewertung und ihre Auswirkungen auf die Grundsteuer	31–41
<i>Expertenkommission Wohnungspolitik</i>	
Die Besteuerung des Grundvermögens	42–51
<i>Hugo Neise</i>	
Reform des sozialen Wohnungsbaus – Das Möglinger Modell	52–64
Die Mitwirkenden dieses Heftes	41

Von der Grundsteuer zur Bodensteuer

Fritz Andres

Die Idee der Bodenreform, wie sie in verschiedenen Varianten in Deutschland um die Jahrhundertwende und danach vertreten wurde, ist groß und einfach: Die Erde wird als Erbteil der gesamten Menschheit angesehen. Der Einzelne kann den Boden nutzen gegen ein laufendes Entgelt. Die Einnahmen, die die Allgemeinheit dadurch hat, verteilt sie gleichmäßig pro Kopf der (Welt-)Bevölkerung zurück. Für den, der nicht mehr und nicht weniger Boden als der Durchschnitt seiner Zeitgenossen in Anspruch nimmt, ist dann die Nutzung im Ergebnis kostenlos, weil das Nutzungsentgelt, das er bezahlt, dem Betrag entspricht, den er bei der Rückverteilung erhält. Das weitgesteckte Ziel der Bodenreformer, jedem Menschen einen gleichen wirtschaftlichen Anteil an der Erde und ihren Schätzen zu sichern, wäre damit erreicht.

Auf dem Weg dorthin sind viele, zum Teil kleine Schritte notwendig, die nur gehen kann, wer die politische Situation aufmerksam verfolgt, ohne das Ziel aus den Augen zu verlieren. Ein erster, manchem klein und vielleicht belanglos erscheinender Schritt, der aber unter der Optik des Zieles der Bodenreform von größter Bedeutung ist, kommt wahrscheinlich in diesem Jahr auf die politische Tagesordnung. Ihm ist dieses Heft gewidmet. Es handelt sich um die Umwandlung der heutigen Grundsteuer in eine reine Bodensteuer. Sie wird viele Befürworter finden, die die weitergehenden Ziele der Bodenreformer nicht teilen. Das muß man akzeptieren, denn es gibt gute Gründe, die diese Umwandlung auch unabhängig von jenen Zielsetzungen als sinnvoll erscheinen lassen.

I. Zur Situation der Grundsteuer

Die Grundsteuer wird ins Gerede kommen. Die allseits für's Frühjahr dieses Jahres erwartete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Einheitsbewertung des Grundbesitzes wird sie zwar nicht unmittelbar treffen, aber sie verliert ihre Bemessungsgrundlage, wenn die Einheitsbewertung, weil verfassungswidrig, aufgegeben wird. Dann werden sich die Politiker auch für diese Steuer etwas Neues einfallen lassen müssen, und sie erhalten dabei die Chance zu einem tollen Schachzug, nämlich aus der verkorksten, wirkungswidersprüchlichen Grundsteuer eine reine Bodensteuer zu machen, die allen Anforderungen ökonomischer und ökologischer Rationalität aufs komfortabelste entspricht.

II. Kritik der Grundsteuer

Was ist denn falsch an unserer Grundsteuer? Kurz gesagt: ihr Gegenstand und ihre Höhe! Ihr Gegenstand, weil sie neben dem Boden auch das Gebäude erfaßt, und ihre Höhe, weil sie so gering ist, daß sie weder nennenswerte Lenkungseffekte auslöst noch die Verteilungsungerechtigkeiten unserer Bodenordnung merklich korrigiert.

1. Zunächst zum Gegenstand der Steuer: Er ist nur rechtlich eine Einheit (Boden und Gebäude), in Wahrheit aber ein Zwitter, nämlich einerseits – der Boden – Naturgrundlage, Teil der Umwelt, und andererseits – das Gebäude – Ergebnis menschlicher Arbeit, Sachkapital. Der darin liegende Unterschied wird von der Nationalökonomie seit Jahrzehnten vernachlässigt. Er ist aber von größter Bedeutung. Das zeigt sich z.B. an den widersprüchlichen Wirkungen der Grundsteuer! Wir sagten, diese Steuer habe wegen ihrer geringen Höhe keine nennenswerte Lenkungsfunktion. Welche hätte sie denn, wenn sie höher wäre?

Sie würde, indem sie die Bodenhaltung verteuert, die Immobilien mobilisieren, vor allem ungenutzte, für Kinder und Enkel vorgehaltene und spekulativ gehortete Grundstücke ins Angebot bringen – zum Wohl der Nutzer und Investoren, die sich bisher durch Baulandmangel am Investieren gehindert sahen. Und sie würde, durch die Besteuerung der Gebäude, eben diesen Investoren die Lust an ihrem Tun gründlich verderben. Sie würde also, konjunkturpolitisch gesehen, Gas geben und bremsen zugleich - und sie tut das auch heute, nur eben sehr geringfügig.

Apropos Konjunktur: Wenn schon nicht alle Vermögensgegenstände, wie bei der Vermögenssteuer, besteuert werden, sondern nur ein Teil, dann doch bitte nicht die Investitionen, sondern das andere Ende der Skala, nämlich die Liquidität! Den Lesern dieser Zeitschrift ist die große Einsicht von Gesell, Keynes u.a. bewußt, daß die Vorliebe für Liquidität überwunden werden muß, wenn Dauerkonjunktur erreicht werden soll. Besteuerung der Geldhaltung gehört daher zu den Rezepten einsichtiger Währungs- und Konjunkturtheoretiker. Und da bestraft die Grundsteuer doch tatsächlich den, der genau das tut, was man im Interesse von Konjunktur und Beschäftigung von ihm erwartet, den, der nicht auf Liquidität sitzen bleibt, sondern den, der investiert, der Risiken eingeht, der Wohnungen und Arbeitsplätze schafft.

Genau besehen ist es noch schlimmer: Die Grundsteuer nimmt nämlich keine Rücksicht darauf, ob das Gebäude für den Eigentümer ein Vermögensgegenstand ist oder nicht, ob also mit eigenem oder fremdem Kapi-

tal gebaut wurde, denn Schulden können im Rahmen der Grundsteuer vom Einheitswert der Immobilie nicht abgezogen werden. Nicht eigentlich den Vermögensbesitzer trifft daher die Steuer, sondern den Unternehmer, richtiger: das unternehmerische Handeln, das Erstellen und Halten von Gebäuden, von Wohnungen und Arbeitsplätzen schlechthin.

So behindert die Grundsteuer die Nutzung der Grundstücke, die sie andererseits durch die Belastung des Bodens mobilisiert, d.h. in die Nutzung drängt. Eine Sozialordnung sollte aber Wert auf die innere Stimmigkeit ihres Instrumentariums legen. Einen Lenkungszwinger wie unsere Grundsteuer sollte sie nicht beibehalten.

2. Und nun zur Höhe: Die Grundsteuer hat nicht nur keine Lenkungsfunktion, weil ihre Vorderräder in verschiedene Richtungen stehen, sondern auch deshalb, weil niemand sie als ernsthafte Belastung empfindet. Man schaue sich nur einmal die eigentlich schreienden Ungerechtigkeiten der Einheitsbewertung an, die die folgende Tabelle zeigt. Sie schlagen voll auf die Grundsteuer durch.

Einheitswerte und Verkaufspreise

	Zahl der untersuch- ten Fälle	Anteil des Einheitswerts am Kaufpreis in v.H.		
		Min.	Max.	im Mittel*
unbebaute Grundstücke	669	1,4	95,3	10,3
Einfamilien- häuser	1 314	1,1	74,7	13,6
Zweifamilien- häuser	255	1,4	47,3	13,0
Mietwohn- grundstücke	233	2,6	141,3	13,7
Geschäfts- grundstücke	182	2,0	140,9	21,5
gemischt genutzte Grundstück	221	2,9	97,7	16,4

* geometrisches Mittel

Quelle: Schreiben des Bundesrechnungshofs v. 25.3.91 an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages.

Vergleicht man die Minimum- mit den Maximumwerten, so zahlen manche Steuerpflichtige für gleichwertige Grundstücke bis zum 100fachen mehr als andere.

Das mindeste, was wird geschehen müssen, ist eine Bereinigung dieser verfassungswidrigen Ungleichheiten. Sie kann in einem Zuge mit dem eigentlich anstehenden Schritt, der Heranführung der Einheits- an die Verkehrswerte, vollzogen werden. Hält man an der von den meisten Politikern bisher erhobenen Forderung fest, daß die Steuerreform aufkommensneutral zu sein habe, d.h. nicht zu Mehreinnahmen des Staates – oder jeder Kommune? – führen dürfe, so werden Lenkungswirkungen allerdings nur zu erwarten sein, wenn die höheren Wertansätze nicht durch die Verminderung der Steuer- und Hebesätze bzw. durch Erhöhung der Freibeträge kompensiert werden, sondern im wesentlichen durch eine Steuerbefreiung der Bauwerke. Dann wird es nämlich auch bei Aufkommensneutralität der Reform zu Belastungsverschiebungen zwischen den Grundstücken kommen, und zwar tendenziell von den bebauten zu den unbebauten Grundstücken und von den im Rahmen der baurechtlichen Zulässigkeit voll genutzten Grundstücken hin zu den weniger genutzten.

Ein Beispiel möge die Auswirkungen veranschaulichen: Das Gebiet einer Stadt bestehe aus 10.000 bebaubaren Grundstücken, von denen 9.000 bebaut, 1.000 also unbebaut sind. Bei den bebauten Grundstücken betrage die Wertrelation zwischen Bau und Boden im Durchschnitt 80:20. Die derzeitige Grundsteuer belaste Bau und Boden in eben diesem Verhältnis und betrage im Durchschnitt 800 DM für den Bau und 200 DM für den Boden, für bebaute Grundstücke daher insgesamt 1 000 DM, für unbebaute 200 DM.

Die Entlastung der Gebäude hätte dann ein Volumen von $9000 \times 800 = 7.200.000$ DM, die bei Aufkommensneutralität den 10.000 Grundstücken anzulasten wären. Deren Belastung steigt dann von 200 DM um 720 DM auf 920 DM. Für die bebaute Immobilie bedeutet dies im Ergebnis eine Entlastung von 80 DM oder 8 % der bisherigen Grundsteuer, für das unbebaute Grundstück eine Mehrbelastung von 720 DM oder 460 %.

Der Mobilisierungseffekt dürfte, wenn auch vorerst noch schwach, greifen und manchen Gemeinden die teure Ausweisung neuen Baulands ersparen, zudem ein Stück mehr Landschaft vor der Bebauung retten. Vor allem aber hätte die Steuer die richtige Struktur. Spätere Erhöhungen würden zu eindeutigen und sinnvollen Lenkungseffekten führen.

Andererseits sei an dieser Stelle auf die Gefahr einer Erhöhung der Grundsteuer in ihrer derzeitigen Struktur hingewiesen: Je spürbarer die Belastung durch die Steuer wird, desto mehr werden die Grundstücke in die Nutzung gedrängt und in dieser Nutzung, wie gezeigt, zugleich blockiert. Deshalb muß jeder Erhöhung der Grundsteuer eine Reform ihrer Struktur im Sinne einer Umwandlung in eine reine Bodensteuer vorausgehen.

III. Die Grundsteuer und das Äquivalenzprinzip

Nun mag man einwenden, daß mit der heutigen Grundsteuer Lenkungswirkungen gar nicht bezweckt werden. Tatsächlich wird die Grundsteuer auch allgemein nicht mit derartigen Effekten, sondern mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, das besagt, daß die Steuer den Ausgleich der Grundstückseigentümer für die Investitionen darstellt, die die Gemeinde in Form von Verkehrswegen und sonstiger physischer und sozialer Infrastruktur zu Gunsten – ja, wessen? – bereitstellt. Sicherlich doch, so meint man, nicht zu Gunsten der Grundstücke, denn die allein bedürfen der Infrastruktur nicht. Erst die genutzten, also die bebauten Grundstücke benötigen sie. Das hat schon zu dem vom Äquivalenzgedanken her naheliegenden Vorschlag einer reinen Gebäudesteuer geführt. Zieht man allerdings Lenkungseffekte in Betracht, so wären die Auswirkungen fatal. Der Boden würde noch immobilierter und das Investieren noch mehr behindert als heute. Es würde nur noch gebremst und nicht mehr, wie bisher, noch gleichzeitig Gas gegeben. – So ganz konsequent wäre außerdem auch eine reine Gebäudesteuer vom Äquivalenzgedanken her noch nicht. Denn entscheidend ist nicht der Bau, auch er bedarf keiner Infrastruktur, sondern erst die Menschen, die in ihm wohnen und arbeiten. Also eine Einwohner-, eine Arbeitersteuer?, als Kopfsteuer („poll tax“) in England heiß umstritten! – Aber auch die Personenzahl sagt letztlich noch nichts über Häufigkeit und Intensität der von ihr ausgehenden Nutzung kommunaler Investitionen. So scheint schließlich konsequenterweise als Äquivalent der Nutzung nur das Entgelt für die tatsächliche Nutzung übrig zu bleiben.

Dem steht jedoch die Tatsache gegenüber, die vermutlich auch Ausgangspunkt für die Einführung der Grundsteuer gewesen ist, daß kommunale Investitionen die Bodenpreise auch dann schon in die Höhe treiben, wenn auf dem Grundstück noch gar nicht gebaut, der Bau noch nicht bewohnt und die Infrastruktur von den Bewohnern noch nicht genutzt wird.

Man muß also offensichtlich deutlich unterscheiden zwischen der potentiellen und der tatsächlichen Nutzung der Infrastruktur, zwischen deren Be-

reitstellung durch die Kommune und der Nutzung durch die Bürger, zwischen dem Angebot an kommunalen Einrichtungen und dessen Annahme. Schon das Angebot steigert die Bodenpreise. Aber es steigert nur die Preise der Grundstücke, nicht die der Gebäude, wie die Wertsteigerung unbebauter im Vergleich zu der bebauter Grundstücke zeigt. Der Wert bebauter Grundstücke steigt nicht mehr als der Wert des Bodens, auf dem die Bauten stehen. Der Wert der Bauten wird, wie ja übrigens auch die Höhe der Baukosten, von den kommunalen Investitionen nicht beeinflusst. Das ist auch nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, worauf die Wertsteigerungen zurückzuführen sind: auf die Lage des Grundstücks, seine Nähe zu den kommunalen Einrichtungen, deren Nutzbarkeit für die Nutzer des Grundstücks usw., d.h. auf grundstücks- und nicht auf gebäudebezogene Merkmale.

Die andere Möglichkeit der Kommune, nicht aus den allgemeinen Steuern, sondern auf dem Wege des Äquivalents Mittel für ihre Investitionen zu erhalten, besteht, wie bereits erwähnt, in der Erhebung von Nutzungsentgelten, die bis zur Kostendeckung gehen können¹⁾. Beide Wege können zum Ziel führen, die Kosten der kommunalen Investitionen wieder hereinzuholen. Beide Wege sind jedoch nicht unabhängig voneinander. Gehen wir von den Extremen aus: Sind die Nutzungsentgelte sehr hoch, wird die Bereitstellung der Infrastruktur nur geringe Auswirkungen auf die Grundstücksnachfrage haben. Die Stadt gilt als „teueres Pflaster“. Sehr niedrige Nutzungsentgelte oder gar die generell unentgeltliche Nutzungsmöglichkeit werden die Stadt dagegen zunächst besonders attraktiv machen und die Grundstückspreise und damit ihre Grundsteuereinnahmen in die Höhe treiben. Sicher wäre eine Finanzierung nur über die Bodensteuer in den meisten Fällen nicht sinnvoll, weil sie keine Begrenzung der Nachfrage bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen bewirkt. Andererseits wäre eine Umlegung aller Kosten auf die Nutzungsentgelte zumindest in den Fällen nicht ausreichend, in denen trotzdem Bodenwertsteigerungen stattfinden, weil die positiven externen Effekte der kommunalen Einrichtungen über den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung liegen.

1) Im Rahmen einer solchen alternativen Zuordnung gehören Anliegerbeiträge zu den Äquivalenten für potentielle Nutzung. Die mit ihnen abgedeckten Investitionen steigern den Bodenwert und könnten daher auch im Wege der Bodenbesteuerung finanziert werden. Die Grundstücke würden dann nach dem Maßstab ihrer Begünstigung herangezogen, während darüberhinausgehende Kosten – zu Recht – aus anderen oder den allgemeinen Steuermitteln zu bestreiten wären. – Im übrigen mag es im Rahmen des Äquivalenzgedankens sinnvolle Zwischenformen der Finanzierung geben, insbesondere auf der Seite der tatsächlichen Nutzung durch Lockerung der Koppelung von Nutzung und Entgelt, z.B. durch Monats- und Jahreskarten oder sonstige Pauschalierungen, wie sie sich auch im kommerziellen Bereich entwickelt haben. Für den hier interessierenden Zusammenhang ändert dies alles jedoch nichts an der Feststellung, daß Häuser und ihre Werte im Rahmen einer Äquivalenzbetrachtung für öffentliche Investitionen keinen Platz haben.

Die damit angeschnittenen Fragen sollen hier nicht weiter vertieft werden. Wichtig war lediglich, festzustellen, daß vom Äquivalenzgedanken her nur eine Besteuerung des Bodens auf der einen und die Erhebung von Nutzungsentgelten auf der anderen Seite, keinesfalls aber eine Besteuerung der Gebäude in Betracht kommt.

Noch aus einem anderen Gesichtspunkt ist es vom Äquivalenzgedanken her wenig sinnvoll, die Gebäude mitzubesteuern, denn die Gebäudebesteuerung bedeutet für die Gemeinde, daß sie einen wesentlichen Teil des Äquivalents für ihre Investitionen erst erhält, wenn die Gebäude erstellt werden. Hierauf hat sie aber so gut wie keinen Einfluß. Kommunale Infrastruktur ist daher häufig eine Fehlinvestition zumindest im Sinne schlechten Timings - und das oft über Jahrzehnte! Der Markt dagegen wartet den Bau nicht ab. Er bewertet die Grundstücke höher, sobald die kommunalen Investitionen getätigt, ja oft schon, sobald sie nur verbindlich angekündigt sind. Holt sich die Gemeinde durch eine reine Bodensteuer sofort das Äquivalent für ihre Investitionen, so vermeidet sie nicht nur die „Finanzierungslücke“, die entsteht, wenn sie für einen Teil ihres Äquivalents die Errichtung des Bauwerks abwarten muß, sondern sie übt durch die Steuer auch einen gewissen Druck auf die Eigentümer aus, ihre Grundstücke im Rahmen der Planung baulich zu nutzen, um die Bodensteuer zahlen zu können, und bewirkt dadurch mittelbar, daß ihre kommunale Infrastruktur auch genutzt, ihre Angebote angenommen werden, womit ihr über die Nutzungsentgelte weitere Mittel zufließen.

Als Resümee ist festzuhalten: Kommunale Investitionen schlagen sich nur im Boden- und nicht im Gebäudewert nieder. Der Äquivalenzgedanke rechtfertigt daher nur eine Besteuerung des Bodens einerseits und die Erhebung von Nutzungsentgelten andererseits. Boden und Gebäude als Bemessungsgrundlage der Besteuerung, wie es die heutige Grundsteuer vorsieht, ist mithin nicht nur unter Lenkungsgesichtspunkten, sondern auch vom Äquivalenzgedanken her falsch. Aus beiden Aspekten heraus ist eine Umwandlung der Grundsteuer in eine reine Bodensteuer geradezu geboten.

IV. Ziele der Bodensteuer

1. Die Ziele, die bereits durch eine aufkommensneutrale Umgestaltung der Grundsteuer in eine reine Bodensteuer erreicht werden, sollen hier nicht weiter dargestellt werden. Sie sind in diesem Heft z.T. im Beitrag von Halaczinsky auf Seite 39 als Auffassung des Seminars referiert und teils im Gutachten der Expertenkommission zur Wohnungspolitik (siehe Seite 43 bis 46 dieses Heftes) ausgeführt.

2. Auch die Konsequenzen, die eine Bodensteuer hat, wenn sie bis zur vollen Höhe der Bodenrente angehoben und pro Kopf der Bevölkerung zurückverteilt wird, können im Rahmen dieses Beitrags nicht dargestellt werden. Um aber die Bedeutung und die Vielfalt der Auswirkungen doch wenigstens anzudeuten, sei stichwortartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt, welche Gebiete und Problemkomplexe berührt werden: Effizienz und ökologische Beschränkung der Bodennutzung, Verteilungsgerechtigkeit bezüglich der Nutzung von Boden und Bodenschätzen, Verhinderung von Hortung und Spekulation, Herauslösung des Bodens aus dem Kapitalmarkt, Bereinigung des Verhältnisses von Bodenordnung und Stadtplanung (Planungsneutralität der Bodenordnung), Ausgleich der Interessen im föderalistischen Staatsaufbau und zwischen den Staaten, internationale Friedensordnung usw., alles Aspekte, die letztlich Bestandteile der zu Beginn dieses Beitrags erwähnten Zielvorstellung der Bodenreformer waren²⁾.

V. Schritte auf dem Wege von der Grundsteuer zur reinen Bodensteuer

Was für den räumlichen Aspekt politischer Wirksamkeit mit dem Motto: „global denken, lokal handeln“ zum Ausdruck gebracht wird, bedeutet für den zeitlichen Aspekt die Anknüpfung an die jeweilige politische Situation und das Gehen von häufig nur kleinen, aber in der Demokratie mehrheitsfähigen Schritten einerseits und der beständige, klare Blick auf das Ziel andererseits. Dabei ergeben sich Inhalt, Struktur und Bedeutung der Schritte aus ihrer Gerichtetheit auf das Ziel. In diesem Sinne sei abschließend aufgeführt, welche Schritte auf dem Weg zu einer vollständigen steuerlichen Erfassung der Bodenrente erforderlich sein werden:

²⁾ Ein wesentlicher Effekt der steuerlichen Abschöpfung der Bodenrente besteht darin, daß die Bodenpreise sinken und – wenn die Steuer die volle Bodenrente erfaßt – auf Null fallen. Bodenordnung und Kapitalmarkt sind dann getrennt, der Boden ist kein Kapitalgut mehr. Das Bodeneigentum verliert damit seinen Vermögenswert, es wird zu einem reinen Nutzungsrecht am Boden „degradiert“, dem Erbbaurechte ähnlich, das ebenfalls ein reines Nutzungsrecht ohne Vermögenswert ist, wenn der Erbbauszins die volle Bodenrente erfaßt. Die Auswirkungen einer auf Bodeneigentum beruhenden Bodenordnung, bei der die Bodenrente auf dem Steuerwege zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft wird, und einer auf Erbbaurechten aufgebauten Bodenordnung, bei der der Erbbauszins die Bodenrente in die Hand der Allgemeinheit bringt, sind deshalb auch durchaus vergleichbar, ja weitgehend übereinstimmend. Wegen der näheren Darstellung der Auswirkungen der Bodensteuer kann daher auf die in dieser Schriftenreihe bereits erschienen Beiträge zur Bodenordnung verwiesen werden, auch wenn diese überwiegend vom Erbbaurecht her ihren Ausgangspunkt nehmen: Vergl. insbes. „Fragen der Freiheit“ Heft 213: „Argumente für das Erbbaurecht“ vom Verfasser, Heft 215: „Positionspapier des Seminars zur Reform der Bodenordnung“, Heft 220: „Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung“, und Heft 224: „Das kommunale Erbbaurecht in neuer Sicht“, beides von E. Behrens, sowie Heft 224: „Die Bodenfrage in Rußland“ vom Verfasser.

