

Dr. Ulrich Kriese, „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ und Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V., Berlin

Die Grundsteuer als Bodensteuer ausgestalten: Ein bundesweiter Aufruf

Seit rund 20 Jahren versuchen sich der Bund und die Länder an einer Reform der Grundsteuer. Gemessen am Aufkommen (Grundsteuer B im Jahr 2014: 12,3 Mrd. Euro) handelt es sich bei der Grundsteuer immerhin um die zweitwichtigste Gemeindesteuer nach der Gewerbesteuer. Auslöser für die Reformüberlegungen waren zunächst, im Jahr 1995, die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zur Vermögen- und Erbschaftsteuer. Die stark veralteten Einheitswerte, die mit den Gegenwartswerten nicht mehr viel gemein haben,¹ aber bis heute zur Ermittlung der Grundsteuer herangezogen werden, führten zu einer massiven Ungleichbehandlung bei der Besteuerung von Grundvermögen im Vergleich zu anderen Vermögensarten. So stellte das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) fest und mahnte eine Neuregelung der Vermögensbewertung an.² Auch der Bundesfinanzhof hat die Verfassungsmäßigkeit der Einheitswerte, die heute praktisch nur noch zur Ermittlung der Grundsteuer herangezogen werden, wiederholt in Zweifel gezogen und zuletzt dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Vorschriften über die Einheitsbewertung des Grundvermögens wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verfassungswidrig sind.³

In Erwartung eines entsprechend negativen, baldigen Urteils des Bundesverfassungsgerichts bemühen sich die Länder seit einigen Jahren verstärkt um eine Verständigung auf ein Reformmodell. Verschiedene Modellvarianten, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann, standen bereits zur Debatte und wurden wieder verworfen.⁴ Zuletzt zeichnete sich eine Einigung auf eine möglichst nahe am Verkehrswert orientierte Bemessungsgrundlage ab. So konzipieren und untersuchen die Länder seit Mitte 2015 im Auftrag der Finanzministerkonferenz ein weiteres Modell, dieses Mal im Wesentlichen auf der Basis pauschalisierter Gebäudesachwerte. Sämtliche von den Ländern bisher ins Auge gefassten Modelle sahen bzw. sehen die Besteuerung sowohl von Grund und Boden als auch der aufstehenden Gebäude vor und halten damit an

dem tradierten Konzept der Grundsteuer mit einer so genannten „verbundenen Bemessungsgrundlage“ fest. Den grundsätzlich alternativen Ansatz, nämlich Wegfall der Gebäudekomponente und Ausgestaltung der Grundsteuer in Form einer reinen Bodensteuer („unverbundene Bemessungsgrundlage“), wie in und von Fachkreisen seit vielen Jahren diskutiert und gefordert,⁵ ziehen die Finanzminister

- 1 Die Grundsteuer B (auf Bauland und bebauten Land) wird heute auf Basis von Einheitswerten erhoben, die auf die Jahre 1964 (West) und 1935 (Ost) zurückgehen (vgl. GrStG i.V.m. BewG). Dabei wird allgemein davon ausgegangen, dass die Wertansätze von 1964 im Durchschnitt bei 1/10 bis 1/20 der heutigen Verkehrswerte liegen. Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 29.1.2010 sowie Gisela Färber, Marco Salm und Stephanie Hengstwerth: Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte? In: Wirtschaftsdienst, Heft 8 (2014), S.1–8.
- 2 Beschlüsse vom 22.6.1995 (BVerfGE 93, 121 und 165).
- 3 Beschlüsse vom 22.10.2014 (BFH II R 16/13 und 37/14) und vom 17.12.2014 (BFH II R 14/13).
- 4 Wolf-Dietrich Drosdzol: Grundsteuer – Möglichkeiten einer Neuregelung. In: DStZ, Heft 21 (1999), S. 831–837. Michael Lehmbruck und Diana Coulmas: Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33 (2001), Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin. Hartmut Dieterich: Reform der Grundsteuer – Wertbezogene Bemessungsgrundlage. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, 47. Jg., 140. Folge (März 2004), S. 12–21. Jörg Kühnold: Aktuelle Entwicklung bei der Reform der Grundsteuer. In: Vermessung Brandenburg, Heft 2 (2011), S. 27–38. Dirk Lühr: (Grund-)Steuerreform – Die Diskussion der länderoffenen Arbeitsgruppe der Finanzminister. In: Wirtschaftsdienst, Heft 12 (2012), S. 815–821.
- 5 Hartmut Dieterich und Rudolf Josten: Freistellung der Gebäude von der Grundsteuer – Eine Möglichkeit zur Reform der Grundsteuer? In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Heft 9 (1998), S. 531–536. Rudolf Josten: Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Stuttgart u. a. 2000. Ulrich Kriese: Aufforderung zum Dialog: Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht. In: PlanerIn, Heft 3 (2003), S. 57–59. Dirk Lühr: Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2 (2008), S. 121–129. Ulrich Kriese: Wie Kommunen Boden gutmachen – Reform der Grundsteuer. In: politische ökologie, Heft 123 (2010), S. 71–72. Naturschutzbund Deutschland (NABU): Die Grundsteuer nachhaltig reformieren, Position und Hintergrund, Berlin 2010. Drosdzol (1999), a. a. O.; Lehmbruck und Coulmas, a. a. O.

bisher nicht ernsthaft in Erwägung; dies obwohl die Belastungsverschiebungen, die mit der Umstellung auf eine Bodensteuer einhergehen, in ihrer Größenordnung vergleichbar wären mit jenen, die sich aus einer Neuregelung mit verbundener Bemessungsgrundlage ergäben.⁶ Die Zurückhaltung erscheint um so weniger verständlich, da die Grundsteuer auf Basis einer verbundenen Bemessungsgrundlage – erst recht nach Umstellung auf Verkehrs- bzw. realitätsnahe Sachwerte – erhebliche negative Lenkungswirkungen entfaltet und weitere relevante Nachteile mit sich bringt: Die (Mit-)Besteuerung der Gebäude wirkt wie eine „Sondersteuer auf Investitionen“⁷ und behindert so die Erhaltung des Gebäudebestands und die Verwirklichung der gemeindlichen Planung, etwa zur vermehrten Bereitstellung und Schaffung von Wohnraum; sie befördert einen verschwenderischen Umgang mit Fläche und den Landschaftsverbrauch, mit allen damit verbundenen ökologischen Folgen und finanziellen Lasten; und sie ist auch noch ausgesprochen verwaltungsaufwändig.⁸

Eine verbundene Grundsteuer ist auch alles andere als gerecht. Eine künftig fortgesetzte (Mit-)Besteuerung der Gebäude hätte zur Folge, dass Mieterhaushalte tendenziell entweder höher belastet oder zumindest nicht entlastet werden (in Abhängigkeit von Gebäudetyp und letztlich gewähltem Bewertungsmodell).⁹ Demgegenüber werden bei den Bodensteuermodellen insbesondere Mehrfamilienhäuser (im Allgemeinen zu einem hohen Anteil mit Mietern belegt) im Durchschnitt deutlich entlastet, da diese Modelle eine gute Grundstücks(aus)nutzung, wie sie nach örtlichem Baurecht (also etwa gemäß Bebauungsplan) jeweils zulässig ist, stimulieren.¹⁰ Die Bodensteuer übt einen sanften Druck auf diejenigen Grundeigentümer aus, die ihr Grundstück nicht effizient nutzen (Baulücken, Leerstände, untergenutzte Grundstücke etc.). So gelangen, selbstverständlich in Abhängigkeit von der konkreten Höhe der Steuer, bisher zurückgehaltene Grundstücke und zurückgehaltener Wohnraum auf den Markt, die Nachverdichtung wird angeregt etc. – das Angebot steigt. Zudem wird die Eigentumsbildung gefördert: Der Bodenwert ergibt sich im Wesentlichen aus den zukünftigen Erträgen, die mit einem Grundstück zu erzielen sind. Eine bodenwertbezogene Grundsteuer schöpft einen Teil dieser Erträge ab; die kapitalisierte Steuer führt zu niedrigeren oder mindestens zu weniger stark ansteigenden Bodenpreisen.¹¹ Die Umstellung der Grundsteuer auf eine reine Bodensteuer ist somit nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zur Altersvorsorge breiter Bevölkerungsschichten. Wichtig sind schließlich die Überwälzungseffekte. In wirtschaftlicher Betrachtungsweise geschieht, je nach Ausgestaltung der Steuer, nämlich Folgendes: Der Gebäudeeigentümer als Vermieter hat eine bestimmte Renditeforderung, die durch eine gebäudebezogene Grundsteuer geschmälert wird. In Konsequenz kann er Sanierung, Renovierung oder Aufstockung reduzieren bzw. unterlassen. Verhält sich die Masse der Gebäudeeigentümer entsprechend, werden die Gebäudeflächen solange verknappt, bis die alten Renditeforderungen – trotz Gebäudesteuer – wieder erreicht sind. Aufgrund der erhöhten Knappheit zahlt der Mieter eine höhere Miete und trägt langfristig selbst dann die gebäudebezogene Grundsteuer, wenn das Recht etwas anderes sagt. Eine weitere unerwünschte Folge ist gesamtwirtschaftlich die Reduktion an Wohnraum. Die Überwälzung

einer Steuer ist immer dann gut möglich, wenn der Steuerzahler der Steuer ausweichen kann (Ökonomen sprechen hier von einem elastischen Angebot). Weil der Gebäudeeigentümer auf die Besteuerung reagieren kann, befindet er sich in einer relativ starken Position. Hingegen trifft eine bodenwertbezogene Steuer den Eigentümer des Grundstücks unabhängig davon, wie er sich verhält. Zwar kann de jure¹² auch eine bodenwertbezogene Grundsteuer auf die Mieter überwältigt werden. Aber der Eigentümer kann der Steuer nicht ausweichen, weder Gebäudeinvestitionen noch Desinvestitionen würden sich auf die Höhe der Grundsteuer auswirken, und das Bodenangebot ist zumindest kurzfristig weitgehend unelastisch. Das mithilfe einer Bodensteuer – siehe oben – mittelbar steigende Wohnraumangebot führt unter dem Strich, je nach örtlicher Wohnungsmarktsituation, zu sinkenden oder – kaum weniger wichtig – weniger stark ansteigenden Mieten. Dies gilt auch dann, wenn die rechtliche Möglichkeit, die Grundsteuer an die Mieter weiterzugeben, weiter bestehen bliebe.¹³

Für eine nennenswerte Erhöhung des Angebots an Wohnraum und zur Unterstützung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ist eine Umwandlung der Grundsteuer zu einer Bodensteuer, die, anders als heute, neutral gegenüber einer baulichen Investition ist, das Gebot der Stunde. Dadurch würden vermehrt teil- und unbebaute Grundstücke bebaut, Brachen und Leerstände eher bzw. schneller als bisher wieder in Nutzung gelangen, Baulücken geschlossen, mithin kompaktere Strukturen und der effiziente, sparsame Umgang mit Fläche gefördert – kurz: das Vollzugsdefizit der gemeindlichen (städtebaulichen) Planung würde gemindert und die Bodenallokation würde optimiert.¹⁴ Investitionen wie energetische Sanierungen,

6 Ralph Henger und Thilo Schaefer: Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle. IW policy paper, Heft 32 (2015), Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Lehmbrock und Coulmas, a. a. O.; Dieterich und Josten, a. a. O.; Josten, a. a. O.

7 Henger und Schaefer, a. a. O., S. 12.

8 Siehe die in den Fn. 5 und 6 angegebene Literatur.

9 Daniela Nehls und Wolfram Scheffler: Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells. ifst-Schriftenreihe, Heft 503 (2015).

10 Lehmbrock und Coulmas, a. a. O.; Henger und Schaefer, a. a. O.; Dieterich und Josten, a. a. O.; Josten, a. a. O.

11 Hierzu ausführlich Josten, a. a. O. sowie Terence Dwyer: Taxation, the lost history. *The American Journal of Economics and Sociology*, Bd. 73, Heft 4 (2014).

12 Vgl. § 556 Abs. 1 BGB i. V. m. § 2 Nr. 1 BetrKV.

13 Vgl. Dirk Löhr: Reform der Grundsteuer: Zu einem blinden Fleck in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. In: *Wirtschaftsdienst* Heft 5 (2011), S. 1–6. Dieterich, a. a. O.; Josten, a. a. O. Zur Frage der (Nicht-)Überwälzbarkeit einschränkend: Henger und Schaefer, a. a. O., S. 14 f. Der Autor bedankt sich an dieser Stelle bei Dirk Löhr für seine in den vorliegenden Absatz eingeflossenen Hinweise.

14 Blanca Fernandez Milan, David Kapfer und Felix Creutzig: A systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. In: *Land Use Policy*, Bd. 51 (2016), S. 335–349; H. Spencer Banzhaf und Nathan Lavery: Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania. In: *Journal of Urban Economics*, Bd. 67 (2010), S. 169–179. Dieterich und Josten, a. a. O.; Dieterich, a. a. O.; Josten, a. a. O.; Dirk Löhr (2008), a. a. O.; Dirk Löhr: Torn between two lovers: Möglichkeiten und Grenzen der Bodensteuer im Rahmen der Flächenhaushaltspolitik. In: *ZfU*, Heft 3 (2012), S. 313–333.

Modernisierungen, Um-, An- oder Ausbauten würden *nicht* mit einer Steuererhöhung bestraft. Das garantiert allein die Grundsteuer in Form einer Bodensteuer und hilft so auch noch, Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft und im örtlichen Handwerk zu schaffen und zu sichern. Andere finanzielle Investitionsanreize, die für den Staat entweder Mehrausgaben bedeuten (Subventionen) oder bei denen der Staat auf Einnahmen verzichtet (steuerliche Sonderabschreibungen), erübrigen sich dann möglicherweise wenigstens zum Teil.

Alles andere als entbehrlich, nämlich ergänzend äußerst hilfreich, wäre eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer, deren Sätze die meisten Bundesländer in den letzten Jahren aus rein fiskalischen Überlegungen heraus teils deutlich erhöht haben. Die Grunderwerbsteuer sollte unter Lagegesichtspunkten gestaffelt werden. Ein niedrigerer Grunderwerbsteuersatz, wenn nicht Steuerbefreiung, beispielsweise auf gehandelte Grundstücke in Sanierungsgebieten oder gar ein generell reduzierter Steuersatz für den per Stichtag definierten Innenbereich würde die Stoßrichtung einer allgemeinen Bodensteuer sinnvoll ergänzen.¹⁵

Die in diesem Beitrag angesprochenen Herausforderungen gelten, selbstverständlich regional differenziert, dem Grundsatz nach bundesweit. Baulücken, Gewerbebrachen, untergenutzte Grundstücke und leer stehende Gebäude finden sich überall, auch in den so genannten Schwarmstädten und Boom-Regionen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht für Deutschland von einer Untergrenze von 165 000 Hektar Innenentwicklungspotenzial aus (20 qm je Einwohner), ein Wert, in dem beispielsweise Baulücken unter 500 qm Größe und viele Nachverdichtungspotenziale noch gar nicht berücksichtigt sind.¹⁶ Ein großer Teil solcher Flächen, obwohl Baurecht besteht, wird jahre- oder gar jahrzehntelang von den Eigentümern ungenutzt liegen gelassen und dem Markt vorenthalten. Selbst in neu ausgewiesenen und erschlossenen Baugebieten lässt sich dies immer wieder und vielerorts beobachten. Da die Grundsteuer – heute und solange sie als verbundene Steuer konzipiert ist – auf solche Grundstücke in aller Regel vergleichsweise niedrig ausfällt, gibt es keinen Anreiz zu investieren. Vergleichbares gilt für Leerstände: Machen gewerbliche Eigentümer eine wesentliche Ertragsminderung geltend, wird ihnen auf Antrag die Grundsteuer bis auf die Hälfte erlassen – und die Kommune hat das Nachsehen.¹⁷ Die Eigentümer solcher Grundstücke können ihre mitunter überzogenen Verkaufsvorstellungen aufrechterhalten und schlicht der Dinge harren, die da kommen. Demgegenüber würde eine Bodensteuer das Zurückhalten von Immobilien teurer machen und die Bodenpreise senken (siehe oben). Nur eine so ausgestaltete Grundsteuer würde erschlossene, unbebaute Grundstücke mobilisieren.¹⁸ In der Folge würden die Kommunen weniger unter Druck gesetzt, (unnötiges) Bauland auszuweisen.

Investitionen der Allgemeinheit bilden sich in den Grundstückswerten ab, es profitiert also der Grundstückseigentümer. In vielen Regionen Deutschlands steigen die Bodenpreise, und zwar ohne dass der Grundstückseigentümer dafür etwas tun muss, und doch ist er es, der die steigenden Mieten bzw. im Falle einer Veräußerung die Bodenwertsteigerung vereinnahmt. Ob ein erschlossenes Grundstück bebaut ist oder nicht, für die Kommunen ist der Aufwand,

etwa für die Bereitstellung und den Unterhalt der Infrastruktur, derselbe. Sie müssen die öffentlichen Güter bzw. Leistungen, die u. a. aus der Grundsteuer bezahlt werden, jederzeit vorhalten.

Es sei in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam gemacht, dass Wertunterschiede zwischen Grundstücken und Werterhöhungen im Laufe der Zeit in der Regel vorrangig dem Anteil Bodenwert, weniger dem Anteil Gebäudewert zuzurechnen sind. Somit führt insbesondere die ausschließliche Berücksichtigung der Bodenwerte als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer zu einem höheren Maß an sozialer Gerechtigkeit (zumal die Bodenwerte wie dargelegt ganz wesentlich nicht von den Eigentümern, sondern von der Gemeinde „geschaffen“ werden; diese Bodenwerte zu besteuern lässt sich viel leichter rechtfertigen als eine Besteuerung privater Investitionen). Außerdem dürfte eine starke Korrelation bestehen zwischen wertvolleren Häusern und hohen Bodenwerten: Lagewerte bestimmen die Mieten und damit die Ertragswerte (und die Ausstattungsstandards und -erwartungen) wesentlich mit, und auch bei selbst genutztem Eigentum dürfte diese Korrelation in der Regel bestehen („teure“ Villa in bevorzugter Lage). Und schließlich dürften wertvollere Häuser wohl grundsätzlich eher ein Fall für eine Vermögensteuer sein, sofern man eine solche politisch anstrebt. Grundstücke sind zwar Vermögen, aber die Grundsteuer ist keine Vermögensteuer; dafür fällt sie viel zu niedrig aus und ist als Realsteuer auch nicht als eine solche gedacht. Falls man die Wiedereinführung der Vermögensteuer politisch anstrebt, sollten entsprechende Überlegungen nicht mit Reformbestrebungen zur Grundsteuer vermengt werden.

Einzelne Partner des im Sommer 2014 unter der Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und der Bau- und Wohnungswirtschaft geschlossenen „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ fordern eine „steuerliche Option für Kommunen zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke“.¹⁹ Eine solche Sondersteuer auf Baulücken u. Ä. würde jedoch im Vergleich zu einer allgemeinen Bodensteuer den Prüf- und Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen und wäre aufgrund von Definitions- und Abgrenzungsproblemen streitbefangen. Außerdem würde damit, erst recht wenn es sich, so die erklärte Absicht, um eine (freiwillige) „Option“ handelte, nur ein kleiner Teil der in Frage kommenden Flächenpotenziale erfasst. Für teilbebaute Grundstücke mit Ausnutzungsreserven sowie für Grundstücke mit leer stehenden oder untergenutzten Gebäuden gäbe es weiterhin keinerlei fiskalischen (Wieder-)Nutzungsanreiz. Entsprechendes gälte für einen separaten Hebesatz für Baulücken, zumindest solange für die Grundsteuer allgemein eine verbundene Bemessungsgrundlage gilt. An der Höherbesteuerung nach Investitionen in Gebäude würde eine solche „steuerliche Option“

15 Krise (2003), a. a. O.; Ulrich Krise: Für ein Ende der Discount-Kommunen. In: politische ökologie, Heft 97/98 (2005), S. 54–56.

16 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland. Bonn 2013.

17 Vgl. § 33 GrStG: Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung.

18 Henger und Schaefer, a. a. O.

19 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Kernempfehlungen und Maßnahmen, 25.11.2015, S. 25.

erst recht nichts ändern. An dieser Stelle sei an die im Jahr 1961 eingeführte Grundsteuer C („Baulandsteuer“) erinnert. Sie wurde bereits nach zwei Jahren wieder abgeschafft, nicht zuletzt weil sie zu bürokratisch konzipiert und mit zu vielen Ausnahmen versehen war, u. a. zugunsten des Gewerbes und von Eigentümern locker bebauter, untergenutzter Grundstücke, und deswegen als ungerecht empfunden wurde.²⁰ Vom Bundesfinanzhof wurde sie nachträglich gleichwohl in jeder Hinsicht für verfassungsgemäß erklärt.²¹ Ihre bodenpolitischen Lenkungszwecke beispielsweise wurden vom Gericht ausdrücklich anerkannt – ein übrigens auch in vielen weiteren Punkten wichtiges Urteil nicht zuletzt im Hinblick auf eine allgemeine Bodensteuer, deren positive Lenkungswirkungen sich sogar schon aus der Bemessungsgrundlage ergeben.²²

Eine generell als Bodensteuer ausgestaltete Grundsteuer wäre – weil gerecht, investitionsfreundlich und einfach – die richtige Antwort auf die Langfristaufgaben, vor denen unsere Gesellschaft und unser Land stehen. Aus diesem Grund haben sich bereits Ende des Jahres 2012 sechs Bürgermeister mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) sowie Prof. Dr. Dirk Löhner von der Hochschule Trier zusammengetan und den bundesweiten Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ (www.grundsteuerreform.net) ins Leben gerufen. Seitdem haben zahlreiche weitere Bürgermeister, Verbände und Organisationen – darunter der Deutsche Mieterbund, der vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung und der Wohnbund – sowie viele hundert Privatpersonen den Aufruf unterzeichnet. Aus Sicht der Unterzeichner sind ein wirtschaftlicher Umgang mit dem knappen Gut Fläche, die innerörtliche Aktivierung von Flächen für Wohnen und Gewerbe und die Ertüchtigung des Gebäudebestands dauerhafte Herausforderungen in und für die Städte und Gemeinden überall in Deutschland – und eine zur Bodensteuer umgestaltete Grundsteuer ein wichtiges Element zu deren Bewältigung.

Die Kernforderung des Aufrufs im Wortlaut:

„Wir, die Unterzeichnenden, appellieren (...) an die Finanzministerkonferenz der Länder, die Untersuchung verschiedener Grundsteuer-Reformmodelle zu ergänzen um zwei Varianten, und zwar die „reine Bodenwertsteuer“ und die „kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer.“ Beide Varianten haben sich sowohl in einer Simulationsanalyse²³ als auch einem kommunalen Praxistest²⁴ als vorzugswürdig herausgestellt. Eine Entscheidung über die Reform der Grundsteuer darf erst getroffen werden, nachdem auch diese beiden Varianten vertieft untersucht und bewertet und mit den anderen zur Diskussion stehenden Varianten verglichen wurden. Wir appellieren außerdem an die kommunalen Spitzenverbände, sich gemeinsam mit uns für eine umfassende Prüfung und Bewertung der zwei erwähnten Varianten einzusetzen.“

Im Einzelnen sprechen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der langfristigen Herausforderungen Klimaschutz, demografischer Wandel, Wohnraumversorgung sowie Sicherung von Lebensqualität und kommunalen Finanzen – in den Augen der Aufruf-Unterzeichner folgende Gründe für eine Bodensteuer:²⁵

- Der Gebäudebestand ist größtenteils überaltert, sowohl energetisch als auch mit Blick auf den demographischen Wandel und veränderte Nutzerbedürfnisse. Bauten aller

Art und allen Alters bedürfen innerhalb ihres Lebenszyklus wiederkehrender Erneuerung. Das spart Ressourcen, bewahrt und erhöht die Zukunftsfähigkeit der Gebäude und schafft und sichert Arbeitsplätze im örtlichen Handwerk.

- Knappe Flächen müssen effizient genutzt werden. Baulücken, Industriebrachen u. Ä. sollen aktiviert und bevorzugt (wieder) bebaut, leer stehende Gebäude wieder belebt werden. Land, das erschlossen und bebaubar ist, soll auch tatsächlich so wie von der Gemeinde geplant genutzt werden. Zusätzliche Wohnungen sollen bevorzugt zentrennah entstehen. Das alles stärkt die Ortskerne, bewahrt Natur und Landschaft vor weiterer unnötiger Zersiedlung, lastet die vorhandene Infrastruktur besser aus und schont die kommunalen Haushalte.
- Beides, die periodisch erforderlichen Bestandsinvestitionen wie die effiziente Flächennutzung, sind Daueraufgaben und müssen für Eigentümer attraktiver werden. Eine Grundsteuer ohne Besteuerung der aufstehenden Gebäude würde zu Investitionen ermuntern. Bereits eine entsprechend ausgestaltete, wie derzeit angestrebt aufkommensneutrale Grundsteuerreform würde in diese Richtung wirken. Demgegenüber würde eine Grundsteuer, die auch das Gebäude besteuert, Investitionen regelrecht bestrafen und staatlichen finanziellen Anreizen bspw. zur energetischen Modernisierung zuwiderlaufen.
- Eine unverbundene, nur an Grund und Boden als Bemessungsgrundlage anknüpfende Grundsteuer besteuert die Bodenrente der Grundeigentümer. Das ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Bodenrente entsteht zu großen Teilen erst aufgrund von Investitionen der öffentlichen Hand und somit der Allgemeinheit. Durch die Kopplung von Kosten und Nutzen beachtet eine bodenwertbezogene Grundsteuer somit das Äquivalenzprinzip. Außerdem berücksichtigt sie in idealer Weise den Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sowie den allgemeinen Gleichheitssatz und die daraus abgeleiteten, steuerrechtlichen Verfassungsmaßstäbe Realitätsgerechtigkeit, Folgerichtigkeit und Leistungsfähigkeit (Leistungskraft) und stärkt im Marktgeschehen die Position der Mieter gegenüber den Vermietern.
- Der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung und Erhebung der Grundsteuer muss sich in einem vertretbaren Rahmen halten. Jede Form der Gebäudebesteuerung, sei sie flächen- oder wertebasiert, erhöht den Aufwand (auch die Streit anfälligkeit) gegenüber einer rein bodenbasierten Besteuerung um ein Vielfaches. Ein Nebenziel der Grundsteuerreform – Verwaltungsvereinfachung – würde dadurch konterkariert.

²⁰ Vgl. § 172 BBauG v. 23. 6. 1960 (BGBl. I, 341), erstmalige Erhebung der Baulandsteuer zum 1. 1. 1961. Aufhebung rückwirkend zum 1. 1. 1963 mit Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften v. 10. 6. 1964 (BGBl. I, 347).

²¹ Beschl. v. 19. 4. 1968 (BFH III R 78/67).

²² Zur Frage des Lenkungszwecks einer Steuer s. etwa auch die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts v. 7. 11. 1995 zum sog. Wasserpfennig (BVerfGE 93, 319) und v. 20. 4. 2004 zur Ökosteuern (BVerfGE 110, 274).

²³ Henger und Schaefer, a. a. O.

²⁴ Lehmbrock und Coulmas, a. a. O.

²⁵ Die folgenden fünf Anstriche sind zitiert von www.grundsteuerreform.net (Stand 6. 3. 2016).

Die aufstehenden Gebäude bei der Wertermittlung unberücksichtigt zu lassen, bedeutet eine wesentliche Vereinfachung. Denn zur Ermittlung der Grundsteuer in Form einer Bodensteuer werden nur zwei Ausgangsgrößen benötigt: Die Bodenrichtwerte (liegen in allen Kommunen vor und werden regelmäßig aktualisiert) und die Größe des Grundstücks.²⁶ Grundsätzlich könnte damit die Bodensteuer vollständig von bzw. bei den Kommunen ermittelt und administriert werden.²⁷ Tausende Finanzbeamte könnten andere, wichtigere Aufgaben übernehmen, denn für eine so einfache Grundsteuer würden die Finanzämter dem Grunde nach nicht mehr gebraucht.

Die hin und wieder vernommene Befürchtung, eine Bodensteuer führe zu weniger Einnahmen in den Kommunen, weil ja die Gebäude nicht mehr besteuert würden, beruht auf einem Missverständnis. Und auch Gemeinden mit vergleichsweise geringen Bodenwerten müssen sich nicht sorgen. Denn die Höhe der Grundsteuer und damit auch das Gesamtaufkommen innerhalb einer Gemeinde ist keine Frage der Bemessungsgrundlage, sondern wird – zunächst vorbestimmt von der Steuermesszahl – abschließend festgelegt vom kommunalen Hebesatz. Außerdem entfällt logischerweise, eben weil die Gebäude unberücksichtigt bleiben, die Möglichkeit des Grundsteuererlasses wegen wesentlicher Ertragsminderung – ein wichtiger Aspekt für Gemeinden mit hohem Gebäudeleerstand.

Die aufstehenden Gebäude nicht mehr mit der Grundsteuer zu belegen, ist auch verfassungsrechtlich unproblematisch (siehe oben). Das Grundgesetz schreibt weder die Erhebung bestimmter Steuern noch gar bestimmte Bemessungsgrundlagen vor.

Eine ganze Reihe von Staaten kennt die Grundsteuer als Bodensteuer, so etwa Dänemark, Hongkong, Litauen, Estland sowie Teile der USA, von Australien und Neuseeland. Trotz teils vorhandener Schwächen bei den realisierten Regelungen ziehen die betreffenden Volkswirtschaften bzw. die dortigen Kommunen aus der Bodensteuer einen erheblichen Nutzen, und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der genannten Staaten erklärt sich zu einem guten Teil ebenfalls daraus (reduzierte Kapitalbindung im Boden, meist niedrigere Steuern auf Kapital und Arbeit, dadurch verbesserte Bodenallokation und angeregte Investitionstätigkeit etc.).²⁸

Wenn so Vieles für die Grundsteuer als Bodensteuer spricht: Warum hat die Finanzministerkonferenz sie sich nicht längst zu Eigen gemacht? Dazu ist zunächst festzuhalten, dass sich die Finanzminister auch nach 20 Jahren Variantendiskussion noch auf kein gemeinsames Modell verständigen konnten. Die einzelnen Bundesländer bzw. Ländergruppen vertreten nämlich jeweils das Reformmodell, das für sie im Kontext des (derzeit geltenden) Länderfinanzausgleichs die größten finanziellen Vorteile verspricht bzw. die geringsten Nachteile birgt.²⁹ Die Gründe für das Unvermögen sich zu einigen liegen sozusagen außerhalb der Grundsteuer im engeren Sinne. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Grundsteuer wird von sachfremden Erwägungen überlagert. Statt danach zu fragen, was sich nach einer (vernünftigen) Reform der Grundsteuer gegebenenfalls am Länderfinanzausgleich ändern muss, bastelt man sich die Grundsteuer so zurecht, dass sie – jeweils aus Sicht des einzelnen Landes – in den Länderfinanzausgleich passt. Dieser Ansatz ist natürlich von vorn-

herein zum Scheitern verurteilt, weil die Länder beim Länderfinanzausgleich keine gleichgerichteten Interessen verfolgen. Demgegenüber sollten sie auf Basis eines Konsenses über die Herausforderungen der Zeit durchaus zu einer Einigung über die Grundsteuer gelangen können – würden sie fürs Erste bloß ihre Überlegungen zum Länderfinanzausgleich ausklammern. Dabei dann die Grundsteuer neu als Bodensteuer zu denken und zu konzipieren, bedeutet freilich einen alten Pfad zu verlassen und etwas Neues – eine Reform – zu wagen.

Jede Neuregelung der Grundsteuer, ob mit oder ohne Gebäudekomponente, führt zu Belastungsverschiebungen. Wie stark diese ausfallen, ergibt sich außer aus der gewählten Bemessungsgrundlage vor allem aus der Höhe der Steuermesszahl. Um die Akzeptanz für die Strukturreform als solche zu erhöhen, sollten sich die Belastungsverschiebungen in einem moderaten Rahmen bewegen. Deswegen empfiehlt sich die Orientierung an der Aufkommensneutralität, wie sie sowohl von der Länderfinanzministerkonferenz als auch von den Partnern des Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ vertreten wird. Zeitliche Übergangsregelungen, die Beibehaltung bestimmter Befreiungs- und Erlassstatbestände (vgl. §§ 3, 4 und 32 GrStG), eine eng umgrenzte soziale Härtefallregelung bei selbst genutztem Wohneigentum und möglicherweise nach Nutzungsart (Wohnen, Gewerbe, ggf. sozialer Wohnungsbau) differenzierte Steuermesszahlen sollten selbstverständlich erwogen werden. Umgekehrt müsste ein Grundsteuererlass wegen wesentlicher Ertragsminderung für die Zukunft ausgeschlossen werden bzw. erübrigte sich bei einer Bodensteuer ohnehin. Nach einhelliger Meinung soll die endgültige Höhe auch der neu geregelten Grundsteuer wie bisher von den Kommunen autonom mittels Hebesatz festgelegt werden können, so dass jeder Kommune nach Bedarf Anpassungen offen stehen. Vorausgesetzt die Grundsteuer wird allgemein als Bodensteuer ausgestaltet, empfiehlt sich die Einführung eines so genannten zitierten Satzungsrechts, damit die Kommunen Gebiete festlegen können, in denen ein abweichender Grundsteuer-Hebesatz gilt.

Bei einer aufkommensneutralen Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodensteuer würden (siehe oben) Mehrfamilienhäuser und damit Mieterhaushalte mehrheitlich

26 Die Eignung der Bodenrichtwerte als steuerliche Bemessungsgrundlage und die damit einhergehende Pauschalisierung und Typisierung ist unbestritten und vom Gesetzgeber auch so angelegt (vgl. § 196 BauGB). Alle wertbasierten Reformmodelle stützen sich auf die Bodenrichtwerte. Der im Hinblick auf die Verwendung als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer regional unterschiedlich große Verbesserungsbedarf bei der Arbeit der Gutachterausschüsse und der Ermittlung der Bodenrichtwerte hält sich in einem überschaubaren Rahmen. Vgl. Michael Mürle: Zur Eignung von Bodenrichtwerten für ein neues Grundsteuermodell. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 3 (2000), S. 142–147. Wolf-Dietrich Drosdzol: Bodensteuer und Verkehrswert/Bodenrichtwert – ein Beitrag zur geplanten Grundsteuerreform. In: Vermessung Brandenburg, Heft 1 (2000), S. 3–8. Josten, a. a. O.

27 Vgl. Art. 108 Abs. 4 GG.

28 Dieterich und Josten, a. a. O.; Josten, a. a. O.; Dwyer, a. a. O.; Milan, Kapfer und Creutzig, a. a. O.; Banzhaf und Lavery, a. a. O. Weitere Beiträge verschiedener Autoren in: Journal of Translation from Foreign Literature of Economics, Special Issue on Land Value Taxation (2011). Weiterführend auch www.theiu.org und www.taxfoundation.org.

29 Henger und Schaefer, a. a. O.; Färber, Salm und Hengstwerth, a. a. O.

entlastet. Einfamilienhäuser würden im Durchschnitt nur geringfügige Be- und Entlastungsverschiebungen erfahren. Hinzu kämen die miet- und bodenpreisdämpfenden Effekte. Zusammen genommen spricht dies für eine potenziell hohe Akzeptanz einer Bodensteuer bei der Mehrheit der Steuerzahler. Baulücken und andere, unbebaute, aber erschlossene Grundstücke würden eine teils erhebliche Mehrbelastung erfahren, ebenso stark untergenutzte Grundstücke oder Einfamilienhäuser in teuren/städtischen Lagen.³⁰ Von Eigentümern solcher Grundstücke, die in der Vergangenheit grundsteuerlich überproportional geschont

wurden, dürfte der größte Widerstand zu erwarten sein. Die politische Aufgabe in der nahen Zukunft wird darin bestehen, die Maßstäbe zurechtzurücken und den Menschen die unbestreitbaren Vorteile einer Grundsteuer in Form einer Bodensteuer zu vermitteln.

Der Aufruf mit allen Unterzeichnern und Online-Unterstützerformular ist zu finden unter www.grundsteuerreform.net.

³⁰ Josten, a.a.O.; Lehm Brock und Coulmas, a.a.O.; Henger und Schaefer, a.a.O.