

Dezember 2010

Reform der Grundsteuer

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium der Finanzen

Stellungnahme zur Reform der Grundsteuer

A. Anlass und Ziel der Untersuchung

Die Grundsteuer in Deutschland steht seit langem in der Kritik.¹ Insbesondere wird der Bezug auf die „Einheitswerte“ kritisiert, die heute im Wesentlichen nur noch für die Grundsteuer verwendet werden und nach wie vor die Wertverhältnisse vom 1.1.1964 (bzw. vom 1.1.1935 in den neuen Ländern) zugrunde legen. So hat zuletzt der Bundesfinanzhof festgestellt, dass „[...] das weitere Unterbleiben einer allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens [...]“ für Stichtage nach dem 1.1.2007 mit der Verfassung nicht vereinbar ist (Pressemitteilung BFH vom 11.8.2010).

Die Statistik der Kaufwerte für Bauland legt nahe, dass die Verkehrswerte von 1964 bis 2008 jährlich um ca. 7% angestiegen sind. Folglich liegen die Wertansätze von 1964 heute im Durchschnitt bei 1/20 des Verkehrswertes. Der durch die allgemeine Preisentwicklung bedingten Reduktion der effektiven Steuerlast können die Gemeinden zwar durch steigende Hebesätze begegnen. Über den Zeitraum von bald einem halben Jahrhundert allein in den alten Bundesländern sind aber innerhalb der Gemeinden gravierende Differenzen in der tatsächlichen Wertentwicklung zu verzeichnen. So sind neue Straßen gebaut worden, neue Wohnviertel entstanden, Industrieflächen umgewidmet worden, die Infrastruktur wurde vielerorts erheblich geändert und vieles andere mehr. Grundstücke, deren Werte von solchen Entwicklungen positiv beeinflusst worden sind, erfahren durch das Festhalten an den historischen Wertverhältnissen einen Rückgang der effektiven Steuerbelastung, während von diesen Entwicklungen benachteiligte Grundstücke durch die Gegenbewegung bei den Hebesätzen stärker belastet werden. So hat beispielsweise die über Jahrzehnte anhaltende Suburbanisierung zu einer massiven Umschichtung der Steuerbelastung weg von prosperierenden hin zu sich schwächer entwickelnden Gemeinde- und Stadtteilen geführt.

Die Vernachlässigung der unterschiedlichen Wertentwicklung der einzelnen Grundstücke steht im Widerspruch zum Bewertungsgesetz, das regelmäßige Anpassungen ausdrücklich vorsieht. Da sich die Auseinanderentwicklung der Grundstückspreise immer weiter fortsetzt, muss die Politik handeln, wenn die drohende Verfassungswidrigkeit abgewendet und eine Erosion der Akzeptanz der Grundsteuer verhindert werden soll. Allerdings steht auch das komplizierte Bewertungsverfahren in der Kritik. Insbesondere die Ermittlung des Ertragswertes und des Sachwertes von Gebäuden werden wegen des im Verhältnis zum Aufkommen unverhältnismäßigen Aufwandes kritisiert. Insofern wird verschiedentlich auch eine Neukonzeption der Grundsteuer diskutiert. So sind von Seiten der Bundesländer, aber auch von Seiten des Bundes Vorschläge für neue Bewertungsansätze gemacht worden.

Vor diesem Hintergrund bezieht der Beirat zur Reform der Grundsteuer Stellung. Zunächst wird im Folgenden auf die Rechtfertigung einer Grundsteuer eingegangen, und es werden Anforderungen an eine Grundsteuer herausgearbeitet. Anschließend wird die bestehende Grundsteuer beurteilt, bevor schließlich Reformoptionen diskutiert werden. Dabei zielt die Stellungnahme nicht auf die Lösung von Detailfragen, sondern beschränkt sich auf die wesentlichen Eckpunkte, die eine Reform vorrangig berücksichtigen sollte.

¹ Die Grundsteuer ist eine der wesentlichen Gemeindesteuern. Die Einnahmen aus der Grundsteuer machten 2008 13,5% der gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen aus. Hingegen belaufen sich die Gewerbesteuereinnahmen (netto, also nach Abzug der Umlage) auf 44,5% und der Einkommensteueranteil auf 36,7% (Berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2008, Wiesbaden 2010, Tabelle 1.10).