1. Aufkommensneutrale Umwandlung der derzeitigen Grundsteuer in eine reine Bodensteuer durch Herausnahme der Gebäude aus der Bemessungsgrundlage und entsprechende Mehrbelastung des Bodens: Dies wurde bereits geschildert.
2. Wechsel der Bemessungsgrundlage vom Bodenwert zur Bodenrente: Dieser Schritt wird notwendig, weil jede Anhebung der Bodensteuer Einfluß auf den Bodenwert und damit auf ihre eigene Bemessungsgrundlage hat. Sind beispielsweise die Verkehrswerte der Grundstücke durch Kapitalisierung der erwarteten Bodenrenten mit einem Zinssatz von 4 % zustande gekommen, so wird ein Bodensteuersatz von 2 % der Verkehrswerte 50 % der Bodenrente erfassen und damit die Verkehrswerte auf die Hälfte ihrer vor Erhebung der Steuer bestehenden Höhe senken. Soll dieser Effekt neutralisiert werden, so müßte auf der Basis der gesunkenen Werte der Steuersatz verdoppelt werden, damit die eigentlich gewollte Steuerbelastung erhalten bleibt. – Je höher die Steuerbelastung, desto mehr sinken jedoch die Bodenpreise. Sie werden dadurch immer ungeeigneter, als Bemessungsgrundlage für die Steuererhebung zu dienen. Im Extremfall einer Vollerfassung der Bodenrente durch die Steuer sinken die Preise auf Null. Spätestens dann wird eine Orientierung der Steuer an Preisen bzw. Verkehrswerten unmöglich.

Die Umstellung der Besteuerungsgrundlage von Verkehrswerten auf Bodenrenten wird zweckmäßigerweise schon zu einem Zeitpunkt vorgenommen, in dem der Einfluß der Steuer auf die Werte noch nicht spürbar ist, denn der beschriebene Doppelschritt von ursprünglicher Steuerfestsetzung und anschließender Korrektur, der andernfalls erforderlich wird, ist nur theoretisch sauber durchzuführen. Tatsächlich läßt schon die Erwartung deutlich höherer Steuerbelastungen auf den Boden die Grundstückspreise sinken, so daß der Ausgangspunkt „Bodenwert vor Steuer“ nicht mehr genau feststellbar ist.

Solange die Steuer an Bodenwerten anknüpft, könnten die schon heute von den Gutachterausschüssen auf Kreisebene ermittelten Werte verwendet werden. Fallen die Einheitswerte weg, so wäre demnach eine besondere Bewertung für die Bodensteuer nicht erforderlich. Aber auch nach Umstellung der Besteuerungsgrundlage von Bodenwerten auf Bodenrenten könnte die Finanzverwaltung weitgehend auf die Unterlagen der Gutachterausschüsse zurückgreifen, da jedes Ertragswertgutachten vom Grundstücksertrag, d.h. von der Bodenrente seinen Ausgangspunkt nimmt und an die Stelle von Vergleichswerten Vergleichsrenten treten könnten.

Selbstverständlich orientiert sich die Bodensteuer nicht am tatsächlich erwirtschafteten, sondern am erzielbaren Ertrag der Grundstücke (Soll-Ertragssteuer), aber auch Bodenwerte und -preise bilden sich heute auf der Basis der erzielbaren, nicht der tatsächlich erwirtschafteten Erträge.

Es sei an dieser Stelle hervorgehoben, daß wegen der notwendig werdenden Umstellung der Besteuerungsgrundlage von Bodenwerten auf Bodenrenten die häufig gebrauchte Bezeichnung „Bodenwertsteuer“ unzweckmäßig ist. „Bodenrentensteuer“ wäre richtiger, „Bodensteuer“ ist jedoch eingängiger, ohne falsch zu sein, und wird daher in diesem Beitrag durchgängig verwendet. Um allerdings den Eindruck einer neuen Steuer zu vermeiden, empfiehlt sich vielleicht sogar die Beibehaltung des Wortes „Grundsteuer“.

3. Ob aus Gründen des verfassungsmäßigen Eigentumsschutzes oder solchen der politischen Durchsetzbarkeit: Ab einer im voraus schwer zu bestimmenden Höhe der Steuer wird es notwendig werden, die Bodeneigentümer für den Entzug des Kapitalwerts ihrer Grundstücke, der sich im Sinken der Preise zeigt, zu entschädigen. Wo diese Grenze liegt und wie hoch die Entschädigung zu sein hat, muß einer besonderen Untersuchung vorbehalten bleiben. Das gleiche gilt für die Frage, wie die Entschädigung von der Allgemeinheit aufgebracht werden kann. Es liegt nahe, hierzu die Einnahmen aus der Bodensteuer zu verwenden, die für die Verzinsung zweckmäßig ausgestalteter Entschädigungspapiere ausreichen, in dieser Zeit allerdings nicht für die Rückverteilung zur Verfügung stehen würden.
4. Sobald die Schwelle zur Entschädigungspflicht überschritten ist, hat es keinen Sinn, die weiteren Anhebungen der Bodensteuer in mehreren Schritten vorzunehmen. Jeder dieser Schritte würde nur immer wieder alle mit Enteignungen nun einmal verbundenen Probleme, Streitereien und Prozesse nach sich ziehen. Es empfiehlt sich daher, die Steuer dann in einem Schritt auf die Höhe der vollen Bodenrente anzuheben.

Die Vielfalt der Probleme, die sich auf dem Weg von der heutigen Grundsteuer zu einer zunächst aufkommensneutralen, schließlich aber die volle Bodenrente erfassenden Bodensteuer ergibt, ist in dem nachfolgenden Aufsatz von Jenetzky dargestellt. Sie sollte die Befürworter einer Reform der Bodenbesteuerung jedoch nicht entmutigen, sondern Anlaß geben, die Schwierigkeiten genau ins Auge zu fassen und sich für den ersten, notwendigen Schritt einer Umwandlung der Grundsteuer in eine reine Bodensteuer umso entschlossener einzusetzen.

Die Reform der Einheitsbewertung des Grundbesitzes und der Regelungen der Grundsteuer

– Bedeutung und Möglichkeiten ihrer
Instrumentalisierung für Zwecke der Bodenpolitik –

Johannes Jenetzky

1. Die Instrumentalisierung der Grundsteuer für Zwecke der Abschöpfung der Grundrente

Abgaben auf den Boden lassen sich für drei Zwecke instrumentalisieren. Sie können der Steigerung der Bodenausnutzung, der erhöhten Mobilität des Grundbesitzes und der Abschöpfung der Bodenrente dienen. Der steuerberechtigte Staat sorgt dafür, daß entgegen allen Reformvorschlägen die Einnahmenerzielung des Staates der Hauptzweck bleibt. Alle drei Zwecke können in gleicher Weise auch durch das Rechtsinstitut des Erbbaurechtes erreicht werden. Hier steht nur die Abschöpfung der Bodenrente zur Erörterung. Dabei dürfte es als unstrittig gelten, daß bei geeigneter Ausgestaltung beide Rechtsinstitute – Grundsteuer und Erbbaurecht – sich ergänzend und letztlich mit vergleichbarer Wirkung für die Zwecke der Abschöpfung der Bodenrente und damit zur Entmonopolisierung des Bodens eingesetzt werden können. Damit endet die Vergleichbarkeit.

1.1. Erbbaurecht und Grundsteuer

Das Erbbaurecht ist als Rechtsinstitut komplex strukturiert, in seiner Verwendbarkeit für verschiedene Zwecke aber erstaunlich offen. Abgaben auf den Boden sind – wie alle Abgaben – als Rechtsinstitute verhältnismäßig einfach aufgebaut, in ihrer Zwecksetzung aber wirtschaftlich und politisch eingehend gestaltet und zementiert. Die Instrumentalisierung der Rechtsinstitute Grundsteuer und Erbbaurecht setzt das Aufbrechen verkrusteter Strukturen voraus, und das geht paradoxerweise beim Erbbaurecht erstaunlich leicht und bei der Grundsteuer sehr schwer. Das Erbbaurecht war schon bei seinem rechtlichen Entwurf für viele Zwecke offen und kann auch ohne gesetzliche Veränderung zum Zwecke der Abschöpfung der Bodenrente eingesetzt werden. Die Grundsteuer diene und dient vornehmlich der Einnahmenerzielung durch öffentliche Körperschaften. Damit vertragen sich zwar Nebenzwecke wirtschaftlicher Art durchaus. An die Abschöpfung der

Bodenrente als Nebenzweck haben aber die maßgebenden Kreise bisher, wenn überhaupt, zu allerletzt gedacht.

1.2 Der gesetzgeberische Willensbildungsprozeß in Steuersachen

Da die Grundsteuer nur im Wege der Gesetzesreform zur Abschöpfung der Bodenrente verwendungsfähig gemacht werden kann, muß die Interessenlage der an Gesetzesänderungen Beteiligten untersucht werden. Es gilt als Gemeinplatz, daß sich im Parlament Mehrheiten für gewisse Gesetzesreformen herauskristallisieren, in denen zugleich die Vorstellungen der gesellschaftlichen Lobbygruppen Eingang gefunden haben. Bei der Novellierung von Steuern und Abgaben läuft dieser gesetzliche Willensbildungsprozeß etwas anders ab. Das vitale Interesse der Gebietskörperschaften an der Erzielung reichlicher Einnahmen, das starke Gewicht der Steuerverwaltung, die auf eine verwaltungstechnisch einfache Erhebung Wert legt und die stärkere verfassungsrechtliche Einbindung der Abgaben erzwingen einen langwierigen Entscheidungsprozeß.

Zunächst kommt eine Vorgabe aus den Finanzausschüssen des Bundes und der Länder oder aus der Bundesregierung. In diese Vorgabe haben die Vorstellungen der Interessengruppen und Lobbyisten schon ausgiebig Eingang gefunden. Hat diese Vorgabe die politische Zustimmung der Regierung gefunden und man will in die gesetzliche Realisierung eintreten, so erhält das Bundesfinanzministerium den Auftrag, unter Beachtung engerer oder weiterer Rahmenvorstellungen einen Gesetzesentwurf zu erstellen. Bei Erfüllung dieser Aufgabe empfindet sich das Bundesfinanzministerium anders als die anderen Ministerien nicht in erster Linie als Diener des Regierungswillens sondern als Sachwalter der Verfassungssäule »Staatseinnahmen«. So hat beispielsweise das Bundesfinanzministerium einst in Sachen Flick die geforderte Mitunterzeichnung der Vergünstigung neben dem Bundeswirtschaftsministerium verweigert. Weicht die Bundesregierung mit der gestellten Aufgabe nach Auffassung der Führungskader des Bundesfinanzministeriums zu sehr von der Tugend konservativer Einnahmenmaximierung ab, so wird der Ministerialentwurf die vorgegebene Zielsetzung mehr oder weniger verwässern. Die Gesetzestechniker im Bundesfinanzministerium sind den Parlamentsausschüssen an Fachgeschick und Sachverstand meilenweit überlegen. Nur wenige Bundesfinanzminister waren bisher in der Lage, gegen die Meinung der führenden Beamtenriege ihres Ministeriums zu planen. Es ist somit ein Gebot der Klugheit, eine geplante Reform durch Absprache mit den Ministerialen abzusichern.

Schon in diesem Stadium des Verfahrens mischen sich Berufsvertretung und Wissenschaft korrigierend und ordnend ein. Die Steuergewerkschaft müßte man auch schon im Vorfeld für sich gewinnen. Alle neuen Vorschläge

werden in der wissenschaftlichen Erörterung auf ihre Vereinbarkeit mit der Steuerordnung des Grundgesetzes abgeklopft. Ergeben sich dabei Widersprüche, so können sie nur über die hohe Hürde der Verfassungsänderung überwunden werden. Die Berufsverbände der Steuerverwaltung achten mit scharfen Augen auf die verwaltungstechnische Realisierbarkeit der neuen Vorschläge. Diesbezügliche Bedenken finden aufmerksame Ohren in der Bundesregierung. Werden dann noch Bedenken hinsichtlich der Einkommensstabilität des gesamten Steuersystems erhoben, so wird es sich jede Bundesregierung sorgfältig überlegen, ob sie der in Aussicht genommenen Gesetzesreform nähertreten soll. Oft walzt sie den parlamentarischen Reformanstoß in Gemeinsamkeit mit Verwaltung und Wissenschaft gegen die eigene Parlamentsfraktion nieder.

Ohne Überlegungen zu diesen Zusammenhängen kann man anzustoßende Reformvorhaben nicht erfolgversprechend erörtern. Der Überlegung, die Grundsteuer könne nützlicherweise der Abschöpfung der Bodenrente dienen, stehen Verwaltung und Wissenschaft fern. Der entsprechende Impuls wird nicht etwa mit gewichtigen Bedenken abgelehnt. Er ist dem seitherigen Systemdenken so fremd, daß zu seiner Umsetzung in gesetzliche Regelungen viel Vorarbeit geleistet werden müßte. Ob dazu die Zeit ausreicht, wenn eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes und damit verbunden eine Grundsteuerreform bis zur Jahrtausendwende kommen soll, halte ich für fraglich. Die Vorarbeiten zu der Neuregelung müssen schon aufgrund gesetzlicher Regelung erfolgen. Benötigt die Verwaltung fünf bis zehn Jahre, so müßte der Gesetzesbefehl innerhalb weniger Monate ergehen, damit die Verwaltung weiß, wie sie die Sache anzugehen hat. Ein Vorschlag in der Literatur, die Grundsteuer aus Praktikabilitätsgründen nur noch auf die keiner Alterung unterliegenden Grund und Boden zu legen, erzeugt weniger heftigen Widerstand als verwundertes, beiläufig ablehnendes Kopfschütteln der für die Vorarbeiten zuständigen Fachleute.

2. Der Ist-Zustand

Im Steuerrecht ist Konservatismus naturgemäß sakrosankt. Ohne eine Darstellung des Ist-Zustandes kann man den Reformbedarf nicht ansprechen. – Die Grundsteuer gehört zu den sogenannten einheitswertabhängigen Steuern. Die Einheitsbewertung ermittelt durch feststellenden Verwaltungsakt verbindlich die Werte, die der Besteuerung der davon abhängigen Steuern zugrundegelegt werden sollen. Man erzielt dadurch eine Wertermittlung in einem Arbeitsgang für mehrere Steuern parallel und erhoffte sich ursprünglich eine Arbeitsvereinfachung und Arbeitsverminderung.

Das aufgeblasene und komplizierte System der Bewertung des Grundbesitzes läßt das angestrebte Ziel allerdings fraglich werden. So etwas kann natürlich nicht jährlich stattfinden.

2.1 Die Hauptfeststellung des Grundbesitzes

Da zu einer Hauptfeststellung, also grundsätzlich einer Wertermittlung, die mehrere Jahre lang den Jahressteuern zugrundegelegt werden soll, ein erheblicher Arbeitsaufwand erforderlich ist, sollten die Einheitswerte des Grundbesitzes nach einer Absichtserklärung des Gesetzgebers eigentlich alle sechs Jahre allgemein ermittelt werden. Man brauchte aber das letzte Mal schon zehn Jahre, bis die ermittelten Einheitswerte angewandt worden sind.

Wenn die Einheitsbewertung ihren Zweck der Verwaltungsvereinfachung und -ersparnis erfüllen soll, müssen die Wertfeststellungen auf den Hauptfeststellungszeitpunkt eingefroren werden. Nach dem Hauptfeststellungszeitpunkt finden nur noch tatsächliche Veränderungen Berücksichtigung, nicht aber Alterungsvorgänge und Wertverschiebungen. Bei einem Abstand von sechs Jahren wären solche Veränderungen auch vernachlässigungsfähig. Die Absichtserklärung des Gesetzgebers hat sich aber als illusorisch erwiesen. Hauptfeststellungen des Grundbesitzes fanden 1934/35 und 1963/64 statt. In den neuen Bundesländern gilt immer noch die Hauptfeststellung 1934/35. Sollte eine neue Hauptfeststellung noch Ende des Jahrtausends stattfinden, so müßten die Vorarbeiten unverzüglich anlaufen. Vier bis fünf Jahre sind erfahrungsgemäß die Mindestfrist für die Vorbereitung. Ein solcher Gesetzesbefehl ist aber bisher noch nicht ergangen.

2.2 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes

Diesen zeitlichen Rahmen kennt auch das Bundesverfassungsgericht, das als Einziges den Gesetzgeber zum Tätigwerden zwingen kann. Sollte das Bundesverfassungsgericht die Anwendung der bisherigen Einheitswerte kippen, so wird es mit großer Wahrscheinlichkeit nicht die Gegenwartsgeltung der Hauptfeststellung 1963/64 mit Sofortwirkung beenden, sondern dem Gesetzgeber aufgeben, innerhalb angemessener Frist zeitnahe, vergleichsgerechte und dem Grundgesetz entsprechende Werte anzuwenden. Man könnte in Anlehnung an vergleichbare Rechtsfragen aus anderen Rechtsgebieten an eine Zehnjahresfrist denken. Das Bundesverfassungsgericht hat beispielsweise die Besteuerung der Beamtenpensionen für rechtswidrig erachtet. Nach mehr als einem Jahrzehnt hat es aber die Frist für eine Neuregelung noch nicht für abgelaufen erklärt. Da das Bundesverfassungsgericht dem Vernehmen nach über die Verfassungswidrigkeit der Einheitsbewertung des Grundbesitzes erst nach den Wahlen im Herbst und nach der

Bildung der neuen Bundesregierung entscheiden will, käme eine neue Hauptfeststellung nicht vor 2005 in Betracht. Ob das Bundesverfassungsgericht einen solchen erheblichen zeitlichen Spielraum gewährt, hängt natürlich auch vom Inflationslauf ab, der bei Beschleunigung die verfassungswidrige Ungleichbehandlung erheblich verstärken kann.

Der Vorwurf gegen die zur Zeit gültige Hauptfeststellung der Einheitswerte lautet dahingehend, daß der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung verletzt sei, weil die Einheitswerte des Grundbesitzes wertmäßig auf dem Stand des Hauptfeststellungszeitpunktes eingefroren sind, während andere Wirtschaftsgüter mit zeitnahen Werten erfaßt werden. Alle anderen Wirtschaftsgüter werden mindestens alle drei Jahre bewertet. Diese Disparität wächst sachnotwendig mit Zeitablauf in jedem Wirtschaftssystem ohne Nullinflation. Daß das geltende Bewertungsgesetz auch schon von Anfang an Murks enthielt, der in sich verfassungsrechtlich bedenklich war, aber schließlich von den Gerichten abgesegnet wurde, sei nur am Rande erwähnt.

Es ist in steuerlichen Verfahren üblich, daß das Bundesverfassungsgericht feste Leitlinien erstellt, in welcher Weise der Gesetzgeber die gerügte Verfassungswidrigkeit, in diesem Falle die Verletzung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, beheben kann. Mehrere Lösungsmöglichkeiten werden in der Lehre erörtert:

1. Das System der Einheitsbewertung des Grundbesitzes kann ersatzlos aufgehoben werden. Das kann für sofort oder erst nach einer Übergangsfrist gelten. Der Besteuerung würden dann automatisch die Verkehrswerte des Marktes zugrundegelegt, weil das Bewertungsgesetz in seinen unangegriffenen Teilen eine Bewertung nach den Verkehrswerten grundsätzlich vorsieht. Obwohl das eine rechtliche Vereinfachung zu sein scheint, rechnen die Fachleute der Verwaltung mit einem erheblich erhöhten Personalbedarf und einer Vervielfachung der Rechtsbehelfe. Immerhin verhilft die Einheitsbewertung mehreren Steuern zu einer vereinfachten Erfassung im eigentlichen steuerlichen Verfahren.
2. Man multipliziert die überholten Einheitswerte mit einem Vervielfältiger, um dem Inflationsgeschehen Rechnung zu tragen. So werden jetzt schon die Einheitswerte des Grundbesitzes mit dem Faktor 1,4 multipliziert (außer in der Landwirtschaft). Die inneren Ungleichgewichte der Bewertung des Grundbesitzes werden dadurch allerdings noch verstärkt. Dieses Verfahren bietet sich an, um vorläufige Gnade vor den Augen des Bundesverfassungsgerichtes zu finden.
3. Man vereinfacht in einem neuen Bewertungsgesetz für die nächste Hauptfeststellung die geltende Rechtslage. Das geltende Bewertungsrecht kennt für die Bewertung des Grundbesitzes in vereinfachter Dar-

stellung mindestens vier Verfahren, die zum Teil in Bezug auf ähnliche Objekte nebeneinander angewendet werden, sodaß der eine begünstigt ist und der andere benachteiligt, weil verschiedene Verfahren zu verschiedenen Ergebnissen führen, die aber alle als der gleiche Wert gelten. Unbebaute Grundstücke bewertet man durch Multiplikation der Quadratmeterzahl mit dem Quadratmeterpreis. Das soll auch nach übereinstimmender Meinung beibehalten werden. – Bebaute Grundstücke bewertet man im Ertragswertverfahren. Man nimmt die längst überholten Mietwerte und multiliziert sie mit einem für Laien undurchsichtigen Vervielfältiger. Das Verfahren ist in der Anwendung einfach, rasch und ungerecht. Wegen der niedrigen Werte stört das niemand. – Bebaute Grundstücke bewertet man aber auch im Sachwertverfahren. Dort arbeitet man mit Raummeter, mit umbautem Raum, mit Geschoßhöhen und dergleichen und erzielt einen Wert, der etwas höher liegt und etwas gerechter erscheint. Die Landwirtschaft hat ein ihr eigenes Ertragswertverfahren. In einem neuen Bewertungsrecht hätte man die Wahl zwischen einem einfachen Ertragswertverfahren oder einem modifizierten Sachwertverfahren.

