

Berlin

EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Telefon 030/726 10 26 0
Fax 030 /726 10 26 10
Berlin@GGSC.de
www.ggsc.de

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Rainer Kühne
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Franziska Hansmann
Dr. Jochen Fischer
Katja Gnittke
Dr. Frank Wenzel
Dr. Nicole Pippke
Dr. Natalie Michels
Dr. Maren Wittzack
Dr. Stefan Rude
Kathleen Heilfort
Dr. Cornelia Nicklas
Dr. Rebecca Prella
Dr. Antje Kanngießer
Dr. Leonie Fichtner
Dr. Gerrit Aschmann

Potsdam

Uwe Graupeter

Berlin, 25.08.2004

**Möglichkeiten der Baulandmobilisierung
durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer**

**Forschungsvorhaben im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**

Aktualisierte Fassung des Endberichts vom März 2000

Bearbeiter:

Rechtsanwalt Dr. Klaus-Martin Groth

Rechtsanwalt Dr. Peter v. Feldmann (Vors. Richter am OVG a.D)

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Charlotte Streck

August 2004

Bankverbindung

Berliner Sparkasse (BLZ 100 500 00) Konto 790 010 542
Weberbank (BLZ 101 201 00) Konto 501 030 01

Steuernummer

13/301/60352

Büro Potsdam

Am Bassin 7, 14467 Potsdam
Telefon 0331 / 29 85 13-0
Fax 0331 / 29 85 13-33
Potsdam@GGSC.de

Vorwort

Wir haben im März 2000 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unser Gutachten zu den „Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer“ vorgelegt. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 2001 das Ergebnis eines, ebenfalls im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchgeführten Planspiels „Grundsteuerreform im Praxistest“ veröffentlicht. Gegenstand des Planspiels waren neben unseren Vorschlägen einer reinen Bodenwertsteuer („Modell C“) die von der Arbeitsgruppe „Grundsteuer AV“) der Finanzministerkonferenz erarbeiteten Modelle einer reinen Flächensteuer („Modell A“) und einer kombinierten Steuer aufgrund von Gebäude- und Bodenwerten („Modell B“) sowie die Modifizierung unseres Modells durch das Deutsche Institut für Urbanistik mit der Einführung einer zusätzlichen Flächenkomponente zur Bodenbewertung („Modell D“).

Trotz zahlreicher Stellungnahmen von Institutionen und Verbänden und einer lebhaften Fachdiskussion kam es jedoch seinerzeit nicht zu einer Gesetzesinitiative. Neuerdings wird jedoch wieder im Zuge der gesamten Gemeindesteuerreform über die zukünftige Bedeutung der Grundsteuer diskutiert. So haben die Finanzminister der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz im Januar 2004 einen Bericht zur „Reform der Grundsteuer“ vorgelegt, mit dem sie den Wegfall der Grundsteuer A, ihren Ersatz durch eine Grundsteuer B für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen sowie als neue Bemessungsgrundlage für die bisherige Grundsteuer B den Bodenwert und einen pauschalierten Gebäudewert vorschlagen. Beide Länder streben an, auf der Grundlage dieses Berichts einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag in den Bundesrat einzubringen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat im März 2004 ein Fachgespräch zur Reform der Grundsteuer unter Beteiligung zahlreicher Experten durchgeführt. Das Umweltbundesamt hat am 19.08.2004 unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung des Landschaftsverbrauchs neue gesetzliche Regulierungen und darunter auch eine Reform der Grundsteuer gefördert.

Wir nehmen die Wiederbelebung der Diskussion um die Reform der Grundsteuer zum Anlass, mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unser Gutachten in einer aktualisierten Fassung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Difu-Planspiels und der bayrisch-rheinland-pfälzischen Finanzminister-Initiative der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Wir gehen dabei davon aus, dass unsere

Arbeit nach wie vor die umfassendste wissenschaftliche Darstellung der Bodenwertsteuerproblematik ist.

Die Arbeit steht auf unserer Homepage www.ggsc.de im Bereich „Service“, dort unter „Gutachten“, zur Lektüre zur Verfügung. Wir freuen uns über jeden Diskussionsbeitrag hierzu. Bitte richten Sie diesen an unsere E-mail-Adresse Berlin@GGSC.de z. Hd. Dr. Peter von Feldmann.

Rechtsanwalt
Dr. Groth

Rechtsanwalt
Dr. v. Feldmann

August 2004

Kurzfassung

Mit der vorliegenden rechtswissenschaftlichen Forschungsarbeit wird untersucht, ob und auf welche Weise durch eine Reform des Grundsteuerrechts neben der Ersetzung der überholten Einheitsbewertung als Bemessungsgrundlage sowie der Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens zugleich städtebauliche Ziele und eine nachhaltige Bodennutzung erreicht werden können.

Im ersten Teil werden die wichtigsten Vorschläge dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen, die sich bisher mit der Abschöpfung bzw. Besteuerung von Bodenwertzuwachsen befasst haben, nämlich der Planungswertausgleich, die Bodenwertzuwachssteuer und die Baulandsteuer für unbebaute Grundstücke. Diese Instrumente werden als ungeeignet zur Lösung bodenpolitischer Probleme angesehen.

Im zweiten Teil werden die verschiedenen Modelle zur Reform der Grundsteuer vorgestellt, nach bodenpolitischen, fiskalischen und ökologischen Gesichtspunkten bewertet und dabei auch mit ausländischen Grundsteuermodellen verglichen. Im Einzelnen handelt es sich um die Modelle der reinen Bodenwertsteuer, der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer, der Flächennutzungssteuer sowie der kombinierten Boden- und Gebäudewertsteuer. Soweit diese Modelle allein oder in Kombination mit anderen Parametern auf den Bodenwert als Bemessungsgrundlage abstellen, wird dargelegt, dass die Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse eine geeignete Grundlage für die steuerliche Feststellung des Bodenwertes sind. Daher wird neben den erforderlichen Änderungen des Grundsteuergesetzes nur eine Änderung des Bewertungsgesetzes in Anlehnung an die geltenden Vorschriften zur Erbschaft- und Schenkungsteuer für erforderlich gehalten.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Verfolgung nicht unmittelbar steuerlicher Zwecke durch das Modell der bodenwertorientierten Grundsteuer, nämlich der Baulandmobilisierung und der Nachhaltigkeit der Bodennutzung, wird belegt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts derartige Lenkungsziele verfassungsrechtlich unbedenklich sind. Es wird insbesondere darauf hingewiesen, dass das sogenannte Äquivalenzprinzip kein verfassungsrechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit neuer Grundsteuermodelle ist.

Beim Vergleich der verschiedenen Grundsteuerreformmodelle im dritten Teil ergibt sich, dass nur die bodenwertorientierte Grundsteuer allen Reformzielen zugleich gerecht wird: Sie allein ist in der Lage, steuerrechtlich eine bodenpolitische Lenkungsfunction wahrzunehmen und auf die nachhaltige Nutzung der Ressource Boden hinzuwirken. Durch die Verwendung des Bodenwertes als alleiniger Bemessungsgrundlage und durch die Übernahme der Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse zur Feststellung dieses Wertes, wird das Ziel der Vereinfachung der Besteuerung in hohem Maße erfüllt.

Für die Bodenwertsteuer gilt bei gleichbleibendem Gesamtsteueraufkommen innerhalb der Gemeinde idealtypisch, dass die Steuerbelastung der Grundstückseigentümer im Verhältnis zur bisherigen Grundstückssteuer fällt, je ertragreicher das Grundstück bebaut ist und steigt, je weniger Bebauung es aufweist, so dass bei unbebauten teuren Grundstücken die stärkste Steigerung der Steuerbelastung eintritt. Im gewerblichen Bereich treten solche Unterschiede signifikant nur durch eine erheblich höhere Steuerbelastung derjenigen Betriebe auf, die relativ große Freiflächen benötigen. Jedoch werden, wie sich aus herangezogenen empirischen Untersuchungen ergibt, bei einem einheitlichen Steuersatz die Wohngrundstücke insgesamt stärker belastet, während die Gewerbeflächen insgesamt entlastet werden. Härten, die bei der erheblichen Verschiebung der Steuerbelastung auftreten können, sollen durch eine Übergangsregelung abgemildert werden.

Im vierten Teil wird ausgeführt, dass die konkrete Ausgestaltung einer bodenwertorientierten Grundsteuer nur eine relativ begrenzte Änderung des Grundsteuergesetzes und Folgeänderungen des Bewertungsgesetzes erfordert. Es wird vorgeschlagen, die Besteuerung des land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundvermögens (sog. Grundsteuer A) nicht in das Reformvorhaben einzubeziehen, weil die Zielrichtungen der bodenwertorientierten Grundsteuer hierauf nicht übertragbar sind.

Bei der Frage nach der Differenzierung der Steuermesszahl nach unterschiedlichen Nutzungen kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass weder eine Differenzierung zwischen Wohnen und Gewerbe, noch eine solche zwischen verschiedenen Wohnungsbauformen wünschenswert ist. In Anbetracht des Diskussionsstandes und der noch offenen politischen Grundentscheidung wird jedoch für die Differenzierung zwischen Wohnen und Gewerbe eine entsprechende Alternative formuliert.

Die Einführung eines sog. zonierten Satzungsrechts wird in der Form befürwortet, dass die Gemeinden neben dem - wie bisher - einheitlichen Hebesatz für das ganze Gemeindegebiet die höhere Besteuerung baureifer Grundstücke beschließen können. Darüber hinausgehende Differenzierungen nach Nutzungsarten werden jedoch nicht als sinnvoll angesehen.

Außerhalb des Steuerrechts wird bei Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer als Folgeregelung allenfalls eine geringfügige Änderung des § 196 BauGB hinsichtlich der Aufgaben der Gutachterausschüsse im Verhältnis zur Finanzverwaltung für zweckmäßig gehalten. Eine Änderung mietrechtlicher Vorschriften ist dagegen nicht erforderlich.

Im fünften Teil werden die Leitlinien der vorgeschlagenen Reform zur Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer so formuliert, dass sie als allgemeine Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung dieser Steuerart dienen können. Abschließend werden die für erforderlich gehaltenen Änderungen des Grundsteuergesetzes, des Bewertungsgesetzes und des Baugesetzbuches in die Form des Entwurfs eines Änderungsgesetzes gebracht und mit der üblichen Einzelbegründung versehen.

Summary

There is a widely accepted view in Germany that the country's property tax law is outmoded and in need of reform. Assessments for levying property tax are based on so-called unit values, combining the land value and annual value of the buildings. The unit values, which were last changed in 1964, only reflect the real value of a property to a limited extent. This study, which was commissioned by the German Ministry of Traffic, Transport, Construction and Housing, presents a comparison of various models for a property tax reform that are currently under discussion. It comes to the conclusion that if an assessment system were set up on the basis of land value alone, then property tax could be significantly simplified. Moreover, it would lead to the more sustained use of land and the mobilisation of building land. The assessment of the land value should be based on the Standard land values that are continually specified nationwide and at regular intervals by expert committees in compliance with the German Building Code. The study concludes with draft legislation proposals to change today's property tax law.

INHALTSVERZEICHNIS

TEIL 1	
KURZE SYSTEMATISCHE DARSTELLUNG DER WICHTIGSTEN VORSCHLÄGE ZUM THEMA	11
I. Einführung	11
II. Verschiedene Ansätze und grundsätzliche Probleme	11
1) Der Zeitpunkt der Abschöpfung	11
2) Vollständige oder teilweise Abschöpfung	12
3) Probleme der Wertermittlung	12
4) Überwälzbarkeit	12
III. Abschöpfung von maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen durch die Einführung eines Planungswertausgleichs	13
1) Der Planungswertausgleich (PWA)	13
a) Was soll abgeschöpft werden?	13
b) Der kosten- und der wertorientierte Ansatz	15
2) Einzelne Vorschläge	16
a) Die Konzeption des Gesetzentwurfes zur Novellierung des BBauG von 1976	17
b) Die aktuellen Konzeptionen des PWAs	18
IV. Besteuerung von Bodenwertzuwächsen	20
1) Reformvorschläge bei Ertragsteuern	21
2) Einführung neuer Steuern	23
a) Einkommensteuernnahe Bodenwertzuwachssteuern	23
b) Einheitswertabhängige Bodenwertzuwachssteuern	24
c) Baulandsteuer	26
V. Aktivierung unbebauter baureifer bzw. untergenutzter Grundstücke durch eine erhöhte Grundsteuer bzw. Bodenwertsteuer	27
1) Die Grundsteuer	27
2) Eckpunkte einer Grundsteuerreform	27
3) Die Einführung einer Bodenwertsteuer	31
VI. Kritische Würdigung	34
TEIL 2	
GRUNDLAGEN EINER GESETZLICHEN REGELUNG ZUR EINFÜHRUNG EINER BODENAKTIVIERENDEN KOMponente IN DAS GRUNDSTEUERSYSTEM	37
I. Grundsteuer: Geltendes Recht	37
II. Grundsteuerreform: Ziele	41
III. Reformmodelle	43

A.	Bodenwertsteuer	43
1)	Grundlagen	43
2)	Ziele	43
3)	Beispiele, Vorschläge, Modelle	45
a)	Dänemark	45
b)	Studie des Volksheimstättenwerks	48
B.	Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer	51
1)	Grundlagen und Ziele	51
2)	Vorschläge, Modelle	53
C.	Flächennutzungssteuer	54
1)	Grundlagen und Ziele	54
2)	Vorschläge, Modelle	54
D.	Reformmodelle der Finanzminister-Konferenz (FMK) und der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz	59
1)	Grundlagen und Modelle	59
2)	Ziele	62
IV.	Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage neuer Grundsteuermodelle	62
1)	Bodenrichtwerte und Aufgabe der Gutachterausschüsse	62
2)	Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Erbschaft- und Schenkungsteuer	64
a)	Bewertung der Grundstücke gem. § 145 Abs. 3 BewG	65
b)	20 % Abschlag und Escapeklausel	67
3)	Erforderlichkeit der Änderung bewertungsrechtlicher Vorschriften für die Bodenwertsteuerbesteuerung im Grundsteuerrecht?	68
V.	Verfassungsrechtliche Fragen der Grundsteuerreform	69
TEIL 3		
BEWERTUNG DER VORGESTELLTEN GRUNDSTEUERREFORMMODELLE		72
I.	Vergleich anhand der Reformziele	72
1)	Baulandmobilisierung	72
2)	Ökologische Lenkung	73
3)	Verwaltungsvereinfachung	75
II.	Vergleich der Reformmodelle nach den Belastungseffekten	76
1)	Unmittelbare Belastungseffekte	76
2)	Mittelbare Belastungseffekte durch Überwälzung der Steuer	79
III.	Die Bodenwertsteuer als Vorzugsmodell für die Grundsteuerreform	80
IV.	Bodenwertsteuer und steuerpolitische Gerechtigkeitsaspekte	82
V.	Zusammenfassung	84

TEIL 4	
KONKRETE AUSGESTALTUNG EINER BODENWERTORIENTIERTEN GRUNDSTEUER	85
I. Änderung des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes	85
II. Die bodenwertorientierte Grundsteuer betrifft nicht das land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundvermögen	85
III. Differenzierung der Steuermesszahlen nach unterschiedlichen Nutzungen?	86
1. Differenzierung zwischen Wohnen und Gewerbe?	86
2. Differenzierung zwischen verschiedenen Wohnungsbauformen?	87
IV. Anhaltspunkte für die Festlegung aufkommensneutraler Steuermesszahlen einer bodenwertorientierten Grundsteuer	88
V. Gemeindliches Hebesatzrecht mit Zonierungsmöglichkeiten	89
VI. Übelgangsregelungen	92
VII. Mietrechtliche Folgeregelungen?	93
1) Wohnungsmiete	93
a) Mietverhältnisse des preisgebundenen Wohnraums	93
b) Mietverhältnisse des preisfreien Wohnraums	94
2) Geschäftsraummietverhältnisse	96
TEIL 5	
LEITLINIEN UND GESETZENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES GRUNDSTEUERGESETZES	96
I. Leitlinien	96
1. Grundsteuerreform anstelle der Einführung eines Planungswertausgleichs	96
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Grundsteuerreform und steuerpolitische Gerechtigkeitsaspekte	97
3. Die bodenwertorientierte Grundsteuer als Vorzugsmodell	99
4. Bodenrichtweite als Bemessungsgrundlage	100
5. Aufkommensneutralität	101
6. Belastungsverlagerung	101
7. Auswirkungen auf Wohnungsmietverhältnisse	101
8. Keine Differenzierung zwischen Nutzungsarten bei der Bemessungsgrundlage	102
9. Kleine Grundsteuerreform	102
II. Gesetzentwurf	104
Änderung des Grundsteuergesetzes	104
Änderung des Bewertungsgesetzes	106
Änderung des Baugesetzbuchs	108
LITERATURVERZEICHNIS	114

TEIL 1
KURZE SYSTEMATISCHE DARSTELLUNG
DER WICHTIGSTEN VORSCHLÄGE ZUM THEMA

Bevor auf die Reform der Grundsteuer selbst eingegangen wird, sollen die wichtigsten Vorschläge dargestellt werden, die in der wissenschaftlichen Diskussion um die verschiedenen Instrumente zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch besondere Planungswertausgleiche oder steuerliche Zugriffe sowie zur Mobilisierung (besser: Aktivierung¹) gemacht wurden.

