



von Prof. Dr. Johann Eekhoff / Astrid Lemmer

Anreiz- und Belastungseffekte verschiedener Grundsteuersysteme

Die bestehende Grundsteuer ist ohne Zweifel reformbedürftig. Mit einer Reform bietet sich die Chance, den Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und der zu zahlenden Steuer wesentlich zu verbessern, so dass positiv beurteilte kommunale Maßnahmen schon kurzfristig zu Steuererhöhungen führen. Das lässt sich am besten mit einer reinen Bodenwertsteuer auf der Grundlage von Bodenrichtwerten erreichen, weil auch die individuellen Steuern nach den speziellen Vorteilen und Nachteilen aus kommunalen Maßnahmen differenziert werden.

Anforderungen an eine Grundsteuer

Einigkeit besteht darin, dass die Grundsteuer in der bestehenden Form nicht mehr lange erhoben werden kann und dass eine Neufestsetzung der Einheitswerte sowie eine regelmäßige Aktualisierung aufgrund des hohen Aufwands nicht in Betracht kommen. Die einzelnen Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer werden in den einzelnen Artikeln dieses Heftes ausführlich erläutert und mit der bestehenden Grundsteuer verglichen. Dort wird auch diskutiert, inwieweit die Anforderungen, die an ein Grundsteuersystem gestellt werden, wie beispielsweise „möglichst geringer Verwaltungsaufwand“, „einfache Umstellung“, „Aufkommensneutralität“, „fiskalische Ergiebigkeit“ usw. mit dem jeweiligen Modell erfüllt werden können. Hier sollen zwei Fragen in den Vordergrund gerückt werden, nämlich:

- Wie wirken sich kommunale und private Maßnahmen in den verschiedenen Modellen auf die Grundsteuer aus?
- Werden private Investitionen und die optimale zeitliche Struktur der Grundstücksnutzung durch das jeweilige Modell behindert, oder kann die Grundsteuer allokatonsneutral, d. h. verzerrungsfrei, erhoben werden?

Von höchstem Interesse sind Antworten auf die erste Frage, denn bei der Grundsteuer erscheint es möglich, sie so zu gestalten, dass kommunale Leistungen sich positiv auf das Steueraufkommen auswirken und kommunale Belastungen die Steuerlast verringern. Die Aktivitäten der Kommune würden sich also unmittelbar in der Bemessungsgrundlage niederschlagen.

Für die Vergleiche der Reformvorschläge ist es erforderlich, die wesentlichen Merkmale der Modelle vor Augen zu haben. Deshalb werden sie hier kurz skizziert (s. Kasten)

Voraussetzung für alle Reformvorschläge ist es, darauf zu verzichten, die individuellen Verkehrswerte aller Grundstücke und



Die Reformvorschläge

Modell A

Vorschlag des Freistaats Bayern: Reine Flächenmaße als Bemessungsgrundlage, also keine Bewertung, aber Differenzierung nach Zonen möglich

Modell B

Vorschlag der Länderfinanzministerkonferenz: Verbundene Grunderwerbsteuer mit Bodenrichtwerten für den Boden und Pauschalen für die Gebäudeflächen

Modell C

Dänisches Modell, dem sich eine Reihe von Verbänden und Wissenschaftlern angeschlossen haben: Es wird nur der Boden auf der Grundlage von Bodenrichtwerten besteuert.

Modell D

Vorschlag des difu: Wie Modell C, weniger intensiv, aber zusätzlich eine wertunabhängige Pauschale je qm Fläche.

Gebäude neu festzustellen und ständig zu aktualisieren, weil dies aus Kostengründen nicht in Betracht kommt. Deshalb wird in keinem der Vorschläge angestrebt, die Verkehrswerte zu ermitteln. Soweit der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage für die Steuer eingeht – Modelle B, C, D –, wird von Bodenrichtwerten ausgegangen. Bodenrichtwerte sind typisierte Werte pro Quadratmeter für den Grund und Boden in einer bestimmten Lage. Sie werden bereits in vielen Städten und Gemeinden von örtlichen Gutachterausschüssen auf der Grundlage von Kaufpreissammlungen ermittelt, wobei die Preise von „subjektiven“ und „ungewöhnlichen“ Einflüssen bereinigt werden. Die Kaufpreise sind eine gute Grundlage für die Besteuerung, weil sie den Wert des gekauften Grundstücks aus der Sicht des jeweiligen Eigentümers nicht überzeichnen (sonst hätte er nicht gekauft). Selbstverständlich bilden die Bodenrichtwerte den tatsächlichen Bodenwert nicht exakt ab, aber die Ungenauigkeiten sind erheblich geringer als bei den geltenden Einheitswerten und selbst bei einer allgemeinen Neubewertung, wenn diese nur in größeren zeitlichen Abständen möglich ist.

Eine wichtige Bedingung für die einheitliche Ermittlung der Bodenwerte ist es, dass der Bodenwert bebauter Grundstücke so ermittelt wird, als ob das Grundstück nicht bebaut wäre. Dadurch wird sichergestellt, dass die Grundstückswerte nicht durch die

Art der Bebauung beeinflusst werden können. Grundsätzlich wird also der Wert des Grundstücks bei optimaler Nutzung bestimmt, was bei einem unbebauten Grundstück immer realisiert werden kann. Auch die Rechtsprechung kommt zu dem Ergebnis, dass es notwendig sein könne, „ein vorhandenes Bauwerk wegzudenken, um zu dem richtigen gemeinen Wert zu gelangen“¹. Im Baugesetzbuch ist festgelegt, dass in bebauten Gebieten Bodenrichtwerte mit dem Wert zu ermitteln sind, der sich ergeben würde, wenn der Boden unbebaut wäre².

Einfluss kommunaler Leistungen auf die Bodenwerte

Kommunale Leistungen sollten möglichst durch Beiträge und Gebühren unmittelbar von den Nutzern finanziert werden. Bei einem Teil der Leistungen lässt sich aber nicht feststellen, welcher Bürger in welchem Maße davon profitiert, oder es wäre zu teuer für die Kommune oder die Bürger, leistungsgerechte Gebühren zu ermitteln und zu erheben. In diesen Fällen wäre es sehr zu begrüßen, wenn sich die kommunalen Leistungen auf die Bemessungsbasis der Grundsteuer auswirkten und die Steuereinnahmen erhöhten. Dabei wird keine strikte Äquivalenz zwischen der kommunalen Leistung und der (erhöhten) Steuer im Sinne eines Marktpreises oder einer Gebühr zu erreichen sein, denn den Steuern stehen grundsätzlich keine unmittelbaren und genau definierten Gegenleistungen gegenüber. Die Steuer darf ungenauer sein als es Preise sind, aber es wäre schon viel erreicht, wenn die von kommunalen Maßnahmen Begünstigten mehr Steuern und die von solchen Maßnahmen Belasteten weniger Steuern zahlten.

Die Grundsteuer könnte so gestaltet werden, dass sie stark auf kommunale Maßnahmen reagierte. Betrachtet man die einzelnen Flächen in einer Kommune, so wird deutlich, dass es sich um spezielle Standorte handelt, von denen aus allgemeine kommunale Leistungen mehr oder weniger leicht in Anspruch genommen werden können. Von der Möglichkeit, kommunale Einrichtungen auch von Standorten außerhalb dieser Kommune nutzen zu können, wird hier aus Gründen der Vereinfachung abgesehen. Der Wert eines Standortes innerhalb der Kommune und damit der Wert des Bodens steigt beispielsweise, wenn in der Nähe ein Halteplatz für eine Schnellbahnlinie geschaffen wird, wenn der Stadtteil mit einer Bibliothek, einem Kindergarten, einer Sporthalle, einem Park usw. ausgestattet wird. Umgekehrt können die Bodenwerte an einem Standort sinken, wenn beispielsweise in der Nähe eine Straße, eine Müllverbrennungsanlage oder eine forensische Klinik gebaut wird.

Der Wert von Standorten und Grundstücksflächen ändert sich nicht gleichmäßig in der gesamten Kommune. Es ist vielmehr mit einer differenzierten Entwicklung an den einzelnen Standorten zu rechnen. Nicht einmal von der Richtung her müssen sich die

¹ BGH vom 25.6.1964 III ZR 111/61.

² § 196 (1) BauGB.



Bodenwerte gleichgerichtet entwickeln. Wird beispielsweise eine Straße verkehrsberuhigt und der Verkehr über eine andere Straße umgelenkt, so ist damit in der verkehrsberuhigten Zone mit steigenden Bodenpreisen und in dem Bereich der stärker frequentierten Straße mit sinkenden Bodenpreisen zu rechnen. Knüpft die Grundsteuer unmittelbar am Bodenwert an und werden die Bodenwerte zeitnah ermittelt, so steigt die Grundsteuer durch standortverbessernde Maßnahmen und sie wird verringert, wenn sich die Standortbedingungen durch kommunale Eingriffe verschlechtern. Diese Differenzierung ist erwünscht, weil die Grundstückseigentümer danach besteuert werden, in welchem Ausmaß sie von kommunalen Maßnahmen begünstigt werden oder zusätzliche Lasten tragen müssen.

Ein großer Vorteil der Anbindung der Grundsteuer an die Standortqualität bzw. den Bodenwert besteht darin, dass sich Verbesserungen der kommunalen Leistungen leichter finanzieren lassen, weil mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen ist. Geht der Bodenwert in die Steuerbemessungsgrundlage ein, hat dies einen weiteren Vorteil. Die Veränderung der Standortqualität kommt im Bodenwert zum Ausdruck und wird vom Markt, also von den Nutzern, bewertet. Die Steuer verändert sich also entsprechend der Nutzeneinschätzung durch die Bürger. Das ist eine indirekte Möglichkeit für die Kommune, die Wertschätzung unterschiedlicher Maßnahmen durch die Bürger zu erfahren und gegebenenfalls ihre Aktivitäten daran zu orientieren.

Einfluss privater Investitionen auf die Standortwerte

Der Wert von Standorten und damit die Bodenwerte werden nicht nur von kommunalen Investitionen und sonstigen kommunalen Maßnahmen bestimmt, sondern auch von privaten Aktivitäten wie Betriebsansiedlungen, die häufig mit einem zusätzlichen Angebot von Arbeitsplätzen und privaten Dienstleistungen verbunden sind. Die tatsächlichen Nutzer und die potentiellen Erwerber der Grundstücke beurteilen solche Veränderungen danach, welche Vorteile sich daraus für sie ergeben, dass diese neuen Chancen an einem bestimmten Standort innerhalb der Stadt genutzt werden können. Ökonomisch gesehen verursachen die privaten Investoren positive externe Effekte in der Umgebung ihrer Betriebe in der Form zusätzlicher Wahlmöglichkeiten, möglicherweise aber negative externe Effekte in der Form zusätzlicher Verkehrsbelastungen, Lärm- und Staubemissionen usw. Aufgrund der Umweltauflagen überwiegen für die Menschen die zusätzlichen Chancen.

Weil Betriebsansiedlungen vorteilhaft für die Kommunen sind, versuchen diese, günstige Bedingungen für die Standortwahl zu schaffen oder den Betrieben unmittelbar zu helfen, wenn sie in die Kommune kommen, indem leistungsfähige Verkehrsanschlüsse zum Ansiedlungsgelände hergestellt, Kläranlagen und Lärmschutzvorrichtungen gebaut, günstige Finanzierungsmöglichkeiten geboten werden usw. Diese Kosten werden den sich ansiedelnden Betrieben in aller Regel nicht voll angelastet. Die

Unternehmen werden dadurch zumindest teilweise für die positiven Leistungen (positiven externen Effekte) entschädigt, die sie für die Bewohner der Kommune erbringen, ohne dafür unmittelbare Entgelte verlangen zu können.

Bei den Grundstückseigentümern schlagen sich die positiven externen Effekte in höheren Bodenwerten nieder. In welchem Maße der Wert einer bestimmten Fläche in unmittelbarer Nähe oder in größerer Entfernung des neu angesiedelten Betriebes steigt, wird über den Markt entsprechend der Verbesserung der Standortqualität entschieden. Für einige Grundstücke können sich wie erwähnt die künftigen Nutzungsmöglichkeiten durch Beeinträchtigungen verschlechtern und somit ein geringerer Bodenwert ergeben.

Auch in diesem Fall der externen Effekte durch private Aktivitäten wäre es ein großer Vorteil, wenn die Grundsteuer unmittelbar am Bodenwert anknüpfte. Dann würde ein Teil der Vorteile, die bei den Eigentümern anfallen, über die Grundsteuer wieder abgeschöpft. Das erscheint besonders sinnvoll in Kombination positiver externer Effekte, für die eine Kommune bereit ist, Mittel aufzuwenden, um die Betriebe und die positiven Wirkungen zu bekommen. Diese Aufwendungen der Kommune werden durch eine bodenwertbezogene Grundsteuer wenigstens zum Teil von den Eigentümern getragen, denen die Vorteile zufließen, weil die Nutzer der Grundstücke mehr für den Boden zahlen.

Die Kommune agiert bei der Ansiedlungsförderung im Interesse der Bürger, die sich nur schwer organisieren könnten. Die Nutzer bzw. Eigentümer der Grundstücke werden in einem Marktverfahren zur Finanzierung herangezogen, in dem die Nutzer eine Selbsteinschätzung der erwarteten Vorteile über die Preise abgeben. Mit einer bodenwertbezogenen Grundsteuer wird somit eine Verteilung der Kosten nach dem erwarteten Marktwert der Vorteile erreicht. Das wird besonders klar, wenn man daran denkt, dass es bei einem positiven Saldo durchaus einzelne Verlierer geben kann. Für diese Eigentümer würde sich – wie erwünscht – eine Steuerentlastung ergeben. Eine solche saubere Aufteilung von Vorteilen und Nachteilen und eine entsprechende Beteiligung an den Kosten ließe sich in einer Bürgerinitiative oder einem Verein zur Ansiedlung von Betrieben nicht erreichen. Mit dem Umweg über die Steuer kann dagegen der Marktprozess genutzt werden.

Beziehung zwischen Standortqualität und Steueraufkommen

Die Möglichkeiten, mit der Grundsteuer eine Beziehung zwischen kommunalen Leistungen und dem Steueraufkommen herzustellen, wird in den einzelnen Modellen sehr unterschiedlich genutzt. Den Fall der privaten Investitionen kann man vereinfachend auch unter die kommunalen Leistungen subsumieren, indem man die Aktivitäten zur Ansiedlungsförderung betrachtet. Die beiden reinen Formen der steuerlichen Behandlung kommunaler Aktivitäten und ihrer Auswirkungen auf Standort-



qualität sowie auf die Bodenpreise sind der Bayerische Vorschlag (Modell A) und die Bodenwertsteuer (Modell C).

Das Bayerische Modell reagiert überhaupt nicht auf Veränderungen des Bodenwertes, weil nur die Größe der Flächen, aber nicht der Wert der Flächen in die Bemessungsgrundlage der Steuer eingeht, d. h. die Steuer je Quadratmeter Boden wird einheitlich für alle Flächen festgelegt (vgl. die horizontale Linie in Abb. 1).

Genau genommen wird im Bayerischen Modell nicht vollständig auf eine Bewertung verzichtet, weil die Steuer je Quadratmeter nach Zonen, die vermutlich nach Bodenpreisklassen gebildet werden, unterschiedlich festgelegt werden kann. Aber auch dann reagiert die Steuer nicht auf eine Änderung der Bodenpreise. In Abb. 1 würde das bedeuten, dass es nicht nur ei-

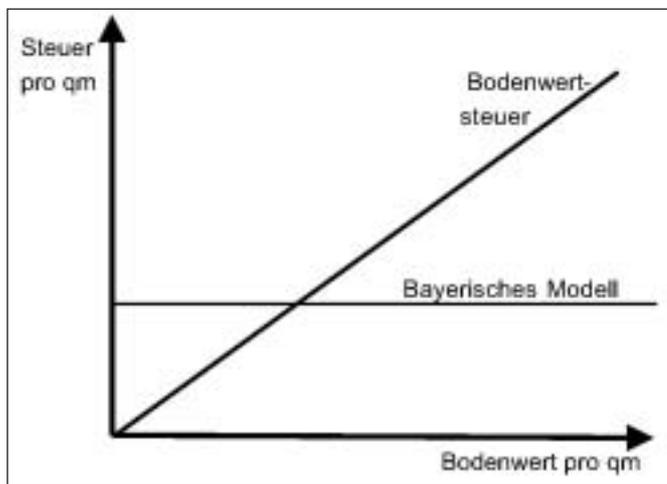


Abb. 1: Grundsteuer in Abhängigkeit vom Bodenwert

ne waagerechte Linie, sondern mehrere gibt. Sowohl die Höhe der Steuer als auch die Differenzierung nach Zonen bleiben nach einer einmal vorgenommenen Abgrenzung unverändert, auch wenn die Kommune zusätzliche Leistungen erbringt. Es besteht nur die Möglichkeit, die Hebesätze und die Zoneneinteilung durch politische Beschlüsse zu ändern, ohne systematische Informationen über veränderte Standortqualitäten und Bodenwerte aufzunehmen.

Bei der Bodenwertsteuer (Modell C) geht dagegen der Bodenwert – genauer der Bodenrichtwert – in die Bemessungsgrundlage ein, und zwar als einzige Bestimmungsgröße. Deshalb reagiert die Grundsteuer in diesem Modell sehr empfindlich auf kommunale Maßnahmen, die den Standort verbessern oder verschlechtern und damit den Bodenwert verändern (vgl. die ansteigende Kurve in Abb. 1). Mit der Bodenwertsteuer wird ein Teil der entsprechenden Wertsteigerung beim Eigentümer abgeschöpft. Die Kosten der Bodennutzung werden dadurch nicht verändert.

Mit diesem Modell wird also die oben beschriebene wünschenswerte Reagibilität der Grundsteuer auf kommunale Maßnahmen erreicht, und zwar im höchstmöglichen Umfang, weil keine anderen Einflussfaktoren in die Bemessungsgrundlage für

die Steuer eingehen. Voraussetzungen dafür sind die laufende Ergänzung und Aktualisierung der Bodenrichtwerte und eine periodische Anpassung der Grundsteuer.

Als eine Mischform kann der difu-Vorschlag (Modell D) angesehen werden. In diesem Modell ist eine Pauschale pro Quadratmeter vorgesehen. Hinzu kommt eine bodenwertabhängige Komponente wie bei der reinen Bodenwertsteuer. Allerdings wird der Steuermessbetrag für die Bodenwertkomponente gegenüber der Bodenwertsteuer halbiert, so dass die Steuer nur noch halb so stark auf Bodenwertänderungen reagiert (vgl. Abb. 2).

In dem difu-Modell wird eine klare Entscheidung vermieden, ob die Grundsteuer sich am Wert der Fläche oder nur nach der Größe der Fläche richten soll. Es ist schwer begründbar, warum die Steuer nicht konsequent am Bodenwert orientiert wird. Wohlgedemerk, im Gegensatz zum Vorschlag der Finanzministerkonferenz der Länder wird keine Gebäudekomponente ein-

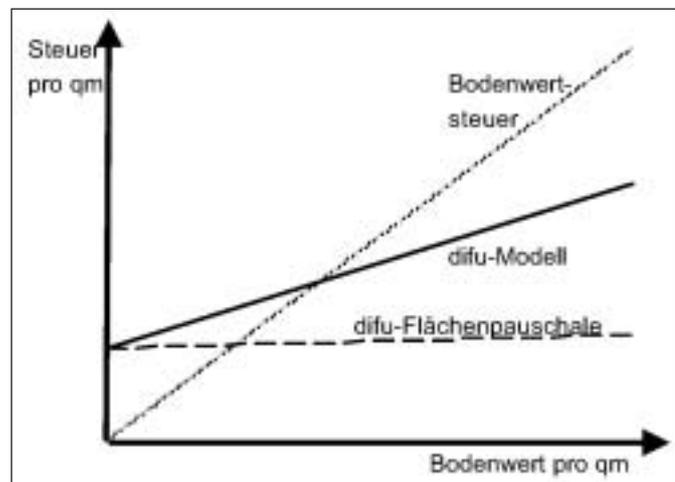


Abb. 2: Bodenwertabhängige Grundsteuer mit Flächenpauschale

bezogen, sondern lediglich die Bemessungsgrundlage für die Steuer auf den Boden in eine wertabhängige und eine wertunabhängige Komponente aufgespalten. Diese Aufteilung erscheint willkürlich: Warum wird die wertunabhängige Komponente nicht mit 80, mit 20 oder mit 0 Prozent berücksichtigt?

Es wäre ein Irrtum zu glauben, man könne auf diese Weise die Bodennutzung in der Innenstadt verbilligen sowie am Stadtrand bzw. in den Außenbezirken verteuern und dadurch die Siedlungsstruktur verändern. Mit der Grundsteuer wird lediglich die dem Eigentümer zufließende Verzinsung seines Kapitals – die so genannte Bodenrente – verändert. Die Kosten für die Nutzer bleiben unverändert. Für die Nutzer ist es belanglos, ob der von ihnen gezahlte Marktpreis ganz oder teilweise an den Eigentümer oder an die Kommune fließt.

Besonders schwer zu begründen ist es, warum für Flächen mit sehr geringem Wert eine pauschale Grundsteuer gezahlt werden soll, die möglicherweise erheblich höher ist, als der aus diesem Grundstück zu erzielende Ertrag. Wenn die Nachfrage und der Bodenpreis gering sind, dann ist das u. a. Ausdruck dafür, dass kein attraktives kommunales Leistungsangebot vorhanden



ist. Hier aber eine überproportionale Belastung einzuführen bedeutet, dass die Eigentümer dieser Grundstücke über die Zahlung der Grundsteuer den Eigentümern im Zentrum die Nutzung öffentlicher Leistungen subventionieren bzw. dass die Bodenrenten für preisgünstige Grundstücke verringert und für teure Grundstücke erhöht werden.

Im difu-Modell wird nämlich nicht wie im Modell A nach Zonen differenziert. Das zwingt dazu, die Flächenpauschale extrem niedrig anzusetzen, weil sie sonst für einen Teil der Eigentümer eine konfiskatorische Wirkung hätte. Dann kann die Pauschale bei den hochwertigen Grundstücken kaum noch eine Entlastung bringen, weil die wertabhängige Komponente nur geringfügig ermäßigt werden kann. Ohne Differenzierung der Pauschale nach Zonen – und damit letztlich doch wieder nach Bodenwerten – bleibt wenig Spielraum für eine nennenswerte Flächenpauschale, und das Modell D muss sich zwangsläufig eng an die reine Bodenwertsteuer anlehnen. Dann wäre auch wieder eine enge Beziehung zwischen kommunalen Aktivitäten und dem

Grundsteueraufkommen hergestellt. Man könnte aber auch unmittelbar auf die Bodenwertsteuer übergehen.

Eine Grundsteuer nach dem Modell B, also nach dem Vorschlag der Länderfinanzminister, ist bezüglich der Reaktion auf kommunale Maßnahmen am ehesten mit dem difu-Modell vergleichbar, weil der Wert des Bodens als ein Element in die Bemessungsgrundlage der Steuer eingeht, allerdings mit einer Differenzierung nach bebauten und nicht bebauten Grundstücken. Diese Differenzierung wird allerdings dadurch wieder weitgehend aufgehoben, dass der geringere Wertansatz für bebaute Grundstücke durch die Pauschale für den Gebäudewert wieder angehoben wird und dass die Bemessungsgrundlage für bebaute Grundstück mindestens mit dem Wert eines unbebauten Grundstücks anzusetzen ist. Je höher die Pauschalen für die Gebäudeflächen festgesetzt werden, desto schwächer wird die wertbezogene Komponente gewichtet, weil immer von einem gleich hohen Steueraufkommen ausgegangen wird.

Tab. 1: Steuerbelastung für unbebaute und unterschiedlich bebaute Grundstücke im Modell B

		0	1	2	3	4
			hoher Gebäudewert EFH	geringer Gebäudewert EFH	hoher Gebäudewert FH	unbebaut
Boden	BRW		300.000	300.000	300.000	300.000
	Abschlag 30 % vom BRW		90.000	90.000	90.000	
	steuerr. Bodenwert		210.000	210.000	210.000	300.000
Gebäude	Verkehrswert Gebäude		1,2 Mio DM	80.000 DM	3 Mio DM	
	Wohn-/ Nutzfläche qm		300	80	600	
	Wert bei > 3 Wohneinheiten (1500 DM/ qm)				900.000	
	Wert bei EFH/ 2-FH (2000 DM/ qm)		600.000	160.000		
	J. Alterswertabschlag					
	5 Jahre alt				45.000	
	10 Jahre alt		60.000			
45 Jahre alt			72.000			
	steuerl. Gebäudewert		540.000	88.000	855.000	
Bemessungsgrundlage	(mindestens 100% BRW)		750.000	300.000	1.065.000	300.000
	Messzahl unbebaut 1 ‰					0,001
	Messzahl bebaut 0,5 ‰		0,0005	0,0005	0,0005	
Steuermessbetrag			375	150	533	300
	Hebesatz unbebaut 500 %					5
	Hebesatz bebaut 300 %		3	3	3	
Zahlbetrag		1.125 DM	450 DM	1.598 DM	1.500 DM	

BRW: Bodenrichtwert

EFH: Einfamilienhaus



Erklärtes Ziel beim Modell B – auch als „Verbundsteuer“ bezeichnet – ist es, die Gebäude als Steuerbemessungsgrundlage zu erhalten, ohne in ein aufwendiges Bewertungsverfahren hineinzugehen. Wie die Beispiele in Tabelle 1 zeigen, bleibt von dieser Idee nicht viel übrig, weil die Abschläge vom Bodenwert für bebaute Grundstücke, die geringere Pauschale für Gebäude mit mehr als 3 Wohnungen sowie die halbe Steuermesszahl im Vergleich zu unbebauten Grundstücken die Ausweitung der Bemessungsgrundlage konterkarieren. Trotz der Berücksichtigung der Gebäudeflächen bleibt die Grundsteuer vielfach unter dem Wert oder zumindest nahe bei dem Wert, der sich für unbebaute Grundstücke ergibt.

Im Gegensatz zu der einheitlichen Flächenpauschale im difu-Modell haben die Pauschalen in diesem Modell eine gewisse steuernde – allokatonsverzerrende – Wirkung, weil sie nach der Art der Nutzung differenziert werden. Darauf soll hier nicht näher eingegangen werden.

Gebäudefläche als Indikator für die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen?

Der Streit um die Einbeziehung von Gebäudeflächen und Gebäudewerten in die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer wird auch darüber geführt, ob zusätzlich zum Boden als Standortfaktor ein Indikator für die tatsächliche Inanspruchnahme kommunaler Leistungen einbezogen werden sollte. Die Wohnnutzfläche wird dafür vielfach als geeigneter Maßstab angesehen, weil dadurch die Wohndichte und die Anzahl der Personen, die von diesem Standort aus kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, einigermaßen zuverlässig abgebildet werden.

Zunächst ist einzuwenden, dass eine Grundsteuer, die sich auch auf Gebäude bezieht, nicht mehr investitionsneutral ist. Je nach der Art der Bemessung wird jede werterhöhende Investition in Gebäude wie bei der geltenden Grundsteuer oder jede Ausweitung der Wohnfläche wie im Vorschlag der Länderministerkonferenz steuerlich „bestraft“. Im Gegensatz dazu ist die Bodenwertsteuer auf der Grundlage von Bodenrichtwerten investitionsneutral.

Die kommunale Infrastruktur und die sonstigen kommunalen Leistungen müssen an der zulässigen Nutzung des Bodens ausgerichtet werden. Die Kommune muss also die Infrastruktur vorhalten, auch wenn sie nicht weiß, ob die baurechtlich zulässige Nutzungsintensität ausgeschöpft wird. Um also Abwasseranlagen, Wasserversorgungssysteme, Nahverkehrseinrichtungen usw. wirtschaftlich betreiben zu können, muss die Kommune die Kapazität an der vollen Nutzung ausrichten und dafür auch die Kosten von den potentiellen Nutzern verlangen können. Soweit dies nicht über Gebühren und Anschlussbeiträge möglich ist, eben auch über die Grundsteuer. Wer diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen und beispielsweise nur die Hälfte der zuläs-

sigen Wohnfläche schaffen will, kann in ein anderes Gebiet ausweichen, in dem eine geringere Dichte vorgesehen ist, oder er muss die vollen Kosten tragen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass die Zusammensetzung und die Qualität der von einem Standort aus erreichbaren kommunalen Leistungen sehr unterschiedlich sein kann. Das kommt nur im Wert des Bodens, nicht aber im Wert des Gebäudes oder im Umfang der Wohnflächen zum Ausdruck.

Die im Modell B vorgesehene altersabhängige Wertminderung des Gebäudes und die entsprechende Ermäßigung der Grundsteuer hat mit der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen in aller Regel nichts zu tun. Es wäre sogar denkbar, dass einkommensschwächere Haushalte in die älteren und preiswerteren Gebäude einziehen, die sich nur einen geringeren Wohnkonsum leisten können und mit einer größeren Personenzahl in die Wohnungen ziehen.

Ein weiteres Problem im Modell B liegt darin, dass eine Modernisierung auf den Neubaustandard zwar keinen Einfluss auf die Bemessungsgrundlage und auf die Höhe der Grundsteuer hat. Wenn aber das gleiche Gebäude abgerissen und ein neues errichtet wird, steigt die Grundsteuer. Eine Veränderung der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen muss damit nicht verbunden sein. Auch die Differenzierung der Wohnflächenpauschale nach der Anzahl der Wohnungen in einem Gebäude ist nicht damit zu begründen, dass die Anlastung der Kosten kommunaler Maßnahmen verbessert würde.

Wenn von unterschiedlichen Wohnflächenpauschalen oder einer anderen Form der Bewertung abgesehen und ein reines Flächenmaß zugrunde gelegt würde und wenn die Personenzahl sehr eng mit der Fläche korrelierte, wäre es eigentlich konsequent, unmittelbar die Anzahl der Bewohner zugrunde zu legen. Diese Komponente der Grundsteuer liefe dann auf eine Kopfsteuer hinaus. Es ist aber sehr zu bezweifeln, dass eine Kopfsteuer die Inanspruchnahme und die Vorteile aus kommunalen Leistungen besser erfasst als eine Bodenwertsteuer, die ja gerade darauf beruht, dass der Umfang und die Qualität der kommunalen Leistungen am Markt bewertet werden und im Bodenwert zum Ausdruck kommen.

Keine Verzerrung der zeitlichen Nutzungsstruktur – die Frage der Mobilisierung

Im geltenden Grundsteuersystem können Steuern gespart werden, indem die Bebauung eines Grundstücks hinausgeschoben wird. Der Steuersparanreiz mag nicht groß sein, er geht aber in die falsche Richtung. Eine an der zulässigen Nutzung ausgerichtete Bodenwertsteuer hat diesen Nachteil nicht, sondern wirkt neutral auf die Nutzungsentscheidungen und damit auf die zeitliche Struktur der Nutzung einer Fläche. Eine solche Steuer ist unabhängig von der tatsächlichen Nutzung.

Die Beispiele in Tabelle 1 veranschaulichen, dass der Zahlbetrag im Modell B durch die eigenen Investitionen beeinflusst wird – der Zahlbetrag variiert zum Teil erheblich, auch wenn der Bodenwert in allen Fällen gleich ist. Die unterschiedliche Verschuldung ergibt sich letztlich nur aufgrund der eigenen Aktivitäten (Bebauung), die nicht im Zusammenhang mit den öffentlichen Leistungen stehen. Die Besteuerung des Grund und Bodens sollte aber keinen Einfluss auf die Entscheidung darüber haben, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Art ein Grundstück genutzt wird. Ob dies gelingt oder nicht, ist abhängig von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage.

Zur Veranschaulichung wird eine Situation unterstellt, in der der Barwert eines Grundstücks zum Zeitpunkt $t = 0$ für zwei verschiedene Verwendungsmöglichkeiten gleich hoch ist. In der Verwendungsmöglichkeit (A) wird das Grundstück sofort genutzt (bebaut), und in jeder Periode werden Nettoerträge von 1.000 DM erzielt. In der Verwendungsmöglichkeit B wird das Grundstück bis zum Zeitpunkt $t = 1$ nicht genutzt, danach werden aber in jeder Periode Nettoerträge von 1.100 DM erzielt (vgl. Abb. 3). Bei einem angenommenen Zinssatz von zehn Prozent ist der Bodenwert beider Projekte am Anfang 10.000 DM (vgl. Abb. 4).

In der Situation ohne Steuer sind also die Projekte A und B zum Zeitpunkt $t = 0$ gleich viel wert, d. h. für das Grundstück kann ein gleich hoher Kaufpreis gezahlt werden.

Wird nun eine Steuer auf die jeweiligen Bodenwerte erhoben, verändert sich die Situation. In Abbildung 5 werden die laufenden Steuerzahlungen von den vorherigen Erträgen abgezogen. Beim Projekt B führt die Steuer in den ersten Perioden zu Verlusten, weil noch keine Erträge anfallen. Da der Wert des Grund-

stücks mit der Annäherung an die hohen Erträge ab dem Zeitpunkt $t = 1$ steigt, nimmt auch der Steuerbetrag (der Verlust) in diesem Zeitraum zu. Für Projekt A ergibt sich eine konstante Steuerlast über den gesamten Zeitraum.

Die abdiskontierten Steuerbeträge des Projektes A sind geringer als die des Projektes B. Der Grund liegt darin, dass der Wert des Grundstücks mit der Nutzung B zur Kompensation der zu Anfang ausfallenden Erträge im Zeitverlauf steigt, so dass auch die Steuerlast im Vergleich zur Nutzungsart A zunimmt. Bei einer höheren Steuerlast für B über die gesamte Laufzeit muss aber der Barwert dieses Projekts zum Zeitpunkt $t = 0$ sinken, weil sich die Erträge nicht ändern. Deshalb ergibt sich im Zeitpunkt $t = 0$ unter Berücksichtigung der Steuer ein höherer Barwert für das Projekt A als bei der alternativen Nutzung B. Projekt A wird eindeutig vorgezogen, obwohl der Barwert der Erträge vor Steuern gleich hoch ist wie der entsprechende Barwert des Projektes B. Wenn die Steuer an den tatsächlichen Erträgen anknüpft, und nicht am Wert des unbebauten Grundstücks, kann es dazu kommen, dass suboptimale Nutzungsformen vorgezogen werden. Die Steuer beeinflusst dann die intertemporale Nutzungsentscheidung.

Diese gesamtwirtschaftlich nachteilige Verzerrung der zeitlichen Nutzungsfolge kann vermieden werden, indem nicht gemäß der tatsächlichen, sondern zu jedem Zeitpunkt gemäß der potentiell ertragreichsten Nutzungsart besteuert wird, wenn also von der unbebauten Fläche ausgegangen wird. Da in diesem Fall die Steuer unabhängig von der Art der Nutzung zu zahlen ist, bleibt der Anreiz bestehen, die bestmögliche Nutzung zu realisieren und es kommen grundsätzlich die Nutzer zum Zuge,

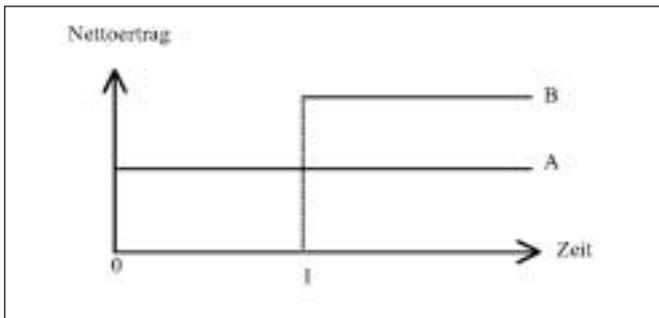


Abb. 3: Nettoerträge für zwei Grundstücksnutzungen

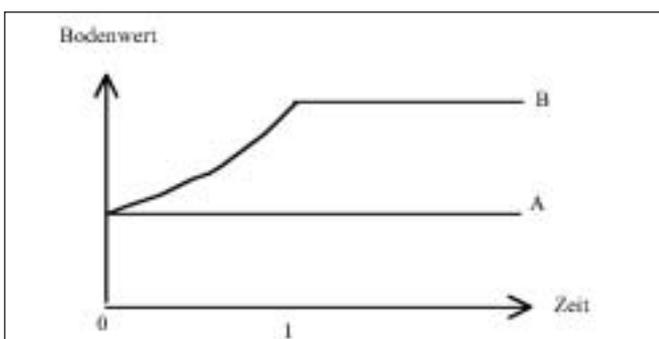


Abb. 4: Wertentwicklung aufgrund der Nettoerträge in Abbildung 3

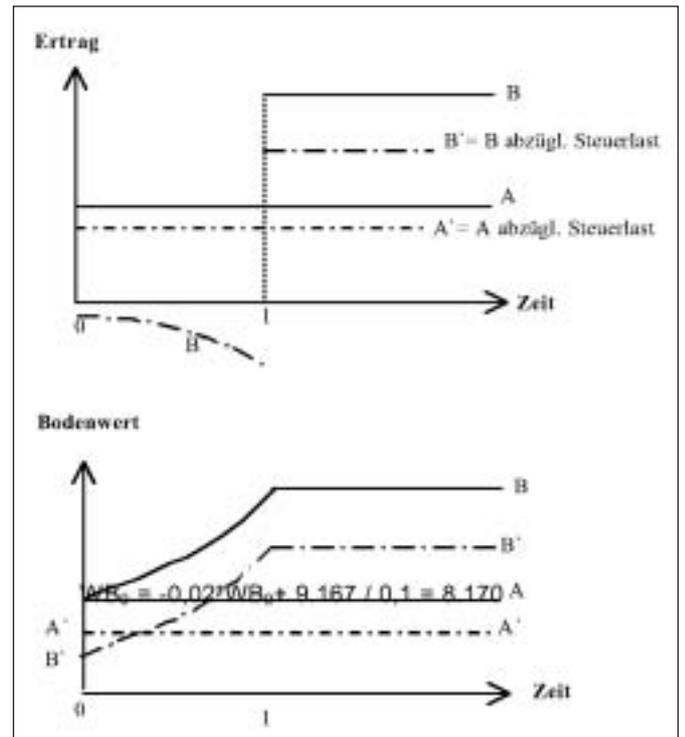


Abb. 5: Ertrags- und Barwertverlauf mit einer Verbundsteuer



die den Standort und die kommunalen Leistungen am besten nutzen können.

Dieses Ergebnis lässt sich am gewählten Zahlenbeispiel ebenfalls rechnerisch darstellen. Dieser formale Nachweis kann von einem eiligen Leser übersprungen werden:

- Verwendungsmöglichkeit (A): Bebauung sofort mit Nettoerträgen in allen künftigen Perioden von $RA = 1.000$ DM
- Verwendungsmöglichkeit (B): Bebauung erst in einer späteren Periode, dann Nettoerträge von $RB = 1.100$ DM
- Zins: $r = 0,1$
- Bodenwertsteuer: $t = 0,02$
- WA: Wert des Bodens bei A – zu Beginn der Nutzung
- WB: Wert des Bodens bei B – zu Beginn der Nutzung
- WBO: Wert des Bodens bei B zum Zeitpunkt $t = 0$

Ohne Erhebung von Steuern gilt:

- (1) $WA = RA / r$
 $WA = 1.000 / 0,1 = 10.000$
- (2) $WB = RB / r$
 $WB = 1.100 / 0,1 = 11.000$
- (3) $WBO = WB / (1+r)$
 $WBO = 11.000 / 1,1 = 10.000$

Ohne Steuern ist der Barwert des Bodens im Zeitpunkt $t = 0$ für die unterschiedlichen Nutzungsarten A und B identisch. Wird nun eine Steuer auf den Bodenwert in der tatsächlichen Verwendung erhoben, so ergibt sich:

- (4) $WA = (RA - tWA) / r$
 $WA = (1.000 - 0,02 \cdot WA) / 0,1 = 8.333$
- (5) $WB = (RB - tWB) / r$
 $WB = (1.100 - 0,02 \cdot WB) / 0,1 = 9.167$
- (6) $WBO = -tWBO + WB / (1+r)$
 $WBO = -0,02 \cdot WBO + 9.167 / 1,1 = 8.170$

Zum Zeitpunkt $t = 0$ ist der Bodenwert in der Verwendung A mit 8.333,- DM größer als der Bodenwert in der Verwendung B mit 8.170,- DM. Die zeitliche Nutzung des Grundstücks wird also durch eine Grundsteuer, die sich auf einen Bodenwert bezieht, welcher die tatsächliche Nutzung berücksichtigt, verzerrt.

Durch eine Bodenwertsteuer, die an der optimalen Nutzung bzw. am Wert des Grundstücks im unbebauten Zustand bemessen wird, ergibt sich für alle Verwendungsarten die gleiche Steuerlast. Die Steuer verändert die Reihung der Nutzungsarten nach dem Barwert der Erträge nicht. Die optimale zeitliche Nutzungsstruktur wird nicht verzerrt, d. h. die Steuer wirkt weder mobilisierend noch wird die Bebauung baureifer Grundstücke wie im bestehenden System tendenziell diskriminiert. Die Steuern werden entsprechend der Wertentwicklung des unbebauten Bodens gezahlt. Die Kommune kommt grundsätzlich un-

mittelbar in den Genuss höherer Einnahmen, wenn sie ihre Leistungen verbessert, vorausgesetzt die Steuer wird anhand aktueller Bodenrichtwerte festgesetzt.

Randbemerkung zur Belastung der Gewerbebetriebe

Im Ergebnisbericht zu dem vom difu durchgeführten Praxistest wird es als unbefriedigend angesehen, dass die steuerliche Belastung von Gewerbegrundstücken bei einer Bodenwertsteuer gegenüber der gegenwärtigen Besteuerung um 46 Prozent verringert würde³. Diese Kritik wird allerdings nicht näher begründet.

Grundsätzlich sollte der Bodenwert für alle Flächentypen zur Grundlage der Besteuerung gemacht werden. Eine höhere Steuer, z. B. über einen höheren Hebesatz für Gewerbegrundstücke, könnte damit begründet werden, dass von den Gewerbebetrieben negative externe Effekte auf die Wohnbevölkerung ausgehen oder dass besonders hohe Kosten entstehen.

Die oben angestellten Überlegungen legen allerdings die gegenteilige Vermutung nahe, nämlich dass die betriebliche Tätigkeit per Saldo Vorteile für die Menschen in der betreffenden Stadt bringt und dass es sich lohnt, aktive Ansiedlungspolitik zu betreiben. Dazu passt keine höhere Besteuerung betrieblich genutzter Grundstücke. Warum sollten Eigentümer betrieblich genutzter Grundstücke geringere Renditen erhalten als andere Eigentümer? Denn nur darum geht es. Die gesamten Kosten für die Nutzung der Grundstücke werden vom Markt bestimmt und von der Steuer nicht verändert.

Außerdem wird durch weitreichende Umweltauflagen sichergestellt, dass keine gravierenden schädlichen Wirkungen von Gewerbebetrieben ausgehen. Schließlich sei an die Gewerbebesteuerung erinnert, bei der auch einmal die besonderen Lasten durch Gewerbebetriebe im Vordergrund gestanden haben mögen. Heute lässt sich kein klarer Unterschied zwischen gewerbesteuerpflichtigen und nicht gewerbesteuerpflichtigen Betrieben mehr ausmachen. Die gleichen Probleme der Grenzziehung würden auch in der Grundsteuer auftreten, wenn man gewerblich genutzte Grundstücke stärker belasten wollte.

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a.D., Lehrstuhlinhaber Wirtschaftspolitisches Seminar, Universität Köln

Astrid Lemmer, Dipl.-Vw'in, wiss. Mitarbeiterin am Wirtschaftspolitischen Seminar, Universität Köln

³ Lehmbrock, Michael, und Coulmas, Diana: Grundsteuerreform im Praxistest, Berlin 2001, S. 111.