4. Man kann aber auch die Grundsteuer von dem Bewertungsverfahren der gesonderten Feststellung abkoppeln. Das könnte sein, weil man die Grundsteuer als unproblematisch und nicht reformbedürftig empfindet, oder weil man träumt von ihrer Abschaffung.

Die anvisierte Ertragsbesteuerung würde dem Zweck der Wegsteuerung der Grundrente offen zuwider laufen. Die unbebaute Grundstücksfläche würde in der Ertragsbesteuerung des Gebäudes untergehen, und die fehlende Aussagekraft der Mieten für den Verkehrswert der Gebäude ist aus den Arbeiten von Creutz¹⁾ ersichtlich. Eine Favourisierung des Sachwertverfahrens könnte zwar die Einheitswerte an die realen Verkehrswerte des Marktes herantreiben und die gleichbehandelnde Gerechtigkeit der Besteuerung erhöhen. Dem Ziel einer Wegsteuerung der Grundrente käme man aber dadurch nur wenig näher.

Ob eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes kommt, ob die Grundsteuer daran anknüpfen wird und wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird, ist völlig offen. Diskussion und Vermutung wogen hin und her. Zunächst bestand allgemeine Einigkeit darin, daß es nur eine Frage kürzester Zeit sei, bis das Bundesverfassungsgericht die geltende Regelung kippt. Unstrittig ist die allgemeine Beurteilung, Deutschland leiste sich von allen Ländern das aufwendigste Bewertungsrecht mit den schlechte-

¹⁾ Helmut Creutz: »Bauen, Wohnen, Mieten«, Gauke-Verlag, Lütjenburg, 2. Aufl. 1990.

sten Ergebnissen. Aber die offenkundige Verfassungswidrigkeit sachlogisch erkennen und dafür die Billigung des Bundesverfassungsgerichtes finden, sind zweierlei Dinge.

In den jüngsten Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundesfinanzhof für Vorlagen zum Bewertungsgesetz einige intellektuelle Ohrfeigen erteilt, ohne allerdings der Kompetenz des höchsten Steuergerichtes eigene entgegensetzen zu können. Nach Auffassung des Bundesfinanzhofes verstößt das geltende Bewertungsrecht für den Grundbesitz eindeutig gegen den Gleichheitssatz und kann einer Sachprüfung nicht standhalten. Da aber nur das Bundesverfassungsgericht die Befugnis zu Verwerfung und Aufhebung parlamentarisch beschlossener Gesetze hat, besteht eine Starrkrampfsituation. Wegen der Anlaufzeit für die Verwaltungsarbeiten von mindestens einem Jahrzehnt, stößt jede Neuregelung auch an verfassungsrechtliche Zulässigkeitsgrenzen. Gebietet das Bundesverfassungsgericht eine Neuregelung innerhalb kürzester Zeit, so setzt es damit der Neuregelung inhaltlich Grenzen. Man kann nur noch so regeln, wie es innerhalb der gebotenen Frist machbar ist.

Einhelliger Auffassung ist man, daß eine Neuregelung, die nur die Einheitswerte zeitnah heranholt, im übrigen aber die gesetzliche Regelung im wesentlichen unberührt läßt, ausscheidet. Sie wäre schon überholt, ehe die neuen Werte zur Anwendung kämen. Die Werte der letzten Hauptfeststellung des Grundbesitzes wurden erst ein Jahrzehnt später der Besteuerung zugrundegelegt und waren schon zu diesem Zeitpunkt veraltet. Man benötigt eine Regelung, die erheblich einfacher und schneller durchführbar ist. Nach den jüngsten Verlautbarungen aus dem Hintergrund beabsichtigt die Bundesregierung, als Übergangslösung einfach die Einheitswerte von 1964 mit einem höheren Faktor zu multiplizieren, als das bisher geschehen ist, und auch diese Scheinlösung soll bis nach der Bundestagswahl vertagt sein. Trifft man diese Entscheidung, ehe das Bundesverfassungsgericht gesprochen hat, so kann man dieses unter Umständen bewegen, das geltende Recht nicht aufzuheben. Besinnt sich das Bundesverfassungsgericht auf seine Rolle als Hüter der Verfassung, so hängt alles von den in diesem Urteil ausgesprochenen Vorgaben ab. In steuerlichen Dingen pflegt der Gesetzgeber die Vorgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit als Maximalerfordernisse zu verstehen und darunter zu bleiben. In Bonn denkt man gerade darüber nach, wie man den Richterspruch, daß das Existenzminimum von jeder Besteuerung frei zu bleiben hat, unterlaufen kann.

3. Die Reform der Grundsteuer

Die geltende Rechtslage gibt für die angestrebte Reform des Grundsteuerrechtes wenig her. Das Bewertungsrecht soll die Besteuerung vereinfachen

und bei verschiedenen Steuerarten zu gleichartigen Werten führen. Soweit es sich nicht um Grundbesitz handelt, erfüllt es diesen Zweck auch befriedigend. Beim Grundbesitz entfernen sich die Einheitswerte und die Verkehrswerte zunehmend voneinander. So betragen die Einheitswerte bei unbebauten Grundstücken 10%, bei Einfamilienhäusern 13–30%, bei Geschäftsgrundstücken 30% und bei der Landwirtschaft 5 % der Verkehrswerte. Deswegen gelten die Einheitswerte auch nicht im Ertragssteuerrecht. Einkommensteuer, Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer orientieren sich an Bewertungsgrundsätzen, die spezialgesetzlich geregelt sind und im wesentlichen zeitnahe Werte garantieren. Auch die Gewerbesteuer klammert durch ihre Kürzungsvorschriften den Grundbesitz faktisch aus. So gelten die Einheitswerte für die Vermögensteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer und die Grundsteuer. Einleuchtend ist die Verfassungswidrigkeit bei der Erbschaftssteuer. Erben, die nach Verkehrswerten zu gleichen Teilen geerbt haben, tragen unter Umständen eine unterschiedliche Steuer, die um das Mehrfache verschoben ist. Wer die Grundstücke erhalten hat, zahlt aus dem Einheitswert, wer die Gelder und Wertpapiere erhalten hat aus dem Nennwert oder Kurswert, die beide den Verkehrswert sinnvoll zum Ausdruck bringen. Der zweite Erbe sieht zurecht das Grundrecht auf gesetzliche Gleichstellung verletzt. Das Entsprechende gilt in geringerem Maße auch für die Vermögensteuer. Dort tut es wegen der niedrigen Steuersätze weniger weh. Bei der Grundsteuer besteht dagegen nach allgemeiner Auffassung kein Handlungsbedarf, denn der Vergleich mit anderen Vermögensgegenständen fällt weg. Da hier die Vergleichswirtschaftsgüter mit höherer Besteuerung entfallen, kann nur der Gleichheitsgrundsatz verletzt sein. Wenn überhaupt, so will man bei bebauten Grundstücken nachbessern und sieht Probleme nur bei der ausgleichenden und nicht bei der austeilenden Gerechtigkeit. Zwar ermittelt das Bewertungsrecht bei bebauten Grundstücken den gemeinen oder Verkehrswert nach dem Ertragswertverfahren (billiger) oder dem Sachwertverfahren (etwas teurer). Diese Ungleichbehandlung hat aber das Bundesverfassungsgericht als zulässig erachtet, und angerufen wurde es wegen der Vermögensteuer beim Sachwertverfahren. Für die Zielsetzung der alleinigen Belastung des Grund und Bodens mit Grundsteuer geben die auf dem Tisch liegenden Erwägungen zu einem möglichen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Artikel 3 Grundgesetz nichts her. Die auf eine Reform des Bewertungsrechtes bezüglich des Grundbesitzes drängenden Kräfte und Gründe sind sehr stark; bei der Grundsteuer sieht man dagegen so gut wie keinen Handlungsbedarf.

3.1 Die Besteuerung der Verkehrswerte und der Zweck der Grundsteuer

Das geltende Grundsteuerrecht schmerzt die Steuerpflichtigen wenig. Die Grundsteuer ist dem historischen Ursprung nach eine zusätzliche Einkom-

mensteuer, der Ausgestaltung nach aber eine Objektsteuer, die sich nach vereinfachter Formel aus Bemessungsgrundlage $\times$ Steuersatz $\times$ Hebesatz errechnet. Ob man als Bemessungsgrundlage einen irgendwie gearteten und gesondert festgestellten Einheitswert oder de lege ferenda den Verkehrswert nimmt, ist für die öffentliche Hand letztlich unerheblich. Nach geltendem Steuerverständnis sollen im Falle einer Anhebung der Bemessungsgrundlage auf den Verkehrswert die Steuersätze entsprechend gemindert werden. Aufkommensneutralität ist gefordert. Das Aufkommen aus der Grundsteuer fließt den Gemeinden zu, und nach der Neuregelung soll den Gemeinden nicht mehr und nicht weniger zufließen als zuvor. Nicht weniger, weil andernfalls die Gemeinden einen Finanzausgleich vom Staat fordern und nicht mehr, weil sonst der Widerstand der Betroffenen zu groß werde. Da die Grundsteuer eine wichtige Säule der Gemeindefinanzierung ist, wehren diese sich gegen die moderne Steuertheorie, die nur Steuern auf das Einkommen und allenfalls auf die Einkommensverwendung anerkennen will. Objekt- und Rechtsverkehrssteuern haben in diesen Steuervorstellungen keinen Platz. Der politische Widerstand gegen die Abschaffung der Grundsteuer ist so stark, daß mit ihrer Aufhebung – auch im internationalen Vergleich – nicht zu rechnen ist. Man strebt aber auch wenig Änderung an, denn sonst könnte noch jemand auf die Idee kommen, sie sei überflüssig.

Tragender Rechtsgedanke für die Grundsteuererhebung ist der Äquivalenzgedanke. Obwohl Steuern definitionsgemäß Leistungen an den Staat sind, die ohne konkrete Gegenleistung erhoben werden – das unterscheidet sie von den Gebühren und Beiträgen –, gilt sie doch als Ausgleich für die gemeindlichen Aufwendungen zur Erschließung, Bebauung und Infrastruktur. Die Gemeinden sehen sie als eine Art steuerlichen »Erschließungsbeitrages«, und die Rechtslehre stimmt ihnen mehrheitlich zu. Im Sinne einer angestrebten Grundsteuerreform müßte also das steuersystematische Denken der Fachleute und der Nebenzweck der Grundsteuer schlicht ausgewechselt werden. Das erfordert einen ungeheuren Überzeugungsaufwand.

Die Gemeinden könnte man möglicherweise damit gewinnen, daß man ihnen beweist, daß das Grundsteueraufkommen im absoluten Betrag steigen werde. Das hört heute jeder Kämmerer gern. Die äquivalenztheoretische Begründung spricht aber dagegen, denn der gemeindliche Aufwand für die Bebauung und Bebaubarkeit der Grundstücke ist höher als der Aufwand für den nackten Grund und Boden, der sich im Planungsaufwand erschöpfen dürfte.

Die wenigen Stimmen, die für eine Beschränkung der Besteuerung auf die Bodenfläche eintreten, haben nur den erhofften verringerten Verwaltungsaufwand im Sinn. Sie wollen die Grundsteuer nach dem Maßstab Fläche $\times$ Quadratmeterpreis erheben. Die Entkoppelung des nach bürgerlichem

Recht einheitlichen Grundstückes in unvermehrbaaren und unvergänglichen Grund und Boden einerseits und vermehrbare und mit begrenzter Lebensdauer ausgestattete Gebäude und andere Bauwerke andererseits liegt ihnen fern. Dazu bedürfte es intensiver Aufklärungsarbeit, die eindringlich bewußt machen muß, daß der Boden einen Monopolvorteil gewährt, der nicht vom Arbeitseinsatz abhängt und daß diesen Vorteil die Bauwerke nicht gewähren, weil sie den freien Bedingungen des Marktes unterliegen.

3.2 Die Neuregelungsproblematik

Welche Erwägungen sind hinsichtlich der angestrebten Neuregelung anzustellen ?

3.2.1 Die Ableitung der Verkehrswerte

Die Heranführung wirtschaftlich unechter Einheitswerte an die realen Verkehrswerte dürfte die geringste Mühe bereiten. Da gibt es schon reiche Vorarbeiten, die das wissenschaftliche Feld bereitet haben. Bei Aufhebung des geltenden Bewertungsrechtes für Grundbesitz ergäbe sich der Ansatz der Verkehrswerte fast von selbst. Allerdings ist der Verkehrswert bei Grundstücken, seien sie nun unbebaut oder bebaut, nicht einfach zu erfassen. Da Verkehrswerte erheblich höher liegen als die alten Einheitswerte, muß eine Flut von Rechtsbehelfen befürchtet werden. Die Absenkung des Steuersatzes, den der Gesetzgeber zum Ausgleich, zur Stabilisierung des Steueraufkommens auf die alte Höhe und zur Beschwichtigung der Wahlbürger plant, würde dem angestrebten Zweck der Abschöpfung der Bodenrente und dem Ausstieg aus gehorteten Grundstücken zuwider laufen. Die Ableitung der Verkehrswerte aus Vergleichsverkäufen und Bodenpreiskarten gilt nur bei praxisfernen Theoretikern als einfach und bereitet wirtschaftlich und rechtlich Schwierigkeiten. Im Ertragssteuerrecht ist ein hoher angenommener Wert als entsprechend hohes Einlage- und Abschreibungsvolumen dem Steuerpflichtigen vorteilhaft und wird freudig hingenommen, weil es als Aufwand die Einkommensteuer mindert. Er profitiert von zu hohen Werten. Bei der Grundsteuer wird er erbittert um niedrigere Ansätze kämpfen, wenn er Möglichkeiten der rechtlichen Angreifbarkeit erblickt.

Bei Wirtschaftsgütern des Umlauf- und Vorratsvermögens ist wegen deren Gleichförmigkeit und Umschlaghäufigkeit der Preis aussagekräftig und geeignet zur Gleichstellung mit dem Verkehrswert. Es sind allenfalls zwischenzeitliche allgemeine Preiseinbrüche auf dem gesamten Markt für die entsprechenden Wirtschaftsgüter und die technische und wirtschaftliche Alterung durch Abschreibungen zu berücksichtigen. Bei Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, besonders aber und zuvörderst den Immobilien, ist der Markt erheblich undurchsichtiger. Die Umschlaghäufigkeit ist bei Immobilien relativ sehr gering trotz der absolut beachtlichen Höhe. Die Ver-

gleichbarkeit der Objekte wird selten gegeben sein. Als Verkehrswert oder gemeinen Wert versteht man nach dem Bewertungsgesetz und allgemeiner Auffassung in der Wirtschaft den Wert, der im Wirtschaftsverkehr üblicherweise als Preis zu erzielen ist. Besondere Umstände des Einzelfalles, die nicht aussagekräftig sind – z.B. typische Verwandtenverkäufe zum Freundschaftspreis oder Erpressungen mit sogenannten Schikanierzwickeln – haben außer Betracht zu bleiben. Nach Untersuchungen differieren die Verkaufspreise bei nahezu gleichartigen und gleichgelegenen Grundstücken um ca. 30%. Sind die Grundstücke nicht völlig gleich, obwohl scheinbar nach typisierten Merkmalen vergleichbar gemacht, so soll die Abweichung schon an die 60% betragen. Das kann man steuerrechtlich hinnehmen, denn die Rechtsprechung hat schwerwiegendere Wertgleichschaltungen als zulässige steuerliche Typisierungen akzeptiert.

3.2.2 Die Trennung von Boden und Bauwerk

Die nächste Hürde liegt in der Trennung von Boden und Bauwerk. Es müßte in der Steuerlehre ein Bewußtseinswandel eintreten, der die Monopolisierung des Bodens als abzulehnenden leistungslosen Gewinn disqualifiziert. Dazu existieren bisher nur sozialistische Vorstellungen, die für klar denkende Köpfe eher eine Sperre errichten. Zu einer so weitgehenden Erkenntnis hat sich nicht einmal die Bodengewinndiskussion der siebziger Jahre durchgerungen. Sie wollte zwar letztlich sozialisieren, aber den herkömmlichen Privat-Eigentumsbegriff (wörtlich übersetzt Raubeigentum) unangetastet lassen, denn sonst fehlt das gewohnte Feindbild.

Die feinsinnige Überlegung, daß man dann noch den problematischen Grund und Boden vom problemlosen Bauwerk trennen müsse, liegt dem überkommenen Meinungsbild noch ferner. Das Bewertungsgesetz nimmt sich zwar der steuerlichen Folgen des Erbbaurechtes an und kennt sogar das Gebäude auf fremdem Grund und Boden. Dort berücksichtigt es den Fall, daß das wirtschaftliche Eigentum am Gebäude vom rechtlichen abweicht, wenn der zivilrechtliche einheitliche Grundeigentümer vom Errichter des Gebäudes so ausgeschlossen werden kann, daß das wirtschaftliche Eigentum dem Gebäudeerbauer zuerkannt werden muß. Das ist eine Konstruktion, die dem Reformvorschlag äußerlich sehr nahe kommt. Das Bewertungsrecht nimmt aber diese Trennung nur wegen der Zurechnung der unterschiedlichen Wirtschaftsgüter – Boden und Aufbau – an verschiedene Rechtsinhaber vor. Auch die Einkommensteuer trennt nur wegen der Beschränkung der Abschreibungen auf alternde Wirtschaftsgüter.

Auch die im geltenden Bewertungsrecht vorgesehene, aber nicht durch Rechtsverordnung in die Besteuerungswirklichkeit umgesetzte höhere Bewertung von erschlossenen Baugrundstücken steht den hier angestellten Erwägungen fern. Diese Möglichkeit sollte nur als Mobilisierungsfaktor die-

nen, damit die Gemeinde nicht neues Bauland erschließen muß, ehe die Baulücken der alten Baugebiete geschlossen sind.

Es gilt zwar die wirtschaftliche Erkenntnis, daß eine Bodenreform durchaus auch ohne Geldreform durchführbar wäre, nicht aber eine Geldreform ohne Bodenreform. In der politischen Diskussion fehlt es aber an dem erforderlichen Verständnis der für eine Bodenreform maßgeblichen Rahmenbedingungen geldlicher und marktgesezlicher Art. Schon die üblichen Begriffsbildungen greifen in die falschen Ecken. Es ist hier nicht der Raum zur Darstellung, aber auch die von sozialistischer Seite vorgeschlagenen Ökosteuern, die als Sonderabgaben in geschickter Form durchaus erforderlich sind, können in der vorgesehenen Form einer Umgestaltung der Grundsteuer entsprechend den Vorschlägen nur abträglich sein.

3.2.3 Der Bodenverkehrswert bei bebauten Grundstücken

Als nächstes Problem stellt sich die Ermittlung des Verkehrswertes des Bodens bei bebauten Grundstücken. Das Sachwertverfahren behandelt den Boden bei bebauten Grundstücken, als ob das Grundstück unbebaut sei. Das Ertragswertverfahren teilt das Gesamtgrundstück rechnerisch in Bodenanteil und Gebäudeanteil auf und kommt damit für den Boden zu einem sehr niedrigen Wert. Beide Methoden treffen nicht die Wahrheit.

Die Methode des Sachwertverfahrens wird von den Steuerpflichtigen nur hingenommen, weil die veralteten Einheitswerte weit unter dem Verkehrswert liegen. Für eine genaue Erfassung des Bodenwerts bei bebauten Grundstücken gibt es selbst bei der Ableitung aus Verkaufspreisen keine hinreichend genaue Methode. Der Bodenwert liegt bei bebauten Grundstücken erfahrungsgemäß niedriger als bei unbebauten Grundstücken. Ein als Fabrikgelände erschlossenes Bodenareal besitzt einen höheren Verkehrswert als das gleiche Areal, wenn es mit dem Fabrikgebäude bebaut ist. Das bleibt meist nur verschleiert, weil der hohe Neuwert des Gebäudes es verdeckt. Im Rechtsstreit um das Abschreibungsvolumen tritt aber die Problematik der Wertanteile klar zutage. Ein Bodenareal, das bebaut ist, hat den Nachteil nicht mehr annähernd beliebig bebaubar zu sein. Das klingt absurd, ist aber eine Gesetzmäßigkeit des Marktes.

3.2.4 Die Bestimmung des zweckgerechten Steuersatzes

Sind diese Schwierigkeiten überwunden, so bedarf es einer zweckgerechten Bestimmung des Steuersatzes. Der Steuersatz soll den Verkehrswert des Grund und Bodens ohne Bebauung erfassen, sodaß das Halten des Grundstückes für bloße Wertsteigerung oder Ausnutzung des Knappheitsvorteiles des Bodens nutzlos wird. Der Eigentümer darf nicht mehr hoffen, die im höheren Bodenwert geronnene Grundrente für sich zu behalten. In dem Maße wie eine solche Grundsteuer greift, würde das die Verkehrswerte in absehbarer Zeit sehr weit senken. Unterstellt man das Gelingen des Projek-

tes und die Überwindung des gewaltigen Widerstandes der Grundeigentümer – denn die haben schon bei geringeren Belastungen bis zur Grenze des Aufstandes protestiert –, so sinkt natürlich über die fallenden Bodenwerte das Grundsteueraufkommen. Das dulden die Gemeinden nicht. Ein Ausgleich über die Erhöhung der Hebesätze oder gar der Steuersätze wäre notwendig, um die Auswirkung der sinkenden Verkehrswerte auf die Steuerbelastung der Grundstücke und die Einnahmen der Gemeinden zu kompensieren. Auf dem Wege zur vollen Abschöpfung der Grundrente wird man allerdings irgendwann den Verkehrs- oder sonstigen Grundstückswert als Grundlage der Besteuerung fallen lassen und stattdessen zu einer unmittelbaren Bedeutung der Bodenrente übergehen müssen.

3.2.5 Der Hebesatz der Gemeinden

Der Multiplikationsfaktor Steuersatz $\times$ Hebesatz bereitet auch Schwierigkeiten. Die Gemeinde hat bei Festsetzung des Hebesatzes einen erheblichen Spielraum. Sie kann die für den angestrebten Effekt erwünschte Höhe des Steuersatzes lahmlegen oder gar konterkarieren.