B. Die Grundsteuer als Gemeindesteuer: Rechtfertigung und Konsequenzen

a. Anforderungen an ein kommunales Abgabensinstrument aus allokatonspolitischer Sicht

Es ist keineswegs eine historische Zufälligkeit, dass die Ertragshoheit der Grundsteuer in Deutschland bei den Gemeinden liegt. Ein grundsteuerähnliches Finanzierungsinstrument genügt besser als die meisten anderen Steuern den besonderen ökonomischen Anforderungen an kommunale Finanzierungsinstrumente. Diese Anforderungen lassen sich aus den spezifischen Aufgaben ableiten, welche die kommunale Ebene zu erfüllen hat. Zu den konstitutiven Aufgaben von Gemeinden gehört es, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die sich durch zwei Eigenschaften auszeichnen. Erstens kann grundsätzlich kein Bürger von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Ob dies aus technischen, institutionellen oder politischen Gründen der Fall ist, ist letztlich unerheblich. Zweitens ist die Nutzung weitgehend auf Personen und Betriebe beschränkt, die im Ort oder in der Nachbarschaft ansässig sind. Die räumliche Nähe ist also im Regelfall die Voraussetzung dafür, dass Bürger die bereitgestellten Güter nutzen können. Die öffentliche Ordnung, die öffentliche Verwaltung und die örtliche Infrastruktur sind typische Beispiele für solche lokalen öffentlichen Güter.

Die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter muss finanziert werden. Da ein Nutzungsausschluss nicht möglich ist und folglich eine Gebührenfinanzierung nicht infrage kommt, muss der Gesetzgeber den Gemeinden den Zugriff auf andere Abgabensinstrumente ermöglichen. Diese Instrumente können indessen nicht beliebig gewählt werden. Vielmehr kommen nur solche Instrumente zum Tragen, die im Standortwettbewerb der Gemeinden um Bürger und Unternehmen Bestand haben können und keine allokativen Verzerrungen zur Folge haben. Zwei Wirkungen der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter sind in diesem Zusammenhang besonders zu beachten. Zum einen werden die Grundstückswerte in einer Gemeinde von der Bereitstellung öffentlicher Güter in Abhängigkeit von ihrer Lage unterschiedlich beeinflusst. Zum anderen reagieren potentielle Nutznießer – seien es natürliche Personen oder Unternehmen – bei ihrer Standortsuche auf die örtliche Ausstattung mit lokalen öffentlichen Gütern.

Die erste Wirkung legt nahe, den Gemeinden ein Abgabensinstrument an die Hand zu geben, dessen Bemessungsgrundlage Wertänderungen bei Grund und Boden möglichst gut widerspiegelt. Nur so werden Interessenkonflikte bei der kommunalen Entscheidungsfindung entschärft. Ein Problem bei vielen lokalen Infrastrukturinvestitionen liegt darin, dass Grundstücke eine unterschiedliche Aufwertung erfahren können. Daher darf die Finanzierung nicht völlig losgelöst von der Bodenwertentwicklung erfolgen, wenn die unvermeidbaren Interessengegensätze der Grundstückseigentümer nicht noch verschärft werden sollen. Gemeinden müssen also über ein Abgabensinstrument verfügen, dessen Bemessungsgrundlage eine Bodenwertkomponente einschließt.

Die zweite Wirkung legt nahe, den Gemeinden ein Abgabensinstrument an die Hand zu geben, das es ihnen erlaubt, die zusätzlichen direkten und vor allem indirekten Kosten anzulasten, die ein Haushalt oder ein Betrieb als Folge der Ansiedlung für eine Gemeinde verursacht. Dass diese sogenannten Grenballungskosten nicht unbedeutend sind, wird von einer breiten empirischen Literatur bestätigt. Dem mit der Ansiedlung steigenden Finanzierungsbedarf muss ein geeignetes Abgabensinstrument Rechnung tragen. Da man nicht davon ausgehen kann, dass Wohnbevölkerung und Betriebe gleiche Kosten verursachen, ist grundsätzlich auch ein entsprechend differenzierendes Abgabensinstrument wünschenswert.

