

Mangelhafte Grundstücksbewertung und Privilegien für Betriebsvermögen gefährden die Erbschaftsteuer

Stefan Bach
sbach@diw.de

Wiebke
Broekelschen*
broekelschen@
ubwp.uni-
hannover.de

Ralf Maiterth**
maiterth@ubwp.
uni-hannover.de

Das Bundesverfassungsgericht prüft zur Zeit die Bewertungsregelungen für Grundstücke und Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer. Der Bundesfinanzhof, das höchste deutsche Steuergericht, hatte ernsthafte Zweifel an deren Verfassungskonformität angemeldet. Beim derzeitigen Bewertungsverfahren für Grundstücke liegen die Steuerwerte im Durchschnitt deutlich unter den Verkehrswerten. Die Streuung der Relation von Steuerwert zu Verkehrswert ist beträchtlich. Generell besteht bei der steuerlichen Bewertung ein Trade-off zwischen Einzelfallgerechtigkeit einerseits sowie Transparenz, geringer Streit-anfälligkeit und möglichst niedrigem Verwaltungsaufwand andererseits. Einfache und leicht praktikable Bewertungsverfahren führen in der Praxis zu Verzerrungen. Zusätzlich besteht eine weitgehende steuerliche Begünstigung bei der Bewertung des Betriebsvermögens im Erbschaftsfall. Das widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz und kann auch wirtschaftspolitisch nicht gerechtfertigt werden. Eine Ausweitung der Vergünstigungen für Betriebsvermögen, wie sie die Bundesregierung beabsichtigt, ist nicht sinnvoll.

In Bezug auf die Erbschaftsteuer ist Grund- und Betriebsvermögen gegenüber Geld- und Finanzvermögenswerten begünstigt, da die angewandten steuerlichen Bewertungsverfahren im Regelfall zu einer deutlichen Unterbewertung führen. Darüber hinaus gibt es Begünstigungen für Betriebsvermögen, sofern die Erben das Unternehmen fortführen. Dies hat den Bundesfinanzhof veranlasst, dem Bundesverfassungsgericht die Bewertungsregeln zur Prüfung vorzulegen.¹

Bewertung von Sachvermögen: Achillesferse der Vermögensbesteuerung

Das für die steuerliche Bewertung einschlägige Bewertungsgesetz (BewG) orientiert sich grundsätzlich an „Verkehrswerten“, also Marktwerten.² Zuverlässige

* Dipl.-Kffr. Wiebke Broekelschen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Leibniz Universität Hannover.

** Prof. Dr. Ralf Maiterth, Institut für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Leibniz Universität Hannover, ist Forschungsprofessor am DIW Berlin und Mitglied des Arbeitskreises quantitative Steuerlehre (arqus, www.arqus.info).

¹ BFH v. 22.05.2002. BStBl. II, 598. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des DIW Berlin, www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/stellungnahmen/docs/20061020_stellungnahme_bverfg_bach.pdf.

Dem Gericht lag ein Fall zur Entscheidung vor, bei dem eine Erblasserin eine Eigentumswohnung erworben hatte und vor der Grundbucheintragung verstarb. Das Finanzamt setzte den Kaufpreis (Verkehrswert) und nicht den deutlich niedrigeren steuerlichen Bedarfswert als Besteuerungsgrundlage an, weil nicht das Grundstück, sondern der Anspruch auf Übereignung des Grundstücks vererbt wurde.

² Bewertungsgrundsatz ist der gemeine Wert, § 9 BewG, dieser „wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre“.

Inhalt

Mangelhafte Grundstücksbewertung und Privilegien für Betriebsvermögen gefährden die Erbschaftsteuer
Seite **617**

Fußgänger- und Fahrradverkehr gewinnen an Bedeutung
Seite **625**

Kasten 1

Bewertung von Grundbesitz für die Erbschaftsteuer und die Grunderwerbsteuer (§§ 138 ff. BewG) – „Bedarfsbewertung“

Der Wert *unbebauter Grundstücke* ergibt sich aus den Bodenrichtwerten, die von den kommunalen Gutachterausschüssen für das Jahr 1996 auf der Grundlage von Kaufpreissammlungen festgelegt wurden; davon ist ein Bewertungsabschlag von 20 % vorzunehmen.

Für *bebaute Gebäude* gilt grundsätzlich ein vereinfachtes Ertragswertverfahren. Grundlage ist die durchschnittliche Jahresnettokaltmiete der vorangegangenen drei Jahre. Für eigengenutzte Wohnungen müssen ortsübliche Vergleichsmieten geschätzt werden. Der Mietertrag wird durch Multiplikation mit einem Faktor von 12,5 (Vervielfältiger) kapitalisiert. Von diesem Wert ist eine Alterswertminderung von 0,5 % pro Jahr abzuziehen, maximal 25 %. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern, die ausschließlich Wohnzwecken dienen, ist der resultierende Wert um 20 % zu erhöhen; damit soll dem höheren Grundstücksanteil dieser Objekte Rechnung getragen werden. Der berechnete Ertragswert der Immobilie muss mindestens 80 % des Bodenrichtwertes betragen.

Die Ertragsbewertung gilt grundsätzlich auch für *Betriebsgrundstücke*. Da jedoch viele rein gewerblich genutzte Grundstücke (z. B. Industrie- und Verkehrsflächen) nicht vermietet sind und sich häufig keine Vergleichsmieten festlegen lassen, wird für derartige Objekte ein Sachwert als Summe von Boden- und Gebäudewert ermittelt. Der Bodenwert ist mit 70 % des entsprechenden Bodenrichtwertes anzusetzen. Der Wert des Gebäudes bestimmt sich nach den ertragsteuerlichen Bewertungsvorschriften (dies ist bei bilanzierenden Steuerpflichtigen der Steuerbilanzwert unter Berücksichtigung der Abschreibungen).

Sofern der Steuerpflichtige einen niedrigeren Verkehrswert nachweist (z. B. anhand von Kaufpreisen, Verkehrswertgutachten), ist dieser Wert anzusetzen („Öffnungsklausel“). Bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen werden die gesamten betrieblichen Anlagen (Bauten, Ausrüstungen), Grundstücke und Wohngebäude pauschal in einen fiktiven Ertragswert des Betriebs einbezogen, der sich nach der Nutzfläche bemisst. Weitere Sonderregelungen gibt es für Erbbaurechte und Grundstücke, die gerade bebaut werden.

Vergleichswerte aus beobachteten Marktwerten sind aber nur bei Vermögensobjekten zu finden, die in hinreichender Anzahl auf funktionierenden (Sekundär-)Märkten gehandelt werden, also insbesondere börsennotierte Aktien und andere Finanzanlagen oder einzelne Wirtschaftsgüter (z. B. Kfz, standardisierte Maschinen). Für Grund- oder Betriebsvermögen lässt sich ein Vergleichswert ungleich schwerer feststellen, da es auf die Verhältnisse des Einzelfalls ankommt. Zwar gibt es Kaufpreissammlungen für Immobilien, jedoch sind im Hinblick auf die genaue Wohnlage und andere wertbestimmende Merkmale die darin enthaltenen Fallzahlen zumeist so gering, dass bestenfalls Richtwerte für bestimmte Gebäudetypen und Wohnlagen angegeben werden. Die konkrete Wertbestimmung für ein einzelnes Objekt muss daher besondere Einflussfaktoren wie örtliche Belegenheit, Grundstücksgröße und -bebaubarkeit, Erhaltungszustand, Wohn- bzw. Nutzfläche, Ausstattung, Gebäudealter usw. berücksichtigen. Noch schwieriger gestaltet sich die Wertermittlung für Betriebsvermögen. Infolge der Heterogenität der Unternehmen fehlen hier Vergleichsmaßstäbe praktisch vollständig.

Daher sind für die steuerliche Bewertung von Immobilien oder Betrieben spezifische Bewertungsverfahren einzusetzen:

- Beim *Ertragswertverfahren* werden in der betriebswirtschaftlichen Praxis die zu erwartenden Erträge eines Vermögensobjektes oder Unter-

nehmens „kapitalisiert“, also mit den üblichen investitionstheoretischen und finanzmathematischen Methoden auf den Gegenwartswert abdiskontiert. Annahmen über zukünftige Erträge und Zinsfuß sind jedoch streitanfällig und daher für steuerliche Bewertungen ungeeignet. Deshalb müssen Werte aus der Vergangenheit herangezogen werden, die jedoch nicht mit den künftigen Erträgen oder wertbestimmenden Ertragserwartungen übereinstimmen müssen.

- Das *Sachwert-* oder *Substanzwertverfahren* stellt entweder auf die vergangenen Investitionswerte ab oder zieht beobachtete Vergleichswerte heran; für altersbedingte Wertminderungen werden in der Regel Abschreibungen vorgenommen. Die handels- und steuerrechtlichen Bilanzierungsvorschriften gehören hierzu. Bei der Immobilienbewertung nach dem Sachwertverfahren werden Bodenrichtwerte aus Kaufpreissammlungen angesetzt sowie ein Normalherstellungswert für den Gebäudeanteil ermittelt.³

Aufgrund der Vergangenheitsbezogenheit beider Verfahren sowie der notwendigen Pauschalierungen und Typisierungen bei einem einfachen Bewertungsverfahren kann die steuerliche Bewertung nicht

³ Dazu können die Normalherstellungskosten 2000 (NHK 2000) verwendet werden, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung herausgegeben werden und Bestandteil der Wertermittlungsrichtlinien 2006 sind, vgl. www.bmvbs.de/artikel-302.7628/Wertermittlungsrichtlinien.htm.

jedem Einzelfall gerecht werden. Um Härtefälle einer übermäßigen Besteuerung zu vermeiden, sollte eine „Öffnungsklausel“ entsprechend § 146 Abs. 7 BewG vorgesehen werden. Dabei wird dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit gegeben, nachzuweisen, dass der tatsächliche Wert seines Vermögensobjektes unter dem von den Finanzbehörden zugrunde gelegten Wert liegt. Das ist jedoch mit zusätzlichen Kosten für den Steuerpflichtigen verbunden.⁴

Steuerliche Immobilienbewertung wenig effizient

In welchem Umfang die gegenwärtigen Bewertungsregelungen für Immobilien die Verkehrswerte verfehlen und welcher zusätzliche Aufwand für eine einzelfallgerechtere Bewertung betrieben werden muss, ist eine empirische Frage. Bisher liegen dazu nur wenige Studien vor. Erhebungen oder „Verprobungsrechnungen“ der Finanzbehörden werden in der Regel nicht umfassend publiziert und sind daher für Außenstehende nicht nachzuvollziehen.⁵

Im Folgenden werden Ergebnisse einer empirischen Untersuchung präsentiert, die an der Humboldt-Universität Berlin durchgeführt wurde⁶ und gegenwärtig an der Leibniz Universität Hannover fortgesetzt wird. Dabei werden auf Grundlage der Berliner Kaufpreissammlungen der Jahre 1996 bis 1999 die Wirkungen der derzeitigen steuerlichen Bewertung sowie alternativer Bewertungsmethoden analysiert. Die Studie stützt sich auf knapp 10 000 Fälle, davon 3 482 Mietwohngrundstücke sowie 6 296 Ein- und Zweifamilienhäuser. Mit den Informationen des Datensatzes lassen sich die gegenwärtige steuerliche Grundstücksbewertung sowie die Wirkungen alternativer Bewertungsverfahren für jeden Einzelfall simulieren.⁷

Nach der Neuregelung der Vermögensbesteuerung von 1997 an werden die 1964er Einheitswerte des Grundbesitzes nur noch für die Grundsteuer verwendet. Für die Erbschaftsteuer werden die Grundstückswerte gesondert festgestellt („Bedarfsbewertung“ nach §§ 138 ff. BewG, siehe Kasten 1).

Die Simulationsrechnungen auf Grundlage der Berliner Kaufpreissammlungen ergeben, dass in Berlin die durchschnittliche Relation zwischen dem steuerlichen Bedarfswert und dem Verkehrswert bei Eigenheimen bei etwa 70 % und bei Mietwohngrundstücken bei etwa 80 % liegt (Tabelle 1). Das Bewertungsergebnis wird hier „ohne“ sowie „mit“ Öffnungsklausel dargestellt. Bei letzterem Szenario werden die Steuerwerte auf das Verkehrswertniveau „gedeckt“. Es wird also unterstellt, dass in allen potentiellen Fällen von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht wird. Eine vollständige Ausschöpfung

Tabelle 1

Verhältnis von Steuer- und Verkehrswert für Grundstücke in Berlin nach geltender Bedarfsbewertung (§§ 138 ff. BewG)

In %

	Median	Mittelwert	Variationskoeffizient	Anteil der Fälle Steuerwert > Verkehrswert
Ein- und Zweifamilienhäuser				
Ohne Öffnungsklausel	68,0	73,0	46,7	12,4
Mit Öffnungsklausel ¹	68,0	69,2	28,5	
Mietwohngrundstücke				
Ohne Öffnungsklausel	78,3	86,0	49,9	25,6
Mit Öffnungsklausel ¹	78,3	75,8	28,6	

¹ Steuerlicher Wert höchstens gleich dem Verkehrswert.

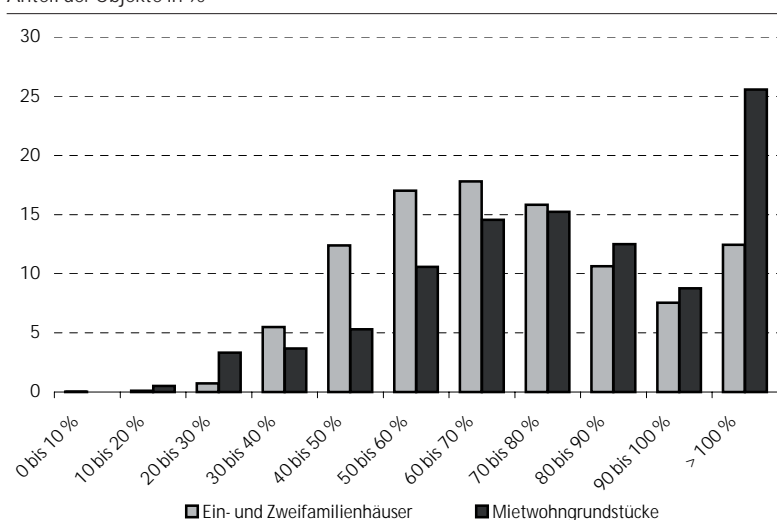
Quellen: Berliner Kaufpreissammlung 1996–1999; Berechnungen der HU Berlin und der Leibniz Universität Hannover.

DIW Berlin 2006

Abbildung 1

Verhältnis von Steuer- und Verkehrswert für Grundstücke in Berlin nach geltender Bedarfsbewertung (§§ 138 ff. BewG)

Anteil der Objekte in %



Quellen: Berliner Kaufpreissammlung 1996–1999; Berechnungen der HU Berlin und der Leibniz Universität Hannover.

DIW Berlin 2006

fung der Öffnungsklausel ist aber nicht zu erwarten, da der Verkehrswert unsicher und ein Verkehrswertgutachten teuer ist. Aber selbst in diesem Fall wird der von den Finanzbehörden ermittelte und in der

⁴ So kostet ein Wertgutachten für ein Immobilienobjekt im Wert von 250 000 Euro etwa 1 000 Euro; bei einem Objektwert von 3 Mill. Euro sind es 3 500 Euro. Vgl. Honorartabelle zu § 34 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

⁵ Vgl. Daragan, H.: Werden bebaute Grundstücke im Erbschaftsteuerrecht regelmäßig unterbewertet? Der Betrieb 33, 2006, 1751 ff.

⁶ Dazu ausführlich Haegert, L., Maiterth, R.: Zum Ausmaß der steuerlichen Unterbewertung von Grundstücken nach geltendem Recht und bei Anwendung der Reformvorschriften eines Gesetzentwurfs von fünf Bundesländern. Steuer und Wirtschaft 79, 2002, 248 ff.

⁷ Der Datensatz enthält den Verkaufspreis der Objekte sowie wesentliche objektbeschreibende Merkmale, wie die Grundstücksgröße, den Bodenrichtwert, die Wohn- und Nutzfläche, das Baujahr des Gebäudes und in vielen Fällen die erzielte Jahresmiete. In den Fällen, in denen keine Jahresmiete angegeben ist, wird die Miete auf Grundlage des Berliner Mietspiegels geschätzt.

Kasten 2

Bewertung von Grundbesitz nach dem Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz zur Neubewertung von Grundstücken für die Grundsteuer

Das Reformkonzept der Landesregierungen von Bayern und Rheinland-Pfalz schlägt eine neue Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B vor. Die bisherige Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe soll wegfallen, land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen werden in die neue Grundsteuer einbezogen.

Das Reformkonzept sieht ein vereinfachtes Sachwertverfahren für Wohn- und Betriebsgrundstücke vor, bestehend aus Bodenwerten sowie den Gebäude-Sachwerten. Die *Bodenwerte* werden nach den Bodenrichtwerten der kommunalen Gutachterausschüsse festgelegt. Dieser Wert wird bei unbebauten Grundstücken zu 100 % und bei bebauten Grundstücken zu 70 % angesetzt. Für die *Gebäudewerte* sind pauschale Ansätze nach Gebäudetypen vorgesehen, die auf die Wohn-/Nutzfläche der Gebäude bezogen werden (siehe nebenstehende Tabelle).

Auf eine Alterswertminderung wird bei dem Reformkonzept aus Vereinfachungsgründen verzichtet. Eine Feststellung von Verkehrswerten – also eine „Öffnungsklausel“ wie bei der „Bedarfsbewertung“ – ist nicht vorgesehen.

Gebäudegruppe	Pauschalansatz Euro je m ² Wohn-/Nutzfläche
Gewerbliche und sonstige Nutzung	
Bürogebäude, Warenhäuser, Banken, Hotels und dergleichen	1 000
Fabrikations-, Werkstatt- und Lagerhallen, Kühlhäuser, Großmärkte, Selbstbedienungsmärkte, Gartenzentren, Markthallen, Parkhäuser, Tiefgaragen, Parkpaletten und dergleichen	400
Sonstige Gebäude (z. B. Reithallen, Tennishallen u. ä. Gebäude)	200
Wohnnutzung	
Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen in Anlagen mit nicht mehr als zwei Wohneinheiten	800
Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen in Anlagen mit mehr als zwei Wohneinheiten, Wochenendhäuser, Ferienhäuser in Ferienanlagen	600

Literatur häufig angeführte Durchschnittswert von 51 %⁸ in Berlin bei beiden Gebäudearten deutlich überschritten.

Bemerkenswert und im Hinblick auf die Verletzung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung besonders gravierend ist die erhebliche Streuung der Steuerwerte im Verhältnis zu den Verkehrswerten (Tabelle 1 und Abbildung 1). So beträgt der Variationskoeffizient,⁹ der die durchschnittliche Abweichung der steuerlichen Werte der einzelnen Grundstücke vom Mittelwert für alle Grundstücke angibt, bei den untersuchten Grundstücksarten vor Berücksichtigung der Öffnungsklausel knapp 50 %. Das heißt, im Durchschnitt weicht der Steuerwert eines einzelnen Grundstücks um die Hälfte vom durchschnittlichen Steuerwert aller Grundstücke ab. Auch bei maximaler Ausschöpfung der Öffnungsklausel ist die Streuung noch beträchtlich.

Der markanteste Unterschied hinsichtlich der Bewertung der beiden Grundstücksarten besteht bei der Bedarfsbewertung im Hinblick auf die Überbewertung, bei der ein Steuerwert oberhalb des Verkehrswertes ermittelt wird. Bei Mietwohngrundstücken gilt dies für ein Viertel der Fälle, bei Ein- und Zweifamilienhäusern lediglich in jedem achten Fall (12,4 %). In einem Teil dieser Fälle, vor allem bei deutlicher Überbewertung, dürfte die Öffnungsklausel in Anspruch genommen werden.

Die Bundesländer Bayern und Rheinland-Pfalz haben einen Vorschlag zur Neubewertung von Immo-

bilienvermögen für Zwecke der Grundsteuer entwickelt (Kasten 2).¹⁰ Dieses Sachwertverfahren führt – angewandt auf die Daten für Berlin – zu ähnlichen Ergebnissen. Im Vergleich zu der oben vorgestellten Bedarfsbewertung werden die Mietwohngrundstücke massiv überschätzt (Tabelle 2 und Abbildung 2). Deren Steuerwert liegt in fast 80 % der Fälle über dem Verkehrswert; bei Ein- und Zweifamilienhäusern sind dies immerhin noch 28 %. Der Variationskoeffizient liegt für beide Grundstücksarten mit rund 50 % in einer ähnlichen Größenordnung wie bei der Bedarfsbewertung (Tabelle 2). Das heißt, das Bewertungsverfahren ist – jedenfalls nach den Berliner Daten – ebenso ungeeignet, eine gleichmäßige Immobilienbewertung zu gewährleisten.

Die massive Tendenz zur Überbewertung bei Mietwohngrundstücken beruht bei diesem Verfahren darauf, dass der pauschale Ansatz von 600 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche für Berlin im Durchschnitt deutlich zu hoch ist. Berechnet man aus den beobachteten Verkehrswerten residuale Gebäudewerte, indem man von den Verkehrswerten 70 % des Bodenrichtwertes abzieht (entsprechend dem Bodenwertansatz bei bebauten Grundstücken gemäß dem von Bayern und Rheinland-Pfalz vorgeschla-

⁸ Daragan, H., a.a.O., 1751.

⁹ Dieses Verteilungsmaß ist definiert als Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert.

¹⁰ Reform der Grundsteuer. Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz, 2004, www.fm.rlp.de/z_pdf/reform_der_grundsteuer.pdf, 32.

genen Bewertungsverfahren, siehe Kasten 2), so resultieren im Mittel Gebäudewerte von 490 Euro je Quadratmeter Wohnfläche. Bezieht man die ertragbringende Nutzfläche (z. B. Ladenlokale, Büroflächen) mit ein, ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von 425 Euro pro Quadratmeter. Der Median liegt mit 287 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche und 266 Euro pro Quadratmeter Wohn- bzw. Nutzfläche deutlich unter dem jeweiligen Mittelwert. Dies deutet auf eine hohe Schiefe und Streuung der Verteilung hin.

Diese Ergebnisse zeigen das Dilemma auf, in dem sich die steuerliche Grundstücksbewertung befindet. Soll eine Unterbewertung von Grundvermögen im Mittel vermieden werden, muss das Verfahren so konstruiert sein, dass der Mittelwert der Relation Steuer- zu Verkehrswert nahe bei 100 % liegt. Dies führt jedoch wegen der erheblichen Streuung des Ergebnisses einfacher pauschalisierender Bewertungsverfahren um den Verkehrswert leicht zu einer Überbewertung, so dass in diesen Fällen eine aufwändige Einzelbewertung notwendig wird. Der Gesetzgeber löst diesen Konflikt bisher durch eine systematische Unterbewertung.

Die durchgängige Orientierung der Bedarfsbewertung am Ertragswertverfahren – auch für selbstgenutzte Gebäude und Wohnungen, für die zumeist keine geeigneten Vergleichsmieten festgestellt werden können – wird seit langem kritisiert.¹¹ Ein weiterer Kritikpunkt ist der pauschale und recht geringe Vervielfältiger. Daher wäre zu prüfen, ob Sachwertverfahren für selbstgenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen sowie Ertragswertverfahren für vermietete Objekte bessere Ergebnisse erzielen, wenn sie stärker an die in der Immobilienwirtschaft üblichen und in den Wertermittlungsrichtlinien kodifizierten Verfahren angelehnt werden.¹²

Allerdings wird der Bewertungsaufwand dann deutlich größer: Die Ermittlung von geeigneten Normalherstellungskosten erfordert die Erhebung von detaillierten und differenzierten Gebäudemerkmalen, die den Normalbürger leicht überfordert und Kapazitäten in der Finanzverwaltung bindet. Eine Differenzierung nach Nutzungsdauer ist ebenfalls nicht einfach, da dann die richtige Gesamtnutzungsdauer ermittelt werden muss. Generell ist es schwierig, „weiche“ Faktoren wie Erhaltungszustand, örtliche Belegenheit, Infrastrukturanbindung oder Lärmimmissionen, sofern sie sich nicht im Bodenrichtwert niederschlagen, in einem pauschalierenden Verfahren zu berücksichtigen. Deswegen gibt es Verkehrswertgutachten, für deren Erstellung das Objekt von erfahrenen Gutachtern in Augenschein genommen wird, die derartige Einflussfaktoren einschätzen können. Das ist allerdings mit hohen Kosten verbunden.

Tabelle 2

Verhältnis von Steuer- und Verkehrswert für Grundstücke in Berlin nach dem Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz

In %

	Median	Mittelwert	Variationskoeffizient	Anteil der Fälle Steuerwert > Verkehrswert
Ein- und Zweifamilienhäuser				
Ohne Öffnungsklausel	81,2	89,3	50,3	28,5
Mit Öffnungsklausel ¹	81,2	79,0	24,1	
Mietwohngrundstücke				
Ohne Öffnungsklausel	153,7	159,0	50,0	78,0
Mit Öffnungsklausel ¹	100,0	92,9	18,0	

¹ Steuerlicher Wert höchstens gleich dem Verkehrswert.

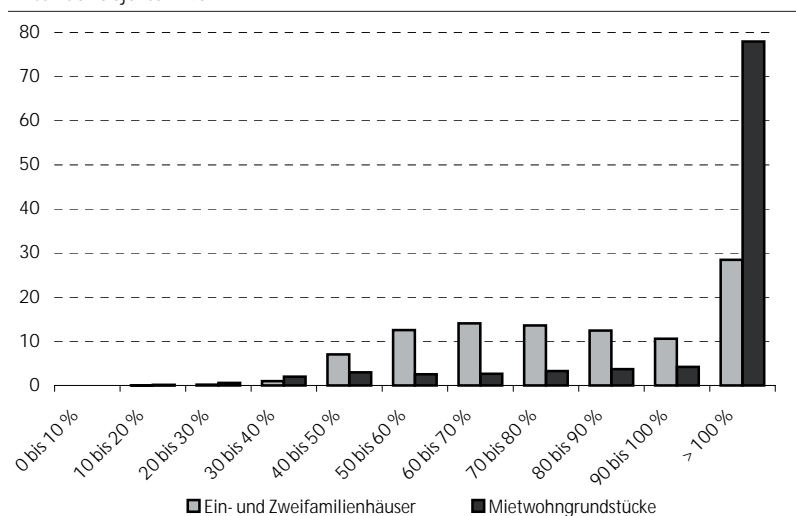
Quellen: Berliner Kaufpreissammlung 1996–1999; Berechnungen der HU Berlin und der Leibniz Universität Hannover.

DIW Berlin 2006

Abbildung 2

Verhältnis von Steuer- und Verkehrswert für Grundstücke in Berlin nach dem Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz

Anteil der Objekte in %



Quellen: Berliner Kaufpreissammlung 1996–1999;

Berechnungen der HU Berlin und der Leibniz Universität Hannover.

DIW Berlin 2006

¹¹ Vgl. dazu die empirische Evaluierung der Verfahren nach der Wertermittlungsrichtlinie auf Grundlage der Berliner Kaufpreissammlung von Schulz, R.: Valuation of Properties and Economic Models of Real Estate Markets. Dissertation Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin 2003. edoc.hu-berlin.de/dissertationen/schulz-rainer-2003-02-05/PDF/Schulz.pdf.