3.2.6 Beziehung zwischen Grundsteuerbelastung in Prozentsätzen des Verkehrswerts und Marktzinsen auf dem Geld- und Kapitalmarkt

Der Gewinn aus der Monopolisierung des Bodens als Prozentsatz des Verkehrswerts steht in einer festen Beziehung zu den Marktzinsen des Geld- und Kapitalmarktes. Bei der Festsetzung der Höhe des Erbbauzinses kann man die Anpassung nach der Methode Versuch und Irrtum vornehmen. Im Abgabebereich geht das nicht, weil der Steuersatz mittelfristig feststeht. Will man das Erbbaurecht instrumentalisieren, um den Bodengewinn zu vergemeinschaften, so stellt man fest, welchen Erbbauzinsbetrag man in einer Region erzielen muß, damit die Mobilität der Bodennutzung erhalten bleibt. Das entspricht dem System der mittelalterlichen Umlagesteuern. Die modernen Abgabensysteme der öffentlichen Hand gehen aber anders vor. Sie legen für die Steuerpflichtigen nicht änderbare Sätze fest und sind dann auf Schätzungen angewiesen, wieviel in der Steuerperiode in den öffentlichen Kassen klingeln wird. Man kann sich also auch nicht bei der Grundsteuer langsam und versuchsweise der hinreichenden Belastung annähern, die dann die gewünschte Wirkung erzielen soll. Das verbietet schon der Grundsatz der Einnahmengewißheit und stünde auch im Widerspruch zu allen Normen eines modernen und gesetzlich festgelegten Steuerrechtes. Die Abstimmung der Zielgrößen bedarf sorgfältiger Überlegung. Der Gesetzgeber könnte wohl nur eine Rahmenregelung treffen. Bei dem geplanten Modell kämpfen mehrere mitwirkende Parameter um eine harmonische Berücksichtigung: Die angestrebte Steuerwirkung, die Einnahmenerwartung der Gemeinden und die innere Abhängigkeit der Multiplikation von Steuersatz und Hebesatz. Wie dieser Konflikt zu lösen sein könnte, ist noch

nicht ersichtlich. Die angestrebte Steuerwirkung hängt von den Gegebenheiten des Marktes ab und ist zudem schwankend. Die Einnahmenerwartung der Gemeinden ist statisch auf allmählichen Zuwachs bedacht und steht in keiner faßbaren Beziehung zum ersten Faktor. Den staatlichen Steuersatz könnte man im Gesetz offen lassen und in beweglicher Zeitanpassung durch Rechtsverordnung, also im Verwaltungswege regeln. Wie will man aber das Hebesatzrecht der Gemeinden so eingrenzen, daß ein berechenbares Ergebnis im vornhinein feststeht?

3.2.7 Die Steuerüberwälzungsproblematik

Weiterhin stellt sich die Frage der Steuerüberwälzung. Die Grundsteuer kann nur dann die Bodenrente erfassen, wenn der belastete Bodeneigentümer die Steuerbelastung nicht wirtschaftlich weiterwälzen kann. Das Verbot der Überwälzung oder andere gesetzliche Tricks nutzen nichts, denn die wirtschaftlichen Gesetze des Marktes entziehen sich marktfremden Anweisungen. Eine direkte und geradlinige Überwälzung ist bei der projektierten Grundsteuer nicht zu befürchten, wie Behrens zutreffend festgestellt hat²⁾. Da die Steuer nur das Angebotsverhalten und nicht das Nachfrageverhalten beeinflußt, kann grundsätzlich nicht abgewälzt werden. Jeder Überwälzungsversuch führte zu einem Rückgang der Nachfrage. Davon gibt es aber Ausnahmen. Wenn die Nachfrage sich um die Zusatzkosten nicht zu kümmern braucht und wenn eine sogenannte Querüberwälzung möglich ist, stellt sich die Überwälzungsproblematik trotzdem.– Nimmt der Staat über das Wohngeld dem Mieter die Last der Grundsteuermieterhöhung ab, so wird sich dieser nicht wehren und die Erhöhung der Kostenmiete auf den Staat weiterwälzen. Ebenso wird sich der Käufer des Grundstückes verhalten, der das potentielle Verhalten seiner Mieter kennt. Daß die Grundsteuer dann auf dem Grund und Boden liegt und der Mieter im unbelasteten Gebäude wohnt, ändert an der wirtschaftlichen Steuerabwälzung nichts. Die erhoffte Wirkung der neuen Grundsteuer setzt die Abschaffung von Wohngeld und anderen Sozialtransfers auf dem Wohnungsmarkt voraus. Hält man aus wohnungspolitischen Gründen die Beibehaltung oder gar den Ausbau des Wohngeldes oder anderer Formen der Subjektförderung für notwendig, so muß man durch deren Ausgestaltung, z.B. durch Orientierung an ortsüblichen statt an tatsächlich zu zahlenden Mieten Vorkehrungen gegen die Abwälzbarkeit der Grundsteuer treffen. Unter Querüberwälzung versteht man die Weitergabe der Kosten nicht an den unmittelbaren Käufer oder vertraglichen Nutzer des belasteten Objekts, sondern an einen mittelbar Be-

²⁾ vgl. Eckhard Behrens: »Lösung der Bodenfrage im Sinne des Privateigentums und der Sozialen Marktwirtschaft« in »Fragen der Freiheit« Heft 38, Seite 3ff, insbes. Seite 20f.

teiligten, der sich wirtschaftlich nicht wehren kann. So akzeptiert der Käufer eines Grundstückes auch für den nackten Grund und Boden einen höheren Preis, weil er die laufenden Kosten der Grundsteuer seinen Gebäudemietern weitergeben kann, wenn auf dem Mietmarkt ein Verkäufermarkt herrscht, auf dem der Käufer wehrlos ist, der noch wehrlosere Mieter sich aber wiederum dem Käufer und Vermieter fügen muß. Unter heutigen Verhältnissen lohnt sich die Vermietung von Wohnungen an sich nicht. Wie Creutz³⁾ nachgewiesen hat, muß jede Miete wegen des hohen Zinskostenanteils für den Vermieter immer zu gering und für den Mieter zu hoch, das heißt das Einkommen unerträglich belastend, sein. Da das anvisierte Grundsteuermodell zwar die Bodenrente zu beseitigen geeignet ist, nicht aber die Zinsen auf die Bauwerke, gibt man die Grundsteuer auf dem Markt den noch hilfloseren Vertragspartnern weiter. Gelingt das nicht, so erstellt man einfach keine anmietbaren Wohnungen mehr und nimmt das Angebot zurück. Bisher konnte man dieses antizyklische Marktverhalten durch die Hoffnung des Bauherrn auf regelmäßige erhebliche Steigerung der Bodenwerte verhindern. Dieser rechnete, Mieten plus Immobilienpreissteigerungen werden sein Anlegerinteresse sichern. Sobald die Immobilienpreise aber an eine undurchdringliche Decke stoßen, muß das Interesse an der Errichtung von Wohnungen allein durch eine auch die Zinsen deckende Rentabilitätsmiete wachgehalten werden, die für den Produktionsfaktor Arbeit kaum mehr erschwinglich ist. Wegen der Zurücknahme des Angebotes ist die entsprechend verstärkte Nachfrage gezwungen, diese Miete zu zahlen. Wieweit solche Effekte z.B. durch den von der reformierten Grundsteuer ausgehenden Mobilisierungseffekt und dessen preisdämpfende Wirkung oder durch andere Auswirkungen der Steuerreform wieder kompensiert werden, wird zu untersuchen sein.

3.2.8 Die Abschaffung der Steuerbefreiungen

Gegenwärtig sind gemeinnützige Gebilde mit ihrem Grundbesitz außerhalb wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe, die man hier vernachlässigen kann, unter anderem von der Grundsteuer befreit. Es gibt Untersuchungen, daß die großen Kirchen mit ihrem gigantischen Grundbesitz den Grundstücksmarkt wesentlich mitbestimmen und ihn sogar erschüttern können. Im Steuerrecht sind Marktverzerrungen, die durch einseitige Begünstigungen entstehen, ein bedeutsamer Störfaktor. Nur die Aufhebung dieser Steuerbefreiungen ermöglicht ein rationales und marktbezogenes Verhalten der Marktteilnehmer, die dann nicht mit nennenswerten Marktkonkurrenten rechnen müssen, die unbelastet geblieben sind. Die Steuerfreiheit hoheitlich genutzter

³⁾ S. Anm. ¹⁾

Grundstücke schadet dagegen nicht, weil der Staat kein eigenwirtschaftliches Interesse an seinem hoheitlich genutzten Grundbesitz hat und diesen nur ausnahmsweise in das Marktgeschehen einbringt. Der Widerstand der großen Religionsgemeinschaften gegen diese geplante Grundsteuerreform muß also mit eingeplant werden.

3.3 Verfassungsrechtliche Prüfung

Rechtlich gesehen dürfte das vorgesehene Grundsteuermodell kaum Schwierigkeiten bieten. Die Probleme liegen eher auf dem Gebiete der technischen Durchführung und der Niederringung der politischen Interessen gegen eine erhebliche Steigerung der Grundsteuerbelastung. Verfassungsrechtliche Bedenken äußern überwiegend Auftragsgutachten wirtschaftlich interessierter Kreise, die das Grundgesetz als Bremse gegen Reformvorhaben vorschützen. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz kann nicht vorliegen, weil aller Grund und Boden gleich behandelt werden soll. Das war bisher schon ein unstrittiges Gesetzesziel. Der Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG bedarf aber der Prüfung. Grundsätzlich vollzieht sich jede Steuerbelastung außerhalb der Eigentumsgarantie. Steuerliche Belastungen auch harter Natur, müssen hingenommen werden. Eine enteignende Besteuerung gilt dagegen als Verstoß gegen die Garantie des geschützten Eigentums. Wo die Grenze liegt, was gegen Entzug geschützt ist und wer sich dagegen wehren kann, wird vom Bundesverfassungsgericht zulasten der Steuerpflichtigen sehr einschränkend beurteilt. Das Vermögen als solches wird durch die Eigentumsgarantie nicht geschützt. Geschützt sind immer nur einzelne konkrete Rechts- und Wirtschaftsgüter. Eine Steuer, die das Vermögen mindert, also aus dem Ertrag nicht zu bezahlen ist, verstößt damit nicht schon deshalb gegen das Grundgesetz. Im Steuerrecht gilt zwar das Gebot, alle Steuern müßten aus den Erträgen des Vermögens und aus dem allgemeinen Einkommen beglichen werden können. Dieses Gebot ist aber steuerrechtlich und hat keinen Verfassungsrang. Es steht also zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Außerdem bezieht sich das Bestreiten der Steuer aus den Erträgen nicht auf das konkrete Besteuerungsobjekt. Es muß also nicht das besteuerte Grundstück die Erträge liefern, sondern der Steuerpflichtige muß insgesamt über ein Einkommen verfügen, aus dem er die Steuer auf den Grund und Boden tragen kann. Das geplante Grundsteuerrecht stellt somit vermutlich zwar eine Substanzbesteuerung dar – es kommt auf die Umstände des Einzelfalles an –, die aber dann unbedenklich ist, wenn das übrige Einkommen des Steuerpflichtigen oberhalb der Sozialhilfegrenze ausreicht, um die Steuer zu begleichen. Hinsichtlich des konkreten Besteuerungsobjektes darf die Steuer zudem nicht substanzaufzehrend, also unmittelbar entziehend wirken. Ein

mittelbarer Zwang durch Erhebung der belastenden Steuer wird dadurch aber nicht unzulässig. Kann sich der Eigentümer des Besteuerungsobjektes der Besteuerung durch Veräußerung des Wirtschaftsgutes entziehen, so muß die Steuer hingenommen werden, weil nur mittelbarer Zwang ausgeübt wird. Die Steuerbelastung selbst wird somit wohl kaum Bedenken erregen. Wirkt die geplante Steuer vorgabegemäß, so brechen die Verkehrswerte des Grund und Bodens auf einen im Vergleich zu dem bisherigen Wert niedrigen Stand vielleicht sogar vollständig ein. Das begegnet aus zwei Erwägungen keinen Bedenken. Im Enteignungsrecht gilt die Überlegung, eine allgemeine Belastung, die alle Tatbestandserfüller und Eigner eines Rechtes trifft, könne nur ausnahmsweise ein relevanter Eingriff in das Eigentum sein. Bei Steuern wird diese Grenze zulasten der Eigentümer der besteuerten Objekte besonders weit ausgedehnt. Der Zusammenbruch der Verkehrswerte infolge Steuerwirkung stellt aber auch inhaltlich keinen Eigentumsentzug durch Steuer dar. Der Steuerpflichtige ist nicht gegen für ihn ungünstige Entwicklungen des Marktes und der steuerlichen Tatbestandsgrundlagen geschützt, auch wenn das Marktgeschehen durch die Besteuerung ausgelöst wurde. Sonst wäre die Aufhebung des Zonenrandförderungsgesetzes ein enteignender Eingriff gegen die seither begünstigten Firmen!

4. Handlungsschritte zur Realisierung der Reformvorgabe

Somit ergibt sich für die Einführung einer neugestalteten Grundsteuer zum Zweck der Verkehrswertbesteuerung und Abschöpfung der Grundrente das schrittweise Vorgehen:

1. Es muß abgewartet werden, bis Handlungsbedarf eintritt. Das ist frühestens mit dem Beschluß über die Durchführung der nächsten Hauptfeststellung des Grundbesitzes der Fall. Den Startschuß gibt erwartungsgemäß das Bundesverfassungsgericht. Bei Einleitung der Vorbereitungsarbeiten muß die Aufklärungsarbeit schon geleistet sein, weil zu diesem Zeitpunkt die gesetzlichen Bestimmungen schon festgelegt sind.
2. Die Meinungsbildung muß dahingehend angestoßen sein, daß auch hinsichtlich der Grundsteuer grundlegender Handlungsbedarf besteht. Das ist gegenwärtig noch nicht erkannt!
3. Die besonderen Hürden der Meinungsbildung auf dem Gebiete der Steuergesetzgebung sind zu beachten. Besonders für verwaltungstechnische Erhebungsfreundlichkeit und Aufkommenneutralität ist Sorge zu tragen.
4. Ein praktikables Verfahren ist zu erarbeiten, das bei der Berechnung des erwarteten Steueraufkommens die angestrebte Wirkung der Steuer auf

die Verkehrswerte der Grundstücke beachtet. Dabei ist viel erhebungstechnische und rechnerische Grundlagenarbeit zu leisten.

5. Die anvisierte allmähliche Steigerung der Steuerbelastung des Bodens führt zu einem immer weiteren Absinken der Grundstücksverkehrswerte und macht diese schließlich als Gegenstand der Besteuerung unbrauchbar. Auf dem Wege einer successiven Erfassung der Bodenrente durch die Steuer wird daher irgendwann ein Wechsel der Besteuerungsgrundlage – von Verkehrswert auf die Bodenrente – erforderlich.
6. Da die geplante Grundsteuer an feste Steuerbeträge anknüpft, um die Abschöpfung der Grundrente zu erreichen, müssen Überlegungen angestellt werden, wie man die Gemeinden bei Anwendung der Formel »Verkehrswert $\times$ Steuersatz $\times$ Hebesatz = Grundsteuer auf ein Areal« daran hindert, den angestrebten Erfolg durch Manipulation des Hebesatzes zu unterlaufen.
7. Die Trennung von Boden und Bauwerk muß im Bewußtsein der Gesetzesmacher mit guten Gründen verankert worden sein.
8. Im Erfolgsfalle muß bei Bekanntwerden der Neuregelungspläne für das Grundsteuerrecht mit einem ungewöhnlich harten Widerstand der betroffenen Öffentlichkeit gerechnet werden. Beschwichtigt man diesen durch mäßige Steuersätze, so vereitelt man den angestrebten Zweck.
9. Die Ermittlung der Verkehrswerte des nackten Grund- und Bodens bereitet bei bebauten Grundstücken besonders, aber in gewissem Maß auch bei unbebauten Grundstücken nicht unerhebliche Schwierigkeiten technischer und wirtschaftlicher Art, ist aber notwendig um den gewünschten Effekt der Steuer zu erreichen.
10. Die Steuer ist als Objektsteuer auf den nackten Grund und Boden ohne Rücksicht auf die Einkommenslage des Bodeneigners ohne Schuldenabzug und ohne Steuerbefreiungen persönlicher Art auszugestalten.
11. Bei bebauten Grundstücken kann der Bodenwert nicht nach der Formel »Quadratmeter $\times$ Quadratmeterpreis« ermittelt werden. Er liegt niedriger. Ein geeignetes Ermittlungsverfahren ist auszuarbeiten.
12. Um Steuerüberwälzung zu vermeiden, müssen bei bebauten Grundstücken Sozialtransfers mit entsprechenden Vorkehrungen ausgestattet und muß gegen Querabwälzungen das Problem der stark zinsabhängigen Miethöhe mitgelöst werden.

Alle diese Vorgaben können nur erfüllt werden, wenn die Initiative schon mit einem abgerundeten Entwurf antritt, der nicht leichter Hand zerpfückt werden kann!

Die Einheitsbewertung und ihre Auswirkung auf die Grundsteuer*)

Raymond Halaczinsky

I. Einführung

Grund und Boden sowie aufstehende Gebäude unterliegen in vielfältiger Form der Besteuerung. Der Grundstücksverkehr unterliegt der Grunderwerbsteuer und ggf. der Umsatzsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Erträge der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, der Besitz der Vermögensteuer und der Grundsteuer. Dazu kommen verschiedene kommunale Abgaben, die an den Grundbesitz anknüpfen. So vielfältig wie die Besteuerungslandschaft rund um den Grundbesitz sind auch die Bemessungsgrundlagen, z.B. die Gegenleistung, das Entgelt, die Einnahme/der Überschuß, der Nutzungswert. Im Bereich der Besitzsteuer schreibt das Bewertungsgesetz (BewG) den gemeinen Wert des Grundstücks als Bemessungsgrundlage vor, das ist der Marktpreis bei normaler Veräußerung (§ 9 BewG). Auch die Grundsteuer knüpft an den gemeinen Wert im Sinne des Bewertungsrechts an, allerdings wird dieser Wert noch durch eine Steuermeßzahl auf ein anderes Niveau gebracht. Im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens knüpft die Grundsteuer anstelle der Gewerbesteuer an den Ertragswert des Betriebs des Land- und Forstwirts an.

Da die Grundsteuer praktisch alle wirtschaftlichen Einheiten des Grundbesitzes erfaßt, muß für alle ca. 30 Millionen wirtschaftlichen Grundstückseinheiten ein steuerlicher Wert ermittelt werden. Dieser Wert wird dann auch für die Vermögensteuer und die Erbschaft-/Schenkungssteuer genommen. Es ist einsichtig, daß in einem Massenverfahren nicht jedes Grundstück jedes Jahr bewertet werden kann. Auch ist es nur pauschal möglich, den gemeinen Wert zu ermitteln; individuelle Merkmale müssen weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Mit dem Reichsbewertungsgesetz von 1925 wurden die Grundlagen für die einheitliche Bewertung der Grundstücke für verschiedene Steuerarten (Einheitsbewertung) gelegt. Dabei ging man zunächst für die Vermögen-

*) Vortrag gehalten auf der Tagung »Brüderliche Bodenordnung« des Seminars für freiheitliche Ordnung am 12. November 1994 in Bad Boll.

steuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer selbstverständlich davon aus, daß sowohl der Grund und Boden wie auch aufstehende Gebäude und Außenanlagen diesen Steuern unterworfen werden müssen. Die Grundsteuer knüpfte erst 1936 reichseinheitlich an die Einheitsbewertung der Grundstücke an. Schon damals waren vor allem auch verwaltungsökonomische Aspekte dafür maßgeblich, daß sowohl der Grund und Boden wie auch die aufstehenden Gebäude und die Außenanlagen in die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer einbezogen wurden.

II. Grundzüge der Einheitsbewertung

1. Die Einheitsbewertung 1964

Für die Einheitsbewertung *in den alten Bundesländern* (Einheitsbewertung auf den 1. 1. 1964) wird der Grundbesitz in land- und forstwirtschaftliches Vermögen und in Grundvermögen einschließlich der Betriebsgrundstücke unterteilt (§ 19 Abs. 1 BewG). Die wirtschaftliche Einheit des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens (Betrieb der Land- und Forstwirtschaft) wird nach dem Bewertungsgesetz mit dem Ertragswert und nicht mit dem Verkehrswert des Grund und Bodens und der Gebäude bewertet. Der Ertragswert ist praktisch der kapitalisierte Wert des möglichen Ertrages. Heute beträgt der Ertragswert im Durchschnitt aller Fälle nur 1 bis 3 v. H. des Verkehrswerts eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes.

Beim Grundvermögen unterscheidet man zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken. Unbebaute Grundstücke werden mit dem Marktpreis nach dem Vergleichswertverfahren bewertet (§§ 72ff i.V.m. § 9 BewG), d.h. die Finanzämter haben für einzelne Gebiete Bodenpreise zu den Wertverhältnissen von 1964 ermittelt, die dann auch auf die heute zu bewertenden Grundstücke angewendet werden. Befinden sich auf dem Grundstück Gebäude, so kommt in der Regel das Ertragswertverfahren in Betracht (§ 76 Abs. 1 BewG). Das Ertragswertverfahren unterstellt, daß der Verkehrswert des gesamten Grundstücks (also des Grund und Bodens, der Gebäude und der Außenanlagen) durch ein bestimmtes Vielfaches der Mieterträge repräsentiert wird (§ 78 BewG). Gebäude, die üblicherweise nicht vermietet werden oder die so individuell gestaltet sind, daß die Mieten keine Rückschlüsse auf den Verkehrswert geben können, z.B. Fabrikgebäude, Hotels, Bankgebäude usw. werden in einem Sachwertverfahren bewertet (§ 76 Abs. 2 BewG). Danach werden die Gebäude nach dem Vielfachen der durchschnittlichen Kubikmeterpreise bewertet. Der Wert des Grund und Bodens sowie der Außenanlagen wird hinzugerechnet (§ 83 BewG).

Nach dem Bewertungsrecht gelten auch Gebäude auf fremdem Grund und Boden, Eigentumswohnungen und Teileigentum sowie Erbbaurechte als ei-

genes Grundstück. Zur Ermittlung des Werts des Erbbaurechts wird zunächst der Grund und Boden sowie das im Wege des Erbbaurechts errichtete Gebäude zusammen nach einem der oben genannten Verfahren (Ertragswert- oder Sachwertverfahren) im Ganzen bewertet und sodann nach Maßgabe des § 92 BewG auf den Erbbauperpflichteten und den Erbbauberechtigten aufgeteilt. Eine Aufteilung unterbleibt bei länger laufenden Erbbaurechten in den ersten 50 Jahren. Das Recht auf Erbbauzins bzw. die Verpflichtung, den Erbbauzins zu zahlen, wird dagegen nicht als Grundstück mit den niedrigen Einheitswerten, sondern als Kapitalforderung oder Schuld behandelt und entsprechend mit dem kapitalisierten Wert der Forderung oder Schuld angesetzt. Allerdings ist bei der Kapitalisierung des Erbbauzinsanspruchs der Jahreswert des Erbbauzinsanspruchs auf den Wert begrenzt, der sich ergibt, wenn man den Einheitswert zuzügl. 40 v. H. durch 18,6 teilt (§ 16 BewG). Dies hat zur Folge, daß der Erbbauperpflichtete z.B. bei der Vermögensteuer und bei der Erbschaftsteuer das Grundstück mit dem niedrigen Einheitswert aus seinem Aktivvermögen herausgibt und stattdessen den weitaus höheren kapitalisierten Anspruch auf Erbbauzins anzusetzen hat. Der Erbbauberechtigte hat dagegen den Vorteil des höheren Schuldenabzugs.

In den *neuen Bundesländern* mußte mangels Hauptfeststellung von 1964 auf die dort noch fortgeltende Einheitsbewertung auf den 1. 1. 1935 nach dem Reichsbewertungsgesetz zurückgegriffen werden. Die Einheitswerte von 1935 umfassen ebenfalls den Grund und Boden sowie das Gebäude und sind grundsätzlich auch Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer. Im Bereich der Land- und Forstwirtschaft gilt allerdings ein sog. Ersatzwirtschaftswert. Im Bereich der Wohngebäude einschließlich der Mietwohngrundstücke, für die kein Einheitswert von 1935 vorliegt (weil nach dem Krieg gebaut) kann die Grundsteuer unmittelbar aus einem gesetzlich festgelegten Betrag pro Quadratmeter (1,50 DM, 2 DM pro Quadratmeter Wohn-/Nutzfläche) festgesetzt werden (§ 42 GrStG).

2. Verfassungsrechtliche Fragen der Substanzbesteuerung des Grundbesitzes

Im Mittelpunkt der Kritik der heutigen Einheitsbewertung steht der Umstand, daß der Grundbesitz immer noch nach Werten von 1964/1935 – wenn auch mit gewissen Zuschlägen nach §§ 121 a, 133 BewG – angesetzt wird, anderes Vermögen dagegen mit zeitnahen Verkehrswerten. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich schon mehrfach mit der Verfassungsmäßigkeit der geltenden Einheitsbewertung befassen müssen, hat jedoch bis heute die Einheitsbewertung noch nicht verworfen (vgl. dazu Halaczinsky in Rössler/Troll, BewG und VStG, § 21 Anm.). Zur Zeit sind wieder einige Verfah-

ren beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Daraus schließen bzw. befürchten die verschiedensten Experten, daß das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung jedenfalls zukünftig nicht mehr so tolerieren wird. Interessant ist, daß es bei diesen anhängigen Verfahren nicht direkt um die Einheitsbewertung des Grundbesitzes geht. So hat das Finanzgericht Rheinland-Pfalz (Beschuß vom 4. 11. 1991 in Entscheidung der Finanzgerichte 1992 S. 165) dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob es gleichheitswidrig ist, daß sonstiges Vermögen und Grundvermögen mit demselben Vermögensteuersatz besteuert wird, obwohl Grundvermögen nur nach den niedrigeren Einheitswerten bemessen wird. In anderen Verfahren geht es um die Frage, ob es gerecht ist, daß Erbbauzinsansprüche/-verpflichtungen mit dem durch Kapitalisierung ermittelten Gegenwartswert, das Erbbaurechtsgrundstück dagegen mit dem niedrigen Einheitswert besteuert wird. Letztlich geht es auch um erbschaftsteuerliche Fragen, nämlich ob Vermächtnisansprüche auch dann mit dem gemeinen Wert angesetzt werden dürfen, wenn das Vermächtnis durch Hingabe eines Grundstücks erfüllt wird, während das direkte Grundstücksvermächtnis nur mit dem niedrigeren Einheitswert angesetzt wird. In allen Fällen streben die Steuerbürger nicht unmittelbar eine Korrektur der Einheitsbewertung an, vielmehr möchten sie, daß ihre Kapitalansprüche so niedrig wie die entsprechenden Grundstücke besteuert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat verlautbaren lassen, das es im Spätf Frühjahr 1995 in einer mündlichen Verhandlung die Probleme erörtern will. Es bleibt abzuwarten, welche Entscheidung darüber gefällt wird. Nach realistischer Einschätzung – dem Bundesverfassungsgericht ist natürlich auch die ganze Tragweite der Einheitswertproblematik bekannt –, wird das Bundesverfassungsgericht keine Überraschungsentscheidung fällen, sondern die Bundesregierung allenfalls auffordern, eine gleichmäßigere Besteuerung des Grundbesitzes und anderen Vermögens herzustellen.

3. Aktuelle Reformüberlegungen zur Einheitsbewertung

Natürlich sind im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Denkmodellen entworfen, verworfen, geprüft und untersucht worden. Die Reformüberlegungen in Wissenschaft und Verwaltung reichen von der Abschaffung der Einheitsbewertung einschließlich der Abschaffung der Vermögensteuer bis zu einer vereinfachenden Reformierung der geltenden Einheitsbewertung. Dazu sei u.a. auf das

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, »Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland«, BMF-Schriftenreihe Heft 41,

Gutachten der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze – sogenanntes Goerdeler-Gutachten, BMF-Schriftenreihe Heft 46 ,

Gutachten von Prof. Jakob, »Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung zu den Einheitswerten«, BMF-Schriftenreihe Heft 48 und

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, »Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes«, Heft 76

verwiesen. All diese Vorschläge sind von einer vom Bundesfinanzministerium einberufenen Bund/Länder-Arbeitsgruppe untersucht worden, deren Bericht bisher nur als interner Vermerk vorliegt, besprochen von

Dr. Wolf, »Der Weg zu neuen Einheitswerten oder ihre Alternativen«, in DStR 1993 S. 541 ff.

Im Ergebnis hat die Arbeitsgruppe festgestellt, daß zwar vielfach Kritik an der Einheitsbewertung geübt wird, aber kein wirklich geeignetes Verfahren an dessen Stelle angeboten wird. Die Bund/Länder-Arbeitsgruppe hat sich daher im Prinzip für eine Beibehaltung der Einheitsbewertung und der Systematik der einheitswertabhängigen Steuern ausgesprochen. Allerdings soll das jetzige Ertragswertverfahren, das in etwa 95% aller Fälle angewandt wird, künftig durch ein sogenanntes Wohn-/Nutzflächenverfahren ersetzt werden; dabei würden die Wohn-/Nutzflächen mit einem aus durchschnittlichen Herstellungskosten abgeleiteten Flächenpreis bewertet. Aufwendige Mieterhebungen und Mietermittlungen durch die Finanzämter wären somit entbehrlich. Ertragswertgesichtspunkte könnten bei Anwendung eines solchen Verfahrens durch den Ansatz eines Wertanpassungsabschlages in die Wertfindung einfließen.

Insbesondere die Finanzverwaltungen der Länder, die letztlich eine Einheitsbewertung durchführen müssen, halten wegen ihrer personal- und haushaltsmäßigen Schwierigkeiten die Verwirklichung einer solchen Einheitsbewertung, sei sie auch noch so einfach, nicht für möglich. Deswegen wurden Fachgremien beauftragt, noch andere Modelle zu entwickeln, die für die Masse der Fälle, also im wesentlichen für die Grundsteuer, die schwierige Ermittlung von Gebäudewerten entbehrlich machen. Bei der Vermögen- und Erbschaftsteuer könnte es dann im Bedarfsfall zur Anwendung eines Wohn-/Nutzflächenverfahrens oder eines Sachwertverfahrens für Industriegrundstücke kommen.

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung zur Problematik der Neubewertung in vielen verschiedenen parlamentarischen Anfragen dargelegt. Hervorzuheben ist die

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion zur zukünftigen Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden (Bundestags-Drucksache 12/1337 v. 18. 10. 1991),

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS/Linke Liste (Bundestags-Drucksache 12/4438 v. 1. 3. 1993) und

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD (Bundestags-Drucksache 12/8355 v. 7. 9. 1994).

In all diesen Antworten kommt deutlich zum Ausdruck, daß Grundbesitz auch zukünftig nicht mit Verkehrswerten der Erbschaft- und Vermögensteuer unterworfen werden soll. Die jetzige Bundesregierung will im Hinblick darauf, daß Immobilien eben nicht so fungibel wie Kapitalvermögen sind, auch den Aspekt berücksichtigen, daß die Substanzsteuern nicht die Substanz wirklich angreifen, sondern mehr oder weniger aus dem Ertrag erwirtschaftet werden können sollen. Für den Fall, daß das Bundesverfassungsgericht eine Neubewertung des Grundbesitzes vorschreiben sollte, stellt sich die Bundesregierung eine fiskalisch aufkommensneutrale Lösung vor. Sie meint damit, daß die Bürger auch bei einer Neubewertung insgesamt nicht stärker mit Substanzsteuern belastet werden sollen. Natürlich kann es innerhalb des Gesamtaufkommens zu Belastungsverschiebungen kommen. Inzwischen haben auch steuerpolitische Sprecher der FDP und der SPD erklärt, daß sie keine Vermögen- oder Erbschaftsteuer auf der Basis von Verkehrswerten mit der Folge höherer Substanzsteuerbelastung anstreben,

z.B. MdB O. Reschke (SPD) in Kommunale Steuer-Zeitschrift 1994 S. 61 »Panik der Grundeigentümer und Mieter vor neuen Einheitswerten grundlos«,

Abgesehen von diesen globalen Aussagen, die lediglich die politische Richtung markieren, bleibt vieles im Detail für Bürger und Verwaltung noch im unklaren.

III. Grundsteuer heute

1. Geschichtliche Entwicklung

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Formen der direkten Besteuerung. Aus der Antike von den Römern über die Alpen gebracht, wurde sie auf deutschem Boden zunächst durch kirchliche und grundherrliche Grundzehnten und Grundzinsen ersetzt. Dank ihrer Anknüpfung an den sichtbarsten und greifbarsten Teil des Vermögensbesitzes, das Grundeigentum, erlangte sie im Zeitalter der Agrarwirtschaft eine beherrschende Stellung im Steuersystem. Sie erlebte dabei die verschiedensten Ausgestaltungen (z.B. auch Fenstersteuern, Gardinensteuern, Flächensteuern, Ertragsteuern).

Durch die Miquelsche Steuerreform von 1891/1893 wurde die Grundsteuer in Preußen grundsätzlich den Gemeinden belassen. Dies gilt noch heute. Folge davon war aber eine Zersplitterung des Grundsteuerrechts, die erst 1936 durch die Anknüpfung an die Einheitsbewertung beseitigt wurde.

2. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen sind heute das Grundsteuergesetz und die Grundsteuerrichtlinien, die durch eine Reihe von Verfügungen und Erlassen ergänzt werden. Man unterscheidet zwischen Grundsteuer A und Grundsteuer B. Dabei ist Grundsteuer A diejenige für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, während Grundsteuer B den übrigen Grundbesitz erfaßt. Steuergläubiger ist die Gemeinde. Erhebungstechnisch werden aufgrund des Einheitswertbescheids des jeweiligen Grundstücks unter Anwendung von gesetzlichen Meßzahlen vom Finanzamt sog. Grundsteuermeßbescheide erlassen, in denen ein Meßbetrag festgesetzt wird. Dieser Meßbetrag, multipliziert mit dem von der zuständigen Gemeinde für das jeweilige Jahr beschlossenen Hebesatz, ergibt die Grundsteuerschuld. Die Grundsteuerbescheide werden von den Gemeinden erlassen.

In früheren Zeiten erbrachte die Grundsteuer für den Fiskus mehr als die Gewerbesteuer. So war beispielsweise im Rechnungsjahr 1932/33 die Grund- und Gebäudesteuer mit 13,6 % am Gesamtaufkommen beteiligt, die Gewerbesteuer einschließlich der Sondergewerbesteuer jedoch nur mit 5,3 %.

Das hat sich wesentlich geändert. Im Jahre 1994 betrug der Anteil der Grundsteuer an dem Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden und Gemeindeverbände gerade noch rd. 1,6 %. Bezogen auf das Aufkommen sämtlicher Steuern liegt die Grundsteuer bei etwa 11 %.

Teilt man in Grundsteuer A und B auf, so ergibt sich ein erheblicher Unterschied: Grundsteuer A, also die Land- und Forstwirtschaft, erbringt nur 4,5 % des gesamten Grundsteueraufkommens; die Hauptlast von 95,5 % liegt also bei Grundsteuer B.

Nominal gesehen ist das Grundsteueraufkommen ebenso wie das Aufkommen anderer Steuern in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen. Betrug es im Jahre 1950 noch rd. 1,1 Mrd. DM, so wuchs es bis 1970 schon auf 2,7 Mrd. DM und bis 1990 auf 8,7 Mrd. DM. Für das Jahr 1993 wird ein Aufkommen von 9,95 Mrd. DM in den alten Ländern und von 1,42 Mrd. DM in den neuen Ländern verzeichnet.

3. Rechtfertigung der Grundsteuer

Die Grundsteuer entspricht heute weitgehend dem Äquivalenzgedanken, ohne daß ein unmittelbar eindeutiges Verhältnis von Leistung der Gemeinde und Gegenleistung durch den Steuerbürger besteht. Die Grundsteuer erfaßt finanziell einen großen Kreis der Gemeindeglieder entweder unmittelbar als Eigentümer oder mittelbar als Mieter.

Gegen die Grundsteuer wird angeführt, daß sie gegen die Grundsätze einer Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit des Steuerbürgers verstoße, soziale Aspekte nicht berücksichtige, den Grundbesitz mehrfach belaste (Vermögen-, Erbschaft- und Grundsteuer) und vergleichsweise höher sei als die Belastung der Gewerbesteuerobjekte durch Gewerbesteuer. Denn die Reinerträge aus Grundbesitz liegen in einer solchen Größenordnung, daß sie bei Gewerbetreibenden steuerfrei oder einer ermäßigten Besteuerung unterliegen würden. Außerdem führte die Grundsteuer dadurch, daß sie auch die Investitionen auf Gebäude erfasse, zu bodenordnungsrechtlich unerwünschten Folgen (Fehlleitung von Kapital, Bodenhortung). Allerdings müßte dann die Grundsteuer auf den Grund und Boden merklich erhöht werden, um eine entsprechende Wirkung zu zeigen. Kritiker glauben daher, daß eine höhere Besteuerung des Faktors »Boden« und eine Freistellung der Besteuerung der Gebäudeinvestition zu einem größeren Baulandangebot und zum Umlenken von Kapitalströmen in andere wirtschaftlich notwendige Investitionen führen könnten.

4. Reformvorschläge zur Grundsteuer in der Diskussion

Die Grundsteuer ist die einzige Steuer, die praktisch die Einheitswerte aller wirtschaftlichen Einheiten als Bemessungsgrundlage benötigt, d.h. für grundsteuerliche Zwecke müssen alle ca. 30 Millionen wirtschaftliche Einheiten (mit Ausnahme der befreiten Einheiten) bewertet werden. Nur in wenigen Millionen Fällen werden dieselben Einheitswerte dann auch für die Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer benötigt. Ein Teil der Kritiker, die eine völlige Abschaffung der Einheitsbewertung fordern, sieht im Fall der Abschaffung der Einheitsbewertung eine Chance, die Grundsteuer auch nach einfacheren Kriterien zu bemessen. Genannt werden entweder eine Bemessung nach dem Bodenwert, eine Bodenwertzuwachssteuer, die

Schaffung einer kommunalen Wertschöpfungssteuer oder auch nur die Bemessung nach dem Gebäudewert. Aus verwaltungsökonomischer Sicht läge es nahe, insbesondere auf die komplizierte Gebäudewertung zu verzichten und die Grundsteuer entweder nur nach dem Bodenwert zu bemessen oder aber die Grundsteuer pauschal nach einem gesetzlich festgelegten Mietwert pro Quadratmeter Wohn-/Nutzfläche festzusetzen (so wie es in den neuen Bundesländern für Mietwohngrundstücke und Wohngebäude gemacht wird). Das Seminar für freiheitliche Ordnung ist der Auffassung, daß eine reine Bodensteuer das Angebot an Bodennutzungen erhöht, weil die Bodeneigentümer die Steuer erwirtschaften wollen durch Vermietung und Verpachtung oder intensivierte Eigennutzung. Wenn sie dazu nicht in der Lage sind, trennen sie sich vom Bodeneigentum durch Verkauf, um die Steuer nicht auf Dauer aus anderen Einkommen bestreiten zu müssen. Eine reine Bodensteuer löst mit sanftem, aber beständigem ökonomischem Druck alle Bodenhorte auf; sie trüge damit zur Überwindung der künstlichen Verknappung des Bodenangebots bei, löst also eine Tendenz zur Verbilligung der Mieten, Pachten und Bodenpreise aus. Dies erleichtere den Zugang zu Bodennutzungen für Zwecke des Wohnens und Arbeitens.

Der städtebauliche Vorteil einer reinen Bodensteuer wäre der ökonomische Druck zur baldigen Schließung aller Baulücken und zur vollen Ausschöpfung der Grenzen der baurechtlich zulässigen Nutzung auf allen Grundstücken. Dies bewirke Verdichtung im Altbestand, so dies planungsrechtlich zulässig ist, und erspart damit zumindest teilweise die Ausweisung von Neubaugebieten.

Mittel- und langfristig sollte die Bodensteuer immer weiter erhöht werden, bis alle Grundstücke ihren Kapitalwert verloren haben, weil die Steuer zum vollen Entgelt für die Bodennutzung geworden ist. Dann würden alle Grundstücke voll genutzt, aber gleichzeitig die Nachfrage nach Bodennutzungen infolge der hohen Grundsteuer soweit wie nötig zurückgedrängt sein.

Nach meiner Meinung dürfte es eine Fehleinschätzung sein, zu glauben daß eine Änderung der Grundsteuer allein maßgeblichen Einfluß auf eine Änderung der Bodenordnung bewirken könnte. Sicher sind hier neben der Veränderung steuerlicher Rahmenbedingungen auch die Veränderung vieler anderer Faktoren, z.B. des Baurechts, des Eigentumsrechts usw. erforderlich.

Es zeichnet sich ab, daß die Finanzverwaltungen der Länder sowie die Gemeindeverwaltungen aus haushalts- und personalmäßigen Gründen künftig kaum in der Lage sein werden, die komplizierte Einheitsbewertung mit dem vorhandenen Personalstamm zu bewältigen. Von daher ist die Chance, eine auch im Interesse der Bodenreformer liegende Änderung/Vereinfachung

der Grundsteuer, z.B. Bemessung nach Fläche, zu bekommen, größer als daß die jetzige Einheitsbewertung in modifizierter Form fortgeführt würde. Eine Grundsteuer, die nur den Grund und Boden erfaßt, ließe sich letztlich auch in eine künftige Neugestaltung der einheitswertabhängigen Steuern einordnen. Für vermögen- und erbschaftsteuerliche Zwecke könnte der für die Grundsteuer festgestellte Bodenwert als Komponente des Grundstückswerts verwendet werden. In den betreffenden Fällen müßte dann der Gebäudewert und der Wert der Außenanlagen zusätzlich noch ermittelt und dann zu dem Bodenwert addiert werden.

Wie jede Umgestaltung des Grundsteuerrechts wäre aber eine Umgestaltung der Grundsteuer in eine Bodensteuer politisch nur sehr schwer durchzusetzen. Sie würde nämlich zu einer starken Steuerumverteilung zu Lasten aller Investitionen und Nutzungen führen, bei denen die Bodenwerte besonders hoch sind (z.B. freistehende Einfamilienhäuser in guten Lagen usw.). Damit werden soziale Härten befürchtet, weil sich Investoren, Mieter und Eigentümer auf die bisherigen Belastungen eingestellt haben und mit diesen bei zukünftigen Investitionen rechnen. Eine reine Bodenwertsteuer gilt deshalb, sofern sie nicht durch subjektive oder andere Komponenten ergänzt wird, die insbesondere das Wohnen in der eigenen Wohnung nicht verteuern, politisch als kaum durchsetzbar.

Die Bundesregierung hat auf entsprechende parlamentarische Anfragen vorsorglich bekräftigt, daß sie eine Veränderung der Einheitsbewertung bzw. der Bemessung der Grundsteuer nicht zum Anlaß für Steuererhöhungen nehmen wird. Es soll eine sog. aufkommensneutrale Lösung angestrebt werden. Allerdings ergibt sich logisch, daß bei veränderten Bemessungsgrundlagen und unverändertem Aufkommen im Bundesdurchschnitt die Belastung zwischen den Steuerbürgern anders verteilt wird. Wie das im einzelnen aussehen könnte, bleibt abzuwarten.

IV. Ausblick

Die Bundesregierung und damit auch das Bundesfinanzministerium auf Fachebene haben sich noch für keine bestimmte Variante entschieden. Die Bundesregierung hält es für ratsam, zunächst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten und zu sehen, ob und welche Kriterien aus der Entscheidung für eine gerechte Grundbesitzbesteuerung abzuleiten sind.

Da die Gemeinden durch laufende Hebesatzerhöhungen das Zurückbleiben der Einheitswerte hinter den Verkehrswerten pauschal ausgleichen können und die Masse der Vermögensteuerpflichtigen sowie der Erbschaft- und

Schenkungssteuerpflichtigen von den niedrigen Einheitswerten profitieren, gibt es starke Bestrebungen, an dem System der geltenden Einheitsbewertung und der einheitswertabhängigen Steuern möglichst lange festzuhalten. Außerdem garantiert das Grundgesetz (Artikel 106 Abs. 6) den Gemeinden die jetzige Grundsteuer. Es wird daher sicher aus vielerlei Gründen auf großen Widerstand stoßen, die Grundsteuer zu verändern oder gar zu beseitigen. Andererseits zeigen auch immer wieder Beispiele, daß der Gesetzgeber bereit ist, hergekommene Grundsätze zugunsten neuer Regelungen über Bord zu werfen.