Bezogen auf die Wohnbevölkerung gilt die Kopfsteuer („poll tax“) als das in theoretischer Hinsicht am besten geeignete Instrument zur Anlastung von Grenballungskosten. Hierbei wird unterstellt, dass jeder einzelne Bürger kraft seiner Existenz und unabhängig von seinem Einkommen seiner Wohnortgemeinde Kosten verursacht. Wird die Kopfsteuer aus verteilungspolitischen Gründen abgelehnt und eine zweitbeste Abgabe gesucht, ist darauf zu achten, dass die Bewohner als die Verursacher der Kosten und nicht etwa die Grundstückseigentümer oder gar nicht-ansässige Steuerzahler belastet werden. Die gesuchte Abgabe sollte also, wenn sie bei den Grundstückseigentümern erhoben wird, auf die Bewohner überwälzbar sein. Von daher

scheidet eine reine Bodenwertsteuer aus, da sie bei längerfristiger Betrachtung nicht überwälzbar ist. Stattdessen bietet sich eine ergänzende Besteuerung der Wohngebäude an. Die Anlastung der von Betrieben verursachten Grenzbalkungskosten kann parallel dazu im Rahmen der Besteuerung von Betriebsgrundstücken erfolgen.

Die Bemessungsgrundlage eines zur Finanzierung von Gemeinden geeigneten Abgabensystems muss also zwei Komponenten enthalten:

- >eine Wertkomponente, die Bodenwertänderungen möglichst gut widerspiegelt, und
- >eine weitere Komponente, welche die Nutzung des Grundstücks durch Wohn- und Betriebsgebäude erfasst und so eine Anlastung der Grenzbalkungskosten bei Wohnbevölkerung und Betrieben erlaubt.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass kommunale Leistungen in den einzelnen Gemeinden in gleichem Umfang bereitgestellt werden und sich in gleichem Umfang auf die Grundstückswerte auswirken. Auch sind die Grenzbalkungskosten je nach Umfang des Angebots öffentlicher Leistungen und Größe der Gemeinden unterschiedlich hoch. Um bei der Finanzierung die notwendige Flexibilität zu sichern und auch um die Eigenverantwortung der Gemeinden zu stärken, muss das kommunale Abgabensystem folglich mit dem Recht der lokalen Hebesatzwahl ausgestattet sein. Mit anderen Worten, die Gemeinden müssen die Abgabenhöhe selbst bestimmen können.

b. Anforderungen an die Bemessungsgrundlage

Bei zwei unterschiedlichen Abgabekomponenten stellt sich die Frage nach deren Gewichtung. Grundsätzlich könnte man in Erwägung ziehen, den Gemeinden das Recht einzuräumen, die beiden Komponenten mit unterschiedlichen Hebesätzen zu belasten. Es gibt aber gute Gründe dafür, dieses Recht nicht zu gewähren. Eine Differenzierung nach objektiven, allokativen Kriterien würde die Steuererhebung vor unlösbare Probleme stellen. Zudem ist es notwendig, politischen Missbrauch zu unterbinden. Ein solcher droht beispielsweise, wenn in einer Gemeinde die Gruppe der Mieter eine politische Mehrheit erlangt. Die Mieter könnten versucht sein, die Besteuerung der Bodenwertkomponente im Übermaß anzuspannen. Eine solche Politik liefe faktisch auf eine verfassungswidrige Belastung der Grundstückseigentümer hinaus. Da Abgaben auf den Bodenwert langfristig nicht überwälzbar sind, wären die Grundstückseigentümer einer solchen Politik relativ schutzlos ausgesetzt. Eine übermäßige Anspannung der anderen Abgabekomponente ist weit weniger wahrscheinlich. Eine Gemeinde kann es sich im Standortwettbewerb auf Dauer nicht leisten, den Bewohnern Kosten anzulasten, denen nicht entsprechende Vorteile gegenüberstehen. Die Gemeinde wäre von Abwanderung bedroht und würde sich im Ergebnis selbst schaden.

Die Maßgabe, dass die Belastung der beiden Abgabekomponenten – Bodenwert und Gebäude – nicht unabhängig voneinander festgelegt werden sollte, hat weitreichende Auswirkungen auf die Anforderungen, die an die konkrete Ausgestaltung einer möglichen Bemessungsgrundlage zu stellen sind. Reine Flächensteuern kommen nicht in Betracht, und zwar weder als Alleinsteuer noch als Teilkomponente einer Abgabe. Dies gilt schon deswegen, weil einer Flächensteuer der Bezug zum Bodenwert fehlen würde. Sie ist aber auch als ergänzende Komponente neben einer Wertkomponente ungeeignet, weil sich ihr Gewicht mit der Zeit verringert, wenn der Finanzierungsbedarf einer Gemeinde nicht zuletzt inflationsbedingt steigt. Von daher ist zu fordern, dass sich die Bemessungsgrundlagen beider Komponenten im Zeitablauf gleichmäßig entwickeln. Dies wird erreicht durch die Besteuerung des Grundstückswertes als Summe von Boden- und Gebäudewert.

So ausgestaltet fördert die Existenz der Grundsteuer die kommunale Finanzautonomie, weil sich Mehrausgaben in einer höheren Steuerbelastung niederschlagen. Insbesondere ist von gegebener Merkmlichkeit auszugehen, die z. B. bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht vorhanden ist, zumindest solange kein kommunales Hebesatzrecht existiert. Auch liegt Beweglichkeit vor, da der örtliche Hebesatz variieren kann. Nicht zuletzt unterstützt die Einbeziehung sowohl von Wohn- als auch von Betriebsgrundstücken den Interessenausgleich, da nicht einseitig nur Wohnen oder Unternehmertätigkeit besteuert werden.²

² Siehe hierzu: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 33-37.

c. Zur Frage der Wertermittlung

Die Ermittlung des Grundstückswerts ist immer dann vergleichsweise einfach, wenn Miete oder Pacht gezahlt wird. Eine reformierte Grundsteuer sollte daher am Miet- oder Pachtwert anknüpfen. Eine politische Entscheidung, den Mietwert nicht zu berücksichtigen, ließe sich gerade unter dem Gesichtspunkt der Steuererhebung und -verwaltung nicht nachvollziehen. Die eindeutigen Vorteile des Mietwertes liegen darin, dass er in der Regel geschlossenen Verträgen entnommen werden kann und den Verkehrswert als Summe von Boden- und Nutzwert widerspiegelt. Die Nachteile bestehen darin, dass nicht alle Grundstücke vermietet sind und dass Mieten nicht immer zeitnah der Marktentwicklung angepasst werden. Ferner muss auch die Gefahr des Missbrauchs bei der Gestaltung von Mietverträgen gesehen werden. Solche Nachteile sind nicht zu leugnen, sie dürfen aber auch nicht überbewertet werden.

Den Einwand, dass Mieten nicht immer zeitnah der Marktentwicklung angepasst werden, wird man übergehen dürfen. Im Normalfall liegt es nicht im Interesse eines Grundstückseigentümers, auf durchsetzbare Mieterhöhungen zu verzichten. Sofern ein politisch motivierter Mieterschutz Mieterhöhungen erschwert, kann dies erst recht nicht als Argument gegen die Besteuerung des Mietwertes vorgebracht werden. Auch die Gefahr des Gestaltungsmissbrauchs ist kein stichhaltiger Einwand gegen eine Anknüpfung an den Mietwert. So knüpft auch die Lohnbesteuerung in durchaus vergleichbarer Weise an private Verträge an. Um Gestaltungsmöglichkeiten bei der Grundsteuer zu beschränken, könnte allerdings mit ortsüblichen Vergleichsmieten gearbeitet werden, wie sie beispielsweise in Mietspiegeln ermittelt werden.

Als gewichtiger Einwand bleibt der Hinweis, dass nicht alle Grundstücke vermietet oder verpachtet werden. Für solche Fälle muss daher eine überzeugende Lösung gefunden werden. So könnte man beispielsweise das Mietäquivalent auch des selbstgenutzten Wohneigentums gemäß den ortsüblichen Vergleichsmieten berechnen. Nur wenn keine Vergleichsmieten ermittelt werden können, müssen Mietwerte anders approximiert werden. Da Mietwerte Verkehrswerte darstellen, muss man mit Rücksicht auf das Gleichheitspostulat auf jeden Fall auch wertorientierte Annäherungen vornehmen. Für den Bodenanteil ist dies vergleichsweise einfach, denn hier kann man auf Bodenrichtwerte zurückgreifen. Hinsichtlich der Gebäudesubstanz würde man idealerweise auf Wiederbeschaffungszeitwerte abstellen. Da diese eine aufwändige Ermittlung erfordern, muss man sich möglicherweise mit Kostengrößen zufrieden geben. Zumindest sollten aber Bodenrichtwerte und Wiederbeschaffungszeitwerte diejenigen Werte sein, auf deren Annäherung die Ermittlungsmethode letztlich ausgerichtet ist.

Bei der Festlegung des Verfahrens zur Wertermittlung ist gerade mit Blick auf das selbstgenutzte Wohneigentum auf die Höhe der Erhebungskosten zu achten. Es muss abgewogen werden, ob die größere Genauigkeit eines Wertansatzes die damit verbundenen höheren Erhebungskosten im Massenverfahren rechtfertigt. Dementsprechend sind auch Steuervereinfachung und Kostengünstigkeit Kriterien, denen sich alle der später aufgeführten Reformvorschläge verschrieben haben.

C. Die derzeitige Grundsteuer aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Das **Steuerobjekt** der Grundsteuer ist der Wert des Bodens und mit dem Bezug auf die Gebäude auch die Nutzung. Die Besteuerung knüpft also an der möglichen oder tatsächlichen produktiven Nutzung eines Grundstücks an. Das kann verstanden werden als Versuch, eine reine Bodenwertsteuer um ein Instrument zur Anlastung der Ballungskosten zu ergänzen. Insofern entspricht die derzeitige Grundsteuer vom Ansatz her durchaus den oben skizzierten allokatiospolitischen Anforderungen.

Steuersubjekt ist der Grundstückseigentümer. Jedoch darf der Eigentümer die Grundsteuer als Betriebskosten dem Mieter in Rechnung stellen. Dies erscheint für die Funktion einer einwohnerbezogenen Steuer sinnvoll - allerdings in erster Linie im Hinblick auf die Bestandsmieter. Langfristig entscheidet dagegen nicht die gesetzliche Betriebskostenregelung, ob der Eigentümer oder der Mieter die Grundsteuer effektiv trägt, sondern allein der Markt. Zu erwarten ist, dass der Grundstückseigentümer langfristig denjenigen Teil der Grundsteuer trägt, der sich auf den Bodenwert bezieht. Den Rest teilen sich Grundstückseigentümer und Mieter,

und zwar in einem Verhältnis, das durch die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt bestimmt wird.

Die **Steuerbemessungsgrundlage** in Gestalt der veralteten Einheitswerte ist der Hauptkritikpunkt. Auf Grund der Festschreibung historischer Wertverhältnisse ist der Bezug zu den Verkehrswerten weitgehend ausgeschaltet, obschon im Bewertungsgesetz vorgesehen ist, die Wertansätze alle sechs Jahre neu festzustellen (§21 (I) 1 BewG). Diese sind indessen nicht regelmäßig aktualisiert worden, da die Neuberechnung der Einheitswerte in ihrer jetzigen Form unverhältnismäßig teuer wäre. Außerdem gelten zahlreiche Befreiungen, so für öffentliche, gemeinnützige und kirchliche Einrichtungen, die vom Grundsatz her einer gesonderten Rechtfertigung bedürfen, nicht zuletzt da sie an den Schnittstellen zu vergleichbarer privater Tätigkeit regelmäßig Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen. Alle diese Umstände führen zu so großer Ungleichbehandlung, dass Verfassungswidrigkeit droht.³

Der **Steuersatz**, der sich aus Steuermesszahl und Hebesatz zusammensetzt, wird letzten Endes von der Gemeinde bestimmt, wobei auf land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen ein separater Hebesatz angewendet wird. Weitere Differenzierungen sind nicht vorgesehen. Im Falle von gemeindeübergreifenden Grundstücken erfolgt eine Zerlegung.

Erhebungsverfahren und Kosten der Bewertung sind sowohl im Rahmen des den Einheitswerten zu Grunde liegenden Ertragswert- als auch des Sachwertverfahrens sehr aufwändig und stehen in keinem Verhältnis zum Aufkommen. Grundlage des Ertragswertverfahrens sind die Mieterträge (die „Jahresrohmiete“). Der Ertragswert ergibt sich, wenn die Jahresrohmiete mit einem im Bewertungsgesetz festgelegten Vervielfältiger gewichtet wird. Kritiker dieses Verfahrens wenden sich nicht gegen den Bezug auf Mieterträge, sondern gegen die Verwendung von veralteten, völlig unrealistischen Mietansätzen, was im Ergebnis zu der bekannten Fehlbewertung führt. Da aber die Kosten für eine erneute Hauptfeststellung nach dem bisherigen Schema und ihre Wiederholung im Abstand von wenigen Jahren prohibitiv hoch sind, ist nunmehr ein alternativer Bewertungsansatz erforderlich, der zeitnah aktualisiert werden kann.

D. Wege zur Reform

I. Eine Vielzahl von Vorschlägen

Die derzeitige Reformdiskussion stützt sich auf zahlreiche sehr unterschiedliche Einzelvorschläge. Deshalb ist es erforderlich, die vorliegenden Optionen unter den erörterten Kriterien für eine gute Grundsteuer vergleichend zu beurteilen. Aus den wichtigsten Vorschlägen lassen sich fünf Gruppen bilden, die sich nach dem Maß der Berücksichtigung von Wertelementen unterscheiden.

>In einer ersten Kategorie von Reformvorschlägen werden **Boden- und Gebäudewerte** herangezogen. Dem Bodenwert werden im Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung – wie auch in anderen Vorschlägen – Bodenrichtwerte zugrundegelegt, und für die Bewertung der Gebäude sollen „vereinfachte Ertragswerte herangezogen werden“.⁴ Der neuere Vorschlag des Landes Bremen sieht vor, anhand der Analysen von Verkaufsfällen Vergleichswerte und wertbestimmende Faktoren zu quantifizieren.⁵

Auch das „Universalmodell“, das den Verkehrswert der Grundstücke in Anlehnung an die Bewertung für die Erbschaft- und Schenkungsteuer vorsieht, gehört in diese Gruppe.⁶

>Der Vorschlag, den **Mietwert** als Summe von Boden- und Gebäudewert zur Zielgröße der grundsteuerlichen Bemessungsgrundlage zu machen, findet sich bereits in einem älteren Gutachten des Wissenschaftlichen

³ Die beklagte Ungleichheit betrifft hier allein die Bewertungsunterschiede bei sonst gleichen Grundstücken. Außer acht bleiben die Bewertungsunterschiede zu anderen Vermögensarten, die beim Verfassungsgerichtsurteil zur Vermögen- und Erbschaftsteuer im Vordergrund standen.

⁴ Bertelsmann Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen, Gütersloh 2003.

⁵ Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Finanzen, Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie.- Bericht der Arbeitsgruppe, Bremen 2010.

⁶ Download 18.12.2010 aus: http://www.hausgrund-rheinland.de/site/news/2010/2010-10-18_grundsteuerreform.php

Beirats.⁷ Zwar ging es damals vorrangig um den Vorschlag zur Einführung der Wertschöpfungssteuer. Dennoch bietet die Mietwertbesteuerung gerade für die Wertermittlung wichtige Vorteile, wie oben ausgeführt wurde.

>Am häufigsten wurden Vorschläge gemacht, bei denen der Boden zwar mit dem **Bodenwert, aber Gebäude nur über Mengenindikatoren** in die Bemessungsgrundlage eingehen. So ging schon der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums von 2000 vor.⁸ Ähnlich argumentiert der Ländervorschlag von 2004 (auch übernommen in Stiftung Marktwirtschaft und Kommission Steuergesetzbuch),⁹ und ein daran anknüpfender neuer Vorschlag des Landes Thüringen.¹⁰

>Eine reine **Bodenwertsteuer** sieht die Besteuerung nur des Bodens vor, diese aber mit einer Wertkomponente (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2003¹¹). Basis sind wiederum die Bodenrichtwerte.

>Durch einen neuen Ländervorschlag hat die Variante **Boden und Gebäude ohne Wertkomponente** (reine Flächensteuer) neues Gewicht erhalten (Bayern 2000¹², Hessen 2002¹³, Bayern/Baden-Württemberg/Hessen 2010¹⁴). Danach soll die Grundstücksfläche, gleich ob bebaut oder unbebaut, mit 2 Cent je qm in die Bemessungsgrundlage eingehen. Für alle Gebäude, gewerbliche wie zu Wohnzwecken genutzte, wird eine Gebäudefläche unter Berücksichtigung der Geschosshöhe errechnet und mit unterschiedlichen Euro-Beträgen versehen.

II. Fazit

Nach Auffassung des Beirats ist die Grundsteuer zwar reformbedürftig, aber unbedingt zu erhalten. Für die notwendige Reform wird die Berücksichtigung zweier Aspekte besonders empfohlen:

>Die reformierte Bemessungsgrundlage sollte sich am Mietwert orientieren.

>Eine reine Flächensteuer ist keine geeignete Alternative zu einer wertorientierten Grundsteuer.

Diese Beiratsempfehlungen zielen auf den Erhalt der Grundsteuer, eine zweckmäßige Reform der Bemessungsgrundlage und des Besteuerungsverfahrens und nicht auf eine Erhöhung des Grundsteueraufkommens. Vielmehr sollte die Reform aufkommensneutral in dem Sinne gestaltet werden, dass die neue Bemessungsgrundlage bei gleichem durchschnittlichem Hebesatz wie bisher das ungefähr gleiche durchschnittliche Aufkommen bewirkt. Das lässt sich durch die Anpassung der weiterhin bundesweit festgesetzten Steuermesszahl erreichen. Hingegen soll und kann die Frage nach dem Gewicht dieser Steuer in der Finanzierung der Gemeindehaushalte auf der kommunalen Ebene beantwortet werden.

Der Beirat fordert die Abschaffung des bisherigen Einheitswertverfahrens, aber zugleich die Beibehaltung einer Besteuerung von Grundstückswerten als Summe von Boden- und Gebäudewerten. Dazu dient die Orientierung am Mietwert und, soweit dieser Wert nicht bestimmt werden kann, an einem Hilfwert, dessen Ermittlung auf die Annäherung an den erzielbaren Mietwert ausgerichtet ist. Dabei ist insbesondere auf eine für den Fiskus und den Steuerzahler kostengünstige Lösung abzustellen.

Das Hebesatzrecht muss uneingeschränkt erhalten bleiben, damit die Grundsteuer ein starkes Element der gemeindlichen Finanzautonomie bleibt. Eine Reform der Grundsteuer bietet darüberhinaus die Chance, die pauschale Befreiung öffentlicher Einrichtungen sowie gemeinnütziger und kirchlicher Träger von der

⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 98-109.

⁸ Bundesministerium der Finanzen, Referat IV C7, Stand 15. Mai 2000, abgedruckt in: Lehmbruck, M., und Coulmas, D., Grundsteuerreform im Praxistest, DIFU-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33, 2001, S. 198-217.

⁹ Reform der Grundsteuer, Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzminister der Länder, o.O. Januar 2004.

¹⁰ Download 18.12.2010, a.a.O.

¹¹ Abgedruckt in Lehmbruck/Coulmas, a.a.O., S. 220-223.

¹² Abgedruckt in Lehmbruck/Coulmas, a.a.O., S. 186-196.

¹³ Hessisches Ministerium der Finanzen, Vorschlag zur Neuordnung der Gemeindesteuern, Wiesbaden 2002.

¹⁴ Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, o. O. August 2010.

subjektiven Grundsteuerpflicht aufzugeben.¹⁵ Außerdem ist die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe in einer Reform gesondert zu behandeln.

Grundsätzlich ist es steuerpolitisch geboten, die steuerlichen Wertansätze der Grundstücke den tatsächlichen Wertverhältnissen anzupassen. Jede Änderung von Wertansätzen trifft jedoch zunächst und unmittelbar die Alteigentümer. Zwar gilt das auch für jede Hebesatzänderung; dennoch kann es sinnvoll sein, bei einer umfassenderen Reform einen Anpassungsprozess vorzusehen, in dem die Änderungen der Bemessungsgrundlage nur schrittweise greifen.

¹⁵ Zur abgabenrechtlichen Behandlung vgl. auch: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 80, Berlin 2006.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Clemens Fuest (Vorsitzender)	Oxford/UK
Prof. Dr. Kai A. Konrad (Stellv. Vorsitzender)	München
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Thiess Büttner	Nürnberg/Erlangen
Prof. Dr. Werner Ehrlicher	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Dr. Heinz Grosseckttler	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Dieter Pohmer	Tübingen
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Marcel Thum	Dresden
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Bonn
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn