

Löhr, Dirk

**Article — Published Version**

## Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Löhr, Dirk (2008) : Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 2, pp. 121-129,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-008-0763-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42916>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Dirk Löhr

# Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform

*In Deutschland werden Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht nachhaltig genutzt. Zur Lösung dieses Problems sind verschiedene Varianten der angedachten Grundsteuerreform denkbar. Welche Reformmodelle liegen vor? Welche Lenkungswirkungen haben sie in Hinblick auf eine effizientere Flächennutzung? Inwieweit verbessert ein differenziertes Hebesatzrecht die siedlungspolitische Effizienz? Wie sind die Reformüberlegungen unter Gerechtigkeits- und Akzeptanzgesichtspunkten zu beurteilen und wie praktikabel sind sie?*

Die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor zu hoch, um als „nachhaltig“ bezeichnet werden zu können. So hat nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2005 insgesamt um 1670 km<sup>2</sup> oder 114 ha/Tag zugenommen. Gegenüber dem Durchschnittswert von 2001 bis 2005 von 115 ha/Tag hat sich die Flächeninanspruchnahme damit nur geringfügig verlangsamt. Das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die tägliche Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren, steht somit noch in weiter Ferne.<sup>1</sup>

Die Flächenneuinanspruchnahme ist stark an das Wirtschaftswachstum gekoppelt. Nach den aktuellen Prognosen wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2050 von derzeit rund 82 Mio. auf zwischen 74 und 69 Mio. Menschen abnehmen – bei gleichzeitig massiv steigendem Durchschnittsalter.<sup>2</sup> Ohne eine Änderung der Siedlungsstruktur verteilen sich z.B. die technischen und sozialen Folgekosten der Infrastruktur auf immer weniger Schultern und die Versorgung der alternden Bevölkerung (Lebensmittel- und Einzelhandel, Ärzte etc.) ist insbesondere in den peripheren Lagen gefährdet. Zudem sind die ökologischen Auswirkungen von Landschaftszerschneidungen, Zersiedelung und Versiegelung zunehmend bedenklich.

Augenblicklich wird unter anderem in bestimmten Landesregierungen sowie im Umweltbundesamt<sup>3</sup> darüber nachgedacht, inwieweit, zum Beispiel im Rahmen der angedachten Grundsteuerreform die notwendigen

Änderungen in der Siedlungspolitik unterstützt werden können.

Eine besondere Rolle hierbei spielt der Einsatz des zonierten Hebesatzrechtes (auch: „zonierte Satzungsrechtes“). Es handelt sich um einen prominenten politischen „Evergreen“, der bislang jedoch noch nicht gesetzestechnisch umgesetzt wurde. Über das zonierte Hebesatzrecht sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, in definierten Zonen ihres Gebietes den Grundsteuersatz abweichend von den allgemein geltenden Vorschriften zu erhöhen oder abzusenken. Dies soll dazu beitragen, Grundstücke in den Innenbereichen bedarfsorientiert und zügig der Bebauung zuzuführen. Die Innenentwicklung soll so befördert und mittelbar der weiteren Flächeninanspruchnahme entgegengewirkt werden. Fraglich ist jedoch, in welches Grundsteuerregime das zonierte Hebesatzrecht zweckmäßigerweise eingebettet werden sollte. Im Folgenden wird versucht, diese Frage mit Blick auf die aktuelle Diskussion um die Grundsteuerreform zu beantworten. Dabei sind nicht nur die lenkungspolitischen, sondern auch die fiskalischen Zwecke der Grundsteuer im Auge zu behalten.

## Reformbedürftigkeit der geltenden Grundsteuer

Will man ein zonierte Satzungsrecht für die Grundsteuer installieren, muss dieses Vorhaben vor dem Hintergrund der Reformbedürftigkeit der geltenden Grundsteuer gesehen werden. Diese ist eine bundesgesetzlich geregelte Steuer mit einem kommunalen Hebesatzrecht. Seit der Miquelschen Steuerreform trägt sie den Charakter einer Gemeindesteuer (siehe

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 492 vom 23.11.2006, [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>2</sup> [http://www.bmi.bund.de/nn\\_882848/Internet/Navigation/DE/Themen/Bevoelkerungsentwicklung\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bmi.bund.de/nn_882848/Internet/Navigation/DE/Themen/Bevoelkerungsentwicklung_node.html_nnn=true), [Abruf: 5.7.2007].

<sup>3</sup> Mail von Gertrude Penn-Bressel vom Umweltbundesamt (UBA) an den Verfasser vom 19.5.2006.

*Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA, 43, ist Steuerberater und Professor am Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld der Fachhochschule Trier.*

auch Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG – Grundgesetz). Den Kommunen steht auch die Steuerertragshoheit zu. Die Grundsteuer wird gegenwärtig als „Grundsteuer A“ (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) sowie als „Grundsteuer B“ auf alles sonstige privat und gewerblich genutzte Grundvermögen (mit der Möglichkeit unterschiedlicher Hebesätze, § 25 Abs. 4 S. 1 GrStG – Grundsteuergesetz) erhoben. Die Grundsteuer B, mit dem wesentlich höheren Ertrag (ca. 96% des gesamten Grundsteueraufkommens), ist das Produkt aus dem Grundsteuermessbetrag der nicht land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke und dem Hebesatz für die Grundsteuer B. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer sind die so genannten Einheitswerte (§ 13 GrStG). Die Gemeinden können durch Festsetzung der Hebesätze das Einkommen an der Grundsteuer mit bestimmen (§ 25 GrStG).

Die Bemessungsgrundlage der bestehenden Grundsteuer ist veraltet, weil sie in Niveau und Struktur den gegenwärtigen Wertverhältnissen nicht mehr entspricht. Zudem handelt es sich um eine äußerst aufwändig zu erhebende Steuer. Zur Erreichung der Ziele eines nachhaltigen Flächenmanagements erscheint die bestehende Grundsteuer ebenfalls ungeeignet:

- Zunächst verleitet sie allein schon wegen ihrer geringen Höhe zum „spekulativen Horten“ unbebauter Grundstücke im Siedlungsbestand und kann dadurch den Bedarf für die Neuausweisung weiterer Siedlungsflächen mittelbar erhöhen.
- Zudem basiert sie auf einer so genannten „verbundenen Bemessungsgrundlage“. Der Besteuerung unterzogen werden Grund und Boden sowie das darauf stehende Gebäude. Wird ein ehemals ungenutztes Grundstück bebaut, erhöht sich die Steuerbelastung. Damit wird jedoch eine effiziente Nutzung der Fläche, so wie sie in den Bauleitplänen vorgesehen ist, durch die Steuer nicht unterstützt, sondern bestraft.
- Die Grundsteuer bietet auch beispielsweise deswegen keine Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme, weil bei den besonders flächenzehrenden Ein- und Zweifamilienhäusern ermäßigte Steuermesszahlen angelegt werden (§ 15 Abs. 2 GrStG). Hier kommt ein Zielkonflikt der Flächenhaushaltspolitik mit der Eigenheim- und Wohnbauförderung zum Ausdruck.

Die Ergänzung der Grundsteuer um ein zonierte Hebesatzrecht wäre gleichbedeutend mit der Reform eines Auslaufmodells. Zudem würde ein „Andocken“ des zonierte Satzungsrechts an das geltende Grundsteuergesetz zu widersprüchlichen Belastungsent-

scheidungen führen (Anreize zugleich zum Flächenverbrauch und zum Flächensparen).

### Reformüberlegungen auf Bundesebene

Augenblicklich werden auf Bundesebene Überlegungen bezüglich einer Grundsteuerreform angestellt. So sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.1.2005 (zur Bildung einer Bundesregierung) unter der Rubrik „Staatsfinanzen nachhaltig konsolidieren – Steuersystem zukunftsorientiert reformieren“ (in Punkt 2.2.) bezüglich der Grundsteuer vor: „Die Grundsteuer wird auf der Basis der Vorarbeiten von Bayern und Rheinland-Pfalz mit dem Ziel der Vereinfachung neu geregelt.“<sup>4</sup> Eine auf Bundesebene angesiedelte Arbeitsgruppe befasst sich augenblicklich mit dem Reformvorhaben. Bislang liegen aber noch keine vorlagefähigen Entwürfe vor, zumal insbesondere der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.2006 zur Erbschaft- und Schenkungsteuer<sup>5</sup> die Arbeiten offenbar aufgehalten hat. So wurden im Zuge der Reform der Erbschaft- und schenkungsteuerlichen Bemessungsgrundlage wieder „kleine Einheitswertlösungen“ diskutiert.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob das Modell von Bayern und Rheinland-Pfalz in flächenhaushaltspolitischer Hinsicht zielführend und ein geeigneter Anknüpfungspunkt namentlich für das zonierte Satzungsrecht darstellt.

Im Modell von Bayern und Rheinland-Pfalz wird zunächst ein Wegfall der Grundsteuer A (Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft) vorgeschlagen.<sup>7</sup> Bezüglich der Grundsteuer B soll an einer verbundenen Bemessungsgrundlage (Grund und Boden zuzüglich aufstehendem Gebäude) festgehalten werden; allerdings soll diese wesentlich umgestaltet werden: So soll bei bebauten Grundstücken 70% und bei unbebauten 100% des Bodenrichtwertes (jeweils durch die Gutachterausschüsse ermittelt) angesetzt werden. Für die Gebäude werden typisierende Pauschalwerte

<sup>4</sup> Das besagte Modell kann als „abgespeckte“ Fassung des Vorschlags der Finanzministerkonferenz aus dem Jahr 2000 angesehen werden.

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 7.11.2006 – 1 BvL 10/02 – BStBl 2007 II, S. 192. Hier stellte das höchste deutsche Gericht hinsichtlich der Erbschaft- und Schenkungsteuer auch die Bedarfsbewertung von Grundvermögen als mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar fest.

<sup>6</sup> Vgl. Berliner Senatsverwaltung für Finanzen: Neuordnung der Immobilienbewertung in Deutschland, Arbeitspapier vom 21.2.2007, unveröffentlicht. Am 11.12.2007 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (ErbStRG) beschlossen, vgl. Bundesministerium der Finanzen: Pressemitteilung 124/2007. Die Verabschiedung durch das Parlament wird voraussichtlich nicht vor Mitte des laufenden Jahres erfolgen.

<sup>7</sup> Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz, Reform der Grundsteuer, 2004. S. 25 ff.

angesetzt. Auf einen Alterswertabschlag soll aus Vereinfachungsgründen verzichtet werden. Auch andere Faktoren, die den Verkehrswert eines Gebäudes beeinflussen (z.B. Qualität), werden aus Vereinfachungsgründen nicht beachtet. Angesichts der Vereinfachungen wirkt die Gebäudekomponente ähnlich wie eine Mengensteuer.

### **Förderung effizienter Flächennutzung**

Das Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz beruht – wie schon die heutige Grundsteuer – auf einer verbundenen Bemessungsgrundlage. Werden zur Bebauung vorgesehene Grundstücke tatsächlich wie planerisch vorgesehen bebaut, erhöht sich die Steuer. Die effektive und effiziente Nutzung der Fläche wird so sanktioniert anstatt gefördert. Gleiches gilt für Maßnahmen der Innenentwicklung, die eher konterkariert werden. Weiter ist die Art und Weise der Ausgestaltung der Gebäudekomponente flächenhaushaltspolitisch kontraproduktiv. So liegt im Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz der gebäudebezogene Grundsteueranteil für einen Quadratmeter Ladenfläche in einem innerörtlichen Geschäfts- oder Warenhaus um das Zweieinhalbfache höher als bei Groß- und Selbstbedienungsmärkten außerhalb. Letztere werden aber typischerweise auf „der grünen Wiese“ errichtet und dienen dort als augenfälliges Symbol der Zersiedelung und des unmäßigen Flächenverbrauchs.

Um die genannten Mängel wenigstens zu mindern, könnte an die Ergänzung des Modells der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz um das zonierte Hebesatzrecht gedacht werden. Bei näherem Hinsehen erscheint dies jedoch nicht zielführend: Das zonierte Satzungsrecht soll den Kommunen einen zusätzlichen Spielraum zur Vornahme von Steuervariationen bieten, ohne sie (wie bei der früheren Baulandsteuer) dazu zu verpflichten. So könnte es z.B. bei geeigneter Ausgestaltung nicht nur im Sinne einer Steuererhöhung, sondern auch einer Steuerermäßigung (z.B. zum Zwecke der Mobilisierung von altlastenverdächtigen Brachflächen) eingesetzt werden. Bei unbebauten Grundstücken könnte anderen, weniger belasteten Maßnahmen Vorrang gewährt werden etc.

Genau diese Flexibilität ist aber beim Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz nicht gegeben: Es hat hinsichtlich der Bodenwertkomponente unbebauter Grundstücke Pflichtcharakter und ähnelt insoweit der früheren Grundsteuer C (die wenig Akzeptanz erfuhr); zudem mangelt es an den Differenzierungen, die nötig wären, um den Besonderheiten der Grundstückssituation vor Ort gerecht zu werden.

Grundsätzlich würden durch ein „Andocken“ des zonierten Hebesatzrechtes an das Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz inkonsistente Lenkungs- und Belastungsentscheidungen gesetzt.

### **Unnötiger Mehraufwand**

Das Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz ist hinsichtlich der Einfachheit und Administrierbarkeit zwar ein Fortschritt gegenüber den aktuell geltenden Regelungen. Die Bodenkomponente der Bemessungsgrundlage kann unkompliziert über die Bodenrichtwerte ermittelt werden. Unnötige Mehraufwendungen entstehen jedoch hinsichtlich der Gebäudekomponente: So müssten angesichts der säkularen Inflationstendenzen die Gebäudepauschalen periodisch angepasst werden. Zudem liegen für den Gebäudebestand nur beschränkt verlässliche Daten vor – ein großer Teil der Gebäudeflächen müsste neu ausgemessen werden. Für einen beträchtlichen Teil der Gebäude ändern sich außerdem laufend die Besteuerungsgrundlagen, die sich auf die Größe von Nutzflächentypen beziehen (Neubauten, Umbauten, Erweiterungen etc.). Jeder Neubau, jeder Abbruch sowie Umbauten und Erweiterungen bestehender baulicher Anlagen müssten erfasst werden. Ungeklärt – und über Verordnungen und/oder Richtlinien festzulegen – wäre die Zuordnung von Räumen unterschiedlicher Qualität hinsichtlich der Wohn- bzw. Nutzfläche (z.B. ungeheizte Räume, Kellerräume, Speicher, Terrassen, Unterstellräume).

Gleiches gilt für die Bezugsgröße der Pauschalen: Sollen sich diese auf die Wohn- und Nutzfläche oder auf die Geschossfläche beziehen? Das Modell kennt bislang auch keine Mischnutzungen (z.B. Bank im Erdgeschoss, Mietwohnungen in den Obergeschossen). Hinsichtlich der absehbaren Verstöße gegen die Steuergerechtigkeit müssen ebenfalls Regelungen getroffen werden: Z.B. kann bei bestimmten wertvollen Grundstücken, bei denen im Fall ihrer Bebauung (dann: Bewertung des Bodens mit 70%) der Gebäudeanteil nicht den steuerlichen Gesamtwert der Immobilie erreichen, der sich einstellen würde, wenn das Grundstück unbebaut geblieben wäre (dann: Bewertung des Bodens mit 100%). Soll dies hingenommen werden? Will man der dargestellten – noch nicht abschließenden – Kritik Rechnung tragen, entpuppt sich die angebliche Einfachheit und Praktikabilität des Entwurfs als Schimäre. Namhafte Stimmen in der Literatur und diverse Planspiele bestätigen, dass die Gebäudekomponente der Bemessungsgrundlage eine zentrale

Schwachstelle des Modells ist.<sup>8</sup> Es ist daher kaum mit dem Ziel eines weiteren Bürokratieabbaus vereinbar.

### Sind Gebäudewertpauschalen gerechter?

Die Einbeziehung von Gebäudewertpauschalen in die Bemessungsgrundlagen wird gerne unter Gerechtigkeitsaspekten mit dem Äquivalenzprinzip legitimiert. Demnach würde nur die Einbeziehung des tatsächlichen Maßes der Bebauung in die Bemessungsgrundlage die (vorrangig von der Bebauung abhängigen) Gemeindelasten angemessen berücksichtigen. Nur verbundene Bemessungsgrundlagen entsprächen daher dem Äquivalenzprinzip. Abgesehen davon, dass die Relevanz des Äquivalenzprinzips zur Rechtfertigung einer Steuer generell bezweifelt wird,<sup>9</sup> ist die vorgestellte Argumentation ökonomisch unhaltbar. Die gemeindlichen Vorleistungen (insbesondere die soziale und technische Infrastruktur und die Planung betreffend) beeinflussen vor allem den Bodenwert (verstanden als abdiskontierte Differentialrente) und nicht den Gebäudewert. Beispielsweise wird sich bei derselben Maßnahme zur Verbesserung der Infrastruktur (z.B. bessere Verkehrsanbindung durch eine Straßenbahn oder Bau einer Schule) regelmäßig der Wert eines unbebauten Grundstücks um denselben Betrag wie der Wert eines benachbarten bebauten Grundstücks mit denselben Merkmalen erhöhen (Anstieg der Lagerente des Grundstücks).

Ähnliches gilt z.B. für Änderungen der zulässigen baulichen Nutzung (Anstieg der Intensitätsrente). Weil sich aber das ökonomische Äquivalent der öffentlichen Planungs- und Infrastrukturleistungen in der Steigerung der Bodenwerte niederschlägt, darf die Belastung der Grundeigentümer nicht an den Gebäudewerten anknüpfen. Schließlich sind die Vorhaltekosten der Gemeinden für bebaute und baureife Grundstücke an der möglichen maximalen Bebauung orientiert. Eine im Einzelfall geringere Bebauung führt nicht zu geringeren Vorhaltekosten, beispielsweise der sozialen Infrastruktur. Auch deswegen ist der reine Bodenwert die bessere Bemessungsgrundlage und eine zusätzliche Gebäudekomponente entbehrlich.

Die Befürworter verbundener Bemessungsgrundlagen vermengen augenscheinlich die Investitionskosten für die Infrastruktur und die laufenden Kosten für die Ver- und Entsorgung (z.B. Strom, Wasser). Ihre Argumentation ist nur im Hinblick auf Letztere einleuchtend. Für derartige Leistungen sind jedoch grundsätzlich Gebührenlösungen vorzugswürdig (und keine Steuern, bei denen definitionsgemäß der Bezug zur Gegenleistung fehlt, vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung). Letztlich liefert das Äquivalenzprinzip keine tragfähige Rechtfertigung für die Einbeziehung der gebäudebezogenen Wertpauschalen in die Bemessungsgrundlage. Geschieht dies, so wird etwas besteuert, was nicht die Gemeinde, sondern der Steuerpflichtige selbst geschaffen hat. Gerade dies widerspricht aber dem Äquivalenzgedanken.

Schließlich soll das Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz die Blaupause für eine bundesgesetzliche Grundsteuerreform darstellen. Gegen ein erneutes Tätigwerden des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet der Grundsteuer bestehen jedoch rechtliche Bedenken, da dies voraussetzt, dass der Bund auch im Zuge der Grundsteuerreform wieder von seinem Recht hinsichtlich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht. Fraglich ist, ob ihm dieses Recht – insbesondere zu einer umfänglichen, an den Grundfesten des bisherigen Regimes rüttelnden Reform – überhaupt nach Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 zweiter Halbsatz des Grundgesetzes zusteht:

- Eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist schon deshalb nicht erforderlich, weil das Grundgesetz den Gemeinden in Art. 106 Abs. 6 S. 2 des Grundgesetzes das Recht zur Festsetzung der Hebesätze einräumt und damit selbst keine Einheitlichkeit bei der Erhebung dieser Steuer verlangt.
- Auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit ist sie nicht erforderlich, weil bei der Grundsteuer keine die Ländergrenzen überschreitenden Sachverhalte vorliegen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Gemäß Art. 72 Abs. 4 des Grundgesetzes kann, wenn keine Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung besteht, ein Bundesgesetz bestimmen, dass diese durch Landesrecht ersetzt wird.

Somit bleibt festzuhalten, dass das – bundeseinheitlich geplante – Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz lenkungspolitisch, ökonomisch, legitimatorisch und rechtlich fragwürdig ist und zudem

<sup>8</sup> Für viele: K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 17. Aufl., Köln 2002, § 13, Tz. 211; D. Coulmas, M. Lehmbröck: Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest?, in: vhw FW (Verbandszeitschrift des Bundesverbandes für Wohneigentum und Stadtentwicklung), 6/Dezember 2001, S. 289-295, hier: S. 292 ff.

<sup>9</sup> H. W. Kruse: Abschied von den Einheitswerten, in: Betriebs-Berater, 1996, S. 717-721, hier S. 718; K.-M. Groth et al.: Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer, Forschungsvorhaben im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, aktualisierte Fassung des Endberichts vom März 2000, Berlin 2004, S. 71-72.



keinen geeigneten Anknüpfungspunkt für die Implementation des zonierten Satzungsrechtes darstellt.

### Verschiedene andere Reformmodelle

In der umweltpolitischen Diskussion gibt es noch andere Modelle, die sich allesamt durch eine unverbundene Bemessungsgrundlage auszeichnen, also auf die Besteuerung des aufstehenden Gebäudes verzichten. Die Reformmodelle knüpfen an wert- oder flächenbezogene Bemessungsgrundlagen an; zum Teil werden auch Kombinationsmodelle propagiert. Wir wollen nachfolgend exemplarisch als wichtigste Varianten die Flächennutzungssteuer (Flächenbezug) und die Bodenwert- und Flächensteuer (Kombinationsmodell) darstellen. Schließlich wird die Bodenwertsteuer (Wertbezug) eingehend erörtert.

### Flächennutzungssteuer

Von besonderer Popularität bei Umweltverbänden, aber auch vom Umweltbundesamt, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen und dem Nachhaltigkeitsrat Baden-Württemberg bevorzugt ist die Flächennutzungssteuer.<sup>10</sup> Sie knüpft an die tatsächliche Flächennutzung an. Für unterschiedliche Nutzungsarten werden (bis zu sieben) unterschiedliche Tarife festgelegt. Die verschiedenen Bodennutzungen werden zu diesem Zweck in Steuerklassen kategorisiert. Dabei werden den naturverträglichsten Nutzungen die niedrigsten Sätze in Form von Steuermesszahlen zugeordnet, die auf die Fläche pro Quadratmeter angelegt werden. Innerhalb bestimmter Nutzungsklassen sind Hebesatzdifferenzierungen in der Diskussion, damit als Wertkomponente die unterschiedliche Ertragskraft von Grundstücken berücksichtigt werden kann. Die Gemeinden erhalten auf die Steuermesszahlen ein Hebesatzrecht.

Die Flächennutzungssteuer verfolgt primär ökologische Zielsetzungen. Der Lenkungs zweck steht eindeutig im Vordergrund. Hierbei wird jedoch mit ein und demselben Instrument an verschiedenen umweltpolitischen Problemen angesetzt (z.B. ökologische Flächenbewirtschaftung, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und des Lokalklimas durch die Anzahl der Geschosse, Suburbanisierung etc.). Dies führt

teilweise zu Zielkonflikten: So soll die Flächennutzungssteuer beispielsweise einerseits der Versiegelung (qualitatives Ziel), andererseits der Zersiedelung (quantitatives Ziel) entgegen treten, obwohl Strategien gegen die Versiegelung potentiell zu einer höheren Zersiedelung führen können. Der Vorschlag der Flächennutzungssteuer verstößt also offensichtlich gegen die so genannte „Tinbergen-Regel“<sup>11</sup>, welche besagt, dass eine volle Realisierung aller Ziele nur dann möglich ist, wenn mindestens so viele unabhängige Mittel eingesetzt wie Ziele verfolgt werden. Ist die Zahl der Instrumente geringer als die der Ziele, können nicht alle Ziele gleichzeitig erreicht werden.

Als Alternative zur Bodenwertsteuer soll die Flächennutzungssteuer zielgerichteter gegen Zersiedelung und Suburbanisierungstendenzen vorgehen: Durch sie soll nämlich in den Randlagen bzw. Außenbereichen ein relativ stärkerer Kostendruck als in den Zentren erzeugt werden. Die Protagonisten des Vorschlages übersehen jedoch offenbar, dass ein relativ höherer Kostendruck (Steuer) in Suburbia dort auch zu einem Absinken der relativen Preise führen muss, soweit die Steuerlasten kapitalisiert werden. Unvollkommene Kapitalmärkte, allfällige Unsicherheiten, Präferenzen für Liquiditätshaltung etc., wirken darauf hin, dass der Effekt sinkender relativer Preise in den Vorstädten über den durch die Steuer ausgelösten höheren Kostendruck dominiert. Die Flächennutzungssteuer würde – als „gute Kraft, die Böses schafft“ – die Zersiedelungstendenzen nicht stoppen, sondern im Gegenteil weiter befördern.<sup>12</sup> Schließlich könnte ein Anreiz für Gemeinden entstehen, bevorzugt umweltschädliche Flächennutzungen auszuweisen, um höhere fiskalische Erträge zu generieren. Die Steuermesszahlen sollen unter der Maxime der Aufkommensneutralität festgesetzt werden. In der Literatur wird allerdings – und das relativiert die oben dargestellte negative Beurteilung – angesichts der dann zu erwartenden geringen Belastung bezweifelt, ob die von den Protagonisten erhofften bzw. vorliegend befürchteten Lenkungswirkungen überhaupt eintreten können.

Damit die Flächennutzungssteuer nicht im Zuge des Wirtschaftswachstums gegenüber anderen (z.B. einkommensabhängigen) Steuern an Bedeutung verliert, müssten die Steuersätze laufend angepasst werden. Eine laufende Anpassung der Hebesätze wäre auch

<sup>10</sup> Zum Konzept K. Bizer, J. Lang: Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, UBA-Texte 21-00, Berlin 2000; Position BUND: BUND, Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf, Positionen 40, Berlin 2004; Position SRU: SRU, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Stuttgart 2002; Position NBBW: NBBW, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, Stuttgart 2004; Position UBA: UBA, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Strategiepapier des Umweltbundesamtes, Berlin 2004.

<sup>11</sup> J. Tinbergen: On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1952, Deutsch: Über die Theorie der Wirtschaftspolitik, in: G. Gaefgen (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. 11, 4. Aufl., S. 383-396.

<sup>12</sup> D. Löh: Umgestaltung der Grundsteuer im Rahmen einer effizienten Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/2004, S. 587 ff.

deswegen erforderlich, weil die Bemessungsgrundlage der Flächennutzungssteuer durch die allfälligen Inflationsprozesse fortwährend ausgedünnt würde.

### **Flächennutzungssteuer schwer umzusetzen**

Wegen der sieben Steuerklassen des Modells ist die Flächennutzungssteuer relativ kompliziert zu administrieren. Sie erfüllt nicht die Forderung nach einer nachhaltigen Vereinfachung des Steuerverfahrens. Insbesondere für kleinere Gemeinden besteht ein kaum zu leistender administrativer Aufwand.

Was die Legitimation angeht, wird das grundlegende Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (abgeleitet aus Art. 3 Abs. 1 GG) durch die Flächennutzungssteuer mit ihrem im Vordergrund stehenden Lenkungscharakter durchbrochen. Diese Durchbrechung bedarf einer entsprechend tragfähigen Rechtfertigung, die mit Blick auf den zweifelhaften Zielerreichungsgrad nicht gegeben ist. In peripheren Regionen mit niedrigen Bodenwerten kann es zudem durchaus dazu kommen, dass ein großer Teil des Sollertrages weggesteuert wird. Hier steht nicht nur die Kompatibilität mit Art. 3 Abs. 1 GG, sondern auch mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes infrage.

Auch bezüglich der Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip tauchen vor dem Hintergrund der mangelhaften Effektivität Zweifel auf: Ein vom Gesetzgeber eingesetztes Mittel muss geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Das Rechtsstaatsprinzip verbietet belastende Gesetze, die zur Erreichung des Gesetzeszweckes untauglich sind.

Es bleibt festzuhalten, dass die Flächennutzungssteuer ungeachtet ihrer Popularität in umweltpolitischen Kreisen ein gänzlich untaugliches Mittel für die Verfolgung der eingangs genannten Ziele darstellt. Nicht zuletzt bietet das Modell keine systematischen Anknüpfungspunkte für eine Kombination mit dem zonierte Satzungsrecht.

### **Bodenwert- und Flächensteuer**

Diskutiert wird in umweltpolitischen Kreisen schließlich noch eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer, wie sie vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) entwickelt wurde.<sup>13</sup> Für das Difu-Modell plädiert unter anderem auch der Naturschutzbund Deutschland. Das Umweltbundesamt betrachtet das Modell als Rückfallposition oder ersten Schritt in die richtige Richtung, falls sich eine Flächennutzungssteuer nicht

durchsetzen lässt.<sup>14</sup> Die Bodenwert- und Flächensteuer ergänzt die Bodenwertsteuer durch eine Flächenkomponente. Diese soll dazu beitragen, insbesondere in den Gebieten mit niedrigem Bodenpreisniveau dem Flächenverbrauch und der Zersiedelung wirkungsvoller entgegenzusteuern, als dies über eine reine Bodenwertsteuer möglich wäre. Insoweit verfolgt sie eine ähnliche Intention wie die Flächennutzungssteuer. Zwar eignet sich die Bodenwertsteuer prinzipiell nicht dazu, die Suburbanisierungstendenzen gezielt zu bekämpfen. Diesem Manko ist aber schwerlich durch die Kombination mit einem Instrument zu begegnen, welches die Suburbanisierung sogar noch tendenziell befördern dürfte. Grundsätzlich krankt auch das Kombinationsmodell (wenngleich nicht so extrem wie die Flächennutzungssteuer) daran, dass die Tinbergen-Regel missachtet wird: Anstatt unterschiedliche, voneinander unabhängige Instrumente zu bemühen, wird versucht, mit einem einzigen Instrument eine Vielzahl von – teilweise widersprechenden Lenkungszielen zu erreichen. Ähnlich wie bei der Flächennutzungssteuer bestehen auch hier keine systematischen Anknüpfungspunkte für ein zonierte Satzungsrecht.

### **Bodenwertsteuer in Kombination mit zonierte Satzungsrecht**

Das Modell einer Bodenwertsteuer, das mit einem zonierte Hebesatzrecht kombiniert wird, wird hier als die am ehesten zielführende Reformvariante favorisiert.<sup>15</sup> Die bodenwertbezogene Bemessungsgrundlage wird von der Wissenschaft über die Grenzen der verschiedenen ökonomischen Schulen hinweg in einer ungewöhnlich breiten Übereinstimmung (von konservativen, liberalen bis hin zu bodenreformerisch ambitionierten Ökonomen) befürwortet bzw. als kaum wohlfahrtsmindernd angesehen. Für das Modell der Bodenwertsteuer plädieren einige Verbände der Wohnungswirtschaft wie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), der Deutsche Mieterbund und der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV).<sup>16</sup>

Die meisten Modellvarianten sehen (ähnlich wie der Vorschlag der Finanzminister von Bayern und

<sup>13</sup> D. Apel et al.: Szenarien und Potenziale einer nachhaltigen flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, UBA-Berichte 01/00, Berlin 2000.

<sup>14</sup> Vgl. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gem. § 56a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (16. Wahlperiode): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, Drucksache 16/4500 vom 2.3.2007, Berlin 2007 (nachfolgend bezeichnet als „TA-Bericht“), S. 92.

<sup>15</sup> Das Modell wurde unter anderem propagiert von K.-M. Groth et al.: Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer, a.a.O.

<sup>16</sup> TA-Bericht, S. 92.

Rheinland-Pfalz) die Befreiung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken vor, zumal die Bodenwertsteuer einen Anreiz zu einer intensiveren Bewirtschaftung gibt, die aber aus ökologischer Sicht bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken unerwünscht ist. In den meisten Vorschlägen wird zudem eine deutliche Reduzierung der Befreiungstatbestände gefordert. Die Kombination mit dem zonierte Satzungsrecht wurde unter anderem vom Deutschen Städtetag, der Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ vertreten<sup>17</sup> und in der Vergangenheit in diverse Gesetzentwürfe und -vorschläge aufgenommen.<sup>18</sup>

Die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer stellt – unabhängig davon, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht – allein der Wert des Bodens dar. Da dieser unmittelbar schwer zu ermitteln ist, werden – wie im Modell der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz – hilfsweise die Bodenrichtwerte herangezogen und mit einem „Sicherheitsabschlag“ von 20% belegt („unverbundene Bemessungsgrundlage“).

Auf diese Bemessungsgrundlage wird eine gesetzlich festgelegte Steuermesszahl angewendet. Die Kommunen können – wie derzeit – den hierauf anzulegenden Hebesatz selbst bestimmen. Das Produkt aus (vorgegebener) Steuermesszahl und (auf kommunaler Ebene festzulegendem) Hebesatz ergibt den Steuersatz. Teilweise wird ein einheitlicher Steuersatz propagiert, andere Vorschläge sehen eine erhöhte Belastung für gewerblich genutzte Immobilien vor. Bei zwischen Gewerbe und Wohnen differenzierenden Steuersätzen (geringere Belastung von Wohnimmobilien) würden Kerngebiete mit mittlerem und niedrigem Preisniveau sowie Mehrfamilienhäuser mit mittlerer Wohndichte eine Entlastung erfahren. Mehrbelastungen würden bei Ein- und Zweifamilienhäusern im mittleren und höheren Preisniveau (Kernlagen) auftreten. Bei einem einheitlichen Steuersatz würden die Belastungsverschiebungen noch deutlicher ausfallen. Uns erscheint ein höherer Steuersatz für alle Immobilien zielführend, die mit Einkünfteerzielungsabsicht im Sinne des Einkommensteuergesetzes (EStG) genutzt werden (zumal hier

<sup>17</sup> Bodenpolitische Forderungen des Deutschen Städtetages zur Baurechtsnovelle: Planungswertausgleich, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), 1997, S. 236; Beschluss der 359. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetags am 1. Juni 2006 in Hannover, TOP 5: Reform der Grundsteuer, Punkt 5; Abschlussbericht der Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Auszüge abgedruckt in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), 1998, S. 355, 357.

<sup>18</sup> So z.B. in einem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Wohnungsnot, Bundesrats-Drucksache 426/90; siehe auch die Entwürfe zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, vgl. K.-M. Groth et al.: Möglichkeiten der Baulandmobilisierung ..., a.a.O., S. 29.

### Entwicklung von Baulandpreisen und Bruttoinlandsprodukt

	Durchschnittlicher Kaufwert/qm Bauland (in Euro)	BIP/Einwohner (in Euro)
1996	41,53	22 909
2004	76,93	26 856
Steigerung von 1996 bis 2004 (in %)	85,24	17,23

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2006, Wiesbaden 2007, S. 503 und 641.

die Grundsteuer von der Einkommensteuer abziehbar und der Nettoeffekt geringer ist).

### Akzeptanzprobleme

Zwischen Akzeptanz und Lenkungswirkung der Steuer besteht ein Zielkonflikt: Die gewünschten Lenkungswirkungen fallen grundsätzlich umso höher aus, je deutlicher sich die Belastung gegenüber dem Status quo verschiebt – was wiederum die Akzeptanz der Steuer mindert. Werden die Belastungsverschiebungen als zu hoch angesehen, sind Übergangsregelungen zu erwägen. Die betreffenden Verschiebungen fallen jedoch verhalten aus, wenn die Umstellung auf die Bodenwertsteuer aufkommensneutral erfolgt (dies ist für die einzelne Kommune durch eine Anpassung der Hebesätze technisch ohne Weiteres möglich).

Die Bodenwertsteuer ist (wegen der geringen Preis- und Nachfrageelastizität des Bodenangebots) die ergiebigste von allen diskutierten Steuerreformvarianten. Die Tabelle gibt die Entwicklung von Baulandpreisen und BIP/Einwohner von 1996 bis 2004 für Deutschland in jeweiligen Preisen wieder. Geht man davon aus, dass sich das Aufkommen einer Bodenwertsteuer eher am Baulandpreisindex (linke Spalte der Tabelle), dasjenige der Gewerbesteuer (bzw. Kommunalen Unternehmensteuer) eher am BIP/Einwohner entlang entwickelt (rechte Spalte der Tabelle), wird offensichtlich, dass die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer weitaus dynamischer als diejenige der Gewerbesteuer (bzw. der Kommunalen Unternehmensteuer) steigt. Auch bei einer aufkommensneutralen Umstellung wäre es den Kommunen daher auf längere Sicht möglich, die absolute und relative Bedeutung der Grundsteuer sukzessive (auch ohne Hebesatzanpassungen) zu erhöhen und die Gewerbebetriebe von der Gewerbesteuer bzw. der Kommunalen Unternehmensteuer zu entlasten. Die Finanzierung der Gemeindehaushalte würde verstärkt auf einer Besteuerung des immobilien Faktors Boden beruhen. Dieser Besteuerung kann schwieriger als der Gewerbesteuer bzw. Kommunalen



Unternehmensteuer – die auch den mobilen Faktor Kapital heranzieht – ausgewichen werden.

Während – bei jeder Reformvariante – die Lenkungswirkungen einer (aus Akzeptanzgründen) aufkommensneutral vorgenommenen Umstellung der Grundsteuer marginal sind, würde der vorgesehene Lenkungszweck wegen der hohen Ergiebigkeit der Bodenwertsteuer im Zeitverlauf immer stärker (wenngleich für den Steuerbürger wenig merklich) greifen. Die Bodenwertsteuer würde einen wesentlich höheren Nutzungsdruck auf unbebaute oder ungenügend genutzte Grundstücke erzeugen. Sie verteuert so das spekulative Horten unbebauter Grundstücke. Der Nutzungsdruck bewirkt, dass die Grundstücke eher in die Hände der „besseren Wirte“ wandern. Eigentümer werden durch die Steuer unter Druck gesetzt, entweder das Grundstück zu bebauen und wie planerisch vorgesehen zu nutzen oder aber zu verkaufen. Hieraus ergibt sich die angestrebte Mobilisierung des Bodenmarktes. Der erzeugte Nutzungsdruck unterstützt die planerischen Festlegungen. Weil die Eigentümer aufgrund des entstehenden Verwertungsdrucks weniger Interesse haben, Bauland auf Vorrat ausgewiesen zu bekommen, wird auch erwartet, dass die Bodenwertsteuer auf mehr Planungsneutralität (weniger Einflussnahmen auf die Planungsentscheidungen) bzw. eine bedarfsgerechte Ausweisung von Bauland hinwirkt.

### **Zoniertes Satzungsrecht**

Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die Bodenwertsteuer ohne ein zoniertes Satzungsrecht nicht in der Lage wäre, den spezifischen Mobilisierungsbedürfnissen von Problemgrundstücken in differenzierter Weise zu entsprechen (Baulücken und Brachflächen). Aus diesem Grunde wird hier die Kombination mit einem zonierten Satzungsrecht propagiert: Demnach könnten abweichende Hebesätze in vorab definierten Gebieten der Gemeinde auf den Bodenwert bebauter wie unbebauter Grundstücke angewendet werden. Über erhöhte Hebesätze könnte dem besonderen Mobilisierungsbedürfnis entsprochen werden, dass beispielsweise bei einigen Baulücken besteht. Verminderte Hebesätze könnten Investoren zur Aktivierung von Brachflächen anregen, die als nicht risikolos (möglicherweise wegen Altlastenverdachts) eingeschätzt werden. Zumal über die adäquaten Steuersätze Unsicherheit besteht, sollte von dem zonierten Satzungsrecht zunächst in moderater Form Gebrauch gemacht werden. Die Erfahrungen sollten systematisch ausgewertet und den Kommunen in Gestalt von unverbindlichen Empfehlungen zur Verfügung gestellt werden.

### **Siedlungsflächenverbrauch begrenzt**

Der Einwand, dass die Bodenwertsteuer dazu führt, dass die letzten Freiräume in den Städten bebaut würden und es zu einer übermäßigen Verdichtung kommt, trifft das falsche Instrument: Die Bodenwertsteuer unterstützt lediglich die Planung; es ist eine Frage der verantwortlichen planerischen Festlegungen, die zulässigen Verdichtungen und gewünschten Freiräume festzulegen. Ansonsten würde man das Steuerinstrumentarium überfrachten.

Eine entsprechende Planung vorausgesetzt, würde die Bodenwertsteuer über die bessere Ausschöpfung vorhandener Baulandpotenziale einen dämpfenden Einfluss auf den Siedlungsflächenverbrauch ausüben. Die Bodenwertsteuer fördert die Ausnutzung der Innenbereiche. Arbeiten an der vorhandenen Substanz würden angeregt: Diese würde besser instandgehalten und gepflegt, um einen hinreichenden Ertrag aus dem Grundstück zu erhalten. Nachverdichtungen und Instandhaltungen würden also herausgefordert, was auch für die Bauindustrie ein wichtiger Aspekt einer Strategie des Flächensparens ist. Die Bodenwertsteuer wirkt auf eine kompaktere Bebauung hin und trägt auf diesem Wege – mittelbar – dazu bei, den Druck auf eine weitere Zersiedelung bzw. Erschließung zu vermindern. Dasselbe Wirkung ergibt sich daraus, dass Stadtrandgebiete für spekulatives Bauen an Attraktivität verlieren: Die Bodenwertsteigerungen (und diese sind es, auf die das spekulative Bauen abzielt) würden geringer ausfallen als bisher. Die Bodenwertsteuer kann allerdings nicht direkt und zielgerichtet der Zersiedelung und Suburbanisierung entgegenwirken. Hierzu bedarf es ergänzender Instrumentarien, die z.B. in Gestalt eines gesplitteten Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer denkbar sind.<sup>19</sup>

Teilweise wird befürchtet, die Umstellung auf eine Bodenwertsteuer führe dazu, dass die „Speckgürtel“ um die Ballungsgebiete wegen ihrer seit 1964 stark gestiegenen Bodenwerte in besonderem Maße profitieren und daher die Stadt-Umland-Problematik noch verschärft wird. Dieser Effekt würde jedoch bei jeder Grundsteuerreform auftreten, die sich näher an Verkehrswerten orientiert. Allerdings würde der Kommunale Finanzausgleich wegen seiner Orientierung an der kommunalen Steuerkraft dieser Tendenz entgegenwirken. Der Einwand, die „Speckgürtel“ würden von der Umstellung profitieren, unterstellt zudem, dass die Kommunen keine Anpassung ihrer Hebesätze

<sup>19</sup> Entsprechende Umgestaltungen sind denkbar, seitdem die Befugnis zur Festlegung der Steuersätze im Zuge der Föderalismusreform wieder in die Hand der Länder zurückgegeben wurde (Art. 105 Abs. 2a S. 2 GG).

vornehmen. Die Erfahrungen aus der Anpassung der Einheitswerte 1974 auf das Bezugsjahr 1964 lassen jedoch eine Anpassung der Hebesätze der „Gewinnerkommunen“ nach unten – im Sinne einer aufkommensneutralen Umstellung – erwarten. Per saldo könnte im Falle einer aufkommensneutralen Umstellung der „Speckgürtel-Gemeinden“ wegen der – die Zentren begünstigenden – Effekte des Finanzausgleichs sogar eine finanzielle Stärkung der Zentren (Ballungsgebiete) resultieren. Die schlecht vorhersagbaren Anpassungsreaktionen der Kommunen lassen aber valide Aussagen über Gewinner und Verlierer nicht zu.

### **Bodenwertsteuer am einfachsten umsetzbar**

Was die Einfachheit und Administrierbarkeit der Steuer angeht, so können die gebäudebezogenen Komplikationen einer verbundenen Bemessungsgrundlage vermieden werden. Es werden stattdessen die von den Gutachterausschüssen festgestellten Bodenrichtwerte herangezogen (§§ 195, 196 Baugesetzbuch – BauGB). Teilweise sind hier Nachbesserungen erforderlich; diese halten sich jedoch in einem – verglichen mit den anderen Reformvarianten – sehr überschaubaren finanziellen Rahmen (für eine bundesweite Anpassung werden ca. 5 Mio. Euro Kosten veranschlagt<sup>20</sup>). Praxistests haben ergeben, dass es sich (abgesehen von einer reinen Flächensteuer) bei der Bodenwertsteuer um diejenige Reformalternative handelt, die am einfachsten und billigsten zu administrieren ist.<sup>21</sup>

Die Kompatibilität der Bodenwertsteuer mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist nahezu unbestritten. Weil sich die gemeindlichen Leistungen (Planung, Infrastruktur) auf die Boden- und nicht auf die Gebäudewerte auswirken (siehe oben), entspricht eine bodenwertbezogene Bemessungsgrundlage dem äquivalenztheoretischen Grundgedanken viel besser als eine verbundene Grundsteuer. Das Steueraufkommen kann erhöht werden, wenn sich die Standortqualität durch kommunale Maßnahmen verbessert und umgekehrt (dadurch entsteht auch für die Kommunen ein Anreiz, vorrangig solche Maßnahmen durchzuführen, die von den Grundstückseigentümern besonders geschätzt werden).

Die Umstellung auf die Bodenwertsteuer (mit den Bodenrichtwerten als Bemessungsgrundlage) eröffnet

die Möglichkeit (dies ist aber kein „Muss“!), die Verwaltungszuständigkeit der Finanzämter auf die Gemeinden zu übertragen. Allerdings müssten die Gemeinden eine entsprechende finanzielle bzw. personelle Ausstattung erhalten (Konnexitätsprinzip). Zu bedenken ist auch, dass mit einer Rückverlagerung der Kompetenzen auf die Kommunen Informationsverluste für die Finanzbehörden möglich sind, die Einnahmenverluste bei anderen Steuern nach sich ziehen können. Dieses Problem könnte aber z.B. durch einen datenbankbasierten Informationsaustausch gelöst werden (der datenschutzrechtlich zu prüfen wäre).

Festzuhalten ist, dass eine auf den Bodenwert bezogene Steuer die sinnvollste Reformalternative und gleichzeitig einen geeigneten Ansatzpunkt für den Einsatz des zonierten Satzungsrechtes darstellt.

### **Weg: Öffnungsklausel im Grundsteuergesetz**

Die hier dargestellte vorzugswürdige Kombination einer Bodenwertsteuer mit einem zonierten Hebesatzrecht der Gemeinden dürfte zur Zeit unter den Bundesländern nicht politisch konsensfähig sein. Deswegen erscheint es am sinnvollsten, über die Einfügung einer Öffnungsklausel in das Grundsteuergesetz den Ländern zu ermöglichen, vom bundeseinheitlich geregelten Grundsteuergesetz abweichende umfassende eigenständige landesrechtliche Regelungen zu treffen. Zu diesem Zwecke kann ein Gesetzesantrag der Länder Bayern und Hessen vom 17.4.2001 wieder aufgegriffen werden,<sup>22</sup> der die Anfügung eines Absatz 2 in § 38 GrStG zum Gegenstand hatte:

„(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung in einem Lande, in dem eine andere landesrechtliche Regelung besteht.“

Eine Verfassungsänderung zur Rückholung, wie sie mit dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104 und 106) vom 20.4.2005 angestrebt wurde,<sup>23</sup> wäre nicht nötig. Die Rückholung im Wege einer Öffnungsklausel ermöglicht es zudem den Ländern, den Zeitpunkt der Einführung landesrechtlicher Regelungen selbst zu bestimmen. Sie können (vorübergehend) an den derzeit geltenden Regelungen festhalten. Gleichzeitig wird den Ländern jedoch die Möglichkeit eröffnet, sich durch einen Wettbewerb um die geeignetsten Ausgestaltungen der Grundsteuer zu positionieren und so ein schärferes Profil zu gewinnen. Dies entspricht dem Ziel einer Stärkung des Föderalismuswettbewerbs.

<sup>20</sup> K. Bizer, D. Joeris: Zur Eignung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), 1998, S. 132 ff., hier: S. 132, 135; M. Hintzsche: Probleme der Bewertung und des Verwaltungsaufwands einer Grundsteuer, in: M. Reidenbach (Hrsg.): Bodenpolitik und Grundsteuer, Difu-Materialien, 2/99, Berlin 1999, S. 65.

<sup>21</sup> D. Coulmas, M. Lehmbröck: Grundsteuerreform ..., a.a.O., S. 293.

<sup>22</sup> Bundesrats-Drucksache 306/01.

<sup>23</sup> Bundestags-Drucksache 15/5358.