Literatur: Halaczinsky in Rössler/Troll, Kommentar zum Bewertungsgesetz und Vermögensteuergesetz; Beck/Vahlen-Verlag, München; Halaczinsky, Kommentar zum Grundgesetz, NWB-Verlag, Herne.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres

Dhauner Straße 180, 55606 Kirn

Expertenkommission Wohnungspolitik

Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, Universität München (Vorsitzender)

Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein, Universität Kiel (stellvertretender Vorsitzender) u.a.

Raymond Halaczinsky

Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen

Vinzenzstraße 21, 53229 Bonn

Prof. Dr. Johannes Jenetzky

Schwalbenstraße 2, 75447 Sternenfels

Hugo Neise

Marstall D 4, 71634 Ludwigsburg

Die Besteuerung des Grundvermögens*)

1. Die Grunderwerbsteuer

8201 Die Grunderwerbsteuer ist eine Transaktionssteuer, denn der Tauschvorgang als solcher wird steuerlich belastet. Je häufiger eine Immobilie den Eigentümer wechselt, desto höher ist die Steuerlast, die sie unter ansonsten gleichen Bedingungen zu tragen hat. Wohnungspolitisch wäre es sinnvoll, den Verkehrsvorgang steuerlich zu verbilligen, so daß auch an eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer zu denken ist. Dabei wäre zu berücksichtigen, daß das Grunderwerbsteueraufkommen, das in die Haushalte der Länder (und nach näherer finanzausgleichsrechtlicher Regelung von diesen in die Haushalte der Gemeinden) fließt, derzeit circa 4,2 Milliarden DM beträgt und daher an ein Aufkommenssurrogat gedacht werden müßte.

Vor voreiligen Reformempfehlungen ist freilich zu warnen. Es müssen nämlich die steuergesetzlichen und EG-rechtlichen Verknüpfungen mit der Umsatzsteuer bedacht werden.

Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde den Druck auf die Bundesregierung massiv erhöhen, die in der 6. EG-Richtlinie ausnahmsweise zugelassene Befreiung des Grundstücksverkehrsgeschäftes von der Mehrwertsteuer auslaufen zu lassen. Die 6. EG-Richtlinie (im Art. 4 III) geht davon aus, daß auch Grundstücksveräußerungen durch einen Nichtunternehmer der Mehrwertsteuer unterliegen können. Als steuerbare Grundstücksveräußerungen werden die Lieferung von Baugrundstücken und die Lieferung von Gebäuden und Gebäudeteilen, sofern sie vor dem Erstbezug erfolgt, verstanden, wobei es in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten bleibt, den Begriff des Baugrundstücks sowie den des Erstbezugs zu definieren.

Zwar ergibt sich aus diesem gemeinschaftsrechtlichen Befund, daß eine Umsatzsteuerbarkeit von Grundstücksumsätzen bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer nur partiell zum Zuge kommen würde. Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, daß man an der Institution der deutschen Grunderwerbsteuer nicht rühren sollte, da insgesamt eine Verteuerung der Transaktionen am Bodenmarkt zu erwarten wäre.

8202 Auch großflächige Steuerbefreiungen für den Wohnungsbau – etwa nach dem Vorbild der früheren Grunderwerbsteuerbefreiung „zur Bebauung“ – erschienen steuerpolitisch schwer durchsetzbar, weil die Grunderwerbsteuerreform 1983 den Wegfall fast aller Befreiungstatbestände mit

*) aus dem im Auftrag der Bundesregierung erstellten Gutachten „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand“ der „Expertenkommission Wohnungspolitik“, abgeschlossen am 16. 10. 1994.

einer Verminderung des Steuersatzes von 7 vH auf 2 vH verkoppelt hat. Immerhin würden in einem solchen Falle circa 30 vH des Grunderwerbsteuer-aufkommens entfallen.

Zu denken ist allerdings an punktuelle Befreiungen. Bei der Einschaltung eines Bauträgers ist nach der inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes („Vertragsbündeltheorie“) das gleiche Grundstück regelmäßig zweimal Gegenstand des Erwerbsvorgangs: einmal unbebaut und einmal bebaut. Eine Anrechnung der Steuer aus dem ersten Erwerbsvorgang wäre wohnungspolitisch wünschenswert.

Zu denken ist auch daran, Grundstücksgeschäfte zwischen Gemeinde und Privaten außerhalb eines förmlichen Umlegungsverfahrens aus Gründen der Bodenordnung (sog. „Freiwillige Umlegung“) steuerfrei zu stellen. Bislang sind nur Verkehrsvorgänge im Rahmen des gesetzlich geregelten förmlichen Umlegungsverfahrens mit einem Eigentumsübergang kraft Gesetzes grunderwerbsteuerbefreit (§ 1 I Nr. 3 Satz 2 Buchst. B GrEStG).

2. Ersatz der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer

8203 Die Grundsteuer ist eine geeignete Kommunalsteuer, weil Grundstückswerte und die Nutzbarkeit von Grundstücken in vielfältiger Weise durch Kommunalpolitik beeinflußt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Grundsteuern örtlich zu differenzieren, ohne daß dadurch größere Nebenwirkungen entstehen. Die Grundsteuer als Kommunalsteuer wird häufig mit einem Äquivalenzargument gerechtfertigt: Grundstücke erfahren – anders als sonstiges Vermögen – durch die Kommunen ständig spezielle „Vorleistungen“. Diese Vorleistungen ermöglichen die Nutzbarkeit von Grundstücken. Sie reichen von den überregionalen Infrastrukturnetzen bis hin zu der Pflege von Straßenbäumen. Der Begriff der „Vorleistung“ ist dabei nicht eng zu sehen. Auch indirekt trägt die Gemeinde zum Wert von Grundstücken bei, indem sie sich als Standort für Bewohner und für das Gewerbe attraktiv macht und auf diese Weise zur Zahlungsbereitschaft der Grundstücksnutzer an diesem Standort beiträgt. Nur ein Teil dieser Leistungen der Gebietskörperschaften wird durch spezielle Gebühren und Beiträge abgegolten. Ein großer Teil – vor allem Leistungen betreffend, die nicht individuell zurechenbar sind – wird aus allgemeinen Steuern wie eben auch der Grundsteuer finanziert. Mit letzterer wird dem Äquivalenzgedanken insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß sie unmittelbar in die kommunalen Kassen fließt und die Gemeinde durch ihr Hebesatzrecht das Aufkommen selbst bestimmt. Gemessen an dem Aufwand der Gebietskörperschaften, der nicht Umverteilungszwecken dient und wo immer möglich

nach Äquivalenz-Gesichtspunkten abgegolten werden sollte, ist die Grundsteuer mit einem Gesamtvolumen von circa 11 Milliarden DM eine Steuer von geringem Aufkommen.

Angesichts der langen Besteuerungstradition und der festen Verankerung der Grundsteuer im kommunalen Einnahmesystem konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die Fragen der Ausgestaltung der Steuer, insbesondere auf die Bemessungsgrundlage, und die sich daraus ergebenden möglichen Wirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungsbauinvestitionen.

8204 Die Grundsteuer und ihre Ausgestaltung haben für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes eine erhebliche Bedeutung. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist gegenwärtig der Wert von Grund und Boden einschließlich der aufstehenden Gebäude, wobei für diese Werte die auf der Grundlage des Bewertungsgesetzes ermittelten Einheitswerte maßgebend sind. Bei Mietwohngrundstücken wird dieser Einheitswert als pauschalierter Ertragswert ermittelt. Bei eigengenutzten Einfamilienhäusern gilt von einem gewissen Qualitätsstandard an ein Sachwertverfahren.

Mietrechtlich hat die Grundsteuer den Charakter von Betriebskosten und kann regelmäßig voll überwältzt werden. Das sollte auch so sein. Allerdings wird deshalb die Grundsteuer in der wohnungspolitischen Diskussion oft als unsoziale und regressive Steuer bezeichnet.

Langfristig kommt es freilich auf sehr viel mehr an. Die wegen der Grundsteuer höheren Bruttomieten haben für sich genommen eine negative Rückwirkung auf die Wohnungsnachfrage. Der möglicherweise verbesserte Wohnwert in der Gemeinde, den diese mit Hilfe der Grundsteuereinnahmen zustande bringt, wirkt sich positiv auf die Wohnungsnachfrage aus. Der Saldo ist durchaus offen. Bleibt der positive Gegenposten gering, so kann eine Vollüberwälzung auf die Dauer nicht gelingen und es kommt zu einer Minderung der Grundstückswerte. Nachteilig an der derzeitigen Grundsteuer ist, daß sie auch eine Steuer aufs Investieren ist; denn sie erhöht sich, wenn ein Gebäude errichtet oder verändert wird und damit der Einheitswert steigt. Nachteilig ist außerdem, daß die Eigentümer unbebauter Grundstücke von einer Beteiligung an den kommunalen Lasten weitgehend verschont bleiben, solange sie nicht bauen.

8205 Gegenüber der gegenwärtigen Regelung ergäben sich wichtige Unterschiede, wenn man die Bemessungsgrundlage verändert und die Grundsteuer allein auf den Bodenwert erhebt.

- Da eine Bebauung die Steuerbelastung nicht erhöht, entfällt die Diskriminierung des Bauens, wie sie durch die derzeitige Grundsteuer gegeben ist.
- Das Halten von unbebautem Grundbesitz wird relativ teurer. Grundstücke als „Wertaufbewahrungsmittel“ werden im Vergleich zu ihrer Verwen-

dung als Wohnbaugrundstücke unattraktiver, da die eine Verwendung steuerlich entlastet, die andere zusätzlich belastet wird. Die Erhöhung der Steuerlast auf unbebauten Boden erhöht zudem bis zu einem gewissen Grade den Liquiditätsdruck auf die Eigentümer. Aus beiden Gründen darf damit gerechnet werden, daß mehr Boden Bauzwecken zugeführt wird.

- Die Steuerbelastung ist anders auf die einzelnen Grundstücke verteilt. Unbebaute Grundstücke und Grundstücke mit sehr hohem Bodenwertanteil werden im Vergleich zu Grundstücken mit niedrigem Bodenwertanteil stärker belastet als unter der heutigen Grundsteuer. Da mehrgeschossige Wohngebäude gegenüber Einfamilienhäusern steuerlich entlastet werden, werden bei einer aufkommensneutralen Reform im Ergebnis die Nebenkosten von Eigentümer- und Mieterhaushalten in Geschößwohnungen gesenkt. So beträgt bei Geschößwohnungen der Anteil der Bodenpreise am Gesamtwert um 15 vH, während dieser Anteil bei Einfamilienhäusern die Größenordnung von 30 vH bis 50 vH erreichen kann.¹ An der rechtlichen Regelung, daß die Bodenwertsteuer als Teil der Betriebskosten zu behandeln ist, braucht nichts geändert zu werden.

8206 Die Kommission schlägt die Umsetzung dieses Konzeptes einer Bodenwertsteuer vor, wobei sie davon ausgeht, daß damit kein zusätzliches kommunales Finanzierungsinstrument geschaffen wird. Vielmehr sollte eine Systemumstellung prinzipiell aufkommensneutral bleiben. Gleichwohl würden sich aus den vorgenannten Wirkungen einer Bodenwertsteuer starke Belastungsverlagerungen und damit erhebliche Übergangsprobleme ergeben.

So würden von den Mehrbelastungen insbesondere ältere Menschen betroffen, die zur Alterssicherung unter Hinnahme eines hohen Konsumverzichts Wohneigentum erworben haben (Hinweis: Rund eine Million alleinlebende ältere Menschen leben in Eigenheimen). Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung einer Bodenwertsteuer wahrscheinlich nur durchsetzbar, wenn in einem längeren Übergang subjektorientierte Härteklausein eingeführt werden. Beispielsweise könnte man die Mehrbelastung durch die Steuer im Übergang auf 100 vH der bisherigen Grundsteuer begrenzen und

¹ Beispiel 1: Steuer von Bodenwert in einem Einfamilienhausgebiet; GFZ 0,5; Bodenwert 1.000 DM/m²; Bodenwert pro m² Bruttogeschößfläche 2.000 DM;
Unter der Annahme, daß die Bruttogeschößfläche pro Person 50 m² beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 100.000 DM.

Beispiel 2: Steuer von Bodenwert in einem Geschößwohnungsgebiet (Altbauten); GFZ 2,0; Bodenwert ebenfalls 1.000 DM/m²; Bodenwert pro m² Bruttogeschößfläche 500 DM;

Unter der Annahme, daß die Bruttogeschößfläche pro Person 35 m² beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 17.300 DM.

Das Beispiel macht deutlich, daß eine Bodenwertsteuer in Stadtregionen erhebliche Belastungsunterschiede zwischen dicht bebauten Altbaugebieten und locker bebauten Villengebieten mit sich brächte. Dies ginge mit Verschiebungen gegenüber der Belastung bei der heutigen Grundsteuer einher.

subjektive Befreiung für Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere für ältere Haushalte vorsehen.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber über etwa drei Jahrzehnte hinweg Neubewertungen von Grundstücken unterlassen hat. Zahlreiche Investoren und Eigenheimbesitzer haben sich in langfristigen Dispositionen auf diese Steuerbasis eingestellt. Bei einer abrupten Änderung würden vorangegangene Dispositionen entwertet. Sprunghafte Belastungen würden von den Betroffenen als eine „Strafsteuer“ empfunden. Die über mehrere Jahrzehnte nicht vorgenommenen relativen Belastungsveränderungen können deshalb nicht zu einem Stichtag in „einem Sprung“ nachgeholt werden. Es sind daher in jedem Fall – und unabhängig von subjektiven Härteklauseln – längere Anpassungs- und Übergangsfristen erforderlich.

Wahrscheinlich ergäbe sich ein erheblicher Widerstand der Inhaber von Eigenheimen in den Großstädten, weil vor allem dort die Belastungsverschiebungen auftreten würden; denn wo Geschoßwohnungen vorherrschen, entfällt relativ viel Gebäudewert auf die kommunale (Grundsteuer-) Bemessungsgrundlage und muß durch eine entsprechend höhere Mehrbelastung des Bodens ausgeglichen werden. In Dörfern und Kleinstädten mit einer Mehrheit von Haushalten, die in Eigenheimen leben, wären die Belastungsverschiebungen wohl geringer.

8207 Eine Bodenwertsteuer führt bei der Bebauung nicht zu einer Mehrbelastung. Das Halten von Grundstücken verteuert sich. Bei einem ausreichenden Angebot von bebaubaren Grundstücken kann man daher davon ausgehen, daß die Nachfrager geringere Preise entrichten und die Steuer in Gestalt geringerer Bodenpreise auf die Veräußerer zurückgewälzt wird. Da sich das Halten von Bauland insgesamt verteuert und Investitionen nicht zu Steuererhöhungen führen, dürften Grundstücke im Durchschnitt zügiger bebaut werden. Insgesamt können die Eigentümer von Boden der Steuerlast nicht ausweichen. Anders als bei einer Besteuerung von Arbeit und Kapital sind Angebotsverringerungen nicht möglich. Von daher sprechen gute Gründe dafür, daß eine Grundsteuer auf den Bodenwert Investitionen im Mietwohnungsbau nicht verteuert. In jedem Fall entstehen Mehrbelastungen bei Alteigentümern, die Boden in hochwertigen Lagen mit lockerer Bebauung besitzen.

Wenn schließlich die Bemessungsgrundlagen einer Bodenwertsteuer zeitnah angepaßt werden, würden auch die Steuereinnahmen der Gemeinden entsprechend der Wertentwicklung des Bodens steigen. Daraus ergäbe sich wohl im politischen Ergebnis ein erhöhter Anreiz, Bauland im ausreichenden Umfang bereitzustellen. Zumindest würden die Widerstände gegenüber einer Ausweisung von Bauland geringer sein.

8208 Eine Diskussion über das derzeitige einheitswertabhängige Bewertungssystem und seine fiskalischen Verzerrungen soll an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden. Immerhin würde eine Steuer auf den reinen Bodenwert die bisherige Anknüpfung der Grundsteuer an den Einheitswert (der auch das aufstehende Gebäude erfaßt) entfallen lassen und könnte besser als die bisherige einheitswertabhängige Grundsteuer auf der Grundlage jeweils zeitnah ermittelter Werte erhoben werden. Durch die Gutachterausschüsse und die Bodenrichtwertkarten werden die Wertentwicklungen am Bodenmarkt ständig erfaßt und fortgeschrieben. Diese Werte könnten in die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer übernommen werden.

Im Vergleich zur Wertermittlung einer Bodenwertsteuer ist der Verwaltungsaufwand einer zeitnahen Wertermittlung für bebaute Grundstücke höher – dies unbeschadet dessen, daß die schwierigen Verfahren, die in der Bundesrepublik bei der Ermittlung von Einheitswerten praktiziert wurden, ohnehin nicht erforderlich sind.

8209 Das geltende Grundsteuerrecht sieht für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz eine doppelte Privilegierung vor: Auf einen nach Durchschnittssätzen ermittelten Einheitswert, der wesentlich geringer ist als der Wert anderer Grundstücke, wird auch ein geringerer Hebesatz angewendet (Grundsteuer A) als der, der für den übrigen Grundbesitz (Grundsteuer B) gilt. Es ist davon auszugehen, daß eine Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes auch nach einer Umstellung des allgemeinen Systems auf eine Bodenwertsteuer bestehenbleibt – was sachlich nicht unbedingt gerechtfertigt werden kann, aber angesichts der politisch schwer überwindbaren Hindernisse naheliegt. Gleichwohl empfiehlt sich die Frage, wann der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz aus der Grundsteuer A ausscheidet, etwas anders als bisher zu beantworten. Nach § 69 BewG unterliegen land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen der erhöhten Grundsteuer, wenn anzunehmen ist, daß sie „spätestens nach zwei Jahren anderen als land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen werden“. Dieser Nachweis einer Zweijahresfrist der Bebauung ist, da er im Subjektiven gründet, schwer zu erbringen. De facto verbleibt daher der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz regelmäßig bis zur Veräußerung für Bauzwecke in der günstigeren Grundsteuer A.

Wenn es zu einer Umstellung des allgemeinen Grundsteuersystems zu einer Bodenwertsteuer kommt, es aber weiterhin bei der Grundsteuer A für den land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz bleibt, so schlägt die Kommission vor, den Übergang von dem einen in das andere System auf eine rechtlich klarere und daher objektive Grundlage zu stellen. Zu denken ist daran, den Übergang zu dem Zeitpunkt stattfinden zu lassen, in dem eine Bebauung des betreffenden Grundbesitzes rechtlich möglich ist.

3. Einheitswertabhängige Steuern

8210 Einheitswerte des Grundvermögens gehen vor allem in die Bemessungsgrundlagen von Grundsteuer, Vermögensteuer sowie von Erbschaft- und Schenkungsteuer ein. Was die Abschreibungsmodelle in den siebziger Jahren waren, sind in den achtziger und neunziger Jahren die Gestaltungsmöglichkeiten, die das einheitswertabhängige Bewertungsrecht eröffnet. Dieses gilt deshalb, weil die derzeit geltenden Einheitswerte zum Bewertungsstichtag 1. 1. 1964 festgestellt und zwischenzeitlich lediglich um einen 40-prozentigen Zuschlag erhöht worden sind (§ 121 a Bewertungsgesetz [BewG]).

8211 Nach einer neueren Kaufpreisuntersuchung der Bundesregierung machen die Einheitswerte nur einen geringen Bruchteil der aktuellen Verkehrswerte aus. Das zeigt untenstehende Tabelle (unter Ausklammerung der Verkäufe von land- und forstwirtschaftlich genutztem Grundbesitz, der in aller Regel noch wesentlich niedriger bewertet ist).

Grundstücke sind, obwohl sie von der Vermögensteuer und der Grundsteuer erfaßt werden, wegen ihres niedrigen Einheitswertes gegenüber Vermögensgegenständen, die mit einem marktnahen Wert in die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer eingehen (z.B. Aktien, festverzinsliche Wertpapiere), steuerlich deutlich privilegiert. Zwar könnte man unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten versucht sein, hierin einen wünschenswerten steuerlichen Anreiz zu erkennen. Dazu paßt aber überhaupt nicht,

Die Einheitswerte als Prozentsatz der Verkehrswerte

	Einheitswerte in vH der aktuellen Verkehrswerte	
	im Ertragswertverfahren	im Sachwertverfahren
Einfamilienhäuser	12,49	20,58
Zweifamilienhäuser	11,67	25,51
Mietwohnungen	11,50	15,56
Geschäftsgrundstücke	15,23	20,60
Mischgrundstücke mit unter 50 vH betrieblicher Nutzung	13,11	16,81
Mischgrundstücke mit über 50 vH betrieblicher Nutzung	14,83	19,01
Eigentumswohnungen	12,68	13,21
unbebaute Grundstücke	8,95	

Quelle: Jakob, Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierten Zuschlägen zu den Einheitswerten, BMF-Schriftenreihe Heft 48, Bonn 1993, S. 65.

daß es die unbebauten Grundstücke sind, die am besten abschneiden, weil hier die Unterbewertung am größten ist.

8212 Die Wertverzerrungen schlagen am stärksten bei der Vermögensteuer und der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu Buche. Wer zum Beispiel Familienangehörigen oder anderen nahestehenden Personen Vermögen schenken oder durch Erbschaft übereignen will, tut gut daran, das Schenkungs- beziehungsweise Erbschaftspaket zu einem beträchtlichen Teil mit Grundstücken – möglichst unbebaut – zu füllen. Da die auf dem Grundstück lastenden Schulden nicht an der Unterbewertung teilnehmen, sondern mit ihrem Nennwert angesetzt werden, können per saldo ohne weiteres negative Werte aus dem Grundvermögen entstehen, die mit dem Wert anderer Nachlaßgüter zu verrechnen sind. So gelingt es unter Umständen, durch geeignete Zusammensetzung der Erbschaft die Bemessungsgrundlage unter dem Freibetrag zu halten; die Erben oder die Beschenkten werden durch Steuerfreiheit belohnt. Gleiches gilt mutatis mutandis für die Vermögensteuer.

8213 Um das Dilemma der eingefrorenen Einheitswerte zu lösen, könnte man zunächst an eine Anpassung der Einheitswerte denken. Doch das geltende Bewertungsrecht ist zu verwickelt. Es verursacht einen unverhältnismäßig hohen Veranlagungsaufwand bei Steuerbürgern und Finanzverwaltung. Alle bebauten und unbebauten Grundstücke in der Bundesrepublik neu zu bewerten, kann in kurzer Zeit nicht bewerkstelligt werden. Neue Einheitswerte erfordern zunächst eine möglichst radikale Vereinfachung der Bewertungstechniken. Dies gilt namentlich, wenn man die Verhältnisse in den neuen Ländern berücksichtigt.

Nicht zuletzt scheint auch die geeignete Bewertungskategorie für das Grundvermögen steuerpolitisch noch nicht ausdiskutiert zu sein: Es ist durchaus denkbar, den Ertragswert eines Grundstücks und nicht seinen gemeinen Wert im Sinne eines Tausch- oder Verkehrswerts als besteuerswürdige Größe anzusehen. Auch der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat es in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung vom 14. 12. 1993 als erwägenswert bezeichnet, Grundstücke verschieden zu behandeln, je nachdem, ob sie ihrem Eigentümer verhältnismäßig hohe oder niedrige laufende Erträge bringen. Es sei durchaus nicht ausgeschlossen, daß auch bei den vom Einheitswert abhängigen Steuern besondere Grundsätze gelten, wenn die daraus resultierenden Steuern nicht mehr aus dem Ertrag, sondern „aus der Substanz“ gezahlt werden müßten.

Für eine beträchtliche Übergangsfrist wird man sich nach alledem auf eine Regelung einlassen müssen, die sich differenzierter Zuschläge auf die vorhandenen Einheitswerte bedient. Eine differenzierte Zuschlagsregelung ist eine verwaltungsökonomische Lösung mit wohnbaulandmobilisierenden Effekten, die zugleich der Maxime steuerlicher Lastengleichheit dient.

Auf ein Einheitswertverfahren als eine Wertfeststellung, die vor die Klammer der Veranlagung verschiedener Steuern gezogen ist, könnte auch gänzlich verzichtet werden. Dazu müßten den Steuerarten, die heute auf die Einheitswerte des Grundvermögens zurückgreifen, spezifische Werte oder doch Bewertungsverfahren zugewiesen werden. Ohnehin ist jeder im Steuerrecht verwendete „Wert“ nur wegen seiner Funktion, die er im Steuertatbestand zu erfüllen hat, bedeutsam. Größerer Bewertungsaufwand wäre für Steuern mit hohem Zugriff wie die Erbschaft- und Schenkungsteuer angemessen. Außerdem bietet sich eine Ad-hoc-Bewertung des hinterlassenen oder geschenkten Vermögens geradezu an. Hier würde diesen Steuerarten mit der Abschaffung der Einheitsbewertung sogar ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko genommen. Die Vermögensteuer, die historisch der eigentliche Anlaß war, Einheitswerte festzustellen, verursacht als periodische Steuer einen hohen Verwaltungsaufwand. Selbst wenn sie nicht ganz zeitnah erhoben werden kann, setzt eine sich ständig wiederholende Neubewertung ein einfaches Bewertungsverfahren voraus. Die Grundsteuer kann schon in ihrer bisherigen Form ohne Einheitswerte auskommen und ist in der von der Kommission vorgeschlagenen Form als Bodenwertsteuer ohnehin einheitswertunabhängig (Ziffern 8203 ff).

8214 Man muß damit rechnen, daß das Bundesverfassungsgericht aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit eine Anpassung der Einheitswerte verlangen wird. In der Logik neuer Werte wird die Anpassung der auf die alten Werte ausgerichteten Elemente des Steuertatbestandes des jeweiligen Steuergesetzes liegen müssen, insbesondere die Anpassung der Tarifelemente (Freibeträge und Steuersätze). Die Kommission sieht es allerdings nicht als ihren Auftrag an, speziell zu einer diesbezüglichen Anpassungsreform der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer Stellung zu nehmen. Zu einer Reform der Grundsteuer hat sie einen Vorschlag unterbreitet, der einheitswertunabhängig ist und daher auch von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht unmittelbar betroffen wäre. Sollte es entgegen diesem Vorschlag bei der Grundsteuer alter Form verbleiben, müßte Vorsorge getroffen werden, daß eine Anpassung der Einheitswerte nicht zu einer dramatischen Erhöhung der Grundsteuerbelastung führt. Am einfachsten ließe sich das durch eine entsprechende Senkung der Hebesätze erreichen. Indessen haben die Gemeinden in ihrer Hebesatzpolitik einen grundgesetzlich garantierten Ermessensspielraum (Art. 106 VI 2 GG). Als weitere Möglichkeit bietet sich – ähnlich wie bei der Übernahme der seinerzeit neuen Einheitswerte 1964⁶ – eine Senkung der Steuermeßzahlen an.

⁶ Vgl. ÄndGBewG vom 13. 8. 1965, BGBl. I 1965, 851; BewÄndG 1971 vom 27. 7. 1971, BGBl. I 1971, 1157.

Soweit es zu einer Erhöhung der Grundsteuerbelastung kommt, sind es die Alteigentümer, die von der Steuererhöhung getroffen werden. Gleichgewicht auf den Märkten für Vermögensgegenstände impliziert, daß die Renditeerwartung für einen Vermögensgegenstand derjenigen für alternative Anlagemöglichkeiten entspricht. Stets müssen sich nämlich die Preise handelbarer Vermögensgüter so einstellen, daß ihre erwarteten Nettorenditen nach Abzug aller Steuern zum Ausgleich kommen. Wenn die Einheitswerte und mit ihnen die Steuerbelastung unerwartet erhöht werden, sinkt sofort der Preis, den Neuerwerber zu zahlen bereit sind. Er sinkt so weit, wie es erforderlich ist, um trotz der verminderten Nettoerträge die gleiche prozentuale Rendite auf das eingesetzte Kapital sicherzustellen, wie sie in anderen Wirtschaftsbereichen erzielbar ist. Die Mechanismen des Marktes verhindern, daß Neueigentümer die Traglast der von ihnen zu zahlenden Steuern haben.

Die Kapitalisierungsthese bezieht sich nur auf die durchschnittliche Belastung aller Bodeneigentümer. Individuelle Be- und Entlastungen im Vergleich zum Durchschnitt verbleiben bei den Betroffenen. Insoweit, aber auch nur insoweit, kann es dem Gesetzgeber gelingen, durch die Änderung der Einheitswerte mehr Gerechtigkeit zu erzeugen. Die Kommission empfiehlt deshalb, vor einer Änderung der Einheitswerte die durch eine Einheitswertänderung vermutlich eintretenden Preisrelationen zwischen Vermögensgegenständen sorgfältig in Betracht zu ziehen und zu prüfen, ob und inwieweit die Gerechtigkeitsvorstellungen, die den Anlaß für die Reform darstellen, auch danach noch erfüllt sind.

Reform des sozialen Wohnungsbaus

Das Möglinger Modell

Hugo Neise

1. Die heutige Situation

1.1 In der öffentlichen Diskussion besteht die Meinung, daß wir in breitem Umfang gravierende Wohnungsprobleme haben. Wie sieht die Wohnungssituation nun tatsächlich aus? Dazu: In den zurückliegenden vier Jahrzehnten hatten wir im Vergleich zu den anderen Ländern die stärkste Zunahme an Wohnungen. Inzwischen haben wir nach der Schweiz die (zweit-)beste Wohnversorgung weltweit. Und dennoch Wohnungsprobleme? Ja – ein gravierendes Verteilungsproblem.

Eine Untersuchung der Stadt Stuttgart von 1992 hat ergeben, daß dort mit den vorhandenen Wohnungen jeder Haushalt gut bis sehr gut versorgt sein könnte, jedoch aufgrund „ungleicher“ Verteilung ca. 90 % der Haushalte gut/sehr gut versorgt und davon viele sogar überversorgt, während die „anderen ca. 10 %“ der Haushalte unterversorgt sind.

Der Bericht der Stuttgarter Nachrichten über diese Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, „daß neun von zehn Stuttgartern im Wohnen einen nie gekannten Standard erreicht haben, ein großer Teil der Haushalte nicht nur gut, sondern überversorgt ist“.

Das Ergebnis in Stuttgart, das durch eine Untersuchung für den Bereich der alten Bundesländer bestätigt wird, bedeutet, daß es die entscheidende Aufgabe der Wohnungspolitik sein muß, diesen „anderen 10 %“ zielgerichtet zu helfen. Darauf muß die Wohnungsförderung umorientiert werden. Das gilt in besonderem Maße für den sozialen Wohnungsbau.

1.2 Seit Jahren wird immer nachdrücklicher eine Reform des bisherigen sozialen Wohnungsbaus (1. Förderweg) gefordert. Zu den wesentlichen Kritikpunkten gehören die folgenden Aspekte:

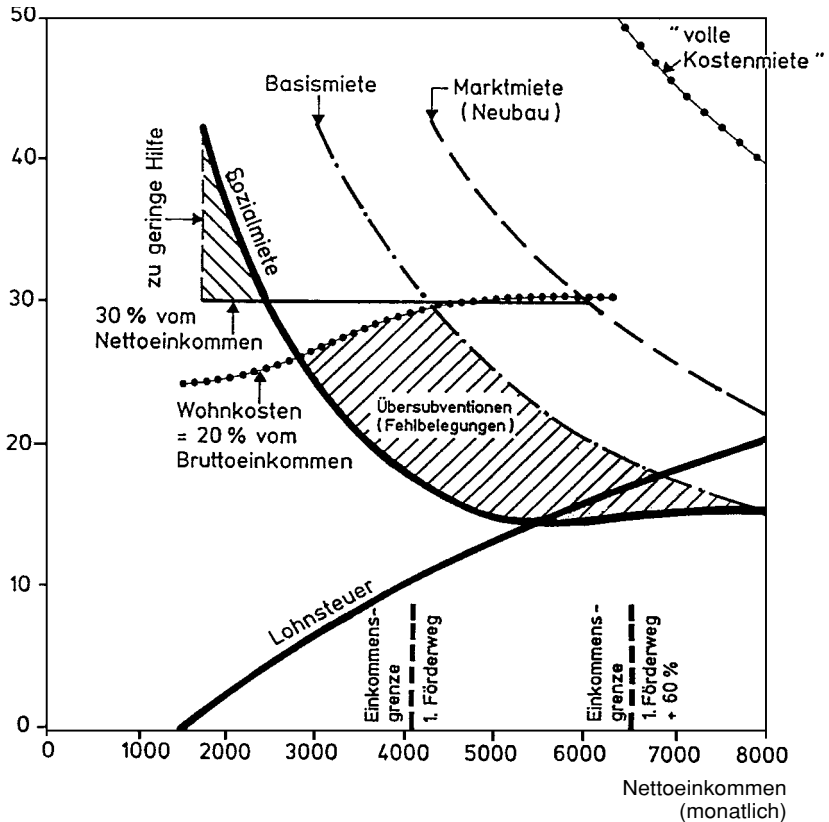
- a) Die „Sozialmiete“ der Sozialwohnungen ist unsozial.
- b) Es muß wieder „soziale Treffsicherheit“ herbeigeführt werden.
- c) Die Sozialwohnungen in der bisherigen Form sind zu teuer geworden, sie sind „nicht mehr bezahlbar“.

zu a: Die Sozialmiete ist in hohem Maße unsozial. Die Abbildung 1 veranschaulicht das sehr deutlich: Für die (fast) konstante Sozialmiete muß eine vierköpfige Familie in der untersten Einkommensschicht über 40 % des Einkommens aufwenden, in der mittleren/oberen Einkommensschicht nur

Abbildung 1: Neuer Sozialer Wohnungsbau

- Sozialmiete bei Sozialwohnungen heute (einschließlich Fehlbelegungsabgabe) – entgegengesetzt zur Lohnsteuer:
 - untere Einkommen – sehr hohe Belastung
 - obere Einkommen – geringe Belastung
- Lohnsteuer sozial gestaffelt:
 - untere Einkommen – geringe Belastung
 - obere Einkommen – höhere Belastung

Miete / Steuern (4-Personen-Haushalt) in % vom Nettoeinkommen



Daten (Raum Stuttgart):

- Wohnungsgröße: 90 qm
- Marktmiete (Neubau): ca. 20 DM/qm; Basismiete: 14 DM/qm
- „volle Kostenmiete“ (Herstellungskosten) bei einer neuen Sozialwohnung: ca. 35 DM/qm

15 %! Während also die Sozialmiete „unten“ nicht bezahlbar ist, bedeutet sie „oben“ einen hohen Vorteil. Der soziale Wohnungsbau in seiner bisherigen Form hilft also nicht „unten“, sondern „oben“. Das steht im völligen Gegensatz zur sozialpolitischen „Grundregel“, wonach untere Einkommen geringer, steigende Einkommen stärker belastet werden (z. B. bei der Lohnsteuer: s. Abbildung 1).

zu b: Gemessen an der Notwendigkeit, den „anderen 10 %“ zu helfen, hat sich inzwischen eine Fehlbelegung von etwa 80 % entwickelt, wie Untersuchungen belegen (wesentliche Ursache: die unter „zu a“ aufgezeigte „soziale Schieflage“): Daher ist es wichtig, den sozialen Wohnungsbau so zu reformieren, daß er künftig den „anderen 10 %“ zugute kommt.

zu c: Im Stuttgarter Raum muß eine Sozialwohnung beim 1. Förderweg inzwischen mit ca. 250.000 DM an öffentlichen Mitteln subventioniert werden. Davon müssen die Kommunen etwa zwei Drittel – also über 160.000 DM – tragen. Das wird durch die Fehlbelegung von ca. 80 % entsprechend verschärft: Dadurch verbleibt von fünf Sozialwohnungen, die über 1 Mio. DM an öffentlichen Zuschüssen – davon über 660.000 DM zu Lasten der Kommunen – erfordern, nur eine den „anderen 10 %“. Der Betrag von über 1 Mio. zeigt, welche eklatanten Übersubventionen (Fehlbelegungen) heute der 1. Förderweg bewirkt.

1.3 Zunehmend wird daher eine Reform des bisherigen sozialen Wohnungsbaus gefordert. In diesem Sinne werden zur Zeit Modelle diskutiert, so das Modell des Bundesbauministeriums und der 4. Förderweg des Landes Baden-Württemberg. Diese Modelle sind jedoch nicht geeignet, den sozialen Wohnungsbau auf eine belastungsorientierte Förderung umzustellen, die denjenigen zugute kommt, die die eigentlichen Wohnungsprobleme haben. Daher wird im folgenden Abschnitt 2.1 ein „neuer sozialer Wohnungsbau“ vorgeschlagen, der systemimmanent gezielt den Einkommensschwachen hilft.

2. Vorschlag für einen „neuen sozialen Wohnungsbau“

2.1 Der Vorschlag

Die Kernpunkte für einen „neuen sozialen Wohnungsbau“, den die Abbildung 1 graphisch veranschaulicht, sind:

- Es werden – wie bisher – Sozialwohnungen gebaut. Oder als Alternative, die für die öffentliche Hand erheblich billiger ist: Die Kommune veranlaßt Bauträger/Investoren, neue Mietwohnungen zu bauen und vereinbart mit diesen Belegungsrechte an den neuen Mietwohnungen – zur Marktmiete. Das kann auch in der Weise geschehen, daß die Kommune Grund-

stücke an Bauträger/Investoren zum Verkehrswert verkauft und dabei vereinbart, daß diese darauf Mietwohnungen bauen mit Belegungsrechten für die Kommune zur Marktmiete.

- Die Kommune gibt diese Belegungsrechte an Wohnungssuchende aus der kommunalen Kartei zur *Marktmiete* weiter.

Den Mietern sollen für eine angemessene Wohnung (30 qm für die erste Person, 20 qm für jede weitere Person) nur *tragbare Wohnkosten* verbleiben (30 % des Nettoeinkommens). Liegt die Marktmiete für die angemessene Wohnung höher, so bekommt der Mieter auf Antrag von der öffentlichen Hand entsprechend Wohngeld. Dazu wird das heutige Wohngeld so weiterentwickelt, daß mit dem ausgebauten Wohngeld der Teil der Miete von der öffentlichen Hand übernommen wird, der – bis zur Marktmiete als Obergrenze – „über 30 % hinausgeht“. (Alternativ wäre auch ca. 25 % vom Bruttoeinkommen denkbar. Der Bruttobezug würde eine zusätzliche soziale Komponente ergeben, da bei den unteren Einkommen, insbesondere bei Familien mit mehreren Personen, fast „brutto gleich netto“ ist. Zudem können die Abzüge, die zum Nettoeinkommen führen, subjektiv beeinflußt werden.)

2.2 Begründung

Der neue soziale Wohnungsbau ist so gestaltet, daß die begrenzten öffentlichen Mittel systemimmanent gezielt den Einkommensschwachen zugehen und dort auch „bleiben“. Das wird durch die Kombination von Marktmiete und Wohngeld erreicht. Das Wohngeld soll jeweils für zwei oder drei Jahre bewilligt werden. Dann muß das Wohngeld neu beantragt werden. Damit werden „Fehlbelegungen“ vermieden. Die Hilfe der öffentlichen Hand bleibt dadurch bei den Einkommensschwachen, ohne daß Umzüge notwendig würden. Der starke finanzielle Anreiz für die Besserverdienenden bei den bisherigen Sozialwohnungen entfällt hier (Übersubventionen: s. Abbildung 1). Die Besserverdienenden sind dann in der Regel kaum noch interessiert, eine Sozialwohnung in der neuen Form zu bekommen, die somit für die Einkommensschwachen zur Verfügung stehen.

Die Kommune kann allerdings bei Bedarf die Wohnungen auch mit Personen belegen, die kein Wohngeld mehr bekommen, aber Probleme haben, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Mietwohnung zu finden. In diesen Fällen werden jedoch die „Übersubventionen“ (Fehlbelegungen) vermieden, weil sich die Wohnkostenbelastung am Einkommen orientiert.

Es wird die Frage gestellt, ob Vermieter Wohnungssuchende aus der städtischen Kartei akzeptieren würden. Bei Einzeleigentum, wo der Eigentümer seine Wohnung sieht, kann das ein Problem sein. Anders ist das bei den traditionellen Bauträgern und Investoren. Hier ist entscheidend, ob eine angemessene Rendite erwartet werden kann.

Kritisiert wird, daß bei dem neuen sozialen Wohnungsbau Wohngeld beantragt werden müsse. Das ist beim bisherigen sozialen Wohnungsbau auch heute für die untere Einkommensschicht notwendig. Mit dem neuen sozialen Wohnungsbau ist nur noch dieses eine System, das Wohngeld, notwendig.

Beim bisherigen sozialen Wohnungsbau werden höhere Einkommensgrenzen gefordert, um dadurch einseitige Sozialstrukturen zu vermeiden. Dieses wichtige Ziel kann beim neuen sozialen Wohnungsbau auch dadurch erreicht werden (analog in gleicher Weise beim bisherigen sozialen Wohnungsbau), daß die Wohnungen in jeweils begrenzter Zahl über das Stadtgebiet verteilt erreicht werden. Zudem ist es beim neuen sozialen Wohnungsbau möglich, zur Vermeidung von einseitigen Sozialstrukturen Wohnungen im Einzelfall auch an Besserverdienende weiterzugeben, die kein Wohngeld bekommen. Denn bei diesem neuen Weg werden ja Fehlsubventionen vermieden.

2.3 Das Wohngeldsystem muß ausgebaut werden

Für den neuen sozialen Wohnungsbau ist es notwendig, das heutige Wohngeld entsprechend dem Vorschlag „30 % vom Nettoeinkommen“ weiterzuentwickeln. Dabei kann auf Bestehendes aufgebaut werden. Das gilt für die Kombination Miete/Wohngeld, die seit Einführung des Wohngelds vor drei Jahrzehnten erfolgreich praktiziert wird. Vor allem bezieht sich das auf die bereits heute „richtige“ Grundstruktur des Wohngelds: den Einkommensschwachen helfen, um so mehr, je niedriger das Einkommen ist. Da die „richtige“ soziale Grundstruktur bereits gegeben ist, sind die finanziellen Auswirkungen des Ausbaus des Wohngelds im Sinne des neuen sozialen Wohnungsbaus bei der vorgeschlagenen „Kappungsgrenze 30 %“ für eine angemessene Wohnung nicht sehr hoch. Die Abbildung 1 veranschaulicht die entscheidende Ursache: die hohen Übersubventionen werden vermieden.

Es wäre zu empfehlen, diese Weiterentwicklung nicht nur für den neuen sozialen Wohnungsbau ins Auge zu fassen, sondern in der vorgeschlagenen Form das Wohngeld allgemein auszubauen. Denn Wohngeld kommt auch und gerade bei den vorhandenen Wohnungen gezielt den Einkommensschwachen zugute.

Mit einer solchen weiterentwickelten Wohngeldregelung kann – vor allem angesichts weiter steigender Mieten – eine umfassende Hilfe mit hoher sozialer Wirkung erreicht werden. Durch die Begrenzung auf 30 % („Kappungsgrenze“!) braucht dann niemand gar 40 % oder 50 % für ein angemessenes Wohnen aufbringen. Eingriffe in die Mietentwicklung wären dann kaum noch notwendig, da ja das ausgebaute Wohngeld für den sozialen

Ausgleich sorgt. Wenn die Eingriffe in die Mietentwicklung – schrittweise – beseitigt werden, so wird dann das Gefälle zwischen Angebot und Nachfrage bei den vorhandenen Mietwohnungen abgebaut.

Zu den vorgeschlagenen „Eckdaten“: Eine Wohnung von 30 qm für die erste Person und je 20 qm für die weiteren Personen dürfte man als angemessen ansehen können, für die die Unterstützung der Solidargemeinschaft erwartet werden kann. 30 % des Nettoeinkommens als Wohnkosten eines Haushalts für eine solche Wohnung erscheinen vertretbar – auch im Hinblick auf andere Ausgaben (z.B. für Auto, Urlaub) – und die finanziellen Folgen für die öffentliche Hand tragbar.

Die „Kappungsgrenze 30 %“ und die vorgeschlagene personenbezogene Struktur des Wohngeldes bedeuten eine hohe soziale und vor allem familienfreundliche Wirkung. Das um so mehr, als alle Wohngeldberechtigten einen Rechtsanspruch haben. Demgegenüber verfügen bereits heute nur ca. 10 % der (Sozialwohnungs-)Berechtigten über eine Sozialwohnung, in 10 Jahren werden nur noch 1 bis 2 % eine Sozialwohnung haben.

2.4 Eigentumsmaßnahmen

Heute gibt es Wohngeld für Mieter und Eigentümer. Das Wohngeld gibt es als Mietzuschuß für den Mieter einer Wohnung und als Lastenzuschuß für den Eigentümer eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung. Auch beim ausgebauten Wohngeldsystem sollen weiterhin Mieter und Eigentümer Wohngeld bekommen.

3. Das „Modell Möglingen“

3.1 Darstellung

Es ist nunmehr gelungen, das Land Baden-Württemberg für ein „Modell Möglingen“ zu gewinnen, das dem Vorschlag für einen „neuen sozialen Wohnungsbau“ weitgehend entspricht:

Die Gemeinde Möglingen verkauft zum „vollen Preis“ (Verkehrswert) das Grundstück, Flurstück 6688 im Baugebiet Raite II, an einen Bauträger, der darauf Mietwohnungen baut. Im Kaufvertrag wird vereinbart, daß der Bauträger der Gemeinde Möglingen Belegungsrechte einräumt zur Weitergabe an Mieter, die von der Gemeinde Möglingen benannt werden.

Diese Mietwohnungen werden vom Land Baden-Württemberg finanziell gefördert. Aufgrund dieser Finanzhilfe des Landes wird die Marktmiete für 10 Jahre auf eine Basismiete von 14,00 DM/qm herabsubventioniert. Zu dieser Basismiete wird der Mietvertrag zwischen dem Bauträger und den von der Gemeinde Möglingen benannten Mietern abgeschlossen.

Ausgehend von dieser Basismiete soll durch ergänzende Subjektförderung die Wohnkostenbelastung der Mieter für eine angemessene Wohnung (35 bis 40 qm für die erste Person, 15 qm für jede weitere Person) auf 20 % des Bruttoeinkommens begrenzt werden. Im Unterschied zu der Kompliziertheit des heutigen Wohngelds und in vielen anderen Bereichen ist dies eine sehr einfache, klare Regelung (20 % vom Brutto: das kann man „im Kopf ausrechnen“). Subjektive Einflüsse „vom Brutto- zum Nettoeinkommen“ werden vermieden. Für die Subjektförderung wird das Wohngeld herangezogen. Soweit dies nicht ausreichend ist, um „die 20 %“ zu erreichen, soll von der Gemeinde Möglingen ein „ergänzender Mietzuschuß“ gegeben werden („vorweg“ im Hinblick auf § 7 des Wohngeldgesetzes). Das Wohngeld muß (noch) jedes Jahr, der ergänzende Mietzuschuß soll alle zwei Jahre neu beantragt werden („Parallelität auf zwei Jahre“ ist künftig anzustreben). Dadurch werden die Fehlbelegungen/Übersubventionen vermieden (s. Abbildung 1). Um das Engagement der Gemeinde Möglingen in Grenzen zu halten, soll der „ergänzende Mietzuschuß“ auf 10 Jahre begrenzt werden – analog zur Landesförderung. Bis dahin sollte die Weiterentwicklung des heutigen Wohngelds im Sinne des Möglinger Modells stattgefunden haben; das „Möglinger Modell“ dürfte dazu beitragen. Mit einem „so“ weiterentwickelten Wohngeld, das zielgerichtet den „anderen 10 %“ zugute kommt, werden dann für *alle* Haushalte in der Bundesrepublik tragbare Wohnkosten (20 % des Bruttoeinkommens) für eine angemessene Wohnung erreicht.

Kosten und Finanzierung beim Möglinger Modell sind in der Abbildung 2 zusammengestellt. Für die Gemeinde Möglingen liegen die jährlichen Kosten pro Wohnung bei 276 DM bis 5.268 DM, je nach Haushaltsgröße und Bruttoeinkommen. Daraus ergibt sich *für eine Wohnung* ein *durchschnittlicher* „ergänzender Zuschuß“ der Gemeinde Möglingen in Höhe von ca. 2.300 DM in einem Jahr, also insgesamt in den 10 Jahren ca. 23.000 DM („abgezinst“ auf 1994 sind das ca. 16.000 DM). Dieser Betrag und auch ein darüber liegender Betrag (wenn die tatsächlichen Haushaltsgrößen und Bruttoeinkommen „im Mittel“ über dem Durchschnitt liegen) ist relativ niedrig im Vergleich zu den Kosten für eine Sozialwohnung in der bisherigen Form: In Relation zu den etwa 160.000 DM, die von den Kommunen im Stuttgarter Raum für eine Sozialwohnung beim 1. Förderweg getragen werden müssen (s. 1.2, zu c), bedeuten die ca. 16.000 DM *beim Möglinger Modell* vergleichsweise *nur ein Zehntel (!) an Kosten für die Kommune*. Das ist ein sehr gewichtiges, ja entscheidendes Argument für das Möglinger Modell, vor allem im Hinblick auf die schon bestehenden und sich noch weiter verschärfenden finanziellen Probleme auch und gerade der Kommunen. Bei der Relation von 1 : 10. ist übrigens noch nicht berücksichtigt, daß durch die faktische Fehlbelegung von etwa 80 % die Kommune so-

Abbildung 2: Kosten/Finanzierung beim „neuen sozialen Wohnungsbau“

20% vom Brutto = Wohnkosten 40 qm + X 15 qm Wohnfläche

HH-Größe Basismiete	Bruttoeinkommen in DM/Monat					im Monat Wohn- geld der Kommune	im Durchschnitt Wohn- geld der Kommune
	2000,-	3000,-	4000,-	5000,-	6000,-		
1 Person	Eigenanteil Wohngeld	400,-	560,-	560,-	560,-	9,-	108,-
560,-/40 qm	Zuschuß Kom.	45,-	0,-	0,-	0,-	23,-	276,-
2 Personen	Eigenanteil Wohngeld	115,-	0,-	0,-	0,-		
770,-/55 qm	Zuschuß Kom.	400,-	600,-	770,-	770,-	46,-	552,-
3 Personen	Eigenanteil Wohngeld	228,-	0,-	0,-	0,-	62,-	744,-
980,-/70 qm	Zuschuß Kom.	142,-	170,-	0,-	0,-		
4 Personen	Eigenanteil Wohngeld	400,-	600,-	800,-	980,-	101,-	1 212,-
1 190,-/85 qm	Zuschuß Kom.	370,-	135,-	0,-	0,-	127,-	1 524,-
5 Personen	Eigenanteil Wohngeld	210,-	245,-	180,-	0,-	199,-	2 388,-
1 400,-/100 qm	Zuschuß Kom.	400,-	600,-	800,-	1 000,-	193,-	2 316,-
6 Personen	Eigenanteil Wohngeld	536,-	333,-	128,-	0,-	278,-	3 336,-
1 610,-/115 qm	Zuschuß Kom.	254,-	257,-	262,-	190,-	322,-	3 864,-
	Eigenanteil Wohngeld	400,-	600,-	800,-	1 000,-	278,-	3 336,-
	Zuschuß Kom.	655,-	450,-	245,-	40,-	322,-	3 864,-
	Eigenanteil Wohngeld	345,-	350,-	355,-	360,-	371,-	4 452,-
	Zuschuß Kom.	400,-	600,-	800,-	1 200,-	439,-	5 268,-
		781,-	568,-	150,-	0,-		
		429,-	442,-	454,-	410,-		
Gesamtdurchschnitt:							2 008,-
Gesamtdurchschnitt:							2 332,-

Eigenanteil: Wohnkosten (20% vom Bruttoeinkommen)

Zuschuß Kom.: Zuschuß der Kommune DM/Monat

ca. 2 300,- in einem Jahr bedeutet in 10 Jahren: 23 000,-

entspricht „abgezinst“ auf das 1. Jahr: 16 000,-

gar über 660.000 DM tragen muß, damit eine Sozialwohnung beim 1. Förderweg den „anderen 10 %“ verbleibt (s. 1.2, zu c). Bezieht man diesen Aspekt mit ein, so wird die Relation noch weitaus günstiger – bis 1 : 50.

Die Ursache für diese gravierende Relation, die Übersubventionen (Fehlbelegungen), wird beim neuen sozialen Wohnungsbau systemimmanent vermieden. Daher wird nur ein kleiner Teil aus der kommunalen Warteschlange eine Wohnung nach dem Möglinger Modell nehmen: Wie sich aus der Abbildung 2 ergibt, nimmt der Eigenanteil der Mieter an den Wohnungskosten mit wachsenden Einkommen erheblich zu. Daher wird das Interesse an einer Wohnung nach dem Möglinger Modell mit wachsenden Einkommen gering sein – im Gegensatz zu Sozialwohnungen in der bisherigen Form, die bei mittleren/oberen Einkommen besonders attraktiv sind (s. Abbildung 1). Somit werden die meisten von denen, die heute die kommunale „Warteschlange“ bilden, in ihren Wohnungen weiterhin wohnen bleiben, wenn ihnen von der Kommune eine Sozialwohnung in dieser neuen Form angeboten wird. Denn bei Haushalten mit höheren Einkommen ist die bisherige Wohnung in der Regel vergleichsweise billiger als eine Sozialwohnung nach dem Möglinger Modell. Anders ist das bei dem (kleineren) Teil der kommunalen „Warteschlange“, der zu den „anderen 10 %“ gehört (s. Abschnitt 1.1). Denn diesen wird bei deren in der Regel niedrigen Einkommen mit einer Sozialwohnung nach dem Möglinger Modell wirksam geholfen – diese werden solche Sozialwohnungen gern nehmen. Durch den „neuen sozialen Wohnungsbau“ klärt sich somit „von selbst“, daß nur für einen (kleineren) Teil der Wohnungssuchenden kommunale Hilfe wirklich notwendig ist bzw. wer aus der „Warteschlange“ dieser Hilfe bedarf. Bei dem neuen sozialen Wohnungsbau findet also „systemimmanent“ die richtige Verteilung – zu den „anderen 10 %“ hin – statt: darin liegt die besondere Bedeutung des Möglinger Modells. Das wird dazu führen, daß sich die „Warteschlange“ auf diesem neuen Weg rasch reduzieren wird. Damit wird bei diesem neuen sozialen Wohnungsbau der Bedarf an Sozialwohnungen „mehrfach geringer“ als beim 1. Förderweg oder auch bei den anderen Förderwegen. Und dadurch werden beim Möglinger Modell die finanziellen Belastungen außer bei den Kommunen auch bei Bund und Land erheblich geringer als bei den anderen Förderwegen.

Mit dem Möglinger Modell wird also der Notwendigkeit Rechnung getragen, mit möglichst wenig Fördermitteln möglichst viele Wohnungen zielgerecht (zugunsten der „anderen 10 %“, s. Abschnitt 1.2) zu fördern. Das wird bei der zunehmenden Finanzenge der öffentlichen Hand immer wichtiger.

3.2 Wertung

Mit dem Möglinger Modell wird durch eine Kombination „(Basis-)Miete minus Subjektförderung“ folgendes erreicht:

- Die (Basis-)Miete (Quadratmeterpreis) ist für alle Wohnungen dieses Projekts gleich (14 DM/qm),
- die Wohnkosten für eine angemessene Wohnung (35 bis 40 qm für die erste Person, 15 qm für jede weitere Person) werden jedoch durch Subjektförderung (Wohngeld und ergänzenden Mietzuschuß der Gemeinde Möglingen) auf 20 % des Bruttoeinkommens eines Haushalts begrenzt.
- Beim „Möglinger Modell“ werden systemimmanent die hohen Übersubventionen (Fehlbelegungen) der anderen Förderwege vermieden. Daher wird bei diesem „neuen sozialen Wohnungsbau“ nur ein Bruchteil der Subventionen von Kommune, Land und Bund benötigt, die vergleichsweise der 1. Förderweg und die anderen Formen des sozialen Wohnungsbaus erfordern.

Das „Modell Möglingen“ kommt gezielt den „anderen 10 %“ zugute, bei denen die eigentlichen Wohnungsprobleme liegen (soziale Treffsicherheit). Mit dieser klaren sozialen Orientierung kommt dem Vorgehen in Möglingen grundlegende Bedeutung zu. Es ist daher ein zukunftsweisender Beitrag zur notwendigen Reform der Wohnungspolitik, der landes- und bundesweit Modellcharakter hat, insbesondere auch deshalb, weil bei dem Möglinger Modell hohe Subventionsbeträge bei Bund, Land und Kommune erspart werden im Vergleich zu den anderen Förderwegen.

4. Zum Modell des Bundesbauministeriums

Als Konzeption für eine grundlegende Reform des sozialen Wohnungsbaus wurde vom Bauministerium 1992 vertreten: Wir können es uns nicht mehr leisten, Sozialwohnungen unabhängig vom Einkommen des Mieters mit bis zu 2.000 bis 3.000 DM pro Monat zu fördern. Sozialmieter sollen in Zukunft 25 % ihres Nettoeinkommens als Miete zahlen, abzüglich 2 % für jedes Kind. Eine Familie mit zwei Kindern und 1.000 DM Nettoeinkommen beispielsweise müßte dann 210 DM an Wohnkosten tragen, bei 2.000 DM Nettoeinkommen 420 DM. Die hohen Übersubventionen (s. Abbildung 1) würden auf diese Weise vermieden.

Mit dieser Konzeption sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die eigentlichen Wohnungsprobleme bei den Einkommensschwachen liegen. Diese Konzeption liegt dem im Abschnitt 2.1 vorgeschlagenen „neuen sozialen Wohnungsbau“ zugrunde. Damit nimmt dieser „neue soziale Wohnungsbau“ die eigentlichen Wohnungsprobleme auf, die ja bei den Einkommensschwachen liegen.

Vom Bundesbauministerium wurde inzwischen ein anderes Modell zur Reform des sozialen Wohnungsbaus entwickelt. In „der städtetag“ ist dieses

Modell dargestellt und analysiert – darauf darf verwiesen werden.¹⁾ Wie dort aufgezeigt ist, liegen zu diesem Modell inzwischen erste Beratungsergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vor. Sie zeigen, daß diesem Modell die soziale Treffsicherheit fehlt.

Das Modell des Bundesbauministeriums und der im Abschnitt 2.1 vorgeschlagene „neue soziale Wohnungsbau“ haben zunächst den gleichen Grundsatz: Neue Wohnungen bauen und dann durch „Subjektförderung“ einkommensbezogene Wohnkosten herbeiführen. In der Form der Subjektförderung bestehen jedoch grundlegende Unterschiede. Und das hat Verteilungswirkungen zur Folge, die sich bei diesen beiden Modellen grundlegend unterscheiden:

Durch die Regelung „30 % des Nettoeinkommens als Wohnkosten“ kommt die Subjektförderung beim „neuen sozialen Wohnungsbau“ nach Abschnitt 2.1 gezielt den Einkommensschwachen zu. Übersubventionen werden vermieden, systemimmanent wird eine hohe soziale Wirkung erreicht. Die Abbildung 1 veranschaulicht das. Zudem wird die Schaffung einer weiteren Stelle – neben der Wohngeldstelle – vermieden, die selbständig ein zweites Mal die Einkommenssituation überprüft.

Das Modell des Bundesbauministeriums kommt dagegen in hohem Maße den Schichten oberhalb der Einkommensgrenzen des heutigen sozialen Wohnungsbaus zugute, die bisher keine Berechtigung für eine Sozialwohnung haben. Zugunsten der vergleichsweise erheblich Besserverdienenden wird eine Umschichtung der begrenzten Mittel des sozialen Wohnungsbaus stattfinden. Die Einkommensgrenzen werden bei diesem Modell um 60 % gegenüber dem heutigen sozialen Wohnungsbau ausgeweitet. Es wird dann beispielsweise ein 5-Personen-Haushalt mit einem Jahreseinkommen von 100.000 DM berechtigt sein, eine Sozialwohnung nach dem Modell des Bauministeriums zu bekommen.

5. Zum 4. Förderweg in Baden-Württemberg

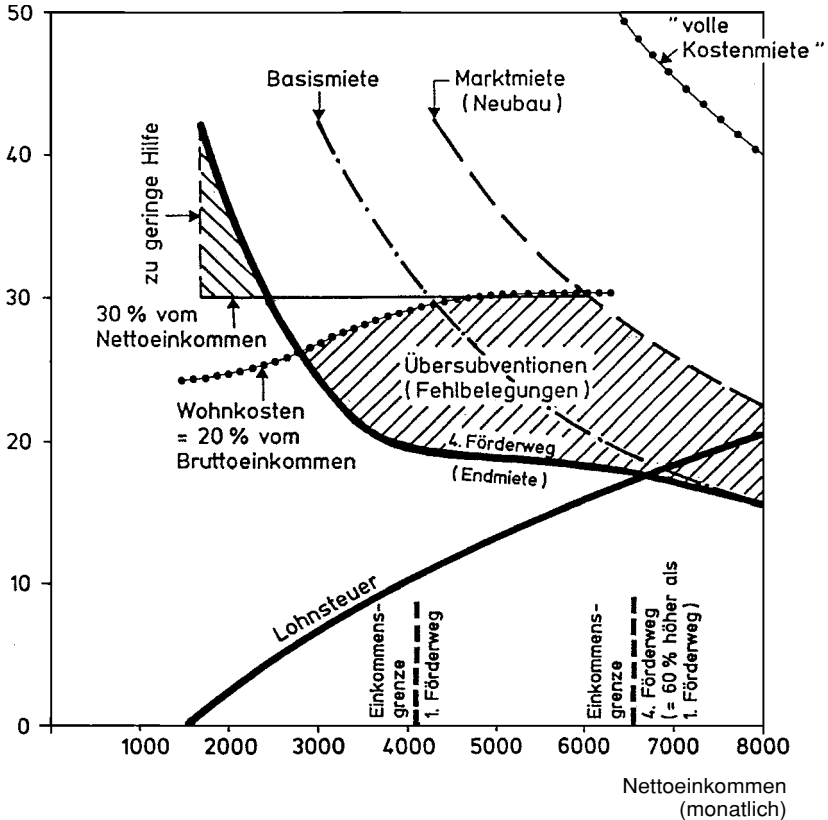
In der Abbildung 3 ist die Wirkung des 4. Förderweges des Landes Baden-Württemberg dargestellt, der dem Modell des Bundesbauministeriums weitgehend entspricht. Bis zur Einkommensgrenze des heutigen sozialen Wohnungsbaus ist die (End-)Miete des 4. Förderweges identisch mit der Sozialmiete des bisherigen sozialen Wohnungsbaus, wie die Abbildung 3 im Vergleich mit der Abbildung 1 deutlich macht. Nach der Einkommensgrenze des bisherigen sozialen Wohnungsbaus nimmt die Subjektförderung

¹⁾ Burkhard Hintzsche in „der städtetag“, Heft 9/1993: Sozialer Wohnungsbau am Scheideweg. Der soziale Wohnungsbau – eine „Errungenschaft der Besserverdienenden“?

Abbildung 3: 4. Förderweg
(Baden-Württemberg)

- Endmiete beim 4. Förderweg, entgegengesetzt zur Lohnsteuer:
 - untere Einkommen – sehr hohe Belastung
 - obere Einkommen – geringe Belastung
- Lohnsteuer sozial gestaffelt:
 - untere Einkommen – geringe Belastung
 - obere Einkommen – höhere Belastung

Miete / Steuern (4-Personen-Haushalt) in % vom Nettoeinkommen



Daten (Raum Stuttgart):

- Wohnungsgröße: 90 qm
- Marktmiete (Neubau): ca. 20 DM/qm; Basismiete: 14 DM/qm
- „volle Kostenmiete“ (Herstellungskosten) bei einer neuen Sozialwohnung: ca. 35 DM/qm

zwar mit steigendem Einkommen ab. Die Abnahme ist jedoch sehr begrenzt, so daß die *relativen* Wohnkosten auch hier noch mit wachsendem Einkommen niedriger werden. Die Belastungen durch die Wohnkosten sind bei den Besserverdienenden relativ niedrig, dagegen bei den Einkommensschwachen vergleichsweise sehr hoch und für diese kaum tragbar.

6. *Schlußfolgerung*

Mit dem Modell des Bundesbauministeriums würde der Kreis der Berechtigten für eine Sozialwohnung auf etwa die Hälfte der Haushalte, also auf ca. 15 Mio. Haushalte, erweitert. Das würde eine entsprechende erhebliche Umverteilung der begrenzten öffentlichen Mittel zugunsten der Besserverdienenden, zu Lasten der Einkommensschwachen bedeuten. Dabei muß man sehen, daß die Mittel für den sozialen Wohnungsbau schon heute nur für einen minimalen Bruchteil der bisher Berechtigten reichen und die Verteilung bereits heute einer „Lotterie“ gleicht.

Der entscheidende Aspekt ist, ob die begrenzten Mittel für den sozialen Wohnungsbau künftig

- a) den Einkommensschwachen zugute kommen, die die eigentlichen Wohnungsprobleme haben, oder
- b) den Besserverdienenden zukommen sollen. An dieser entscheidenden Frage müssen die verschiedenen Modelle gemessen werden:
 - Die im Abschnitt 2 vorgeschlagene Reform des sozialen Wohnungsbaus kommt systemimmanent zielgerichtet voll den Einkommensschwachen zugute.
 - Das Modell des Bundesbauministeriums (Abschnitt 4) und der 4. Förderungsweg des Landes Baden-Württemberg (Abschnitt 5) kommen dagegen in hohem Maße den Besserverdienenden zugute. Das gilt analog auch für das Fellbacher Modell.

Diese Modelle gehen zu Lasten der Einkommensschwachen. Das kann und darf aber nicht Ergebnis einer Reform des sozialen Wohnungsbaus sein.

Als Konsequenz muß also ein Modell gefordert werden, das

- denjenigen hilft, die die eigentlichen Wohnungsprobleme haben (soziale Treffsicherheit):
- die Wohnkosten für eine angemessene Wohnung auf eine gleiche tragbare relative Belastung des Haushaltseinkommens begrenzt („Kappungsgrenze“ 30 % des Nettoeinkommens),
- den Verwaltungsaufwand niedrig hält.

Mit dem „neuen sozialen Wohnungsbau“, wie er im Abschnitt 2 vorgeschlagen wird, kann das erreicht werden. Das „Modell Möglingen“ (Abschnitt 3) ist ein erster wesentlicher Schritt in diese Richtung.

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

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

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

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-73087 Boll, Badstr. 35, Telefon (071 64) 3573

Preis: Jahresabonnement DM 60,—, sfr. 60,—, ö. S. 500,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende:
DM 30,—, sfr 30,—, ö. S. 250,—
(einschließlich Versandkosten)

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

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 10,—, ö. S. 80,— (zuzügl. Versandkosten)

*Sammel-
mappen:* jeweils für 1 Jahr DM 10,—, sfr. 10,—, ö. S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 26 1404-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

Motto: Johann Wolfgang von Goethe,
Wilhelm Meisters Lehrjahre, Achtes Buch, Zweites Kapitel

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