¹² Vgl. Sachverständigenkommission Vermögensbesteuerung: Bewertung des Grundbesitzes für Zwecke der Vermögensbesteuerung. BMF Ref. IV C 7, Abschlussbericht, 29. Mai 2000, www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_I/Monatsbericht/1369_0,templateId=raw,property=publicationFile.pdf; Gesetzentwurf des Landes Schleswig-Holstein: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Erbschaftsbesteuerung (ErbStRefG). 21.05.2004, Bundesrat-Drucksache 422/04; Bach, St., Bartholmai, B.: Reform der Erbschaftsteuer notwendig: Immobilien sachgerecht bewerten, Mehrbelastungen begrenzen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/2001, www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-22-1.html.

Nachhaltige Vergünstigungen für Betriebsvermögen nicht gerechtfertigt

Bereits durch die Übernahme der Steuerbilanzwerte wird das Betriebsvermögen von Einzelunternehmen und Personengesellschaften im Falle der Erbschaft begünstigt.¹³ Dies gilt insbesondere für ertragsstarke Personenunternehmen, deren Steuerwert im Vergleich zu Kapitalgesellschaften, die nach dem Stuttgarter Verfahren¹⁴ bewertet werden, deutlich niedriger ausfällt. Daneben gewährt das gegenwärtige Erbschaftsteuerrecht für Betriebsvermögen neben den persönlichen Freibeträgen einen besonderen Freibetrag von 225 000 Euro und einen Bewertungsabschlag von 35 % für die den Freibetrag übersteigenden Werte. Voraussetzung ist, dass die Erben den Betrieb fünf Jahre weiterführen. Hinzu kommt, dass Betriebsvermögen grundsätzlich der günstigen Erbschaftsteuerklasse I (für nächste Verwandte) zugerechnet wird.

Die aktuellen Pläne der Bundesregierung sehen eine Reform der erbschaftsteuerlichen Begünstigungen für die Unternehmensnachfolge vor.¹⁵ Beabsichtigt ist, die Erbschaftsteuer auf „produktives“ Betriebsvermögen über einen Zeitraum von zehn Jahren zu stunden und für jedes Jahr der Betriebsfortführung im Umfang von einem Zehntel zu erlassen, sofern der Nachfolger das Unternehmen „in nach dem Gesamtbild der wirtschaftlichen Verhältnisse vergleichbaren Umfang“ fortführt.¹⁶ Die bisherigen Begünstigungen sollen aufgehoben, jedoch eine Freigrenze von 100 000 Euro eingezogen werden, um bei kleinen Unternehmen die Wertermittlung und eine eventuelle Steuerbelastung zu vermeiden. In der Summe führt dies zu einer sehr starken steuerlichen Entlastung.

Die Begründung für die Reform und Ausweitung der steuerlichen Begünstigung des Betriebsvermögens ist dessen eingeschränkte Liquidität und Mobilisierbarkeit, gerade im Gegensatz zu Geldvermögenswerten. Kleine und mittelständische Betriebe mit familiärer Prägung haben häufig nur eingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt; auch die Hereinnahme von fremden Gesellschaftern ist mitunter schwierig. Insoweit ist es nicht ausgeschlossen, dass die Erbschaftsbesteuerung die Weitergabe derartiger Betriebe in der familiären Erbfolge gefährdet.

Allerdings gibt es bisher kaum empirische Evidenz für ein erbschaftsteuerbedingtes Sterben von Familienunternehmen. So werden beispielsweise die bestehenden Stundungsregelungen bei der Erbschaftsteuer nach § 28 ErbStG offenbar kaum genutzt.¹⁷ Überdies ist zu bedenken, dass Unternehmen auch von Nichtfamilienmitgliedern erfolgreich fortgeführt werden können.

Statt Betriebsvermögen pauschal zu begünstigen, sollte über alternative Wege nachgedacht werden, Liquiditätsnachteile und Bewertungsrisiken von Betriebsvermögen oder auch von Immobilienvermögen aufzufangen. Da der Staat die geringsten Finanzierungskosten in einer Volkswirtschaft hat, kann er über Stundungs- und Verrentungsregelungen helfen, steuerbedingte Liquiditätseingänge zu vermeiden. Bereits gegenwärtig sieht § 28 ErbStG eine zinslose Stundung der Erbschaftsteuerbelastung von Betriebsvermögen über bis zu zehn Jahren vor. Dieser Zeitraum könnte verlängert werden. Ferner könnte die Zahlungsverpflichtung von der Ertragssituation des Unternehmens abhängig gemacht werden, damit die Steuerlast nicht die Substanz des Unternehmens gefährdet.

Die Einschätzung des Bundesfinanzhofs, die „(pauschalen) Begünstigungen für das Betriebsvermögen“ im gegenwärtigen Recht seien „in ihrer Gesamtwirkung zu weitgehend“, ist zutreffend.¹⁸ Die spezifischen Begünstigungen führen zu einer erheblichen Privilegierung der Erben von Betriebsvermögen, die insbesondere bei erfolgreichen Unternehmen ungerechtfertigt ist. Ein endgültiger Erlass der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf Betriebsvermögen, wie er zurzeit geplant ist, verschärft die bestehende Ungleichbehandlung noch zusätzlich. Ferner lösen derartige Steuervergünstigungen Gestaltungsanreize aus. Die Steuerpflichtigen werden nicht begünstigtes Privatvermögen in begünstigtes Betriebsvermögen transferieren. Dagegen gerichtete Abwehrregelungen – insbesondere die Abgrenzung von „produktivem“ bzw. „betriebsnotwendigem“ Vermögen gegenüber „Finanzvermögen“ – werden die Verwaltungskosten der Steuererhebung sowie die Befolgungskosten der Steuerpflichtigen erhöhen.

¹³ Nach Weinmann wird Betriebsvermögen infolge der Verwendung von Steuerbilanzwerten durchschnittlich nur zu 45 % des tatsächlichen Substanzwertes angesetzt, vgl. Weinmann, N., in Moench, D.: Erbschaft- und Schenkungsteuer. Kommentar, Erg.Lfg. Dezember 2005, § 13a ErbStG Rz. 5. Empirische Belege für diese Größenordnung finden sich dort allerdings nicht.

¹⁴ Dabei werden neben den Steuerbilanzwerten auch Ertragswerte aus den vergangenen Gewinnen ermittelt.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge. 25. Oktober 2006, www.bundesfinanzministerium.de/cdn_05/nm_54/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/2006/10/20062510_PMI26.html.

¹⁶ Nach § 28 Abs. 2 ErbStG des Gesetzentwurfs soll dies insbesondere nach dem Umsatz, dem Auftragsvolumen, dem Betriebsvermögen und der Anzahl der Arbeitnehmer gemessen werden. Die Begrenzung der Vergünstigung auf produktives Vermögen soll verhindern, dass die Steuerpflichtigen Privatvermögen, insbesondere privates Immobilienvermögen, in das Betriebsvermögen überführen.

¹⁷ Nach der Statistik über die Steuerrückstände des Bundesfinanzministeriums ist kein nennenswerter Anstieg der Steuerrückstände bei der Erbschaftsteuer in den letzten Jahren zu beobachten. Vgl. Monatsbericht des BMF 9.2006, 37 ff. sowie BT-Drs. 16/1350. In dieser Statistik wird allerdings keine Unterscheidung nach Stundungsgründen gemacht. Insofern ist nicht nachzuweisen, ob und in welchem Umfang Steuerschulden nach § 28 ErbStG gestundet wurden.

¹⁸ BFH v. 22.05.2002, BStBl. II, 598.

Fazit

Die Bewertungsproblematik bei Immobilien- und Betriebsvermögen und die besonderen Steuervergünstigungen für das Betriebsvermögen führen bisher zu erheblichen steuerlichen Belastungsunterschieden bei Erbschaften und Schenkungen. Diese Ungleichheiten unterminieren die Legitimität dieser Steuer.

Substanzbesteuerung ist das wesentliche Ziel der Erbschaftsteuer: Der „leistungslose“ Zufluss von Vermögen soll besteuert und eine gewisse Umverteilung von Vermögen erreicht werden. Hohe Vermögen bestehen vermutlich zu einem großen Teil aus Betriebsvermögen.¹⁹

Die gegenwärtig geplante Ausweitung der Steuervergünstigungen für Betriebsvermögen könnte zum Einstieg in den Ausstieg aus der Erbschaftsteuer werden. Die seit Jahrzehnten unbefriedigende Situation bei der Immobilienbewertung weist ebenfalls in diese Richtung. Tatsächlich gibt es in vielen Ländern eine Diskussion zur Abschaffung der Erbschaftsteuer. In Italien und Schweden, Portugal, Zypern und der Slowakei ist sie teilweise oder ganz abgeschafft worden, in den USA oder auch in Österreich gibt es dazu eine Debatte.²⁰

Wenn die Erbschaft- und Schenkungsteuer beibehalten werden soll, worüber in Deutschland bisher Konsens besteht, müssen die Bewertungsverfahren deutlich verbessert werden. Eine Ausweitung der Vergünstigungen für Betriebsvermögen, wie sie die Bundesregierung durch den stufenweisen Erlass der Erbschaftsteuer bei der Betriebsfortführung beabsichtigt, ist nicht sinnvoll. Eine generelle Begünstigung von Betriebsvermögen lässt sich wirtschaftspolitisch nicht begründen.

¹⁹ Daten zur Vermögensverteilung, die auch das Betriebsvermögen und hohe Kapitalvermögen nach den einschlägigen sozio-ökonomischen Merkmalen abbilden, sind für Deutschland rar, vgl. Bach, St., Haan, P., Maiterth, R., Sureth, C.: Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 1/2004, www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/docs/diwkompakt_2004-001.pdf. Eine Auswertung der Einkommensteuerstatistik zu den Steuerpflichtigen mit hohen und sehr hohen Einkünften zeigt, dass es sich dabei vor allem um gewerbliche oder freiberufliche Einkünfte handelt, vgl. Bach, St., Corneo, G., Steiner, V.: Top Incomes and Top Taxes in Germany. DIW Berlin Discussion Paper 532, 2005, www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp532.pdf. Vgl. ferner Lehmann, D., Treptow, O.: Zusammensetzung und Diskrepanz der Erbschaft- und Schenkungsteuer 2002. Wirtschaft und Statistik 9/2006, 952 ff.

²⁰ Fraberger, F.: Einheitswerte ade?! ErbStG – quo vadis? Steuer- und WirtschaftsKartei 18, 2006, 550 ff.

Fußgänger- und Fahrradverkehr gewinnen an Bedeutung

Im Jahr 2004 legte jeder Einwohner in Deutschland – ohne Flugreisen – durchschnittlich 12 740 km zurück, davon 10 800 km im Auto, 1 100 km in Bus und Bahn, 370 km auf dem Fahrrad und 470 km zu Fuß. An der Wegstrecke gemessen dominiert also das Auto den Personenverkehr. Auf die Zahl der Wege bezogen, ändern sich die Relationen.

Jutta Kloas
jkloas@diw.de

Hartmut Kuhfeld
hkuhfeld@diw.de

Fast jeder dritte Weg wird zu Fuß oder mit dem Fahrrad unternommen. Im Zuge des demographischen Wandels wird die Bedeutung des nichtmotorisierten Verkehrs eher noch steigen. Die Einrichtungen und Rahmenbedingungen für den Fußgänger- und Fahrradverkehr sollten daher insbesondere in den Städten weiter verbessert werden.

Nach den aktuellen Modellrechnungen des DIW Berlin wurden im Jahr 2004 gut 100 Mrd. Wege und 1 161 Mrd. km im Personenverkehr zurückgelegt (Tabellen 1 und 2).¹ Je Einwohner waren dies 3,3 Wege bzw. 37 km pro Tag. Mit einem Anteil von 57 % an den Wegen und 77 % an der Leistung, den im Jahr zurückgelegten Kilometern, hat der motorisierte Individualverkehr (MIV)² als Verkehrsträger das größte Gewicht. Beim Verkehrsaufkommen, der Zahl der Wege, liegen die nichtmotorisierten Verkehrsarten mit 32 % auf dem zweiten Platz. Der öffentliche Verkehr mit Bus und Bahn hat einen Anteil von 11 %. Weil überwiegend kürzere Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden, beträgt der Anteil des nichtmotorisierten Verkehrs an der Verkehrsleistung nur 6 %.

Wege, die zu Fuß erledigt werden

Im Jahr 2004 lag der Anteil der Fußwege an allen Wegen bei 23 %, also knapp einem Viertel.³ Der durchschnittliche Fußweg hatte eine Länge von 1,7 km und

¹ Amtliche Statistiken zum Personenverkehr liegen nur für den öffentlichen Verkehr mit Bus, Bahn und Flugzeug vor. Der gesamte Personenverkehr wird jährlich vom DIW Berlin in einer Modellrechnung geschätzt. Diese bildet das jährliche Verkehrsaufkommen (alle zurückgelegten Wege einschließlich des nichtmotorisierten Verkehrs), die Verkehrsleistung (die zurückgelegten Personenkilometer) und die Mobilitätsdauer ab. Dabei wird nach dem für die längste Wegstrecke benutzten Verkehrsmittel (Hauptverkehrsmittel, Verkehrsart) unterschieden. Der Fußweg zur Haltestelle oder zum Parkplatz ist also beim öffentlichen Verkehr bzw. beim Pkw-Verkehr enthalten, die ausgewiesenen Wege zu Fuß sind somit reine Fußwege ohne Nutzung anderer Verkehrsarten. Im Individualverkehr sind die einwohnerbezogenen Werte (Inländerverkehr) ausgewiesen, für den öffentlichen Verkehr die in der amtlichen Statistik erfassten Fahrgastzahlen (Inlandsabgrenzung), die von den Verkehrsunternehmen berichtet werden und auch Fahrten ausländischer Besucher enthalten. Wesentliche Datenbasis der Modellrechnung ist die Verkehrserhebung „Mobilität in Deutschland 2002“; es wurden 25 000 Haushalte befragt. Insbesondere die Angaben zur Wegelänge und Wegedauer im nichtmotorisierten Verkehr beruhen auf den Angaben der Befragten. Zur Methodik der jährlichen Fortschreibung vgl.: Kloas, J. und Kuhfeld, H.: Bedeutung des Pkw im Personenverkehr weiter gestiegen. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 48/2005, Kasten.

² Verkehr mit Pkw und motorisiertem Zweirad.

³ Ein Weg wird definiert durch die Bewegung einer Person auf öffentlicher Fläche vom Ausgangspunkt zum Zielort. Enthalten sind somit auch schnelle Fuß- und Fahrradfahrten (z. B. Inline-Skating, Joggen, sportliches Radfahren).

Tabelle 1

Verkehrsaufkommen in Deutschland im Jahr 2004

Verkehrszweck Verkehrsart	Beruf	Ausbildung	Wirtschaft	Begleitung	Einkauf, Erledigung	Freizeit	Urlaub	Insgesamt
Wege (beförderte Personen) in Mill.								
Zu Fuß	1 274	1 685	319	1 684	8 782	9 317	–	23 060
Fahrrad	1 318	814	141	397	2 827	3 256	–	8 752
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	10 141	1 760	5 048	5 729	18 288	16 228	82	57 277
MIV – Fahrer	9 329	597	4 290	3 519	13 369	9 717	34	40 855
MIV – Mitfahrer	812	1 163	758	2 211	4 919	6 512	48	16 422
ÖSPV ²	1 487	2 468	164	220	2 542	2 156	19	9 055
Eisenbahn ³	703	311	135	36	318	555	12	2 071
Flugzeug ⁴	–	–	38	–	–	10	58	107
Insgesamt	14 923	7 037	5 845	8 067	32 757	31 522	171	100 322
Anteile der Verkehrsarten in %								
Zu Fuß	8,5	23,9	5,5	20,9	26,8	29,6	–	23,0
Fahrrad	8,8	11,6	2,4	4,9	8,6	10,3	–	8,7
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	68,0	25,0	86,4	71,0	55,8	51,5	48,0	57,1
MIV – Fahrer	62,5	8,5	73,4	43,6	40,8	30,8	19,9	40,7
MIV – Mitfahrer	5,4	16,5	13,0	27,4	15,0	20,7	28,1	16,4
ÖSPV ²	10,0	35,1	2,8	2,7	7,8	6,8	11,1	9,0
Eisenbahn ³	4,7	4,4	2,3	0,4	1,0	1,8	7,0	2,1
Flugzeug ⁴	–	–	0,7	–	–	0,0	33,9	0,1
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Anteile der Verkehrszwecke in %								
Zu Fuß	5,5	7,3	1,4	7,3	38,1	40,4	–	100
Fahrrad	15,1	9,3	1,6	4,5	32,3	37,2	–	100
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	17,7	3,1	8,8	10,0	31,9	28,3	0,1	100
MIV – Fahrer	22,8	1,5	10,5	8,6	32,7	23,8	0,1	100
MIV – Mitfahrer	4,9	7,1	4,6	13,5	30,0	39,7	0,3	100
ÖSPV ²	16,4	27,3	1,8	2,4	28,1	23,8	0,2	100
Eisenbahn ³	33,9	15,0	6,5	1,7	15,4	26,8	0,6	100
Flugzeug ⁴	–	–	35,5	–	–	9,3	54,2	100
Insgesamt	14,9	7,0	5,8	8,0	32,7	31,4	0,2	100

¹ Verkehr mit Personenkraftwagen und motorisierten Zweirädern.² Öffentlicher Straßenpersonenverkehr: U-Bahn, Straßenbahn, O-Bus und Kraftomnibus.³ Einschließlich S-Bahn.⁴ Im innerdeutschen Verkehr ohne Umsteiger, im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich Ausland/Ausland-Umsteiger und Transit.

Quellen: MiD 2002; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

dauerte 22 Minuten. Daraus ergibt sich je Einwohner eine jährliche Gesamtstrecke von 470 km,⁴ die in 104 Stunden⁵ zurückgelegt wurden.

Der Anteil und die Zahl der Wege zu Fuß variieren deutlich mit der Siedlungsstruktur. In den Ballungsräumen wird gut ein Viertel der Wege zu Fuß zurückgelegt, in ländlichen Gemeinden nur jeder fünfte Weg. Dieser Unterschied erklärt sich nur zum geringen Teil daraus, dass in ländlichen Regionen die großen Entfernungen zur Nutzung motorisierter Verkehrsmittel zwingen. Maßgeblich ist vielmehr, dass in den städtischen Gemeinden die Bevölkerungsstruktur anders und die Zahl von attraktiven Zielen (Geschäfte, Restaurants, Kinos und Theater), die fußläufig gut erreichbar sind, höher ist als auf dem Land. Großstadtbewohner steuern durchschnittlich 330 Mal im Jahr zu Fuß ein Ziel an, Bewohner der ländlichen Gemeinden, des anderen Endes des Siedlungsspektrums, nur 242 Mal.

Mit jeweils rund 40 % sind Freizeitaktivitäten sowie Einkäufe und Erledigungen die Hauptanlässe

für einen Fußweg. Von den durchschnittlich 112 Freizeitwegen zu Fuß je Person und Jahr sind viele Spaziergänge (41), darunter sind über ein Drittel mit dem Ausführen von Hunden verknüpft. Knapp ein Viertel der Freizeitwege zu Fuß dienen dem Besuch von Freunden, weitere 5 % einem Restaurantbesuch. Bei den Wegen zu Fuß für Einkaufs- und Erledigungsaktivitäten überwiegen die Einkäufe des täglichen Bedarfs; der Rest dieser Wege verteilt sich gleichmäßig auf viele Aktivitäten, wie Arztbesuche, Behördengänge und Bankbesuche.

Der Ausbildungs- und der Berufsverkehr haben mit 7 % bzw. 6 % nur geringe Anteile an den Fußwegen. Dies liegt an der Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, die nur selten fußläufig ist. Nur bei 12 % der Fälle beträgt die Entfernung zum Arbeitsplatz bis zu einem Kilometer; diese Berufswege

⁴ Ohne Zubringerwege zu Haltestellen, Taxi- oder Parkplätzen (ca. 100 km je Einwohner im Jahr) und ohne die außerhalb von Verkehrsflächen zurückgelegten Strecken (z. B. im Haus, im Park, auf dem Spielplatz).
⁵ Die Zahl der hinter dem Lenkrad verbrachten Zeit je Einwohner liegt inzwischen bei 169 Stunden im Jahr.

Tabelle 2

Verkehrsleistung in Deutschland im Jahr 2004

Verkehrsart \ Verkehrszweck	Beruf	Ausbildung	Wirtschaft	Begleitung	Einkauf, Erledigung	Freizeit	Urlaub	Insgesamt
Personenkilometer in Mrd.								
Zu Fuß	1,6	2,3	0,8	2,1	11,1	20,9	–	38,8
Fahrrad	4,6	2,1	0,4	0,8	5,8	16,8	–	30,4
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	171,8	17,7	114,6	55,7	166,1	310,7	50,9	887,4
MIV – Fahrer	160,3	10,5	96,2	32,7	111,8	174,7	21,2	607,4
MIV – Mitfahrer	11,5	7,2	18,3	22,9	54,4	136,1	29,7	280,0
ÖSPV ²	12,3	16,6	3,9	1,2	12,2	27,3	9,3	82,7
Eisenbahn ³	17,3	5,0	11,1	0,8	5,1	27,3	6,1	72,6
Flugzeug ⁴	–	–	17,2	–	–	4,7	26,8	48,7
Insgesamt	207,5	43,6	148,0	60,5	200,3	407,6	93,1	1 160,5
Anteile der Verkehrsarten in %								
Zu Fuß	0,8	5,2	0,6	3,4	5,5	5,1	–	3,3
Fahrrad	2,2	4,9	0,2	1,2	2,9	4,1	–	2,6
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	82,8	40,5	77,4	92,0	82,9	76,2	54,7	76,5
MIV – Fahrer	77,3	24,0	65,0	54,1	55,8	42,8	22,8	52,3
MIV – Mitfahrer	5,5	16,5	12,4	37,9	27,1	33,4	31,9	24,1
ÖSPV ²	5,9	38,0	2,6	2,0	6,1	6,7	10,0	7,1
Eisenbahn ³	8,3	11,4	7,5	1,3	2,6	6,7	6,5	6,3
Flugzeug ⁴	–	–	11,7	–	–	1,2	28,8	4,2
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Anteile der Verkehrszwecke in %								
Zu Fuß	4,2	5,8	2,2	5,3	28,5	54,0	–	100
Fahrrad	15,0	7,0	1,2	2,5	19,1	55,1	–	100
Motorisierter Individualverkehr (MIV) ¹	19,4	2,0	12,9	6,3	18,7	35,0	5,7	100
MIV – Fahrer	26,4	1,7	15,8	5,4	18,4	28,8	3,5	100
MIV – Mitfahrer	4,1	2,6	6,5	8,2	19,4	48,6	10,6	100
ÖSPV ²	14,8	20,1	4,7	1,5	14,8	33,0	11,3	100
Eisenbahn ³	23,8	6,8	15,3	1,1	7,0	37,6	8,4	100
Flugzeug ⁴	–	–	35,4	–	–	9,7	54,9	100
Insgesamt	17,9	3,8	12,8	5,2	17,3	35,1	8,0	100

¹ Verkehr mit Personenkraftwagen und motorisierten Zweirädern.² Öffentlicher Straßenpersonenverkehr: U-Bahn, Straßenbahn, O-Bus und Kraftomnibus.³ Einschließlich S-Bahn.⁴ Im innerdeutschen Verkehr ohne Umsteiger, im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich Ausland-/Ausland-Umsteiger und Transit. Leistung über dem Gebiet Deutschlands.

Quellen: MiD 2002; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

werden zur Hälfte zu Fuß zurückgelegt (Fahrradanteil 21 %, Pkw-Fahrer 23 %). Weitere 9 % der Berufswege fallen in die Entfernungskategorie 1 bis 2 km, hier beträgt der Fußwegeanteil noch 13 % (Fahrrad 25 %, Pkw-Fahrer 51 %). Bei den übrigen rund 80 % der Berufswege ist die Entfernung zum Arbeitsplatz größer als 2 km und der Fußwegeanteil vernachlässigbar klein.

Auch im Alter zu Fuß mobil

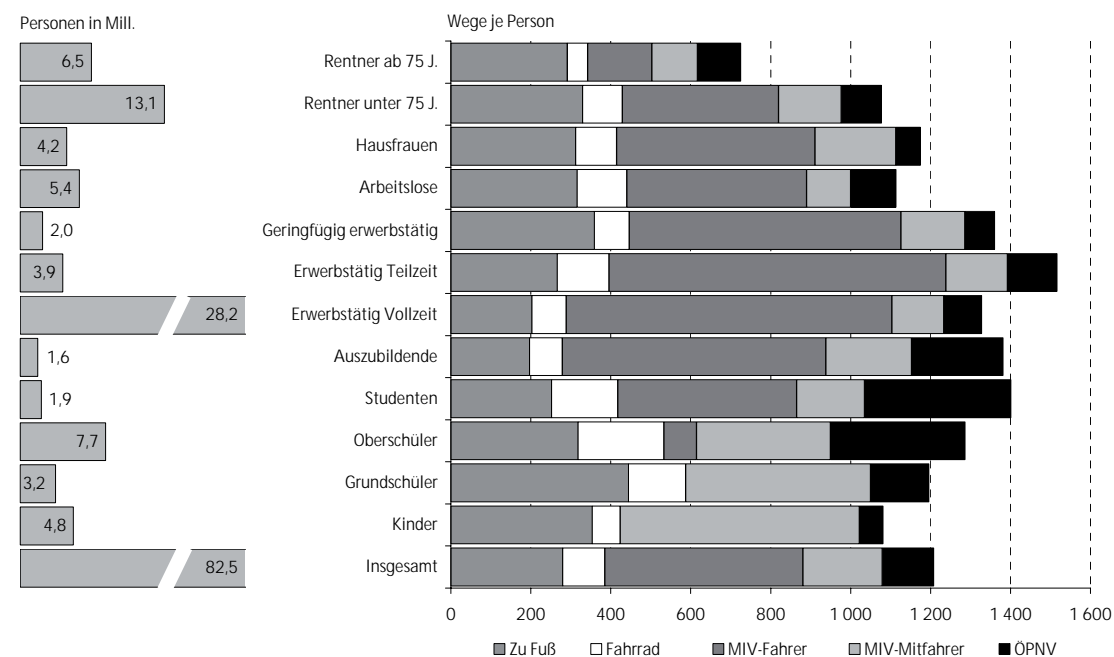
Für alle Verkehrsarten mit Ausnahme der Wege zu Fuß schwankt die Intensität der Nutzung im Lebenszyklus erheblich (Abbildung 1). So gehen die Nutzung von Fahrrad sowie von Bus und Bahn nach dem 18. Lebensjahr deutlich zurück; beim Pkw steigt die Nutzung mit der Möglichkeit selbst zu fahren. Dagegen variiert die Zahl der Wege zu Fuß über alle Lebensphasen vergleichsweise wenig. Die meisten Wege zu Fuß, 444 im Jahr, legen Kinder im Grundschulalter zurück. Aber auch Vollzeit-Erwerbstätige, die mehr als die Hälfte ihrer Ziele als

Autofahrer ansteuern, haben durchschnittlich noch rund 200 Wege als Fußgänger. Mit den Wegen zu Fuß wird offensichtlich in allen Altersstufen der Grundbedarf an Mobilität gedeckt.

Bei den Rentnern ist die Zahl der Aktivitäten außer Haus in höheren Altersklassen geringer. Dies ist überwiegend ein Effekt der sinkenden Pkw-Nutzung mit steigendem Alter. Im Jahr 2004 legten Rentner unter 75 Jahren durchschnittlich 390 Wege als Fahrer eines Pkw zurück, Rentner ab 75 Jahren aber nur 160 Pkw-Fahrten. Die Fußwegemobilität ist davon weitgehend unabhängig: Sie geht mit dem Alter nur leicht zurück, von 329 Wegen bei den jüngeren Rentnern auf 291 bei Rentnern ab 75 Jahren, und liegt damit bei dieser Bevölkerungsgruppe immer noch über dem Durchschnittswert aller Einwohner (280 Wege zu Fuß im Jahr 2004).

Allein in dem kurzen Zeitraum zwischen 2002 und 2004 ist die Zahl der Rentner ab 75 Jahren um 5,3 % gestiegen. Der Anteil der Pkw-Besitzer in dieser Gruppe hat deutlich zugenommen. Da diese etwas

Abbildung 1

Personen und Wege je Person nach Verkehrsarten im Jahr 2004

Quellen: Statistisches Bundesamt; MiD 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

seltener zu Fuß gehen, ist die Zahl der Fußwege dieser Altersgruppe nur um 4,6% gestiegen. Gleichwohl ist dies mehr als eine Kompensation des Rückgangs der Fußwege infolge gesunkener Kinderzahlen. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und der weiteren Einflussfaktoren (z. B. Motorisierung, Siedlungsstruktur) ergibt sich

insgesamt eine leichte Zunahme der Wege zu Fuß in dem betrachteten Zeitraum. Diese Entwicklung dürfte auch langfristig anhalten.

Das Fahrrad als Verkehrsmittel

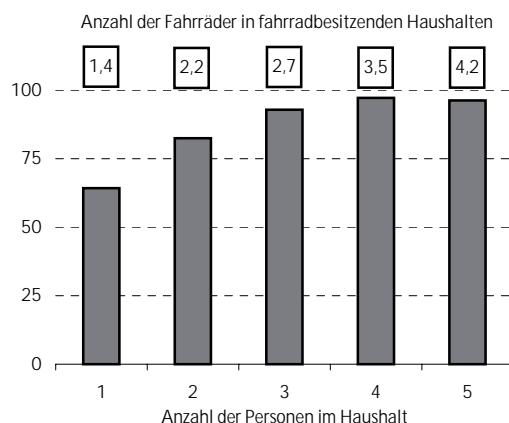
Ergebnisse der Erhebung „Mobilität in Deutschland 2002“ zeigen, dass längst nicht jede(r) über ein Rad verfügt; nur knapp 80 % der Haushalte und 75 % der Einwohner besaßen im Jahr 2002 ein Fahrrad (Abbildung 2). Westdeutsche Haushalte liegen mit 81 % etwas über und ostdeutsche Haushalte mit 77 % unter diesem Wert.⁶ Die Fahrradverfügbarkeit im Haushalt und die Zahl der Fahrräder steigen mit der Zahl der Haushaltsmitglieder. Oft gibt es sogar mehr Fahrräder als Personen im Haushalt. Bei der Verschiedenartigkeit der Nutzungsmöglichkeiten eines Fahrrades und der damit verbundenen Typenvielfalt (z. B. Rennrad, Mountainbike, Tourenrad, Stadtrad) besitzen viele Personen mehrere, jeweils für bestimmte Nutzungen maßgeschneiderte Fahrräder.

Das Einstiegsalter zum Fahrradfahren liegt bei etwa vier Jahren. Zwei Drittel der Jungen und Mädchen

Abbildung 2

Fahrradbesitz nach der Haushaltsgröße im Jahr 2002

Anteil der Haushalte mit Fahrrädern in %



Quellen: MiD 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

⁶ Die Ergebnisse stimmen mit denen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 überein.

dieses Alters verfügen über ein Fahrrad. Der Fahrradbesitz nimmt mit dem Alter der Kinder zu. Bei den 6- bis unter 10-Jährigen beträgt die Ausstattung über 90 % (Abbildung 3). Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren verfügen zu gut 70 % über ein Fahrrad. Die Möglichkeit zur individuellen Motorisierung von einem bestimmten Alter an (ab 16 Jahren Moped, ab 18 Jahren Pkw) geht offenbar mit einem deutlich nachlassenden Interesse am Fahrrad einher. Bei den älteren Personen (ab 65 Jahren) haben Männer deutlich öfter ein Fahrrad als Frauen (66 % gegenüber 44 %).

Die jährlich vom DIW Berlin durchgeführte Bestandsschätzung⁷ für Deutschland ergab für das Jahr 2005 knapp 74 Mill. Fahrräder (Tabelle 3). Der Bestand ist in den letzten zehn Jahren etwa konstant geblieben. Rund ein Viertel der Fahrräder ist nicht älter als drei Jahre.

Wozu wird das Fahrrad genutzt?

Im Jahr 2004 wurden knapp 9 % aller Wege mit dem Fahrrad unternommen. Eine Fahrradfahrt führt im Durchschnitt über eine Entfernung von 3,5 km und dauert gut 20 Minuten. Da die zurückgelegten Entfernungen eher kurz sind, ist der auf das Fahrrad entfallende Anteil an den Personenkilometern mit unter 3 % deutlich geringer als der Fahrradanteil am Verkehrsaufkommen.

Das Fahrrad wird, insgesamt gesehen, eher selten in Kombination mit öffentlichen Verkehrsmitteln benutzt. Nur knapp 3 % des Radverkehrsaufkommens fällt unter die Rubrik Bike-and-Ride. Dieser Anteil kann jedoch bei günstigen regionalen Bedingungen auf geeigneten Verkehrsrelationen sehr viel größer sein.

37 % der Fahrradfahrten sind Freizeitverkehr, an zweiter Stelle mit fast einem Drittel steht der Einkaufsverkehr. 15 % aller Fahrradfahrten führen zum oder vom Arbeitsplatz und 9 % zur oder von der Schule/Hochschule oder Ausbildungsstätte.

Der Fahrradverkehrsanteil schwankt mit den Jahreszeiten. Von Mai bis September wird für 10 % und mehr aller Wege das Fahrrad benutzt, in den Monaten Dezember und Januar geht dieser Anteil auf 5 bis 6 % zurück.

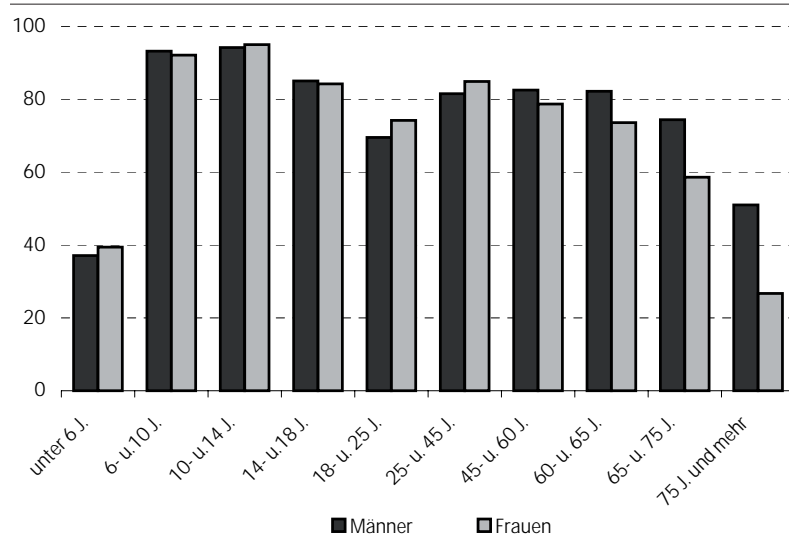
Wer benutzt das Fahrrad?

Nicht nur beim Fahrradbesitz sondern auch bei der Fahrradnutzung gibt es zwischen den Bevölkerungsgruppen große Unterschiede. Am häufigsten sind Schüler und Studenten mit dem Fahrrad un-

Abbildung 3

Fahrradbesitz nach Altersklassen und Geschlecht im Jahr 2002

In % der Personen der jeweiligen Altersklasse



Quellen: MiD 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 3

Entwicklung des Fahrradbestandes in Deutschland

	Inlandsanlieferungen in 1 000	Bestand in Mill.
1995	4 570	73,5
1996	4 180	73,9
1997	4 197	74,0
1998	4 360	74,0
1999	4 799	74,1
2000	5 064	74,5
2001	4 558	74,6
2002	4 574	74,3
2003	4 943	74,1
2004	4 642	73,9
2005	4 619	73,6

Quellen: Statistisches Bundesamt;
Zweirad-Industrie-Verband;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

terwegs; sie legen 14 % bzw. 12 % ihrer Wege auf diese Weise zurück, gefolgt von Arbeitslosen mit 11 % (Abbildung 1). Rentner unter 75 Jahren sind vergleichsweise häufiger mit dem Rad unterwegs als Erwerbstätige (gut 9 % gegenüber gut 7 %), der Anteil des Radverkehrs beträgt aber auch bei den älteren Rentnern (ab 75 Jahren) noch 7 %.

⁷ Die Modellrechnung basiert auf einer Überlebensfunktion mit deren Hilfe berechnet wird, wie viele Räder eines Jahrgangs in den nachfolgenden Jahren noch vorhanden sind.

Tabelle 4

Erwerbstätige sowie Schüler und Studierende nach der Art der benutzten Verkehrsmittel¹
 In %

	Erwerbstätige					Schüler und Studierende				
	1991	1994	1996	2000	2004	1991	1994	1996	2000	2004
Fußgänger	10,1	10,9	11,0	10,1	9,8	37,6	35,9	31,6	29,3	27,1
Fahrrad	8,7	8,2	7,7	7,8	7,4	16,8	16,3	14,2	13,7	12,6
Kraftrad, Moped, Mofa	1,7	1,1	1,2	1,3	1,1	0,7	0,6	0,9	0,9	0,7
Personenkraftwagen	53,3	60,2	62,1	64,1	65,1	8,7	8,0	11,8	13,1	13,9
Selbstfahrer	49,3	55,8	58,0	60,8	62,1	5,9	4,3	8,1	9,1	9,3
Mitfahrer	4,0	4,3	4,2	3,3	3,0	2,8	3,8	3,7	4,1	4,6
Öffentliche Verkehrsmittel	16,3	14,5	13,4	12,5	12,5	34,9	38,2	40,8	42,5	45,0
Sonstige Verkehrsmittel	0,4	0,9	0,7	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,3	0,4
Kein bzw. wechselnder Arbeitsweg ²	9,6	4,3	4,0	3,8	3,5	0,7	0,3	0,3	0,2	0,3
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Für die längste Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte benutztes Verkehrsmittel.

² Wohnung und Arbeitsplatz auf demselben Grundstück oder wechselnder Arbeitsplatz bzw. wechselnde Ausbildungsstätte.

Quellen: Mikrozensus (freiwillige Angaben); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Nach dem Mikrozensus gehen die Anteile des Fahrrad- und Fußgängerverkehrs von Erwerbstätigen auf dem Weg zur Arbeit und von Schülern und Studenten auf dem Weg zur Schule/Hochschule/Ausbildungsstätte zurück (Tabelle 4). Ein Grund hierfür dürften die im Zeitablauf gestiegenen Entfernungen zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte sein. Sowohl für Erwerbstätige als auch für Schüler/Studenten zeigt sich eine Verschiebung hin zu den höheren Entfernungsklassen. Der Zeitaufwand für die größeren Entfernungen

wird offensichtlich durch Veränderungen in der Verkehrsmittelwahl teilweise kompensiert, denn die Verteilung der Personen nach Wegedauerklassen zeigt deutlich geringere Verschiebungen in den betrachteten Jahren.

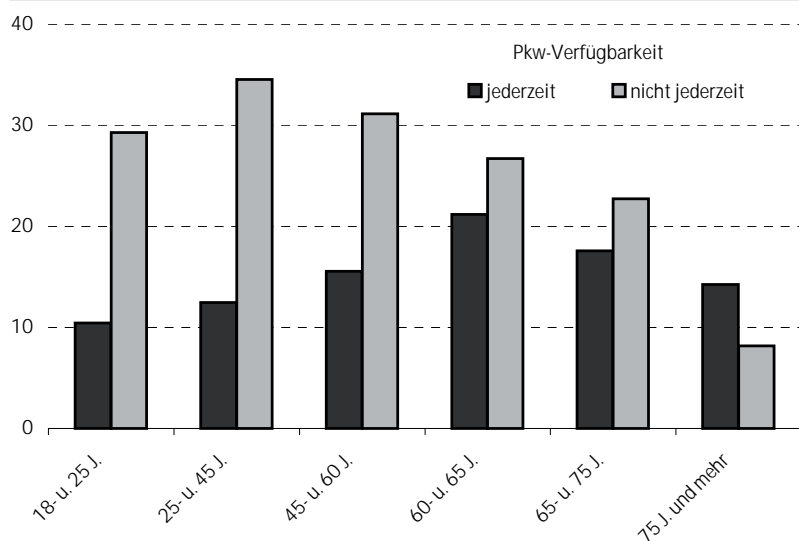
Personen, die nicht jederzeit über einen Pkw verfügen können, nutzen das Fahrrad sehr viel öfter als Personen, für die dies nicht zutrifft. Dieser Unterschied wird allerdings mit zunehmendem Alter geringer (Abbildung 4). Bei Personen im Alter von 18 bis unter 45 Jahren ohne jederzeitige Pkw-Verfügbarkeit beträgt der Fahrradanteil das Dreifache und das Doppelte bei Personen im Alter von 45 bis unter 60 Jahren im Vergleich zu denjenigen, die über ein Auto verfügen. Dieser Unterschied reduziert sich auf etwa fünf Prozentpunkte bei den 60- bis unter 75-Jährigen. Für Personen ab 75 Jahren ist dann das Fahrrad offensichtlich keine Alternative mehr für den fehlenden Pkw. In hohem Alter erschweren gesundheitliche Beeinträchtigungen das Radfahren.

Von 2002 bis 2004 hat der Radverkehr insgesamt leicht zugenommen. Rückgänge bei Grund- und Oberschülern und auch bei Erwerbstätigen wurden durch Zuwächse bei den Arbeitslosen und Rentnern mehr als ausgeglichen. Die mit dem demographischen Wandel verknüpfte Veränderung der Bevölkerungsstruktur hin zu abnehmenden Anteilen der Jüngeren und wachsenden Anteilen der älteren Bevölkerung dürften auch künftig im Saldo zu Konstanz oder sogar leichter Zunahme des Radverkehrs führen. Zwar sind Schüler und Studenten häufiger als Radfahrer unterwegs als Ältere, aber die stark wachsende Zahl der Älteren wird diesen Unterschied zumindest kompensieren.

Abbildung 4

Fahrradverkehrsanteil nach Altersklassen und Pkw-Verfügbarkeit im Jahr 2002

Anteil der Wege mit dem Fahrrad in %



Quellen: MiD 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Fazit

Im Zuge des demographischen Wandels wird der nichtmotorisierte Verkehr seine Bedeutung zumindest behalten, wenn nicht sogar ausweiten. Der Rückgang, der mit der geringeren Zahl von Kindern und Jugendlichen einhergehen wird, dürfte durch die Mobilität der immer zahlreicheren Älteren ausgeglichen werden.

Für eine auf Nachhaltigkeit gerichtete Verkehrspolitik⁸ gibt es gewichtige Gründe, den nichtmotorisierten Verkehr verstärkt zu fördern:

- Verminderung der umweltschädigenden Einflüsse des Verkehrs,⁹
- Verringerung des Ressourcenverbrauchs,
- Verbesserung der Zugänglichkeit und Qualität des öffentlichen Raumes,
- Erhalt der Mobilität auch für diejenigen, die kein Auto haben.

Fußgänger- und Fahrradverkehr stellen die geringsten Ansprüche an Umwelt und Verkehrsinfrastruktur. Zu ihrer Förderung sind im Allgemeinen keine großen Investitionen erforderlich.¹⁰ Günstige Rahmenbedingungen hierfür sind Sicherheit auf den Wegen, keine Behinderungen auf den Strecken und direkte Wegführung, Komfort (ausreichende Beleuchtung, angenehme Wegeoberflächen) und Attraktivität der Strecken. Insbesondere ein positiver Erlebnischarakter der Strecke schafft Anreize zum häufigeren Zufußgehen und Radfahren.

⁸ Vgl. unter anderem virtual.vtt.fi/virtual/prompt/german.pdf, 3.

⁹ Werden durch den nichtmotorisierten Verkehr Wege beim MIV eingespart, so ist die Umweltentlastung deutlich höher als es in den Angaben zur Verkehrsleistung von Fuß- und Radwegen zum Ausdruck kommt, da bei kurzen Autofahrten der Kraftstoffverbrauch und der CO₂-Ausstoß besonders hoch sind und Katalysatoren nur zum Teil wirksam werden.

¹⁰ Zu den Möglichkeiten der Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs vgl. z. B. das Projekt PROMPT: New Means to PROMote Pedestrian Traffic in Cities, prompt.vtt.fi/; das Forschungsvorhaben „Modellvorhaben fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ des Umweltbundesamtes, www.umweltbundesamt.de sowie das Fahrradportal des Bundesverkehrsministeriums, www.nationaler-radverkehrsplan.de/.

Hinweis auf eine neue Veröffentlichungsreihe des DIW Berlin

Themenbände des DIW Berlin

Der „Themenband“ ist die neue Online-Publikation des DIW Berlin. Er vereint eine Vielzahl von Studien, die Forscher des DIW Berlin in verschiedenen Publikationsreihen des Instituts veröffentlicht haben. Das DIW Berlin startet die Reihe mit dem Thema „Einkommen privater Haushalte“. Neben konzeptionellen Fragen der multidimensionalen Festlegung von Armuts- und Reichtumsdefinitionen beinhaltet der Band viele datenbasierte Studien, die den genauen Ist-Zustand ermitteln – die Diagnose. Hintergrund dieser Studien sind breit angelegte Datenbanken des DIW Berlin und anderer Forschungsinstitutionen, die professionell erstellt und verwaltet werden. Darüber hinaus wird durch die Integration von Datenbanken verschiedener europäischer Länder auch ein komparativer Blick ermöglicht, der für sozialpolitische Fragestellungen besonders wertvoll ist. Es ist diese Mischung aus behutsamer Datenaufarbeitung, statistischer Analyse und konzeptioneller Stringenz, die diesen Themenband für jene Leser, die an einer unvoreingenommenen Bestandsaufnahme interessiert sind, zu einem unverzichtbaren Vademecum macht.

Der erste Themenband „Einkommen privater Haushalte“ (PDF, 373 S., 4,66 MB, Euro 75,-) ist ab sofort erhältlich.

Weitere Informationen erhalten Sie auf unserer Website www.diw.de.

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin