

Jonathan Barth, Oliver Richters und Andreas Siemoneit

Wider die Wohnungsnot: Besteuert den Boden!

Die Wohnungsnot ist die neue soziale Frage. Seit Jahren steigen die Wohnungspreise kontinuierlich an, mit gravierenden Folgen. Auf der einen Seite wenden Haushalte mit mittleren Einkommen in Großstädten inzwischen mitunter die Hälfte ihrer monatlichen Einkünfte für Mieten auf und Geringverdiener werden aus ihren heimischen Stadtvierteln verdrängt. Auf der anderen Seite bescheren die steigenden Immobilienpreise den Eigentümern Traumrenditen. Die sogenannte Mietpreisbremse, die der Bundestag im März 2015 beschloss und die große Sprünge bei den Mietpreisen eigentlich unterbinden soll, hat an dieser Entwicklung wenig geändert. Allzu leicht können Vermieter sie umgehen. Mietaufschläge bei Neuvermietungen von bis zu 40 Prozent sind in boomenden Großstädten daher nach wie vor keine Seltenheit. Vor allem aber löst die Mietpreisbremse das Kernproblem nicht: den zunehmend knappen Wohnraum in attraktiven Städten.¹

Auch der kürzlich vorgelegte 12-Punkte-Plan der SPD² wird das strukturelle Problem nicht lösen können. Er soll im Kern vor allem die Symptome bekämpfen: Kurzfristig will die SPD mit öffentlichen Mitteln massiv den Neubau von Wohnungen in Stadtlagen fördern, insbesondere der hohe

Bedarf an Sozialwohnungen soll dabei berücksichtigt werden. Solange aber die Kassen der Kommunen leer sind, braucht es eine andere, nachhaltige Lösung, die das Problem der Wohnungsnot an der Wurzel packt. Und diese findet sich weniger in den Häusern als vielmehr buchstäblich auf dem Grund und Boden, auf dem diese stehen.

Leistungslose Einkommen am Wohnungsmarkt

Der Neubau von Häusern geht in der Regel mit hohen Investitionen einher. Die grundsätzlich legitime Gegenleistung dafür sind Mieten oder Verkaufseinnahmen. Warum aber kostet ein vergleichbares Haus in Berlin erheblich mehr als in der Uckermark? Die Antwort ist einfach: wegen seiner „guten Lage“ in einer attraktiven Stadt. Für die dort lebenden Menschen bedeutet dies unter anderem, dass es Arbeitsplätze gibt, Einkaufsmöglichkeiten, Schulen und Ärzte sowie eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur in Form von Straßen, Versorgungsnetzen oder öffentlichem Nahverkehr.

Gerade die dafür erforderlichen Investitionen werden allerdings nicht von den Immobilieneigentümern getätigt, sondern stammen vor allem aus öffentlicher Hand. Dessen ungeachtet sind es aber gerade die Haus- und Wohnungsbesitzer, die von ihnen profitieren, indem sie hohe Mieten oder Verkaufseinnahmen einstreichen.

Hinzu kommt: Rund 80 Prozent des Anstiegs der Wohnkosten in den ver-

* Dieser Artikel enthält Ausschnitte aus dem Buch „Marktwirtschaft reparieren“ von Oliver Richters und Andreas Siemoneit, das im Februar 2019 im Oekom-Verlag erscheint.

1 Vgl. Andrej Holm, Feigenblatt Mietpreisbremse, in: „Blätter“, 5/2014, S. 20-22.

2 Andrea Nahles und Thorsten Schäfer-Gümbel: Mietenwende jetzt!, September 2018, www.spd.de.

gangenen Jahren sind nicht auf höhere Baukosten zurückzuführen, sondern auf steigende Bodenpreise.³ Befördert werden diese durch die vergleichsweise niedrigen Zinsen auf dem Finanzmarkt, die nur geringe Kapitalerträge abwerfen. Zugleich sind Kredite seit einigen Jahren recht günstig. Aus diesem Grund lohnen sich Investitionen in Grundstücke derzeit besonders. Die Folge: Die Bodenpreise schießen in die Höhe.

Die seit Jahren ansteigenden Mieteinnahmen in „guter Lage“ stehen exemplarisch für sogenannte leistungslose Einkommen, die ihren Ursprung in den Leistungen anderer, der sozialen Gemeinschaft oder der Natur haben. Solche Einkommen, in der ökonomischen Fachsprache auch als Renten bezeichnet, sind ungerecht – und zwar unabhängig davon, welches Gerechtigkeitsprinzip zu ihrer Bewertung herangezogen wird, ob es also von der individuellen Leistung, dem Gedanken der Gleichheit oder dem Bedarf der Menschen her gedacht ist.⁴

Die momentane Gesetzeslage begünstigt die Vermieter von Wohnraum zudem, indem sie es ihnen gestattet, Modernisierungskosten auf die bestehende Miete aufzuschlagen, ganz gleich wie hoch diese ausfallen. Deshalb führen Vermieter immer wieder unnötige Modernisierungen durch oder verkaufen notwendige Instandsetzungen als solche.⁵ Bestandmieter werden zudem zum Auszug gedrängt, um bei Neuvermietungen höhere Mieten verlangen zu können.

Den auf diese Weise erwirtschafteten hohen privaten Einnahmen stehen die leeren Kassen der Kommunen ge-

genüber. Hinzu kommt, dass öffentliche Infrastrukturausgaben derzeit weitgehend aus besteuerten Löhnen statt aus Abgaben etwa auf den Besitz von Boden finanziert werden. Die Absurdität dieser Situation wird noch dadurch gesteigert, dass in Deutschland die Flächenländer die Hauptstadt über den Länderfinanzausgleich mitfinanzieren müssen, anstatt dass Berlin die erheblichen Bodenwertsteigerungen der vergangenen Jahre abschöpft.

Bodenwerte besteuern

Einen Ausweg aus dieser Sackgasse zeigte bereits der US-amerikanische Bodenreformer Henry George (1839-1897) auf.⁶ Damit die Bodenrenten jener Öffentlichkeit zugutekommen, die den Wert des Bodens überhaupt erst geschaffen hat, plädierte er für die Einführung einer Bodenwertsteuer. Demnach zahlen die Eigentümer des Bodens eine jährliche Steuer, für die der gutachterlich ermittelte Wert des Bodens mit einem vergleichsweise geringen Steuersatz multipliziert wird.

Eine solche Bodensteuer weist gleich mehrere Vorteile auf: Sie kann erstens kaum umgangen werden. Kapital mag ein „scheues Reh“ sein, Land hingegen kann nicht außer Landes fliehen. Zweitens verzerrt sie nicht die unternehmerischen Anreize. Besteuert man Kapital oder Arbeit, besteht die Gefahr, dass weniger investiert oder gearbeitet wird. Land hingegen wird nicht weniger, wenn es besteuert wird.⁷ Und gebaut wird auch, wenn im Marktvergleich nur durchschnittliche Renditen winken.⁸ Vor allem aber folgt eine sol-

3 Katharina Knoll, Moritz Schularick und Thomas Steger, No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012, in: „American Economic Review“, 107.2/2017, S. 331-353.

4 Vgl. David Miller, Principles of Social Justice, Cambridge/Massachusetts 1999.

5 TRAWOS Institut, Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren im Themenfeld Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren, Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/375 A22, 2012.

6 Henry George, Fortschritt und Armut [Progress and Poverty, 1881], Marburg 2017.

7 Ottmar Edenhofer, Linus Mattauch und Jan Siegmeier, Hypergeorgism: When Rent Taxation Is Socially Optimal, in: „FinanzArchiv: Public Finance Analysis“, Dezember 2015, S. 474-505.

8 Ottmar Edenhofer, Linus Mattauch und Jan Siegmeier, Hypergeorgism: When Rent Taxation Is Socially Optimal, in: „FinanzArchiv: Public Finance Analysis“, Dezember 2015, S. 474-505.

che Bodensteuer dem Grundsatz: Wer den Nutzen hat, soll auch die Kosten tragen. Dies entspricht einem universellen Gerechtigkeitsprinzip und kann die Politik auch in anderen Konfliktfeldern anleiten.⁹

In Deutschland gibt es bereits eine Form der Bodensteuer: die Grundsteuer. Sie macht heute rund 15 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus, und zwar weitgehend unabhängig von der Wirtschaftslage. Die Werte der Grundstücke wurden allerdings seit mehr als fünfzig Jahren nicht mehr angepasst, während sich die Bodenpreise insbesondere in Städten wie München, Frankfurt oder Berlin seitdem mehr als ver Hundertfacht haben. Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundsteuer deshalb im April dieses Jahres für verfassungswidrig erklärt. Es verpflichtete den Bundestag, das Grundsteuersystem bis Ende 2019 zu reformieren. Dies böte zugleich eine günstige Gelegenheit, von der bisherigen Grundsteuer auf eine Bodenwertsteuer umzusteigen.

Eine solche Wende würde die von Karlsruhe geforderte Neubewertung obendrein deutlich erleichtern. In Deutschland, Österreich und vielen weiteren europäischen Ländern werden Boden- und Gebäudewert bislang gemeinsam besteuert. Eine verfassungsgemäße Grundsteuer in Deutschland würde also voraussetzen, dass neben den Grundstücken auch mehr als 40 Mio. Bauwerke neu bewertet werden – eine kaum zu leistende Aufgabe. Die bestehenden Karten von Bodenrichtwerten lassen sich hingegen vergleichsweise einfach aktualisieren, weil sie die dafür erforderlichen Kennzahlen wie die Grundstücksgröße bereits enthalten.

9 Jonathan Barth, Oliver Richters und Andreas Siemoneit: Wider den Wachstumszwang – Institutionelle Auswege aus einem sozialen und ökologischen Dilemma, in: Holger Rogall et al. (Hg.), *Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie*. Im Brennpunkt: Zukunft des nachhaltigen Wirtschaftens in der digitalen Welt, Marburg 2018, S. 131-143.

Eine reine Bodenwertsteuer würde zudem vor allem unbebaute Grundstücke in guter Lage belasten, weil diese keine direkten Renditen abwerfen. Die Spekulation mit Boden verteuert sich dadurch, was die Bebauung dieser Grundstücke befördert, das Angebot an Wohnraum erhöhen und den Preisdruck auf Mieten mindern würde.¹⁰

Grund und Boden in öffentlicher Hand

Auch wenn Unternehmen hierzulande große Mengen an ehemals öffentlichen Wohnungen und Land erworben und damit bemerkenswerte Wertzuwächse erzielt haben, befinden sich noch immer große Flächen an Land in öffentlichem Eigentum.

Statt diese Grundstücke zu verkaufen, sollten die Gemeinden und Städte langfristige Erbbaurechte vergeben. Häuslebauer müssen demnach zunächst nur die Baukosten aufbringen und einen jährlichen Erbbauzins für die Nutzung des Grundstücks zahlen. Bodenwerte und -erträge bleiben hingegen dauerhaft in kommunaler Hand und kommen damit allen Einwohnern der Kommune oder der Stadt zugute.¹¹ Zugleich können sich Städte auf diese Weise ihren Einfluss auf die Stadtentwicklung bewahren.

Vor gut zwei Jahren plädierte die „Neue Bodeninitiative“ im Schweizer Kanton Basel-Stadt für diesen Weg. Eine Volksabstimmung unter dem Motto „Boden behalten und Basel gestalten“ ergab, dass die öffentliche Hand keine Grundstücksflächen mehr verkaufen, sondern nur noch verpachten darf. Ein solches Vorgehen wäre auch nach der

10 Dänemark, Hongkong und Singapur haben gute Erfahrungen mit Bodenwertsteuern gemacht, die in Deutschland vom Bündnis „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ gefordert werden. Vgl. dazu www.grundsteuerreform.net.

11 Vgl. Dirk Lühr, *Unverstanden und korrupt: Stiefkind kommunales Erbbaurecht*, in: „Zeitschrift für Kommunalfinanz“, Mai 2015, S. 97-102.

deutschen Wiedervereinigung eine sinnvolle Option gewesen. Stattdessen aber verkaufte die Treuhand mehrere Millionen Hektar Land und die Grundstücke von rund 50 000 Immobilien an Privatbesitzer, die anschließend zu meist beträchtliche Wertsteigerungen erzielten.

Einen großen Schritt weiter wollten einige US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, unter ihnen der Ökonom Mason Gaffney, nach dem Zerfall der Sowjetunion gehen. Ihre Idee war es, die Wirtschaftsordnung im Ostblock so zu gestalten, dass zwar der Handel mit Waren und Dienstleistungen über Märkte organisiert wird und das Privateigentum fortbesteht, Land und Rohstoffe sollten hingegen öffentliches Eigentum bleiben. Auf diese Weise hofften die Ökonomen, die „besten Bestandteile des Kapitalismus sowie des Sozialismus“ zu kombinieren.¹² Ihnen zufolge könnte sich der Staat – und mit ihm die Infrastruktur – dann allein aus den Einnahmen aus natürlichen Ressourcen und Pacht finanzieren, während sich die Wirtschaft ganz ohne Steuern auf Arbeit und Kapital entwickeln könnte. Die gesellschaftliche Solidarität wäre dadurch bewahrt und zugleich eine freie Wirtschaft geordnet geschaffen worden, so die These. Es kam bekanntlich anders: Die Oligarchen von heute sicherten sich damals vielerorts Land und Rohstoffe, derweil große Teile der Bevölkerung verarmten.

Die »gute Lage« in Stadt und Land

Umso mehr könnte es sich lohnen, sich den Ideen Gaffneys und anderen wieder zuzuwenden. Bodenrenten sind maßgeblich für ökonomische Ungleichheit verantwortlich und gerade nicht mit dem Spruch „Leistung soll

sich lohnen“ legitimierbar. Indem die der Staat sie abschöpft, lassen sich Ungerechtigkeiten am Wohnungsmarkt und die Wohnungsknappheit bekämpfen. Im Gegenzug zu einer Erhöhung der Bodensteuern könnten Steuern auf leistungsgebundene Einkommen wie Löhne verringert und eine gerechtere Verteilung erreicht werden – ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.

Um aber Nachhaltigkeit nicht in sozialer, sondern auch in ökologischer Hinsicht zu gewährleisten, müsste dies von weiteren politischen Maßnahmen flankiert werden. Denn die „Dauerknappheit“ von Wohnraum in attraktiven Städten entsteht vor allem durch Landflucht. Um aber in Städten ausreichend Wohnraum bereitzustellen, müssten neue Baugebiete ausgewiesen werden – eben dafür plädiert auch die SPD in ihrem 12-Punkte-Papier.

Allerdings verfügen gerade viele Großstädte schon jetzt nur noch über vergleichsweise wenige unbebaute Grundstücke. Ohnehin wäre deren weitere Ausdehnung ökologisch nicht nachhaltig. Bereits heute beträgt die Neuversiegelung von Boden hierzulande mehr als das Doppelte des in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziels von „nur“ 30 Hektar am Tag. Statt eines uferlosen Neubaus müssten daher die bereits bebauten Grundstücke in den Städten besser genutzt und es müsste zugleich verhindert werden, dass ländliche Regionen weiter abgehängt und entvölkert werden. Das aber stellt angesichts des schleppenden Breitbandausbaus auf dem Land, fehlender Schul- und Kitaplätze und des Rückbaus kommunaler Infrastruktur die eigentliche Herkulesaufgabe dar. Gerade Bodenwertsteuern und Erbbaurechte können diese Lasten finanzieren und eine nachhaltige Antwort auf die soziale Frage der Wohnungsnot geben.

¹² Mason Gaffney, *Privatizing Land Without Giveaway*, in: Dirk Löhr und Fred Harrison (Hg.), *Das Ende der Rentenökonomie*, Marburg 2017, S. 33.

