



Hartmut Dieterich

Reform der Grundsteuer – zum Stand der Diskussion

Seit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erbschafts- und Vermögenssteuer aus dem Jahre 1995 sind die steuerlichen Einheitswerte des Grundbesitzes auch als Grundlage für die Grundsteuer auf Dauer nicht mehr haltbar.

Der Bund

hat bisher keine Eile gezeigt, etwas zu ändern. Nur das BMVBW, nicht das eigentlich zuständige BMF, hat sich – unter dem Gesichtspunkt der Bodenpolitik – um die Sache gekümmert. Es steht ein grundsätzlicher Umbau eines zwar unvollkommenen und unverständlichen, aber beim Bürger akzeptierten Systems an, ein Umbau, der jeden, der mitentscheidet, treffen wird. Freilich mag es verwundern, dass trotz der äußersten Sparanstrengungen des Bundesfinanzministers von diesem nicht selbst ein Gesetzentwurf angestoßen wird, der die 4.000 bis 5.000 Bediensteten, die die Einheitswerte pflegen, für wichtigere Aufgaben der Finanzverwaltung freistellt.

Die Länder,

besorgt vor allem um die Sicherung des Finanzaufkommens, um gerechte Lastenverteilung, auch um Verwaltungsvereinfachung, halten zäh an der Idee der heute praktizierten verbundenen Grundsteuer, nach der der Boden und das aufstehende Gebäude besteuert werden, fest.

Ein Modell A

(ausformuliert vom Lande Bayern) möchte die Grundsteuer einfach nach vorhandenen Angaben oder leicht zu erfassenden Daten (bzw. dazu festgelegten Steuermesszahlen) erheben: nach der Grundstücksfläche, die für jedes Grundstück vorliegt, und der Gebäudewohn- oder Nutzfläche, die nicht für jedes Gebäude feststeht, wo stattdessen auch die Baumasse oder die Geschossfläche herangezogen werden können soll. Die nötigen Zahlen sind keineswegs vorhanden und schon gar nicht einfach zu ermitteln.

Dazu kommt, dass der gemeindliche Hebesatz für die Steuer eine außerordentliche Rolle spielen würde. Ohne Variationen durch die Hebesätze würde der Boden der ganzen Republik gleich besteuert – in Stuttgart wie auf dem Lande in Mecklenburg-Vorpommern. Verzerrungen wären vorprogrammiert.

Ein Modell B,

favorisiert von der Konferenz der Landesfinanzminister, hält auch an der verbundenen Besteuerung von Boden und Gebäude fest, will allerdings nicht nur die Grundstücksfläche, sondern den Grundstückswert (zum Teil) nach den Bodenrichtwerten und außerdem eine Gebäudewertpauschale nach Wohn- bzw. Nutzfläche unter Berücksichtigung einer Alterswertminderung der Besteuerung zu Grunde legen. Die Bodenrichtwerte stehen zur Verfügung oder können nach Ansicht aller Fachleute durch die Gutachterausschüsse in kurzer Zeit tauglich gemacht werden. Probleme gibt es aber, wie

beim Modell A, bei der Erfassung der Wohn- und Nutzfläche und der Bestimmung der Altersabschreibung (z.B. bei modernisierten Gebäuden). Es trüge auch nicht zur Akzeptanz der Steuer bei, wenn nach jedem Anbau eines kleinen Erkers Steuerbeamte mit einem Zollstock im Schlafzimmer auftauchen würden, um die Wohnfläche zu korrigieren.

Die Gemeinden bzw. die kommunalen Spitzenverbände haben sich für das Modell B ausgesprochen, wenn ihnen neben dem Hebesatzrecht auch ein zoniertes Satzungsrecht zugestanden wird, um die Grundsteuer auch bodenpolitischen Zielen dienstbar machen zu können. Freilich haben die betroffenen (Bau-) Fachämter Bedenken wegen des Verwaltungsaufwands. Dieser wäre dann unnötig, wenn die Grundsteuer nach dem Modell C reformiert würde.

Das Modell C,

die reine Bodenwertsteuer, will mit dem hergebrachten Grundsatz der verbundenen Grundsteuer brechen und nur die Grundstücksfläche und den aktuellen Bodenrichtwert (voll oder zu einem bestimmten Prozentsatz) der Grundsteuer zu Grunde legen. Besteuert würde das Potenzial der Grundstücke, gleichgültig ob das Bauland schon bebaut oder noch ungenutzt ist. Die im Bodenpreis zum Ausdruck kommenden Nutzungsmöglichkeiten und sicheren Erwartungen sollen durch die Besteuerung früher realisiert werden, Nutzungsmöglichkeiten, die nicht nur auf der Planung, sondern auch auf infrastrukturellen Vorleistungen der Kommune beruhen. Das Halten baureifer Grundstücke würde teuer. Eine Dämpfung des Bodenpreinsniveaus schiene erreichbar. Den Gemeinden würde, um baureife Grundstücke mobilisieren zu können, ein zoniertes Hebesatzrecht für solche Grundstücke eingeräumt. Auch für Geschäftsgrundstücke kämen besondere Hebesätze in Frage, um Belastungsverschiebungen in Grenzen zu halten und auszugleichen. Der gesetzgeberische Vollzug wäre einfach. Stringent konstruiert hat das Modell C auch ökonomische Wirkungen, über die kaum gesprochen wird, so dass Investitionen auf Grundstücken nicht mehr besteuert werden und so das Investitionsklima verbessert wird. Im Zeitalter der Globalisierung ist es auch nicht unwichtig, dass Betriebsgrundstücke, anders als eine Hauptniederlassung, nicht schnell in ein anderes Land verlegt werden können.

Modelle im Planspiel geprüft

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat die oben geschilderten Modelle in einem Planspiel geprüft und festgestellt, dass hinsichtlich der Verwaltungspraktikabilität die reine Bodenwertsteuer den anderen Modellen bei weitem überlegen ist. Die Bestimmung der aus einem Gebäude abzuleitenden Komponente der Bemessungsgrundlage wäre, wenn sie denn eingeführt würde, vielleicht ein Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen in der Steuerverwaltung. Die Grundsteuer bliebe teuer zu verwalten.

Die Belastungsänderungen halten sich, nach dem Planspiel bei allen Modellen, allen gegenteiligen Befürchtungen widerspre-

chend in Grenzen. Wie zu erwarten war, werden aber Miethausgrundstücke durch die Modelle B und C, bei letzterem auch ohne besondere Begünstigung durch Sondervorschriften wie im Modell B, entlastet. Entlastet werden durch alle Modelle auch Gewerbegrundstücke wegen der oft erheblichen Investitionen auf nicht allzu teuren Grundstücken. Auch das ist bekannt, deshalb das besondere Hebesatzrecht beim Modell C für Gewerbegebiete.

Die Mobilisierung von Bauland wird von den Planspielern allgemein gering eingeschätzt. Allerdings ergibt sich für unbebaute und geringfügig bebaute Grundstücke doch eine durchaus fühlbare Steuer Mehrbelastung. Auch das ist nicht überraschend, sondern bestätigt frühere Forschungsarbeiten. Alle Modelle sichern das Grundsteueraufkommen.

Ökologische Wirkungen könnte wegen der Flächenkomponente das Modell A haben (wenn auch dort, wo das weniger nötig ist, nämlich auf dem Lande). Auch beim Modell C könnte der steuerliche Druck auf die unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke den Flächenverbrauch einschränken und dort, wo der Bodenpreis die Knappheit des Baubodens besonders deutlich macht, zum sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen anregen.

Was ist zu erwarten?

Es ist nicht zu erwarten, dass noch neue Modelle vorgelegt werden.¹ Schon bei den jetzigen Modellen, insbesondere bei der Bodenwertsteuer, ist auf die Ideen der Bodenreformer von vor 100 Jahren zurückgegangen worden. Aber was wird gewollt? Was glaubt man dem Bürger zumuten zu können? Soll die Grundsteuer wirklich reformiert werden? Während das Modell A nicht einfach zu handhaben sein wird, sind seine bodenmobilisierenden Wirkungen gering, ebenfalls die Belastungsänderungen, die allerdings wegen der Bodenkomponente für manche Miethäuser zu Buche schlagen können. Das wird in der Politik kaum ernsthaft angestrebt werden. Das Modell B stellt sich mehr und mehr als außerordentlich arbeitsaufwendig heraus. Es kann nicht Sinn einer Reform sein, das undurchschaubare System der Einheitsbewertung durch eine ebenso komplizierte Regelung zu ersetzen. Die Beibehaltung der verbundenen Grundsteuer in den Modellen A und B bedeutet nur neuer Wein in alten Schläuchen, oder wie gehabt, nur anders verpackt.

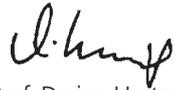
Nur die Einführung der Bodenwertsteuer mit dem Bodenwert als alleinige Bemessungsgrundlage der Grundsteuer wäre eine Reform, die diesen Ausdruck verdient. Sie wäre freilich auch

¹ Die Flächensteuermodelle werden wohl nicht mehr diskutiert, abgesehen von einem Vorschlag des Difu, der, ähnlich wie das Modell C vom Bodenwert ausgehend, zusätzlich eine Flächenkomponente vorsieht. Große Grundstücke mit niedrigem Bodenwert sollen höher als nur nach dem Bodenwert besteuert werden, kleine Grundstücke mit hohen Bodenwerten entsprechend niedriger. Trotz der diesem Modell zugeschriebenen ökologischen Wirkung eines sparsamen Umgangs mit Bodenflächen, ist es nicht sinnvoll, die Steuerlast der Grundstücke auf die Eigentümer billigerer Grundstücke an der Peripherie der Städte oder gar im ländlichen Raum zu verlagern.

nichts Neues. Sie geht auf Henry George zurück. Es gibt Vorbilder in Dänemark, in Australien, in China. Die ökologischen und bodenmobilisierenden Wirkungen einer Bodenwertsteuer mögen zwar, wenn die Steuerbelastung aufkommensneutral konstruiert wird, zunächst nicht groß sein. Aber die Lenkungswirkungen der Steuer könnten von den Gemeinden ganz anders genutzt werden.

Das Modell C wird zwar in Fachkreisen favorisiert, so schon lange vom Deutschen Volksheimstättenwerk, vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Aber werden unsere Politiker auf diese Stimmen hören und sich zu einer echten Reform durchringen können?

Der deutsche Reichstag hat Anfang des letzten Jahrhunderts schon einmal eine Bodenwertsteuer beschlossen. Freilich nicht für Deutschland, sondern für die damalige deutsche Kolonie Kiautschou. Dort hatte freilich keiner der Reichstagsabgeordneten ein Grundstück.



Prof. Dr. jur. Hartmut Dieterich
Institut für Bodenmanagement, Dortmund