I. Einführung

Abschöpfung bzw. Besteuerung von Bodenwertzuwächsen sind seit Jahrzehnten Diskussionsgegenstand der Bodenrechtsgesetzgebung. Die wichtigsten der verfolgen Ziele lassen sich dabei in verteilungspolitische, bodenpolitische, finanzpolitische und ökologische einteilen, wobei je nach gesellschaftlicher Situation, Dringlichkeit der Probleme und parteipolitischer Ausrichtung eine unterschiedliche Gewichtung der Argumente in der Diskussion vorherrschte.

Im Folgenden soll die Bandbreite der verschiedenen Vorschläge, die zur Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen sowie zur Besteuerung von Bodenwertgewinnen formuliert wurden, skizziert, exemplarisch einige von ihnen herausgegriffen, kurz dargestellt und kritisch gewürdigt werden.

II. Verschiedene Ansätze und grundsätzliche Probleme

Zunächst sollen kurz die vier Hauptfragen aufgezeigt werden, in deren Beantwortung sich die bodenreformerischen Vorschläge unterscheiden.

1) Der Zeitpunkt der Abschöpfung

Die Frage des Zeitpunktes der Abschöpfung der Bodenwertgewinne stellt sich insbesondere bei den Modellen, die auf die Einführung eines Planungswertausgleichs oder einer Bodenwertzuwachssteuer abzielen.

¹ Vgl. Kleiber, Neue Wege in der Baulandbereitstellung, unveröffentlichtes Manuskript, Juni 1999, S. 8 ff.

Die Abgabe kann frühestens dann erhoben werden, wenn die Planung abgeschlossen und das Grundstück Baureife erlangt hat. Die Bodenwertsteigerung kann aber auch erst mit Realisierung der plangemäßen Nutzung oder schließlich im Zuge einer späteren Veräußerung des Grundstücks abgeschöpft werden.

2) **Vollständige oder teilweise Abschöpfung**

Die verschiedenen Vorschläge unterscheiden sich auch danach, in welchem Umfang Bodenwert- und Maßnahmegewinne abgeschöpft werden sollen. Gegenstand ist entweder nur der realisierte Gewinn oder aber auch der nichtrealisierte Bodenwertzuwachs. In einigen Entwürfen findet sich weiterhin eine Begrenzung der Abschöpfung auf einen bestimmten Prozentsatz des (realisierten oder eben auch nichtrealisierten) Gewinns.

3) **Probleme der Wertermittlung**

Unabhängig davon, ob nur der Planungsgewinn oder nur die maßnahmenbedingte oder die gesamte Wertsteigerung abgeschöpft werden soll, stellt sich das Problem der Wertermittlung der Bodenwertsteigerung. Es wurden verschiedene Möglichkeiten der Wertermittlung vorgeschlagen, die jedoch nie als endgültig zufriedenstellend betrachtet wurden. Die Einführung einer Abschöpfung maßnahmenbedingter Bodenwertsteigerungen scheiterte nicht zuletzt an diesem als unlösbar angesehenen Problem.

4) **Überwälzbarkeit**

Die mit der Abschöpfung der Bodenwertsteigerung angestrebten bodenpolitischen und sozialpolitischen Ziele können in dem Maße beeinträchtigt werden, wie eine Überwälzung der Abgabe möglich ist. Hierunter wird der gelungene Versuch des Schuldners einer Abgabe verstanden, die ihm auferlegte Abgabe im Preisbildungsprozess einer anderen Person dadurch anzulasten, dass er die gezahlten zusätzlichen Abgaben durch erhöhte Preise der von ihm verkauften Güter oder Dienste kompensiert.²

² Friauf/Risse/Winters, 1977, S. 56.

Im Falle der Erhebung eines Planungswertausgleichs als einmaliger Abgabe ist die Gefahr der Überwälzung erheblich geringer als bei vergleichbaren steuerlichen Lösungen, da die Abgabe zunächst nur wenige Grundstücke trifft, und diese für lange Zeit auf dem Markt mit Grundstücken konkurrieren, für die keine Abgabe erhoben wurde.

III. Abschöpfung von maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen durch die Einführung eines Planungswertausgleichs

1) Der Planungswertausgleich (PWA)

Der PWA ist eine einmalige Abgabe, die nur in Verbindung mit einem Planungsakt der Gemeinde erhoben wird. Seine Grundidee ist es, die Werterhöhung aufgrund von Einflüssen von Lagevorteilen, die auf städtebauliche Maßnahmen rückführbar sind, abzuschöpfen.

Nach einem Vorschlag von *Dittus*³ aus dem Jahre 1950 erfasst der PWA die "Steigerung des Bodenwertes, die dadurch eintritt, dass durch Festsetzung des Bebauungsplanes oder durch Erteilung einer Baugenehmigung oder einer Befreiung Art und Maß der baulichen Nutzung erstmalig bestimmt oder zugunsten des Eigentümers verändert werden".

a) Was soll abgeschöpft werden?

Seiner ursprünglichen Idee nach dient der PWA damit allein der Abschöpfung der durch den konkreten Planungsvorgang leistungslos von dem Grundeigentümer erlangten Bodenwertsteigerungen. Solch ein reiner PWA ist dann effektiv, wenn der Teil der Grundrente abgeschöpft wird, zu dem die Wahrnehmung planerisch gewährter Bau- und Betriebsrechte befähigt.⁴ Ziel vieler Vorschläge war es, die Abschöpfung der Wertsteigerung auf diesen Betrag zu beschränken.⁵ Dem wurde kritisch entgegengehalten, dass die unmittelbar maßnahmenbedingten Wertsteigerungen nicht oder nur schwer losgelöst von der allgemeinen Wertsteigerung erfasst werden könnten.⁶

³ Dittus, 1951, S. 47, § 135 Abs. 1.

⁴ Franck, 1992, S. 129.

⁵ Zuletzt: vgl. den Vorschlag des Bundesrates in BT-DiS. 13/7886.

⁶ Z.B. Seele, 1976, S. 183.

Engelken wendet in diesem Sinne ein, dass planungsbedingte Wertsteigerungen auch nicht durch die Aufbietung der besten Gutachter erfasst werden könnten, da die verschiedenen Anlässe für Wertsteigerungen, Planungen und Investitionen der Gemeinde, eines anderen öffentlichen Trägers, eines privaten Investors oder die vielfältigen sonstigen Einflüsse, untrennbar miteinander verflochten seien.⁷ Auch lasse sich der Planung kein monetärer Wert zuordnen. Sie sei es ja nicht, welche den Wert des Grundstücks per se steigert. Entscheidend sei viel mehr der hieraus sich ergebende Erwartungswert.⁸

Das einzige in Deutschland realisierte und erprobte Modell einer Art bodenrechtlichen PWAs findet sich in den Regelungen der §§ 153 bis 156 a BauGB über die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch Erhebung von Ausgleichsbeträgen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten bzw. (vgl. die Verweisung in § 169 Abs. I Nr. 6 und 7 BauGB) in städtebaulichen Entwicklungsbereichen. Eine Trennung in rein planungsbedingte, d.h. durch die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung in Bebauungsplänen direkt verursachte, und sonstige sanierungs- bzw. entwicklungsbedingte Wertsteigerungen findet hier nicht statt. Es handelt sich insofern um eine allgemeine Wertzuwachsabgabe, einen maßnahmenbedingten Wertausgleich, der die Abschöpfung sämtlicher Bodenwerterhöhungen bezweckt, die kausal auf eine städtebauliche Veranstaltung, hier die "städtebauliche Gesamtmaßnahme"⁹ der Sanierung bzw. Entwicklung, rückführbar sind.¹⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist diese Form der Abschöpfung in vollem Umfang zulässig.¹¹

Vergleichbar mit dem PWA ist seit dem Inkrafttreten des Bundesbodenschutzgesetzes¹² am 1. März 1999 auch die dort geregelte Erhebung eines Ausgleichsbetrages für altlastensanierungsbedingte Wert-

⁷ Engelken, DVBl. 1974, S. 750 ff. m.w.N.

⁸ Zu dem Begriff Erwartungswert: Gaentzsch, 1975, S. 11 ff.

⁹ Vgl. BVerwG.

¹⁰ Kleiber, NZM 1998, S. 129, 135.

¹¹ Schon zu den entsprechenden Regelungen im StBauFG: BVerwGE 68, 130.

¹² Gesetz zum Schutz des Bodens vom 17. März 1998, BGBI. I 1998, S. 502.

erhöhungen. Gem. § 25 des Gesetzes können - außerhalb von Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 4 BBodSchG) - Werterhöhungen abgeschöpft werden, soweit Altlastensanierungs- oder -Sicherungsmaßnahmen mit öffentlichen Mitteln finanziert worden sind. Ausgleichspflichtig ist nur die maßnahmenbedingte Wertsteigerung. Der Anfangswert ist der hypothetische Verkehrswert, den das Grundstück im boden-belasteten Zustand hätte. Endwert ist der tatsächliche Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Erkundungs- und Sanierungsmaßnahmen (§ 25 Abs. 2 BBodSchG).¹³

Es bleibt hier festzuhalten, dass bereits das geltende Recht sowohl die Abschöpfung sämtlicher Bodenwertzuwächse in einem bestimmten Gebiet als auch die Beschränkung auf "maßnahmenbedingte" Bodenwertsteigerungen kennt. Eine Entflechtung der verschiedenen Komponenten, aus denen sich die Wertsteigerung ergibt, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen auftritt, ist für die Zulässigkeit des PWAs nicht unbedingt notwendig. Ob man dann soweit geht, dass man die Abschöpfung sämtlicher Bodenwertzuwächse in einem bestimmten Gebiet nach Abzug der auf eigene wertsteigernde Maßnahmen des Eigentümers entfallende Anteile und unter Berücksichtigung von Erschließungsbeiträgen und Kommunalabgaben für zulässig erachtet,¹⁴ oder ob man nur die "maßnahmenbedingten" Bodenwertsteigerungen abschöpfen will,¹⁵ unterliegt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes. Jedenfalls bedürfen die nicht unmittelbar planungsbedingten Anteile der Bodenwerterhöhung keiner besonderen abgabenpolitischen Schonung.¹⁶

b) Der kosten- und der wertorientierte Ansatz

Leitgedanke der Mehrwerterfassung beim PWA ist, dass niemand auf Kosten der Allgemeinheit leistungslos bereichert werden soll. Die verschie-

¹³ Vgl. dazu Kobes, NVwZ 1998, S. 786, 796.

¹⁴ Franck, 1992, S. 129.

¹⁵ Kisthaus, 1995, S. 136.

¹⁶ Franck, 1992, S. 130.

denen Vorschläge unterscheiden sich jedoch in dem Maßstab, welcher der Wertsteigerung zugrunde gelegt werden soll.

Der sogenannte wertorientierte Ansatz nimmt die "unverdiente" Wertsteigerung des Grundstücks zum Anlass und Ausgangspunkt der Berechnung der Höhe der Abgabe. Dem steht der kostenorientierte Ansatz gegenüber, der sich in Anwendung des Äquivalenzprinzips darauf beschränkt, durch "direkte Kostenanlastung"¹⁷ ("Infrastrukturkostenbeitrag") einen Ersatz für die von der Gemeinde aufgebrauchten Kosten schaffen zu wollen. Während nach dem wertorientierten Ansatz die Wertsteigerung des Grundstücks die Bemessungsgrundlage ist, gilt bei letzterem der beitragsfähige Aufwand der Gemeinde. Dieser Ansatz ermöglicht die kostengenaue Abrechnung der kommunalen Investitionen; problematisch ist jedoch die Umlegung der Kosten auf verschiedenartige Nutznießer.¹⁸ Dennoch scheint die kostenorientierte Lösung praktikabler und erfreute sich in Zeiten leerer Gemeindegassen verstärkter Beliebtheit.¹⁹ Es gelingt jedoch nur dem wertorientierten Ansatz durch eine vollständige Mehrwerterfassung die Planung interessenneutral zu machen. Neben den reinen Kosten- und Wertlösungen enthalten die Entwürfe auch die unterschiedlichsten Mischformen.

2) Einzelne Vorschläge

Die Idee des PWA erscheint in der parlamentarischen Debatte der Bundesrepublik erstmalig im Referentenentwurf zum Bundesbaugesetz im Jahre 1950 ("Lex *Dit-tus*"). Motivationsgrund für den Entwurf war zu diesem Zeitpunkt noch allein die allgemeine Vorteilsausgleichung, d.h. die Orientierung der Abschöpfung der Bodenwertsteigerung an den städtebaulichen Kosten der Gemeinde.²⁰ Im Jahre 1956 wurde der Vorschlag von der Hauptkommission zur Erarbeitung eines Baugesetzes aufgenommen. Der PWA sollte jedoch nach den Vorschlägen der Kommission auch als boden- und städtebaupolitisches Instrument eingesetzt werden. Dieser Aspekt gewann in den 70er Jahren, insbesondere mit den Beratungen um die

¹⁷ Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Kommissionsbericht, 1999, S. 71 ff.

¹⁸ Risthaus, 1995, S. 132.

¹⁹ Bonczek/Förster/Gassner, 1973, S. 164 ff.

²⁰ Jänning, 1976, S. 112; Gaentzsch, 1975, S. 22 ff.

Novellierung des BBauGB 1960, zunehmend an Bedeutung.²¹ In der Diskussion um die jüngste Baurechtsnovelle, das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG), standen die Argumente der Kostenumverteilung und einer umweltverträglichen Bodennutzung im Vordergrund. Auch in den aktuellen Parteiprogrammen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ist der PWA noch vorgesehen und soll als Instrument einer Nutzungsintensivierung und Flächenschonung eingesetzt werden; daneben sollen die kommunalen Haushalte entlastet und Bauland erschwinglich werden.

a) Die Konzeption des Gesetzentwurfes zur Novellierung des BBauG von 1976

Mit der Novelle des BBauG aus dem Jahre 1976 befand sich der PWA so kurz vor seiner Einführung wie nie zuvor.²² Der gescheiterte Gesetzentwurf²³ sah die Einführung eines PWA für alle Grundstücke in einem Gebiet vor, für das die Gemeinde die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplanes beschlossen hatte, sowie für alle Grundstücke, für welche durch eine Außenbereichssatzung gem. § 34 BBauG konstitutiv erstmals eine bauliche Nutzung eröffnet wurde. Anfangswert sollte der hypothetische Verkehrswert sein, wie er sich ohne Aufstellung eines Bebauungsplans entwickelt hätte. Als Endwert sollte der Verkehrswert, der sich nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes gebildet hat, herangezogen werden. Der Ausgleichsbetrag sollte die halbe Differenz dieser beiden Werte ausmachen. Durch einen einheitlichen Stichtag der Berechnung - den Zeitpunkt der Baureife der erschlossenen Grundstücke - sollte sichergestellt werden, dass konjunkturbedingte Wertsteigerungen außer Betracht blieben. Der Ausgleichsbetrag wurde als Gegenstück zum Planungsschadensrecht (vgl. jetzt §§ 39 ff. BauGB) für unabweisbar notwendig gehalten.²⁴

Von den Mängeln, an denen der Gesetzentwurf litt, fällt die Tatsache, dass nur 50 % der Wertsteigerung abgeschöpft werden sollte, als ein bodenpolitisch wenig sinnvoller Kompromiss²⁵ ins Auge. Zudem sollte der PWA

²¹ Janmng, 1976, S. 112; Risthaus, 1995, S. 125; Gaentzsch, 1975, S. 31.

²² Der abgabenrechtliche Teil wurde erst im Vermittlungsverfahren aus dem Gesetzentwurf entfernt.

²³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-DrS. 7/2496; Bericht und Antrag des Bauausschusses, BT-DrS. 7/4793.

²⁴ BT-DrS. 7/4793, S. 18.

²⁵ Es handelte sich um einen Kompromiss zwischen den Regierungsparteien SPD und FDP.

unter Beibehaltung des Erschließungsbeitragsrechts eingeführt werden. Dies hätte zu komplizierten Anrechnungen geführt, die den PWA schwer handhabbar gemacht hätten. Schließlich wäre die Abgabe erst bei Verwirklichung der baulichen Nutzung fällig geworden,²⁶ insofern hätte sie die Grundstückseigentümer eher vom Bauen abgehalten, als sie diesbezüglich zu motivieren.

b) Die aktuellen Konzeptionen des PWAs

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BauROG in den Jahren 1996/1997 wurde die Idee des PWAs von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen erneut aufgegriffen.²⁷ Das Land Nordrhein-Westfalen brachte zudem einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches ein, in welchem ein PWA als Instrument zur vermehrten Ausweisung von Wohnbauland vorgesehen war.²⁸ Das Land Schleswig-Holstein trat diesem Antrag am 8.11.1996 mit einem nur unwesentlich abweichenden Entwurf bei.²⁹ Beide Vorschläge fanden im Bundesrat keine Mehrheit.

Dennoch forderte der Bundesrat im Vermittlungsverfahren um das BauROG die Einführung eines PWAs. Die Länderentwürfe leicht abwandelnd, schlug der Bundesrat in zusätzlich einzufügenden §§ 28 a ff. BauGB eine kombinierte Kosten- und Wertlösung vor, die den Eigentümer eines Grundstücks, das in einem durch Bebauungsplan festgelegten Baugebiet gelegen ist, dazu verpflichten sollte, 70 % der planungsbedingten Wertsteigerung an die Gemeinde abzuführen.³⁰ Die Begrenzung der Abschöpfung auf diesen Prozentsatz wurde damit gerechtfertigt, dass nicht alle Bodenwertsteigerungen auf kommunale Investitionen zurückzuführen seien. Der Bodenwert werde zu einem nicht zu unterschätzenden Anteil auch von privaten Investitionen be-

²⁶ Ausschussbericht, BT-DrS. 7/4793, S. 21.

²⁷ BT-DrS. 13/6384; BT-DrS. 13/6392; BT-DrS. 13/7657; Vgl. auch die Parlamentarischen Reden zum PWA, StenBer. der 145. Sitzung des 13. Dt. Bundestages vom 5.12.1996.

²⁸ BR-DrS. 640/96, abgedruckt in: GuG 1997, S. 47. Hier wird noch die 100%-ige Abschöpfung der Maßnahmengewinne gefordert.

²⁹ BR-DrS. 635/96, abgedruckt in: GuG 1997, S. 47.

³⁰ § 28 a Abs. 1, BT-DrS. 13/7886, S. 5.

einflusst. Eine Abschöpfung zu 70 % spiegele somit den öffentlichen Anteil der Wertsteigerung wieder und belasse dem Grundeigentümer einen investorischen Anreiz.³¹ Anfangswert sollte nicht mehr der Wert nach einer hypothetischen Entwicklung sein, sondern der Verkehrswert vor dem Aufstellungsbeschluss zu dem Bebauungsplan. Als Endwert sollte wiederum der Verkehrswert nach Inkrafttreten des Bebauungsplans herangezogen werden.³² Anders als nach dem Regierungsentwurf zur BBauG-Novelle von 1976 sollte die Abgabe schon zum Zeitpunkt der Baureife des Grundstücks fällig werden.³³ Der Ertrag aus dem PWA wäre von der Gemeinde zweckgebunden zur Erschließung des Baugebietes zu nutzen.³⁴ Auch dieser Entwurf hielt an dem Erschließungsbeitrags- und Kostenerstattungsrecht gem. §§ 135 a ff. BauGB fest; Anrechnungen waren nicht vorgesehen.

Im Vermittlungsverfahren setzte sich der Vorschlag des Bundesrates nicht durch. Die Mehrheit lehnte die Vorschläge mit der Begründung ab, dass die vorhandenen städtebaulichen Instrumente, vor allem der städtebauliche Vertrag, zur Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Infrastrukturkosten ausreichen. In jedem Fall seien Kooperationslösungen Konfrontationsmodellen vorzuziehen.³⁵

Der PWA blieb dennoch Bestandteil sowohl der sozialdemokratischen als auch der grünen Wahlprogramme. Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998 sieht die Einführung des PWAs indessen nicht ausdrücklich vor. Es ist nur die Rede davon, dass "die Gemeinden stärker an den durch kommunale Planungen herbeigeführten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung von Infrastruktur beteiligt werden" sollen.

³¹ § 28 a Abs. 1, BT-DrS. 13/7886, S. 8.

³² § 28 a Abs. 2, BT-DrS. 13/7886, S. 5.

³³ § 28 a Abs. 3, BT-DrS. 13/7886, S. 6.

³⁴ § 28 c Abs. 1, BT-DrS. 13/7886, S. 6.

³⁵ Vgl. dazu auch Kleiber, NZM 1998, S. 138 mit einer kritischen Beurteilung des vorgeschlagenen Bewertungsverfahrens.

Die kommunalen Spitzenverbände hingegen lehnen einen PWA ab.³⁶ Das Volksheimstättenwerk steht - insofern auf einer Linie mit dem Entwurf des Bundesrates - auf dem Standpunkt, ein PWA müsse sich auf eine Teilabschöpfung bei Zweckbindung für die Infrastruktur beschränken.³⁷

IV. Besteuerung von Bodenwertzuwächsen

Als Bodenwertzuwachs steuern sind Abgaben dann zu kennzeichnen, wenn durch sie ein Ressourcentransfer von Privaten an den Staat ohne direkte ökonomische Gegenleistung stattfindet, und hierbei Wertsteigerungen des Grund und Bodens sowohl Anknüpfungspunkt als auch Bemessungsgrundlage für die Steuer bilden.³⁸ Der Wertzuwachs von Grund und Boden im engeren Sinne, unabhängig von der Realisierung durch einen Verkaufsakt, ist der Wertunterschied eines physisch unveränderten Objekts Grund und Boden unter Bereinigung von inflationären Steigerungen und von Wertsteigerungen der Grundstücksbestandteile (Gebäude).³⁹ Da aus verteilungspolitischen Gründen die Belastung rein nominaler Wertsteigerungen nicht vertretbar ist, muss die für jeden Veranlagungszeitraum ermittelte Wertsteigerung um einen inflationsbedingten Anteil bereinigt werden.⁴⁰

Der Vorteil, der in der Besteuerung von Bodenwertzuwächsen liegt, wird vor allem darin gesehen, dass sie dem verteilungspolitischen Ziel einer breiten Erfassung aller Bodenwertsteigerungen, nicht nur der maßnahmenbedingten, besser gerecht werden als eine einmalige gebietsbezogene Abgabe als PWA; zudem können durch Freibeträge und progressive Steuersätze auch sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt werden.⁴¹ Im Gegensatz zum PWA kann eine Bodenwertzuwachssteuer auch kontinuierlich und weder räumlich noch zeitlich begrenzt erhoben werden.

³⁶ Bodenpolitische Forderungen des Deutschen Städtetages zur Baurechtsnovelle: Planungswertausgleich, 1997, S. 236.

³⁷ Vgl. Abschlussbericht des 18. BT-Ausschusses, BT-DrS. 13/7589, teilweise abgedruckt in: GuG 1997, S. 235.

³⁸ Leutner, 1977, S. 4.

³⁹ Leutner, 1977, S. 7.

⁴⁰ Bundesministerium der Finanzen, 1976, S. 87.

⁴¹ Bundesministerium der Finanzen, 1976, S. 114; Risthaus, 1993, S. 131.

Die verschiedenen Vorschläge zu einer Besteuerung des Bodenwertzuwachses unterscheiden sich danach, in welchem Umfang Bodenwertsteigerungen weggesteuert werden sollen. *Lubahn* sah in seinem Vorschlag aus dem Jahre 1956 vor, mit einer Bodenrentenzuwachsteuer oder einer Rentenzuwachs abgabe die künftigen Bodenrentenzuwächse in voller Höhe wegzusteuern. Die meisten Vorschläge sehen jedoch nur die Erfassung eines Teiles der Bodenwertsteigerungen vor. Auf den Vorschlag der Erhebung einer Rentenzuwachsabgabe soll im weiteren nicht mehr eingegangen werden. Er wurde auch seit dem *Lubahn'schen* Gesetzentwurf⁴² nicht überzeugend weiter verfolgt.

1) Reformvorschläge bei Ertragsteuern

Im Vergleich zu der Vielzahl der verschiedenen Vorschläge zum PWA oder zur Einführung neuer Steuern, wurden nur vereinzelt Lösungen innerhalb des Systems der Ertragsteuern formuliert. Auch wenn einige der vorgeschlagenen Regelungen sich an das Einkommensteuerrecht anlehnten, handelte es sich meistens eben nicht um eine diese Steuerart betreffende Änderung, sondern vielmehr um die Einführung neuer Steuern.⁴³

Die FDP wandte sich im Rahmen der Bodenrechtsdebatte der 70er Jahre sowohl gegen die Einführung eines PWAs als auch gegen eine besondere Bodenwertzuwachssteuer. Statt dessen wollte sie allgemein nur den durch eine Veräußerung von Grundbesitz realisierten Gewinn erfassen⁴⁴ und allein bei Bauland laufend auch den nicht realisierten Gewinn besteuern, d.h. im Rahmen der Einkommensteuer nichtrealisierte Wertzuwächse von Bauland abschöpfen. Dem Eigentümer des Baulandes sollte dabei eine steuerfreie Übergangsfrist eingeräumt werden, wenn er bei Eintritt der Baureife erklärt, er wolle sein Grundstück innerhalb von fünf Jahren bebauen.⁴⁵

⁴² Die Fraktion GB/BHE brachte 1956 einen solchen Initiativgesetzentwurf (sog. Lex Lubahn) in den Bundestag ein. BT-DrS. 2/2132.

⁴³ Friauf/Rtsse/Wuiters, 1977, S. 27.

⁴⁴ Der Erlös sollte nur dann steuerfrei bleiben, wenn für eigengenutzten Grundbesitz innerhalb von fünf Jahren Ersatz beschafft werden würde (Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 75). Ähnlich auch die CDU, die die Spekulationsfrist auf 10 Jahre erhöhen wollte (CDU-Parteitag 1973, CDU/CSU (Hrsg.), 1973a, S. 35, CDU/CSU (Hrsg.), 1975a, S. 4). Die CDU Bodenrechtskommission wollte die Frist ganz entfallen lassen (Die CDU-Bodenrechtskommission, CDU/CSU (Hrsg.), 1973, S. 17; CDU/CSU (Hrsg.), 1975, S. 1081,1082, zu § 2 EStG).

⁴⁵ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 73.

Als Steuersatz wurde der "halbe" Steuersatz vorgeschlagen, was sich wohl auf die Regelung des § 34 EStG über die Besteuerung außerordentlicher Einkünfte bezieht,⁴⁶ d. h. der Steuersatz hätte die Hälfte des durchschnittlichen Steuersatzes betragen, der sich ergeben würde, wenn die Einkommensteuertabelle auf den gesamten zu versteuernden Wertzuwachs anzuwenden wäre.⁴⁷

Es sollten nicht nur Grundstücke die sich innerhalb eines Bebauungsplanes befinden Gegenstand der Steuer sein, sondern auch solche Grundstücke, die nach den öffentlichen Planungsvorschriften ungenügend genutzt werden bzw. eine unangemessene Größe im Verhältnis zur Nutzung haben.⁴⁸ Eine Relation hierfür nannte der Vorschlag allerdings nicht. Der Steuerpflichtige sollte die Höhe der jährlichen Wertsteigerung selbst schätzen, wobei ihm mit veröffentlichten Kaufpreissammlungen und Richtwerten zur Hand gegangen werden sollte.⁴⁹ Alternativ sollte die Ermittlung auch der Steuerbehörde überlassen werden können. Der Druck auf die korrekte Wertermittlung sollte dadurch erreicht werden, dass der selbstveranlagte Wert auch bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung und bei der Geltendmachung von gemeindlichen Vorkaufsrechten zu gelten hätte. Wertverluste wären als negative Einkünfte zu berücksichtigen und könnten dadurch mit anderen Einkünften ausgeglichen werden. Steuervergünstigungen sah der Entwurf nicht vor; geplant waren lediglich Freigrenzen.⁵⁰ Die Steuerpflicht entfiel vom Zeitpunkt der Rohbauabnahme.⁵¹

⁴⁶ Friauf/Risse/Winters, 1977, S. 27.

⁴⁷ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 73.

⁴⁸ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 75.

⁴⁹ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 77.

⁵⁰ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 75.

⁵¹ Flach/Maihofer/Scheel, 1972, S. 75.

2) Einführung neuer Steuern

a) Einkommensteuernaher Bodenwertzuwachssteuern

Unter einkommensteuernahen Bodenwertzuwachssteuern werden Steuern verstanden, die die Wertsteigerung von Grundstücken als Einkommen behandeln und neben der Einkommensteuer erhoben werden.

Eine Wertzuwachssteuer, die sowohl die realisierten als auch die nicht realisierten Bodenwertsteigerungen umfassen sollte, schlug die SPD im Jahre 1970 im Rahmen ihrer "Vorschläge zur Reform der Bodenordnung" vor.⁵² Die vorgeschlagene Steuer sollte selbstständig neben den ebenfalls vorgeschlagenen PWA treten. Während dieser die Wertsteigerung, die im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Planungsakt steht, erfassen sollte, sollten alle übrigen "leistungslosen Wertzuwächse" beim Grundbesitz durch eine Bodenwertzuwachssteuer erfasst werden.⁵³ Nach dem Vorschlag zählten auch die nicht realisierten Bodenwertzuwächse zu versteuerbarem Einkommen, da sich eine Besteuerung nur der realisierten Wertzuwächse einer Baulandmobilisierung in den Weg stellen würde. Das Bodenangebot würde in letzterem Fall verringert, anstatt vergrößert. Um insofern Effekte zu vermeiden, die das Gegenteil von dem bewirken würden, was angestrebt ist, sollten einheitlich alle zugewachsenen Wertsteigerungen besteuert werden. Da zugleich jedoch nur die übermäßigen Wertsteigerungen erfasst werden sollten, waren Freigrenzen vorgesehen, die sicherstellen, dass die Masse der eigengenutzten Eigenheime, Eigentumswohnungen und Mietshäuser außerhalb der städtebaulichen Brennpunkte und die Masse der landwirtschaftlich genutzten Flächen nicht belastet würden.⁵⁴ Die Bodenwertzuwachssteuer sollte sich als Realsteuer darstellen; ihre Höhe sollte aus der Wertsteigerung des einzelnen Grundstücks abgeleitet werden. Ein progressiver Steuersatz mit Wertsteigerungsraten etwa zwischen 20 bis 60 % sollte eingeführt werden. Die Staffe-

⁵² SPD (Hrsg.), 1973, Die Kommission für Bodenrechtsreform des Parteivorstandes der SPD hatte den Vorschlag aufgrund des ihr vom Saarbrücker Parteitag 1970 erteilten Auftrages erarbeitet. Auch: SPD (Hrsg.) 1977, Pkt. 4.4.1., S. 26.

⁵³ SPD (Hrsg.), 1973, Kommissionsvorschlag IV. 1. Die SPD geht in ihrem Kommissionsvorschlag noch davon aus, dass die planungsbedingten Wertsteigerungen von den sonstigen Wertsteigerungen getrennt werden können und sollen.

⁵⁴ SPD (Hrsg.), 1973, Kommissionsentwurf IV 2.c.

lung entspräche dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit und würde sich an dem Tarifverlauf der Einkommensteuer orientieren.

Der Wert des Bodens und die sich daraus ergebende Wertsteigerung sollte von den Grundstückseigentümern selbst veranlagt werden.

Die Bodenwertzuwachssteuer sollte grundsätzlich nicht auf die Einkommensteuer anrechenbar sein. Wohl anrechenbar sollten gezahlte Erschließungsabgaben sein.

Ungelöst blieb in dem Kommissionsvorschlag die Frage der Überwälzbarkeit der Steuer. Um auf jeden Fall Mieterhöhungen zu vermeiden, sollte die Steuer unerhoben bleiben, wenn und solange die Miete nach den gesetzlichen Vorschriften über die Kostenmiete kalkuliert wird.⁵⁵

Einen ähnlichen Entwurf präsentierte auch die Landeshauptstadt München mit dem Beschluss des Stadtrates vom 08.03.1972.⁵⁶ Bodenwertsteigerungen sollten zum Einkommen des Bodeneigentümers zählen und einer besonderen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer unterliegen. Der Wertzuwachs des Bodens sollte zu dem steuerpflichtigen Einkommen addiert werden und dann nach dem sich für den Gesamtbetrag ergebenden Steuersatz besteuert werden. Die Steuer sollte jährlich erhoben werden und als öffentliche Last auf dem Grundstück liegen. Der Wertzuwachs wäre wiederum durch Selbstveranlagung berechnet worden. Freigrenzen hätten eine übermäßige Belastung kleinerer Grundstückseigentümer vermeiden helfen sollen. Vorgesehen war weiterhin ebenfalls eine Abschöpfung von Planungsgewinnen durch einen PWA.

b) Einheitswertabhängige Bodenwertzuwachssteuern

Die Besteuerung der Bodenwertzuwächse auf der Grundlage von Einheitswerten⁵⁷ wurde in den 70er Jahren sowohl von Teilen der SPD als auch von der CDU-Bodenrechtskommission vertreten.

⁵⁵ SPD (Hrsg.), 1973, Kommissionsentwurf IV 4.a.

⁵⁶ S. Beschreibung in: Friauf/Risse/Winters, 1977, S. 34.

⁵⁷ Vgl. Einzelheiten: Friauf/Risse/Winters, 1977, S. 35, m. w. N.

Die Fraktion von CDU/CSU machte sich im Jahre 1975 die Vorschläge des CSU-Abgeordneten *Schneider* zur "aufgestockten Grundsteuer" zu eigen.⁵⁸ Danach sollte bei der Berechnung der Grundsteuer für die Gebiete, für welche die Gemeinde einen Bebauungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt hat, von einem besonderen Steuermessbetrag ausgegangen werden.⁵⁹

Die bestehende Grundsteuer sollte nicht mehr weiter auf den veralteten, sondern auf möglichst zeitnahen Einheitswerten basieren. Als Vorgriff hierzu sollte die Grundsteuer allgemein aktualisiert werden. Für Grundstücke, die in dem Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen, sollte eine "aufgestockte" Grundsteuer eingeführt werden. Bei der Berechnung der Grundsteuer für unbebaute Grundstücke, die in Bauland umgewandelt wurden, sollte ein besonderer Steuermessbetrag gelten. Dieser sollte aus der Anwendung der Steuermesszahl für unbebaute Grundstücke auf die Bemessungsgrundlage ermittelt werden. Bemessungsgrundlage sollte der Einheitswert der letzten Hauptfeststellung von Grundstücken 1964 zuzüglich des halben Unterschieds der Wertsteigerung sein, die sich aus dem Vergleich des Einheitswertes 1964 und des Einheitswertes der besonderen Hauptfeststellung 1977 ergäbe (vgl. § 13 a des Änderungsantrages). Belastet werden dürften nur solche Grundstücke, die nach Inkrafttreten der Novelle zum BBauGB in einen Bebauungsplan einbezogen worden sind, und nur für diese sollte die besondere Hauptfeststellung im Jahre 1977 vorgenommen werden.

Nach Ansicht der CDU/CSU-Fraktion wäre die aufgestockte Grundsteuer im Vergleich zum PWA erheblich leichter handhabbar. Die Sachkompetenz der Finanzämter werde effektiv genutzt, so dass Bewertungsprobleme nicht auftauchen würden.

⁵⁸ Veröffentlicht in: CDU/CSU (Hrsg.), 1975, S. 1081 ff.

⁵⁹ Vgl. hierzu zusammenfassend: Janning, 1976, S. 481 ff.

c) Baulandsteuer

Eine Baulandsteuer (sog. Baugrundsteuer C) wurde nach Inkrafttreten des BBauG für kurze Zeit erhoben.⁶⁰ Die unbebauten, baureifen Grundstücke wurden im Rahmen der Grundsteuer C durch erhöhte Steuermesszahlen (§§ 12 a - 12 c GrStG) und das Recht der Gemeinden, für diese Grundstücke einen abweichenden Hebesatz festzustellen (§ 21 Abs. 3 GrStG) besteuert. Für den Fall der Bebauung sah § 12 a Abs. 5 GrStG eine nachträgliche und rückwirkende Herabsetzung des Steuermessbetrages vor.

Obwohl eine solche Baulandsteuer, die mit dem Beginn der Zulässigkeit einer baulichen Nutzung einsetzt, offenkundig erheblich stärker in Richtung auf die Realisierung der planungsgemäßen Nutzung wirkt als eine einmalige Abgabe, die sich in ihrer Höhe unabhängig von der Realisierung der Nutzung bemisst, wurde die Baulandsteuer sehr schnell als Fehlschlag gewertet und wieder abgeschafft.⁶¹ Hierbei ist jedoch umstritten, ob die Steuer tatsächlich verfehlt war,⁶² oder abgeschafft wurde, weil sie zu wirken begann.⁶³

Auch heute wird vereinzelt noch die Einführung einer Baulandsteuer gefordert. So findet sich in einer Aufforderung der SPD aus dem Jahre 1997 an die Bundesregierung zur Vorlage eines "Gesetzbuchs des sozialen Wohnens" die Anregung, neben einem zonierten Satzungsrecht, d. h. der Befugnis der Gemeinden gebietlich unterschiedliche Hebesätze für die Grundsteuer zu bestimmen, eine Baulandsteuer C wieder einzuführen.⁶⁴ Dies entspricht auch den politischen Zielen der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag.⁶⁵

⁶⁰ § 172 BBauG vom 23.05.1960.

⁶¹ Durch das Gesetz zur Änderung grundsteuerrechtlicher Vorschriften vom 10.6.1964 wurden die Vorschriften über die Grundsteuer C rückwirkend zum 1.1.1963 wieder aufgehoben.

⁶² Man warf ihr in der Hauptsache vor, dass sie mit dem kleinen Grundstückseigentümer hauptsächlich, den Falschen treffe; siehe Drosdzol, DStZ 1994, S. 205.

⁶³ Dieterich, 1981, S. 12.

⁶⁴ SPD (Hrsg.), 1997. Die SPD hält jedoch auch die Einführung eines PWA oder einer Bodenwertsteuer für geeignet, nämliche Ziele zu verfolgen.

⁶⁵ BT-DrS. 13/11088, Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 307, 308.

Die Einführung einer Baulandsteuer gehört ebenfalls zu den bodenpolitischen Forderungen des Deutschen Städtetages.⁶⁶ Auch die Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" hat in ihrem Abschlussbericht die Einführung einer Baulandsteuer als sinnvolles bodenpolitisches Instrument gewürdigt.⁶⁷

V. Aktivierung unbebauter baureifer bzw. untergenutzter Grundstücke durch eine erhöhte Grundsteuer bzw. Bodenwertsteuer

1) Die Grundsteuer

Die Grundsteuer ist dem Aufkommen nach die zweitwichtigste Realsteuer nach der Gewerbesteuer und damit eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden. Bemessungsgrundlage sind nach dem geltenden Recht Promille-sätze des Einheitswerts eines Grundstücks (§§ 13 ff. GrStG), der seinerseits den - regelmäßig im Ertragswertverfahren zu ermittelnden - Wert des Bodens, der Gebäude und der Außenanlagen umfasst (§§ 74 ff. BewG). Mit der Grundsteuer werden daher sowohl der Boden als auch die Gebäude und die Außenanlagen besteuert (sogenannte verbundene Grundsteuer). Eine solche Steuer stellt keinerlei Anreiz dar, das Grundstück gewinnbringend zu nutzen. Im Gegenteil wird derjenige mit einer höheren Steuer belegt, der in sein Grundstück baulich investiert. Der Begriff "Grund"-steuer verschleiert somit die Realitäten: Besteuert wird in erster Linie die Investition und nicht der Grund.

2) Eckpunkte einer Grundsteuerreform

Die Besteuerung der Grundstücke nach den Einheitswerten der letzten Hauptfeststellung ist spätestens seit den Beschlüssen des BVerfG⁶⁸ vom 22.06.1995 zur Vermögens- und zur Erbschaftssteuer auch für die Grundsteuer schon aus Gründen der erforderlichen Harmonisierung der Be-

⁶⁶ Bodenpolitische Forderungen des Deutschen Städtetages zur Baurechtsnovelle: Planungswertausgleich, GuG 1997, S. 236.

⁶⁷ Abschlussbericht der Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt", Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 355, 357.

⁶⁸ BVerfG Beschluss vom 22.6.1995 zur Vermögensteuer - 2 BvL 37/91 -, BVerfGE 93, 121 BStBl. II 95, S. 655 und zur Erbschaftsteuer - 2 BvR 522/91 -, BStBl. II 95, S. 671; vgl. auch die jüngste Entscheidung des BVerfG zur Berücksichtigung von Grundvermögen nach dem BAFöG.

wertungsgrundlagen für alle Steuerarten, die sich auf Grundstücke beziehen, auf Dauer nicht mehr aufrechtzuerhalten.⁶⁹ In der Sache selbst steht es einer wirksamen Bodenbesteuerung entgegen, wenn weiterhin die Anknüpfung an den Einheitswert, der sich auf Soll-Erträge bezieht, beibehalten wird.

Innerhalb des bestehenden Bewertungssystems wäre eine Belastungsgechtigkeit im Vergleich mit den anderen Vermögensformen überhaupt nur dann zu erzielen, wenn eine Neubewertung des gesamten Grundbesitzes stattfände. Die Grundsteuer sollte im Ergebnis der Neuveranlagung dann zumindest soviel an Einnahmen den Kommunen zufließen lassen, dass tatsächlich unter Berücksichtigung des Äquivalenzgedankens die öffentlichen bodenbezogenen Infrastrukturleistungen aus dem Ertrag finanziert werden können.⁷⁰ Eine relevante Erhöhung der Grundsteuer scheitert jedoch seit Jahrzehnten an der Hürde der Neubewertung der Grundstücke. Die Steuerverwaltung wäre dazu, vorausgesetzt es gäbe einen entsprechenden politischen Willen, aus Kapazitätsgründen auch gar nicht in der Lage.⁷¹ Es besteht daher insofern parteiübergreifender und gesellschaftlicher Konsens,⁷² als ein vereinfachtes Grundsteuerbemessungsverfahren gefordert wird. Wie jedoch die inhaltliche Ausgestaltung stattfinden sollte, ist weiterhin ungeklärt.⁷³

Im Falle einer Neubewertung der Grundstücke nach einem Verfahren, welches sich deutlich an aktuellen Verkehrswerten und nicht am Sollertrag orientiert, wäre der verstärkte Nutzungsdruck und die damit verbundene Baulandmobilisierung eine erwünschte Nebenwirkung.⁷⁴ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der BFH im Rahmen seiner -nachträglichen- verfassungsrechtlichen Überprüfung der Grundsteuer C (der Baulandsteuer) im

⁶⁹ SiiTLon/Cors/Troll, J.I. Rn. 25 unter Hinweis auf den Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 21.12.1995.

⁷⁰ Pfeiffer, 1993, S. 23.

⁷¹ Reschke führt aus, dass hierzu bei 20 Mio. einheitsbewerteten Vermögen in der alten Bundesrepublik und bei einer Veranschlagung von je einem Arbeitstag pro Grundstück für den zuständigen Sachbearbeiter und einen Steuerberater, bei einer Neuveranlagung 75 000 Arbeitsjahre verloren gingen. Reschke, 1985, S. 44. In der wiedervereinten Bundesrepublik -wären ca. 30 Mio. wirtschaftliche Einheiten des Grundbesitzes neu zu bewerten; BT-DrS. 13/10546, S. 21, in: GuG 1998, S. 304.

⁷² Vgl. hierzu den Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 16.6.1998, N.N., 1999, S. 3.

⁷³ Antwort der Bundesregierung innerhalb einer Fragestunde im Bundestag. BT-DrS. 13/10546, S. 21, in: GuG 1998, S. 304.

⁷⁴ Bergmann, 1994, S. 79.

Jahre 1968 ausdrücklich auch die Verfolgung bodenpolitischer Ziele im Rahmen der Grundsteuer für zulässig erklärt hat.⁷⁵

Mit dem erklärten Ziel der Baulandmobilisierung wurde in den letzten Jahrzehnten wiederholt die Einführung eines sogenannten zonierten Satzungsrechts gefordert. Dieses würde den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, für bestimmte Gebiete besondere Hebesätze festzusetzen, während die geltende Regelung nur einen einheitlichen Hebesatz für das ganze Gemeindegebiet kennt (§ 25 Abs. 4 GRStG). Gezielt soll so in diesen Gebieten ein erhöhter Nutzungsdruck geschaffen werden. Funktion eines solchen zonierten Satzungsrechtes soll es daher sein, die Kommunen dazu zu bringen, bedarfsorientiert für bestimmte Teile des Gebietes der Gemeinde möglichst schnell Grundstücke bebaubar zu machen.⁷⁶

Auf Initiative des Landes NRW nahm der Bundesrat im Jahre 1990 den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Wohnungsnot⁷⁷ an, in dessen Rahmen auch das GrStG geändert werden sollte. Der Entwurf sah vor, dass die Gemeinden einen höheren Hebesatz für unbebaute baureife Grundstücke festlegen könnten;⁷⁸ zugleich sollte eine erhöhte Steuermesszahl (10 v. T.) eingeführt werden.

Nachdem der Bundesrat sich mit seinen Vorschlägen nicht durchsetzen konnte, wurde die Idee des zonierten Satzungsrechtes in den Entwürfen zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wieder aufgenommen. Im Entwurf des Bundesbauministeriums war ein solches noch vorgesehen,⁷⁹ fehlte dann jedoch in dem Regierungsentwurf. Dies war einer der Gründe, warum der Bundesrat seine Zustimmung zu dem Entwurf verweigerte und den Vermittlungsausschuss anrief.⁸⁰ Letztendlich konnte sich der Bundesrat ebenso wenig durchsetzen, wie die SPD im Bundestag mit einem Änderungs-

⁷⁵ BStBl. II, S. 620; Urteil vom 19.04.1968

⁷⁶ Mohl, 1992, S. 229.

⁷⁷ BR-DrS. 426/90.

⁷⁸ Ausnahmen sollten für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke sowie für Betriebsgrundstücke gelten.

⁷⁹ KStZ1993, S. 9.

⁸⁰ BR-DrS. 868/92; BR-DrS. 82/93.

antrag vom 1.2.1993, mit dem sie ein noch weiter differenziertes Satzungsrecht forderte.⁸¹

Die Einführung eines zonierten Satzungsrechts wurde jedoch weiterhin von vielen Seiten gefordert, sowohl im politischen Raum,⁸² in der Literatur⁸³ und von Seiten des Deutschen Städtetages.⁸⁴ Auch die Enquete-Kommission Mensch und Umwelt sah in ihrem Abschlussbericht in einem zonierten Satzungsrecht ein geeignetes Instrument zur Mobilisierung von Bauland.⁸⁵

Einen neuen Aspekt in die Diskussion um das Bodenrecht brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit einem Reformvorschlag im Rahmen der Novelierungsdebatte um das BauGB für ein soziales und ökologisches Städtebau- und Raumordnungsrecht im Jahre 1996.⁸⁶ Ziel des Antrages war es, einerseits den Außenbereich zu schützen und die Verdichtung zu fördern, andererseits die Bodenpreise in Ballungsgebieten zu dämpfen und den Bestand an Gebäuden zu erhalten. Dieser Vorschlag ging davon aus, dass die Bodenricht- und Verkehrswerte allein am Neubaugeschehen und an der Durchsetzung höherwertiger Nutzungen orientiert seien, da das Wertermittlungsverfahren per Definition auf Abriss des Bestandes und auf ertragssteigernde Neubebauung setze.⁸⁷ Um die Bodenpreise in Ballungsgebieten zu dämpfen und damit den Bestand alter Bausubstanz zu schützen, forderte Antrag eine Änderung der Bewertungsvorgaben für Grundstücke. Der Soll-Ertrag für baureife Grundstücke solle sich aus dem "nachhaltig erzielbaren" Ertrag ergeben. Die Grundstückswerte für bebaute Gebiete sollten nicht aus den Verkehrswerten, sondern aus den real erzielten Durchschnittserträgen der Gebietsbebauung

⁸¹ Die Hebesätze sollten nach Baugebieten unterschiedlich festgelegt werden können.

⁸² Von Seiten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-DrS. 13/11088, Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 307,308.

⁸³ Mohl, DGH 1992, S. 229, 230; Mohl, ZKF 1993, S. 170; Portz, StuG 1996, S.40, 43.

⁸⁴ Bodenpolitische Forderungen des Deutschen Städtetages zur Baurechtsnovelle: Planungswertausgleich, 1997, S. 236; Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 16.6.1998, N.N., 1999, S. 3.

⁸⁵ Abschlussbericht der Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt", Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 355, 357.

⁸⁶ BT-DrS. 13/6384. Im Rahmen dieses Antrages wird auch wieder (oder noch) die Einführung eines Planungswertausgleiches gefordert.

⁸⁷ BT-DrS. 13/6384, S. 5.

hergeleitet werden.⁸⁸ Bei der Wertbildung von bebauten Grundstücken, deren Bebauung im Wesentlichen unverändert bleiben soll, wäre der Grundstückswert für Gebäude und Boden gemeinsam aus dem aktuellen Ist-Ertrag herzuleiten. Für unbebaute Grundstücke gelte weiterhin das Vergleichswertverfahren. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen versprach sich von diesen Änderungen nicht nur eine deutliche Absenkung der Verkehrswerte für Grundstücke, sondern auch eine Zusammenführung der Wertbestimmung für Verkehrswertermittlung und Besteuerung. Marktwert, d. h. der Verkehrswert, und zu versteuernder Wert, d. h. Einheitswert, sollten in einem Wert zusammenfallen, der alle drei bis fünf Jahre ohne unangemessen hohen Aufwand fortzuschreiben wäre.⁸⁹

3) Die Einführung einer Bodenwertsteuer

Einen wesentlich anderen Weg verfolgten die Vorschläge zur Einführung einer sogenannten Bodenwertsteuer. Diese sah als Besteuerungsgegenstand nicht mehr den Ertrag des Bodens sondern die Ressource Boden *per se* vor. Sie wählte somit einen anderen Ausgangspunkt der Besteuerung, indem sie nicht mehr an dem investierten Kapital, sondern an dem Grundkapital ansetzt. Die Besteuerung erfolgt sodann proportional zu diesem Wert, ist aber nicht abhängig von der Realisierung dieses Wertes. Besteuert wird viel mehr das nackte Land, unabhängig von der tatsächlichen baulichen oder sonstigen Nutzung. Die geltende verbundene Grundsteuer sollte damit zu einer wirklichen "Grund"-steuer umgewandelt werden.

Die SPD hat sich bereits im Jahre 1973 für eine Grundsteuerreform mit dem Ziel ausgesprochen, als Bemessungsgrundlage für die Steuer nur noch den Bodenwert heranzuziehen.⁹⁰ Der Steuertarif sollte nach den Vorschlägen der SPD-Bodenrechtskommission aufkommensneutral gestaltet werden. In die gleiche Richtung ging auch ein Vorschlag des Deutschen Industrie- und Handelstages, der vorsah, die Steuerlast von den Gebäuden auf den reinen Bodenwert zu verlagern, mit einem Steuersatz, der Grundbesitz gegenüber anderen Vermögensarten weder privilegiert, noch diskriminiert.⁹¹

⁸⁸ BT-DrS. 13/6384, S. 16.

⁸⁹ BT-DrS. 13/6384, S. 17.

⁹⁰ SPD (Hrsg.), 1973, Bodenrechtskommission, S. 29.

⁹¹ DIHT, 1974, S. 24.

Zu diesen Vorschlägen gesellten sich eine Vielzahl von Forderungen in der Literatur.⁹² Einen vollständigen Gesetzentwurf zur Besteuerung von Grund und Boden hat *Bohnsack* vorgelegt.⁹³ Die geltende Grundsteuer sollte nach diesem Vorschlag von einer reinen Bodenwertsteuer abgelöst werden. Bemessungsgrundlage der Steuer wäre der Verkehrswert des Bodens. Ermittelt werden sollte dieser durch Selbstveranlagung, wobei die zuständige Behörde unter gewissen Umständen Nachprüfungen durchführen müsste. Der Steuersatz orientierte sich an der Höhe des Zinssatzes für langfristige erste Hypotheken. *Bohnsack* kommt aufgrund seiner Annahmen und den darauf basierenden Berechnungen zu dem Schluss, dass der Bodenpreis nach Einführung der Steuer um die kapitalisierte Jahressteuer sinken "werde und bei der Orientierung des Steuersatzes am langfristigen Hypothekenzinssatz 50 % der Bodenrente abgeschöpft werde. Der Zins und damit auch der Steuersatz sollte von der Bundesregierung festgesetzt werden. Von der Steuer befreit blieben die Grundstücke, die auch heute schon von der Grundsteuer befreit sind.

Die Forderung nach der Erhebung einer bodenwertorientierten Grundsteuer ebte auch in der Literatur in den letzten Jahren nicht ab.⁹⁴ Zu den klassischen Argumenten für die Einführung einer solchen Steuer, gesellten sich in den letzten Jahren einige neue Gesichtspunkte. Dabei wurde die Besteuerung des reinen Bodenwertes zum einen aus Praktikabilitätsgründen vorgeschlagen, wo eine Alternative zu der einheitswertabhängigen Grundsteuer gesucht wird.⁹⁵ Zum anderen vermehrte sich der Ruf nach einer Besteuerung des Bodens aus ökologischen Gesichtspunkten, um so der Flächeninanspruchnahme entgegen zu wirken.⁹⁶

Das Volksheimstättenwerk hat 1998 ein Gutachten veröffentlicht, in dem die Vorteile einer aufkommensneutralen Bodenwertsteuer aufgezeigt wer-

⁹² Vgl. allgemein: Pfannschmidt, 1990, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁹³ *Bohnsack*, 1973, S. 45 ff.

⁹⁴ U.a. Dietrich, KStZ 1991, S. 121; Franck, 1992, S. 131 ff.; Drosdzol, DStZ 1994, S. 205; Groth/Streck, KJ 1998, S. 318.

⁹⁵ Drosdzol, DStZ 1994, S. 205, 207.

⁹⁶ Franck, 1992, S. 131 ff.; Bizer, 1995, S. 385.

den.⁹⁷ Grundsätzlich für die Einführung einer Bodenwertsteuer sprach sich auch die Enquete Kommission „Mensch und Umwelt“ in ihrem Abschlussbericht aus.⁹⁸ Durch die Einführung einer solchen Steuer könne eine intensivere Nutzung des Bodens und ein sparsamerer Flächenverbrauch erreicht werden.

Ebenfalls positiv hat die Kommission den Entwurf einer kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer des Deutschen Instituts für Urbanistik hervor. Dabei soll neben dem reinen Bodenwert auch der Mengenverbrauch besteuert werden, um einer zunehmenden Flächenversiegelung entgegen zu wirken. Gering besteuert werden sollte nicht nur der, dessen Boden wenig wert ist, sondern auch, wer flächensparend baut. Für die Einführung entweder einer reinen Flächensteuer oder einer kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer fanden sich auch vermehrt Stimmen in der Literatur.⁹⁹ Ziel ist hier stets, den Flächenverbrauch durch eine abgabenrechtliche Belastung der Menge genutzten Bodens weiter einzuschränken.

Der Vollständigkeit halber soll noch kurz erwähnt werden, dass in dem Abschlussbericht der Kommission noch auf die Überführung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer eingegangen wird, so wie sie vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln und des Instituts für ökologische Raumentwicklung, Dresden, entworfen wurde. Dieser Entwurf stellt die Reduktion von Versiegelungszuwächsen in den Vordergrund. Zu diesem Zweck differenziert der Vorschlag die Besteuerung von Flächen nach dem Grad ihrer Nutzung.

Schließlich traf die vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gebildete Sachverständigenkommission nachdrücklich für die Einführung einer reinen Bodenwertsteuer ein.¹⁰⁰

⁹⁷ Dieterich/Dransfeld, 1998.

⁹⁸ Abschlussbericht der Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt", Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 355, 357.

⁹⁹ Apel/Henckel, DStR 1996, S. 322; Bizer, NUR 1995, S. 385; Bizer/Schuckmann, 1995.

¹⁰⁰ Deutscher Verband, Kommissionsbericht, 1999, S. 89, 111.

VI. Kritische Würdigung

Der Einführung eines PWAs steht seit jeher das Problem der Wertermittlung entgegen, welches sich zumindest solange nicht befriedigend lösen lässt, wie man versucht, die planungsbedingten von den sonstigen Wertsteigerungen getrennt zu erfassen. Dem hohen Verwaltungsaufwand, den die Einführung eines PWAs mit sich bringen würde, steht ein nur geringer finanzieller Nutzen gegenüber. Nur ein kleiner Teil der Flächen würde erfasst, und insbesondere bei der Einführung von Freibeträgen und Härtefallklauseln würde der Ertrag wohl noch nicht einmal zur Erschließung der betroffenen Gebiete ausreichen. Aus dieser Befürchtung heraus würde dann das Erschließungsbeitragsrecht beibehalten, was zu einem ungünstigen Nebeneinander von verschiedenen Belastungen für die Bauwilligen führen würde.

Die Vorschläge zum PWA bringen weiterhin strukturpolitisch unhaltbare Unterschiede in der Einnahmezuzuweisung zwischen den Gemeinden mit sich, insbesondere im Verhältnis Stadt und Land. Der PWA würde zu einer starken Bevorzugung von städtischen Gemeinden sowie Umlandgemeinden größerer Städte führen, da besonders in Ballungsräumen starke Wertsteigerungen des Bodens durch Planung zu verzeichnen sind. Diese Gemeinden würden somit hohe Einnahmen durch den PWA erzielen können. Erheblich geringer würden sich die Einnahmen von Landgemeinden entwickeln, unabhängig von der Tatsache, dass gerade diese oft sehr hohe Kosten für Planung und Erschließung aufbringen müssen.¹⁰¹ Notwendig wäre in diesem Zusammenhang zumindest ein Finanzausgleich zwischen den Kommunen.

In den letzten Jahren hat sich zudem die Praxis zum Abschluss städtebaulicher Verträge in den Kommunen gut eingespielt (Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, Durchführungsverträge zum Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 Abs. 1 BauGB).¹⁰² Es wäre zu befürchten, dass diejenigen Grundstückseigentümer, die den PWA entrichten müssen, in Zukunft nicht mehr bereit sind, sich auf vertraglichem Wege an städtebaulichen Folgekosten zu beteiligen. Der PWA kann aber nicht Ersatz für den städtebaulichen Vertrag sein. Letzterer bietet aufgrund des Spielraums für die Ausgestaltung von Verträgen regelmäßig günstigere Mög-

¹⁰¹ Engelken, DOV 1974, S. 373; Engelken, DÖV 1974, S. 699.

¹⁰² Vgl. Deutscher Verband, Kommissionsbericht, 1999, S. 33 ff, 41 ff. unter Hinweis auf das sog. Münchner Modell einer "sozialgerechten Bodennutzung".

lichkeiten zur finanziellen Beteiligung der Investoren an den Folgekosten der Planung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des konkreten Einzelfalls.¹⁰³

Die vielgestaltigen Forderungen nach der Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer begegnen ebenfalls Bedenken. Soweit allein die einmalige Besteuerung von Wertzuwächsen gefordert wird, kann in großen Teilen auf die Kritik an einem PWA verwiesen werden. Eine kontinuierliche Besteuerung von nichtrealisierten Wertzuwächsen vermag zwar bodenpolitischen Zielen gerecht zu werden, sieht sich jedoch ebenfalls der Schwierigkeit der Wertermittlung gegenüber. Zudem würde eine neueingeführte Sondersteuer, die neben die Grundsteuer träte, unser ohnehin schon überladenes Steuersystem weiter verkomplizieren. Eine Besteuerung von nicht realisierten Bodenwertzuwächsen im Rahmen der Einkommensteuer wäre rechtlich als Durchbrechung des Realisierungsprinzips bedenklich.¹⁰⁴ Zudem würde auch eine solche Abgabe weitere Verwirrung in der steuerrechtlichen Regelungsvielfalt stiften.

Ob die wertabschöpfenden Vorschläge - PWA oder Bodenwertzuwachssteuer - tatsächlich zu einer Schonung der Ressource "Boden" führen, ist ebenfalls umstritten. Es ist denkbar, dass sie eine Flucht in ländliche Gemeinden wegen der niedrigeren Abgabenbelastung nach sich ziehen. Hierdurch würde eine weitere Flächeninanspruchnahme gefördert. Es käme zu einer steigenden Zersiedelung. Wenn die Ertragshoheit der Abgabe bei den Gemeinden liegt, so besteht für diese der Anreiz, durch immer weitere Ausweisungen von Bauland Wertsteigerungen zu veranlassen, um diese sodann abzuschöpfen.¹⁰⁵ Es wäre insofern keine Vermeidung der Inanspruchnahme von Siedlungsfläche, sondern eine weiter anwachsende Ausweisung von Baugebieten zu erwarten.¹⁰⁶ Dies mag kurzfristig Wohnraum schaffen, ökologisch ist eine solche Politik jedoch nicht vertretbar.

Es ist auch keinesfalls sicher, dass es über die Einführung einer Baulandsteuer oder eines zonierten Satzungsrechtes tatsächlich zu einer langfristigen Mobilisierung

¹⁰³ Schüßler-Langeheine/Steinfurt, KStZ 1997, S. 114; Deutscher Verband, Kommissionsbericht, 1999, S. 75, 110.

¹⁰⁴ So schon Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 1976, S. 124.

¹⁰⁵ Bizer, NUR 1995, S. 385, 388.

¹⁰⁶ Schüßler-Langelieine/Steinfurt, KStZ 1997, S. 113.

von Bauland kommen würde. Zum Zeitpunkt der Einführung einer solchen Abgabe würden verstärkt Grundstücke auf den Markt gebracht, da die Eigentümer veräußern, um der Steuerbelastung auszuweichen. Da jedoch auch Bauland nicht unerschöpflich ist, könnte die Knappheit nur auf einen späteren Zeitpunkt verlagert werden.¹⁰⁷

Auch der aktuelle Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen, den Bodenmarkt über unterschiedliche Wertermittlungsmaßstäbe zu beeinflussen, vermag den intendierten Zielen nicht gerecht zu werden. Der Entwurf kann den Widerspruch, der sich aus einer erwünschten Begrenzung der Flächennutzung einerseits und einer Senkung der Preise für Bauland andererseits ergibt, auch durch die Veränderung der Bewertungsvorgaben nicht auflösen. Den Umnutzungsdruck auf alte Bausubstanz wird man nicht alleine durch den Versuch abfedern können, den marktwirtschaftlich gebildeten Verkehrswert aus der Welt zu schaffen. Auch sind die genannten Ziele durch die konsequente Anwendung städtebaulicher Instrumente schon heute zu erreichen.¹⁰⁸

Der betreffende Gesetzgebungsvorschlag wurde so auch mit der Begründung abgelehnt, dass die Vorschläge im Widerspruch zum Grundsatz der freien Preisbildung auf dem Bodenmarkt ständen.¹⁰⁹

Schließlich werden seit Beginn der Diskussion um die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen verfassungsrechtliche Bedenken angeführt,¹¹⁰ die nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind. Diese sollen sich im Hinblick auf die Abgabenbelastung von Eigentümern baureifer Grundstücke aus Art. 14 und 3 Abs. 1 GG ergeben. Unter anderem wird geltend gemacht: Es verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn planbetroffene Grundstückseigentümer mit der Abschöpfung belastet würden, aber in der Nachbarschaft ebenfalls durch die Planung und die dadurch

¹⁰⁷ Bergmann, 1994, S. 82.

¹⁰⁸ Kleiber, NZM 1998, S. 133.

¹⁰⁹ BT-DrS. 13/7589, S. 30.

¹¹⁰ Schüßler-Langeheine/Stekifort, KStZ 1997, S. 111 f.; Faauf, DVB1. 1972, S. 652ff.; Engelken, DVB1. 1974, S. 750 ff., Engelken, DÖV 1974, S. 361 ff.; Engelken, DÖV 1974, S. 403 ff.; Engelken, DÖV 1974, S. 685 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen; a.A. z.B. Janning, 1976; Söfker, DVB1. 1975, 467 ff.; Heynitz, DVB1. 1975, 474 ff.

bedingten Infrastrukturinvestitionen der Gemeinde begünstigte Grundstückseigentümer in unbeplanten Baubereichen nach § 34 BauGB die Wertsteigerung ihrer Grundstücke behalten könnten. Zudem fordere der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips im Bereich des Abgabewesens, dass steuerbegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Steuerpflichtige die auf ihn entfallende Steuer vorausberechnen kann.¹¹¹ Eine solche Voraussehbarkeit der Belastung liege bei einer Bodenwertzuwachsbesteuerung angesichts der Unsicherheiten bei der Feststellung des Anfangs- und des Endwerts nicht vor.¹¹² Nach alledem gilt es, die Möglichkeiten der Problemlösung durch eine Reform des Grundsteuerrechts näher zu prüfen.

TEIL 2

GRUNDLAGEN EINER GESETZLICHEN REGELUNG ZUR EINFÜHRUNG EINER BODENAKTIVIERENDEN KOMPONENTE IN DAS GRUNDSTEUERSYSTEM

Da sich der PWA, die Bodenwertzuwachssteuer und die Baulandsteuer als ungeeignet zur Lösung der bodenpolitischen Probleme erweisen, wird im Folgenden das gegenwärtige Grundsteuersystem im Einzelnen auf seine Reformmöglichkeiten untersucht.

I. Grundsteuer: Geltendes Recht

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer, deren Ertrag gem. Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zukommt. Unter den Begriff der Realsteuern fallen Steuern, die an äußeren Merkmalen des Steuerobjekts ansetzen. Nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG ist die Grundsteuer Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Grundsteuer ist jedoch nach dem derzeit geltenden Grundsteuergesetz¹¹³ keine einheitliche Steuer. Sie umfasst vielmehr einen Komplex verschiedener Steuerarten: Eine Landwirtschaftsteuer (Grundsteuer A), eine Gebäudeertragsteuer bei bebauten Grundstücken und eine Grundwertsteuer in Form einer Grundvermö-

¹¹¹ BVerfGE 19, 252 (267).

¹¹² Schußler-Langeheine/Steinfort, KStZ 1997, S. 113.

¹¹³ Gesetz vom 07. August 1973 (BGBl. I, S. 965), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I, S. 2590).

gensteuer bei unbebauten und nicht land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken (Grundsteuer B).¹¹⁴

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zielt die Grundsteuer auf die durch den Besitz fundierten Einkommens vermittelte Leistungskraft.¹¹⁵ Steuerrechtlich wird damit akzeptiert, dass die Leistungsfähigkeit des Realobjekts unter Umständen deutlich von der individuellen Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners abweicht.¹¹⁶ In der Literatur wird dagegen teilweise gegen die Grundsteuer eingewandt, dass der Grundstücksertrag schon von der Einkommensteuer erfasst werde und es für eine weitere Besteuerung an der überzeugenden Rechtfertigung fehle.¹¹⁷

Fiskalische Instrumente verfolgen in der Regel drei verschiedene Zielsetzungen: Zuordnung, Lenkung und Finanzierung.¹¹⁸ Zwar stehen bei der bestehenden Grundsteuer die fiskalischen Ziele im Vordergrund. Dies darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass auch die Grundsteuer ursprünglich eine Lenkungswirkung entfalten sollte. In der Regierungsbegründung zum Grundsteuergesetz¹¹⁹ wird die Steuer gesellschaftspolitisch und mit dem Ziel einer Erhöhung der Mobilität des Bodenmarktes gerechtfertigt. Daneben wird mit ihr auch das Ziel der Eigenheim- und Wohnbauförderung verfolgt. Dies äußert sich in der gesetzlichen Begünstigung von Ein- und Zweifamilienhäusern durch unterschiedliche Steuermesszahlen und befristete Steuerbefreiungen für neu geschaffene Wohnungen im Beitrittsgebiet. Im Einzelnen ist die Erhebung der Grundsteuer derzeit wie folgt geregelt: Die Gemeinde bestimmt, ob und von wem von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz Grundsteuer zu erheben ist (§ 1 Abs. 1 GrStG). Steuergegenstand sind nach § 2 GrStG - neben den hier nicht weiter interessierenden Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) - alle Grundstücke im Sinne des Bewertungsgesetzes (Grundsteuer B).

¹¹⁴ Gutting, 1986, S. 120.

¹¹⁵ BVerfGE 65, 325, 353.

¹¹⁶ Bizer/Joeris, GuG 1998, S. 132.

¹¹⁷ Tipke/Lang, 1994, § 12 Rn. 182.

¹¹⁸ Jüttner, 1992, S. 15.

¹¹⁹ BT-DrS. 6/3418, 49, 88.

Ausgangspunkt für die Grundsteuerberechnung sind die Einheitswerte (§13 GrStG),¹²⁰ denen ein fiktiver Soll-Ertrag des Grundstücks zugrunde liegt. Dieser bestimmt den Wert des Grundstücks nach dem BewG (§§ 68 ff). Der Einheitswert wird zumeist nach dem so genannten Ertragswertverfahren ermittelt. Hierbei werden gesetzlich vorgegebene Faktoren, die sich je nach Gemeindegröße, Baujahr und Bauart der Bebauung des Grundstücks unterscheiden, mit einer angenommenen Jahresrohmierte multipliziert. Nur bei Einfamilienhäusern mit besonderer Ausstattung und bei anderen Gebäuden, bei denen keine Jahresrohmierte ermittelbar ist, sowie bei unbebauten Grundstücken wird anstatt des Ertragswertverfahren das Sachwertverfahren angewandt. Danach wird der Bodenwert sowie der Wert von Gebäuden und Außenanlagen addiert. Bei der Feststellung des Werts von Gebäuden und Außenanlagen wird der Gegenwartswert früherer Investitionen zugrunde gelegt, während im Ertragswertverfahren auf den Barwert künftiger Erträge des Haus- und Grundbesitzes abgestellt wird.

Die nach dem BewG ermittelten Einheitswerte werden dann mit einer Steuermesszahl multipliziert, die generell bei 3,5 Promille, bei Ein- und Zweifamilienhäusern jedoch niedriger liegt (§15 GrStG). Der sich so ergebende Steuermessbetrag wird von den Finanzämtern festgesetzt (§§ 16 ff. GrStG). Die Gemeinden bestimmen, mit welchem Hundertsatz des Steuermessbetrags (Hebesatz) die Grundsteuer zu erheben ist (§ 25 GrStG) und setzen dementsprechend die Grundsteuer gegenüber den Steuerpflichtigen fest (§ 27 GrStG). Da die Festlegung der Hebesätze einem - bereits nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG garantierten - kommunalen Gestaltungsspielraum unterliegt, differieren die Hebesätze im Gebiet der Bundesrepublik zum Teil erheblich.¹²¹

Die Grundsteuer trägt zu einer einigermaßen gleichmäßigen kommunalen Finanzausstattung bei. Sie ist aus diesem Grund eine besonders geeignete Finanzquelle der Gemeinden und wichtiger Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung.¹²² Zudem sichert der der Grundsteuer zugrundeliegende Äquivalenz-

¹²⁰ Vgl. zu den Einheitswerten ausführlich: Kahrs, KJ 1996, S. 127 ff., 134 f.; Miebler/Kronthaler, DStZ1992, S. 741 ff.

¹²¹ Vgl. hierzu: Deutscher Städtetag, Statistisches Jahrbuch der Gemeinden, 1997.

¹²² Vgl. BMF, 1971, S. 713 ff.

gedanke, d.h. der Gesichtspunkt der Gegenleistung für kommunale Infrastrukturleistungen, ihre Akzeptanz in der Bevölkerung und Wirtschaft.¹²³

Die prozentuale Bedeutung der Grundsteuer B in den Gemeindehaushalten ist seit den 60er Jahren bis in die 90er Jahre rückläufig gewesen,¹²⁴ obwohl der absolute Ertrag aus der Steuer relativ konstant angestiegen ist.¹²⁵ Die Grundsteuer liegt heute mit einem Ertrag von 16,2 Mrd. DM im Jahre 1998 immerhin auf Platz acht der aufkommensstärksten Steuerarten.¹²⁶ In den letzten Jahren ist auch der relative Anteil der Steuer an dem Gemeindeeinkommen leicht angestiegen, was zum einen auf eine Erhöhung der Hebesätze durch die Gemeinden, zum anderen auf das Auslaufen der 10-jährigen Grundsteuerbefreiung des Wohnungsbaus zurückgeführt wird.¹²⁷ Zudem haben die neuen Bundesländer die Grundsteuer erst in den letzten Jahren zunehmend als gemeindliche Einnahmequelle erschlossen.¹²⁸

Die Grundsteuer sowie ihre längst fällige Reform wurde in den letzten Jahrzehnten vernachlässigt, obwohl dem niedrigen Ertrag aus der Steuer ein ständig wachsender Wert des privaten Grundvermögens gegenübersteht.¹²⁹ Die Erhebung der Steuer erfolgt noch immer auf der Grundlage der veralteten Einheitswerte aus dem Jahre 1964. Diese Einheitswerte betrug Anfang der neunziger Jahre nur noch zwischen 10 und 15 % des tatsächlichen Verkehrswerts.¹³⁰ Durch eine Reform der Grundsteuer innerhalb des bestehenden Systems ließe sich zwar das gestiegene Preisniveau durch eine Veränderung der Steuermessbeträge korrigieren,

¹²³ Tatsächlich besteht jedoch keine strenge Äquivalenz zwischen den kommunalen Aufwendungen und der Abgabe des einzelnen. Die Grundsteuer lässt sich in diesem Sinne höchstens nach einem umfassenderen und lockerem Interessenprinzip rechtfertigen, nach dem auch eine lose Verbindung von steuerlicher Last und kommunaler Leistung hinreichend ist. Vgl. Bizer, NUR 1995, S. 385, 387.

¹²⁴ Kommission Zukunft Stadt 2000 (Hrg.), 1993, S. 155.

¹²⁵ Reidenbach, 1999, S. 17.

¹²⁶ Vgl. SZ vom 18.5.1999, zitiert nach dem Statistischen Bundesamt. Vor der Grundsteuer rangieren die Lohn-, die Umsatz-, die Mineralöl-, die Gewerbe-, die Körperschaft- und die Kapitalertragsteuer sowie der Solidaritätszuschlag.

¹²⁷ Reidenbach, 1999, S. 17.

¹²⁸ Bizer/von Schuckmann, 1995, S. 137, 144.

¹²⁹ Kommission Zukunft Stadt 2000 (Hrg.), 1993, S. 155.

¹³⁰ Reidenbach, 1999, S. 17.

jedoch würden die erheblichen Verzerrungen zwischen den einzelnen Steuerarten unberührt bleiben. So liegen die Belastungsdifferenzen zwischen den verschiedenen Steuerobjekten zwischen 0,11 (unbebaute Grundstücke) und 0,29 (Zweifamilienhäuser) Promille des Verkehrswertes.¹³¹ Diese strukturellen Ungleichheiten machen eine grundlegende Grundsteuerreform dringend notwendig.

Im Folgenden sollen die aktuell diskutierten Modelle für eine reformierte Grundsteuer vorgestellt werden. Dabei werden nur noch steuerliche Reformmodelle diskutiert, die den Bestand als Bemessungsgrundlage zugrunde legen. Steuern oder Abgaben, die Veränderungen belasten, wie zum Beispiel der Planungswertausgleich, die Baulandsteuer, aber auch die Versiegelungsabgabe, können nur der Ergänzung dienen. Als alleiniger Ersatz für die geltende Grundsteuer kommen sie nicht in Frage, weil sie keine konstanten Einnahmen der Gemeinde darstellen.

II. Grundsteuerreform: Ziele

Die mit einer Grundsteuerreform verfolgten Ziele lassen sich in bodenpolitische, fiskalische und ökologische einteilen.

Die bodenpolitische Zielsetzung ist immer noch primär die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Es ist allein in der Spanne von 1990 bis 2010 mit einem jährlichen Flächenzuwachs für den Wohnungsbau von 12.800 ha wegen der ständig wachsenden Ansprüche an Fläche pro Individuum¹³² zu rechnen. Vor diesem Hintergrund soll vorrangig vorhandenes Bauland mobilisiert und eine innerstädtische Verdichtung der Bebauung gefördert werden. Dabei soll die städtebauliche Planung und das ordnungsrechtliche Instrumentarium durch eine reformierte Grundsteuer wirkungsvoll unterstützt werden. Es wird daneben auch eine Mobilisierung des Grundstücksmarktes insgesamt angestrebt. Eine erwünschte Konsequenz der Grundsteuerreform wäre ein Preisverfall auf dem Bodenmarkt,

¹³¹ Quelle: DIfU, in: Reidenbach 1999, S. 21.

¹³² Nach den Status-quo-Prognosen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, zitiert nach: Reidenbach 1999, S. 22.

so dass das Halten von unbebauten Grundstücken nicht mehr rentabel wäre und die Bodenspekulation eingedämmt werden könnte.¹³³

Aus ökologischer Sicht soll eine stärkere Ausnutzung des vorhandenen Baulandes einen weiteren Flächenverbrauch und eine damit einhergehende Versiegelung verhindern. Ziel ist es, die vorhandene Infrastruktur einer nachhaltigeren Nutzung zuzuführen und eine Abwanderung aus den Städten in das Umland sowie eine weitere Ausdehnung der Bauflächen an den Ballungsrandzonen zu vermeiden. Während die verschiedenen Reformmodelle darin übereinstimmen, dass der Flächenverbrauch eingedämmt werden soll, unterscheiden sie sich jedoch grundsätzlich darin, ob sie nur eine weitere, verdichtende Bautätigkeit fördern oder aber die fortschreitende Bodenbelastung durch Versiegelung insgesamt eindämmen wollen.

In fiskalischer Hinsicht soll die Grundsteuer auch nach einer Neugestaltung eine konstante Einnahmequelle der Gemeinden darstellen. Ziel ist dabei eine leicht administrierbare Steuer mit einem relativ konstanten Aufkommen, welches an das allgemeine Wachstum gekoppelt ist. Das Hebesatzrecht muss als Ausdruck der kommunalen Finanzautonomie und der Selbstverwaltung beibehalten werden. Zugleich soll die Streuung zwischen den Gemeinden in dem Pro-Kopf-Ertrag aus der Steuer nicht zu groß werden.

In der Diskussion über die Grundsteuerreform wird allgemein davon ausgegangen, dass ein neues Modell in jedem Fall aufkommensneutral sein muss. Dem folgt auch unsere Untersuchung. Dies bedeutet: Die Grundsteuerreform ist nicht Bestandteil der gegenwärtigen allgemeinen steuerpolitischen Diskussion über die Erhöhung oder Senkung von Steuern durch die Bundesgesetzgebung. Ein geändertes Grundsteuergesetz enthält bundesrechtlich Bemessungsgrundlagen, die nicht automatisch zu einer Änderung des Grundsteueraufkommens der Gemeinden führen. Dies schließt jedoch ein, dass die Gemeinden weiterhin aufgrund ihres bestehen bleibenden Hebesatzrechts (vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG) in der Lage sein müssen, ihre Einnahmen aus der Grundsteuer zu verändern.

¹³³ Vergleiche die Berechnung zur Preissenkung von Bauland durch die Kapitalisierung der Steuer in: Dieterich, Dieterich-Budiwald, ZfBR 1983, S. 113, 115.

III. Reformmodelle

A. Bodenwertsteuer

1) Grundlagen

Bei der (reinen) Bodenwertsteuer ist Besteuerungsgegenstand, im Gegensatz zu der verbundenen Grundsteuer allein, der Wert des Bodens (vgl. zum Bodenwert § 84 BewG: "Der Grund und Boden ist mit dem Wert anzusetzen, der sich ergeben würde, wenn das Grundstück unbebaut wäre."). Die Besteuerung erfolgt proportional zu dem Wert des Bodens, ist aber nicht mehr abhängig vom Wert baulicher Investitionen. Die Gestaltung der Bodenwertsteuer soll wie die gegenwärtige Grundsteuer durch die Gemeinden über ein Hebesatzrecht beeinflusst werden können.

2) Ziele

Während in den Anfängen der Bodenreformbewegung verteilungs- und sozialpolitische Argumente für die Einführung einer Bodenwertsteuer im Vordergrund standen, liegt das Hauptaugenmerk heute auf bodenpolitischen und ökologischen Zielen.

Die Vorteile einer reinen Bodenwertsteuer im Gegensatz zu einer verbundenen Grundsteuer werden in der Hauptsache darin gesehen, dass eine Besteuerung des Bodenwertes unter Außerachtlassung der Bebauung eines Grundstückes die Grundstückseigentümer zu einer baulichen Nutzung des Grund und Bodens anregen würde. Die steuerliche Belastung, die auf dem Boden läge, wäre bei einem unbebauten Grundstück ebenso hoch wie bei einem bebauten Grundstück und würde zu Investitionen anregen.¹³⁴ Die investitionshemmende Komponente der verbundenen Grundsteuer soll entfallen, während im Gegenteil der Nutzungsdruck auf unbebaute oder ungenügend genutzte Grundstücke mit dem Ziel einer Verdichtung der Siedlungsstrukturen erhöht werden soll. Der Eigentümer, welcher die Investitionen nicht leisten kann, müsste das Grundstück verkaufen, woraus sich die angestrebte Mobilisierung des Bodenmarktes ergäbe. Um einen hinreichenden Ertrag aus dem

¹³⁴ Für viele: Apel/Henckel, 1996, S. 322, Kommission Zukunft Stadt 2000 (Hrg.), 1993, S. 157; BMBau, 1991, S. 60; Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 2, Drosdzol, 1994, S. 205, 207; Netzet, 1980, 547, 556; Reschke, 1985, S. 40.

Grundstück zu erhalten, werde auch die vorhandene Bausubstanz besser in-stand gehalten und gepflegt.¹³⁵

Des Weiteren soll durch die bessere Ausnutzung der Grundstücke und städtischer Siedlungsflächen der Flächenverbrauch gebremst und einer weiteren Zersiedelung entgegengewirkt werden. Dies hätte zur Folge, dass weniger neues Land am Stadtrand bzw. am Rande von Ballungszonen erschlossen werden müsste:

"Die Vorteile, die eine Bodenwertsteuer brächte, wären in der Stadt größer als auf dem Lande. Dort, wo mehr gebaut werden kann, wo intensivere Nutzungen möglich sind, wirkt sich die Entlastung der Steuer auf Investitionen besonders aus. Es wäre mit einem Trend zu rechnen, wieder näher an der Stadt zu bauen. Im Übrigen wären Stadtrandgebiete für spekulatives Bauen nicht mehr so attraktiv: Die Bodenwertsteigerungen würden ja sehr viel geringer ausfallen als bisher."¹³⁶

Die Steuer soll ferner einen dämpfenden Effekt auf die Grundstückspreise entfalten, weil angenommen wird, dass sich eine fühlbare Steuerlast im Grundstücksverkehr preisdämpfend auswirkt.¹³⁷ Zudem werde die Baulandmobilisierung zu einer Erhöhung des Angebots auf dem Bodenmarkt führen, zugleich die Nachfrage nach Grundstücken jedoch sinken, da das einzelne Grundstück intensiver ausgenutzt würde. Hiermit verbindet sich die Hoffnung, dass Bodenspekulation sich nicht mehr lohne, da sie an Rentabilität verlöre,¹³⁸ und zugleich breitere Bevölkerungsschichten Zugang zu Grundstückseigentum erlangen könnten.¹³⁹

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten, so wird hervorgehoben, belaste die Steuer diejenigen am meisten, die die höchsten Bodenwerte akkumulieren. Am geringsten wirke sich die Belastung für die Bewohner stark verdichteter Bebauung bzw. wenig wertvollen Bodens aus.

¹³⁵ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 3; Apel/Henckel, 1996, S. 322.

¹³⁶ Dietench/Dieterich-Buchwald, 1983, S. 113 ff.

¹³⁷ Vgl. BT DrS. 12/4321, Entschließungsantrag der SPD vom 10.2.1993; Apel/Henckel, DStR 1996, S. 322.

¹³⁸ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 2.

¹³⁹ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 3.

Schließlich wird betont, dass eine Bodenwertsteuer die Berechnung der Steuer deutlich vereinfachen würde.¹⁴⁰ Dadurch soll auch die Akzeptanz für die Steuer in der Bevölkerung weiter wachsen. Die jährlich festzusetzende Steuer würde als äquivalente jährliche Nutzungsgebühr verstanden, d.h. als Gegenleistung für die natürlichen Ressourcen, für die öffentlichen Dienstleistungen und lagebezogenen Vorteile, die dem Boden erst seinen Wert verleihen.¹⁴¹

3) Beispiele, Vorschläge, Modelle

a) Dänemark

Die dänischen Bodensteuern¹⁴² gehen auf alte Naturalverpflichtungen zurück, die später in Geldzahlungen umgewandelt wurden und bis 1903 fast die einzige direkte Steuer für staatliche Zwecke waren. Mit der Umstellung der Besteuerung auf schwerpunktmäßige Einkommen- und Vermögensteuern wurde die alte Bodensteuer durch eine verbundene Grundsteuer ersetzt. Durch die Belastungsverschiebung kam es zu Protesten gegen die verbundene Steuer. Schon in den Zwanziger Jahren wurde mittels unterschiedlicher Steuersätze für Gebäude und Boden ein Großteil der Steuerlast auf den Boden zurückverlagert. Heute gliedern sich die Bodensteuern in eine Gemeinde- und eine Kreisbodensteuer, die beide im Kommunalgrundsteuergesetz geregelt sind. Die Gemeindebodensteuer wird von allen in einer Gemeinde liegenden Grundstücken erhoben, für die ein Wert nach dem Bewertungsgesetz festgestellt worden ist. Besteuerungsgrundlage ist der reine Bodenwert. Die Gemeinde legt im Haushaltsplan den Promillesatz fest, mit dem die kommunale Bodensteuer erhoben wird.

Von der Steuer ausgenommen sind bestimmte staatliche Grundstücke, gewisse Grundstücke, die sozialen Zwecken dienen, sowie die Grundstücke der diplomatischen Vertretungen anderer Staaten. Steuerbefreiungen sind unter anderem möglich für Ein- und Zweifamilienhäuser und für landwirt-

¹⁴⁰ Drosdzol, 1994, S. 205, 207. Drosdzol meint sogar, dass wegen des Vereinfachungseffekts die städtebaulichen Zielsetzungen der Grundsteuer als Bodenwertsteuer schon fast in den Hintergrund treten könnten.

¹⁴¹ Dieterich, 1999, S. 35.

¹⁴² Zusammengefasste Darstellung nach: Dieterich/Dieterich-Buchwald, 1983, S. 180 ff.; Dieterich/Dieterich-Buchwald, 1983, S. 213 ff.

schaftlich genutzte Grundstücke. In den Fällen, in denen die Kommunalverwaltung es für wünschenswert hält, dass private Grundstücke nicht bebaut werden sollen, kann sie für die Dauer einer Bewertungsperiode einen Erlass der Gemeindebodensteuer aussprechen.

Zu der Gemeindebodensteuer kommt eine Kreisbodensteuer, deren Höhe durch das Gesetz über die Ausschreibung der Kreisbodensteuer festgesetzt wird, und die ebenfalls direkt den Bodenwert besteuert. Die Ausnahmen und Befreiungen gelten wie für die Gemeindebodensteuer.

Die Gemeinden und Kreise sind allerdings berechtigt, von den Grundstücken, die von den Bodensteuern befreit sind, eine Deckungsabgabe zu erheben. Diese rechtfertigt sich nach dem Äquivalenzgrundsatz durch die Kosten, die auch diese Grundstücke für die Gemeinden mit sich bringen. Die Deckungsabgabe wird jedoch nicht nur vom Bodenwert erhoben; in ihre Berechnung fließt auch der Gebäudewert mit ein. Die Abgabe beträgt maximal die Hälfte des Gemeinde- oder Kreisbodensteuersatzes.

Eine weitere Deckungsabgabe belastet zusätzlich gewerblich genutzte Grundstücke, da diese für die Gemeinden höhere Kosten verursachen. Diese Deckungsabgabe berechnet sich ausschließlich nach dem Wert der Gebäude auf den Grundstücken.

Die Bewertung der Grundstücke erfolgt durch so genannte Bewertungsräte als unterste Bewertungsbehörde, die durch die Kommunen unterstützt werden. Die Vorsitzenden der Bewertungsräte bilden übergeordnete Steuerräte. Während die Bewertungsräte die eigentlichen Bewertungen vornehmen, ist es Aufgabe der Steuerräte, den Bewertungsräten einerseits Beistand und Anleitung zu geben, sie andererseits zu beaufsichtigen.

Die Grundstücksbewertungen erfolgen auf der Grundlage verschiedener Register: eines besonderen Registers mit den für die Wertermittlung wesentlichen Daten, eines Gebäude- und Wohnungsregisters sowie anderer Register über Grundeigentum; weiter auf Grund der von den Eigentümern ausgefüllten Fragebögen und der persönlichen Kenntnis der Mitglieder

des Bewertungsrates. Schließlich sind auch Behörden,¹⁴³ Banken, Versicherungen sowie Deich- und Wassergenossenschaften zur Auskunft gegenüber den Bewertungsbehörden verpflichtet.

Es findet alle vier Jahre eine Bewertung aller Grundstücke statt. Zwischen den allgemeinen Bewertungen werden Neubewertungen für Grundstücke durchgeführt, bei denen wesentliche Änderungen eingetreten sind oder für die ein Antrag gestellt wurde. Zu berücksichtigen sind bei der Bewertung auch alle öffentlichen Lasten, die den Bodenwert beeinflussen. Die Pflicht, die Bodenwertsteuer zu zahlen, gilt als solche Last. Da die Bodenwertsteuer auf diese Weise den Bodenwert beeinflusst, ist der Steuerwert nicht der kapitalisierte Wert der vollen Grundrente des Landes, sondern nur der Grundrente abzüglich der Steuer.

Landwirtschaftlich genutztes Land wird unter der Fiktion bewertet, dass es zu einem mittelgroßen Hof gehört, und dass es sich in einem normalen Kultivierungszustand befindet.¹⁴⁴

Die Bewertung erfolgt sehr stark computergestützt, wobei das Computercentrum der Nationalregierung die Preise, die den Bewertungsräten gemeldet werden, verrechnet. In einem Verfahren, welches in einem Abgleich des Wissens der örtlichen Bewertungsräte und den standardisierten Berechnungen der Bewertungsräte besteht, werden Bewertungskarten entwickelt, die eine sehr genaue, lagetypisch differenzierte Bewertung ermöglichen.

Die Bodenwerte werden, abgesehen von den genannten Steuern, zu einer ganzen Reihe anderer Zwecke verwandt, so z.B. für die Realkreditvergabe, für den kommunalen Finanzausgleich sowie für statistische Zwecke.

Die Bodenwertbesteuerung in Dänemark hat unter anderem dazu geführt, dass der Grundstücksmarkt dynamisch ist, da Grundstücke nicht gehortet werden. Die Bodenspekulation spielt aus diesem Grund auch

¹⁴³ Entscheidend sind hier vor allen Dingen die Finanzämter, denen alle Grundstücksverkäufe gemeldet werden müssen.

¹⁴⁴ Erstere Annahme soll vermeiden, dass kleine Höfe besonders hoch bewertet werden. Zweitere, dass der Versuch unternommen wird, der Steuerbelastung durch Nichtbebauung des Grundstücks zu entgehen.

nur eine geringe Rolle. Weiterhin werden die baurechtlichen Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks ausgenutzt, und es ist auch der Anreiz gegeben, durch Erhaltung der Gebäude die Erträge des Grundstücks zu sichern.

Auch in Dänemark wird jedoch nicht signifikant sparsamer mit dem Boden umgegangen als in Deutschland. Ebenso wenig ist ein erleichteter Zugang zum Eigentum und eine Entlastung der Mieter festzustellen.

Diese Ergebnisse sind jedoch nicht ohne Vorbehalte auf Deutschland zu übertragen. Die Situation im Bundesgebiet ist schon deshalb anders, weil es dichter besiedelt ist und über mehr Ballungsräume verfügt. Zudem ist die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Vermögensverteilung, der Wirtschaftslage und des Steuersystems bedingt.

b) Studie des Volksheimstättenwerks

Das Volksheimstättenwerk hat im März 1998 eine von *Hartmut Dieterich* und *Egbert Dransfeld* erarbeitete Studie veröffentlicht,¹⁴⁵ in der die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen einer Bodenwertsteuer - die im Vergleich mit der heutigen Grundsteuer aufkommensneutral sein soll - auf unterschiedlich genutzte und verschieden intensiv ausgenutzte Grundstücke untersucht wird. Die Studie wird am Beispiel der Städte Bocholt und Karlsruhe durchgeführt.¹⁴⁶ Die Autoren ermitteln zunächst die gegenwärtige Grundsteuerbelastung für die verschiedenen Nutzergruppen und legen diese auf die betreffenden Bodenwerte um, woraus sich der heutige Steuersatz bezogen auf Bodenwerte ergibt (Grundsteuer (DM) : Bodenwert (DM) = Bodenwertsteuersatz (DM/DM Bodenwert)).

¹⁴⁵ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 3.

¹⁴⁶ Die Städte wurden insgesamt in 21 Nutzungskategorien eingeteilt. Landwirtschaftliche Flächen wurden nicht betrachtet. Die Studie umfasste ebenfalls die Stadt Schwerin, hier war jedoch die Ermittlung der Richtwertzonen nicht möglich, da die Richtwertkarten keine konkret abgrenzbaren Richtwertzonen enthielten. Insofern findet Schwerin bei den folgenden Vergleichen keine Berücksichtigung mehr. Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 15, 17, 18.

Sodann berechnen sie den Steuersatz, der sich im Falle einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform ergäbe, wenn für alle (Bau-) Grundstücke der ganzen Stadt derselbe Steuersatz auf den reinen Bodenwert angewendet werden würde. Die steuerliche Belastung der Grundstücke nach den Ergebnissen beider Berechnungen wird sodann gegenübergestellt, verglichen und bewertet. Als Bodenwert werden die Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse zugrunde gelegt.

Im Folgenden wird von einer detaillierten Beschreibung der Methodik abgesehen. Im Vordergrund stehen hier die Bewertung der Ergebnisse der Studie und die praktischen Schlüsse, die sich hieraus ziehen lassen.

Aus der Studie ergibt sich,¹⁴⁷ dass im Falle eines Überganges von der derzeit geltenden verbundenen Grundsteuer zu einer nivellierten Bodenwertsteuer der Steuersatz bei 0,36 bzw. bei 0,39 % des Bodenwertes¹⁴⁸ läge. Gewerbegrundstücke würden deutlich entlastet (-37,7 % bzw. -54,1 %) und Wohngrundstücke belastet (+26,5 % bzw. +23,6 %). Dies erklären die Autoren wie folgt:¹⁴⁹ Während die Bodenwerte einerseits im Gewerbebereich künstlich niedrig gehalten würden, sei andererseits die gewerbliche Grundsteuerbelastung gegenwärtig relativ hoch. Die Grundsteuer werde für Gewerbegrundstücke vielfach im Sachwertverfahren ermittelt, was in der Regel zu höheren Ergebnissen führe, als die Ermittlung nach dem Ertragswert.

Diese Umverteilung der steuerlichen Belastung von Gewerbe auf Wohnraum halten die Autoren für unerwünscht.¹⁵⁰ Sie könne durch die Anwendung verschiedener Steuersätze für Wohnen und Gewerbe vermieden werden. Es wird dementsprechend ein Steuersatz für Gewerbegrundstücke in den genannten Städten von 0,58 bzw. 0,84 % des Bodenwertes vorgeschlagen. Der Steuersatz für Wohngrundstücke soll hingegen deutlich niedriger bei 0,29 bzw. 0,31 % liegen. Diese differen-

¹⁴⁷ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 19ff.

¹⁴⁸ Der erste Wert bezieht sich stets auf Karlsruhe, die zweite auf Bocholt.

¹⁴⁹ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 22.

¹⁵⁰ Gewerbliche Unternehmen können zudem die Grundsteuer als sogenannte Kostensteuer bei der Gewinnermittlung geltend machen, mit der entsprechenden Reduzierung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer.

zierte Steuer würde dazu führen, dass keine Verschiebung der Steuerlast von Gewerbe nach Wohnen stattfände, und die relativen Veränderungen für die einzelnen Nutzungsarten insgesamt nicht so stark wären.¹⁵¹

Trotz der erheblichen Verzerrungen der heutigen Besteuerung würden hoch ausgenutzte Grundstücke von einer Umstellung der Grundsteuer auf eine Bodenwertsteuer profitieren; im gewerblichen Bereich würden hochwertige Geschäftslagen in den Innenstädten und aufwendig bebaute Gewerbegebiete entlastet. Für gering ausgenutzte Grundstücke wären dagegen höhere Belastungen als bisher zu tragen; am deutlichsten würde sich die erhöhte Belastung auf ungenutzte Grundstücke auswirken.¹⁵² Hier hätte die Umstellung der Grundsteuer auch im Falle unterschiedlicher Steuersätze für Wohnen und Gewerbe in Karlsruhe eine Steigerung von 220% (Wohnen), bzw. von 540 % (Gewerbe) zur Folge.¹⁵³

Eine erhebliche Mehrbelastung hätten Ein- und Zweifamilienhäuser im mittleren Preisniveau mit preiswerten Häusern auf teuren Grundstücken zu tragen. Dieses Ergebnis sei für die Praxis nicht zu unterschätzen, da es sich dabei sowohl in Karlsruhe als auch in Bocholt um die größte Kategorie im Wohnbereich handele.¹⁵⁴

Zusammenfassend stellen die Autoren der Studie fest, dass die Einführung einer Bodenwertsteuer eine Verwaltungsvereinfachung, eine positive Einflussnahme auf die Bodennutzung und Stadtstruktur sowie eine preisdämpfende Wirkung auf die Bodenwerte mit sich bringen würde.¹⁵⁵

Dieser Auffassung hat sich auch die Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. in

¹⁵¹ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 24.

¹⁵² Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 24, 25. Pfannschmidt schlägt einen Steuersatz von 2-4 % des Bodenwertes vor, Apel/Henckel u. a. einen Steuersatz von 1-2%, vgl. Apel/Henckel, u.a., 1995, S. 118.

¹⁵³ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 25.

¹⁵⁴ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 29.

¹⁵⁵ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 30 f.

ihrem Bericht "Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen" angeschlossen.¹⁵⁶ Die Kommission kommt nach einer gründlichen wissenschaftlichen Untersuchung zum Ergebnis, dass es nicht sinnvoll sei, die Einheitswerte für die bestehende Grundsteuer mit großem Aufwand neu festzustellen. Sie empfiehlt statt dessen für die Grundsteuer in Zukunft nur den Bodenwert als Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Die weit überwiegende Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist dabei der Auffassung, dass die Bodenrichtwerte im Sinne einer Verfahrensvereinfachung eine zielführende Bemessungsgrundlage darstellten. Sie könnten zeitnah ermittelt werden und führten als Bemessungsgrundlage dazu, dass private Investitionen nicht mehr belastet würden. Dem - unten noch im einzelnen zu erörternden - Argument, eine Nichtberücksichtigung der Gebäudewerte verstoße gegen das Äquivalenzprinzip, hält die Kommission entgegen, dass zwischen den kommunalen Leistungen und dem Bodenwertsteueraufkommen eine ausreichend enge Beziehung bestehe. Die Kommission geht davon aus, dass die als Bodenwertsteuer modifizierte Grundsteuer sowohl einen Beitrag dazu leisten kann, Grundstücke als Bauland zu aktivieren, als auch eine zeitnah mit kommunalen Investitionen verbundene Einnahmequelle für die Gemeinden zu schaffen.

B. Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer

1) Grundlagen und Ziele

Ausgangspunkt der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer ist die Befürchtung, dass eine reine Bodenwertsteuer die ökologischen Aspekte des bodenpolitischen Problems nicht hinreichend berücksichtige.¹⁵⁷ Die Erfahrungen aus Dänemark belegen, dass die bodenpolitischen Auswirkungen, die man sich von der Einführung einer Bodenwertsteuer verspricht, nur zum Teil festzustellen sind. So ist der allgemeine Bodenverbrauch in Dänemark nach Einführung der Bodenwertsteuer nicht zurückgegangen.

Es kommt hinzu, dass die Idee der Baulandmobilisierung um jeden Preis als ökologisch bedenklich angesehen wird. Hier müsse, so betont Leidig, das Vor-

¹⁵⁶ Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

¹⁵⁷ Apel/Henckel, DStZ 1996, S. 323.

sorgeprinzip berücksichtigt werden. Durch Überbauung eintretende irreparable Schäden an der Ressource Boden - und aufgrund von Verbundeffekten und Wirkungsvernetzungen an anderen Ressourcen -müssten möglichst vermieden werden.¹⁵⁸ Die Ressourcenvorsorge stelle insofern eine notwendige Ergänzung der Baulandmobilisierung dar, die auch rechtlich ausgestaltet werden solle.¹⁵⁹

Die Lenkungsfunction einer Bodenwertsteuer wird ferner insbesondere in den Gebieten, die sich insgesamt durch niedrige Bodenpreise auszeichnen, nicht als hinreichend erachtet. Die Vertreter eines kombinierten Steuermodells führen hier die besonders problematischen Randzonen der Ballungsgebiete an, wo eine ausgeprägte Steuerung durch eine Bodenwertsteuer mit am notwendigsten wäre, jedoch aufgrund der verhältnismäßig niedrigeren Bodenpreise, nicht in einem ausreichenden Maße möglich ist.¹⁶⁰

Ziel einer kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer ist es daher, dem Flächenverbrauch und der Zersiedelung wirkungsvoller als mit einer reinen Bodenwertsteuer entgegenzusteuern. Neben dem Bodenwert soll auch die Fläche, d.h. die Menge des genutzten Bodens, Bemessungsgrundlage für die Steuer sein. Damit soll die Bodenwertsteuer unter Beibehaltung ihres grundsätzlichen Konzeptes um eine ökologische Lenkungsfunction ergänzt werden. Denn eine reine Bodenwertsteuer besteuert den Grund und Boden, unabhängig wie dicht er bebaut ist. Teure Grundstücke in Innenstadtlagen würden somit stark belastet, während Einfamilienhäuser im Umland zwar immer noch hohen, aber im Verhältnis weniger starken Belastungen ausgesetzt sein würden. Bei der reinen Flächenbesteuerung würde hingegen der Wert der Grundstücke keine Rolle spielen, die Belastung würde sich proportional nach dem Flächenverbrauch richten. Die kombinierte Steuerlösung soll Nachteile der beiden reinen Modelle abfedern und zugleich deren positive Auswirkungen optimal nutzen. Konkret zielt dies im Vergleich zur Bodenwertsteuer auf die größere Entlastung von stark ausgenutzten Grundstücken in Innenstadtlagen (wie zum Beispiel Miets-, Büro- oder Kaufhäuser) bei gleichzeitig stärkerer Belastung von flächenintensiven Vorhaben im Um-

¹⁵⁸ Leidig, 1997, S. 310, 312.

¹⁵⁹ Leidig, 1997, S. 310, 313.

¹⁶⁰ Apel/Henckel u.a., 1995, >S. 122.

land, wie z.B. große Gewerbeparks sowie Einfamilienhäuser auf großzügigen Grundstücken.

2) Vorschläge, Modelle

Apel, Henckel u.a. schlagen eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer vor, wobei sie die Besteuerung in eine Abgabe auf den Bodenwert und eine Abgabe auf die Grundstücksfläche aufteilen. Als Steuersatz pro Quadratmeter Grundstücksfläche wird 1 % des Bodenrichtwertes vorgeschlagen. Hierzu addiert sich die Flächenkomponente, die nach Flächennutzungsarten differenziert werden könnte. Vorgeschlagen wird eine "Steuerklasse 1" für Wohngrundstücke u.a. mit einem Steuersatz von 2,00 DM/qm, eine "Steuerklasse 2" für Büronutzung u.a. mit einer Abgabenbelastung von 3,00 DM/qm und schließlich eine "Steuerklasse 3" für Industrie, Gewerbe und Handel mit einer steuerlichen Belastung von 4,00 DM/qm.¹⁶¹

Der vorgeschlagene Steuersatz von 1 % des Bodenrichtwertes plus 2 DM/qm für wohngenutzte Grundstücke entspricht bei einem mittleren Bodenrichtwert von 200,00 DM/qm einer reinen Bodenwertsteuer von 2 %. Mit einem solchen Steuersatz wäre die reformierte Grundsteuer nicht mehr aufkommensneutral, sondern würde für deutlich mehr Ertrag in den Gemeindekassen sorgen. Nach den Vorschlägen der Autoren soll - im Sinne einer ökologischen Steuerreform - die Einführung und Erhöhung einer solchen Lenkungsabgabe mit einer entsprechenden Entlastung der Besteuerung der Arbeit einhergehen.¹⁶² Alternativ käme für sie, unter Beibehaltung der Steuerbelastung, eine Verwendung des erhöhten Aufkommens aus der Bodenwertsteuer für kommunale Aufgaben, wie zum Beispiel den öffentliche Personennahverkehr, in Frage.¹⁶³

Nach dem Abschluss unseres Gutachtens hat das deutsche Institut für Urbanistik in seinem Bericht über das von ihm im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchgeführte Planspiel „Grundsteuerreform in der Praxis“ als „Modell D“ eine modifizierte Form dieses Modells in die Diskus-

¹⁶¹ Apel/Henckel u.a., 1995, S. 122.

¹⁶² Apel/Henckel u.a., 1995, S. 125.

¹⁶³ Apel/Henckel u.a., 1995, S. 125.

sion gebracht.¹⁶⁴ Im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer wird die Steuermesszahl auf den Bodenwert halbiert. Die Hälfte des Steuermessbetrags wird mit der Grundstücksfläche und einem konstanten Flächenfaktor gebildet. Dazu werden 80 % des Bodenwerts mit einer Steuermesszahl von 0,0005 multipliziert und zur Flächenkomponente addiert. Diese ergibt sich aus der Multiplikation der Grundstücksfläche mit einem konstanten Faktor 0,075 Euro/qm.

C. Flächennutzungssteuer

1) Grundlagen und Ziele

Ähnlich wie die kombinierte Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer setzt die Flächennutzungssteuer auf eine ökologische Besteuerung von Ressourcen. Sie bemisst sich dabei nicht nur nach der Fläche des Bodens, sondern gründet sich auf ein System verschiedener Nutzungsarten des Bodens, welche in Nutzungsklassen kategorisiert und mit verschiedenen Steuersätzen belegt werden. Diese spiegeln die Umweltansprüche der verschiedenen Nutzungen wider.

Die Flächennutzungssteuer ist ein reines Instrument des Umweltschutzes, andere bodenpolitische Ziele werden - zumindest direkt - nicht mehr verfolgt. Es soll der Zersiedelung und Versiegelung entgegengewirkt und die Senkung der Kosten für die Infrastruktur und den Verkehr erreicht werden.

2) Vorschläge, Modelle

Die einfachste Form einer Flächennutzungssteuer besteht in einer Abgabe auf den Bestand an versiegelten Flächen.¹⁶⁵ Um eine spürbare Reduktion der Neuversiegelung zu erreichen, wurde vorgeschlagen, die Abgabe auf die Versiegelung mit einer Entsiegelungsabgabe zu kombinieren.¹⁶⁶ Ein weiterer Vorschlag sah eine Neuversiegelungssteuer vor.¹⁶⁷ Diese Vorschläge sind Vorläufer

¹⁶⁴ Lehmbrock/Coulmas S. 35 f.; eine hervorragende Darstellung des Praxistests und der verschiedenen Reformmodelle findet sich auch in der Zeitschrift des Volksheimstättenwerks „Forum Wohneigentum“, Heft 6 Dezember 2001; vgl. ferner Lehmbrock, Zum Stand der Grundsteuerreform, Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 2002, S. 202.

¹⁶⁵ Bizer/Tmger, 1995, S. 7.

¹⁶⁶ Bizer/Truger, 1996. S. 379, 384.

¹⁶⁷ Bizer/Tmger, 1996. S. 379, 388.

der inzwischen vorgeschlagenen Flächennutzungssteuer in ihrer komplexen Form, auf die im weiteren eingegangen werden soll.

Um einen Lenkungseffekt zu erzielen, soll die Flächensteuer an die tatsächliche Flächennutzung anknüpfen und für unterschiedliche Nutzungsarten entsprechend unterschiedliche Tarife festlegen.¹⁶⁸ Die verschiedenen Bodennutzungen werden in Steuerklassen aufgeteilt, wobei den naturverträglichsten Nutzungen die niedrigsten Steuersätze in Form von Steuermesszahlen zugeordnet werden sollen.

Auf die Steuermesszahlen erhalten die Gemeinden ein Hebesatzrecht.¹⁶⁹ Die Steuermesszahl wird als Zehntausendstel 1,00 DM/qm festgesetzt.¹⁷⁰ Die im Folgenden wiedergegebenen Steuersätze stellen vorgeschlagene Basissteuersätze einer aufkommensneutralen Flächennutzungssteuer dar.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Universität in Köln hat in Zusammenarbeit mit dem Kölner Institut für Steuerrecht im Rahmen eines Forschungsprojektes für das Umweltbundesamt in einer (bislang unveröffentlichten) Studie das bislang vollständigste und auch aktuellste Modell einer Flächennutzungssteuer ausgearbeitet.¹⁷¹ Während ein älterer Vorschlag der gleichen Autoren noch eine Aufteilung in nur vier Nutzungsarten vorgeschlagen hatte (landwirtschaftliche Flächen, forstwirtschaftliche Flächen, Gartenflächen und versiegelte einschließlich überbauter Flächen, "wozu auch Ver-

¹⁶⁸ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 62 ff.

¹⁶⁹ Ausgehend von der ökologischen Funktion der Steuer sollten die Gemeinden nach einem älteren Modell kein Hebesatzrecht für jede einzelne Nutzungsart haben, sondern nur ein einziges Hebesatzrecht für die Flächensteuer insgesamt. Vgl. Bizer, 1995, S. 390. Dadurch würde zwar der absolute Ertrag aus der Steuer variabel, nicht aber die relative Belastung. In der Studie für das Umweltbundesamt wird davon Abstand genommen und wieder ein mehrfach strukturierbares Hebesatzrecht vorgeschlagen. Vgl. Ewringmann, 1999, S. 40.

¹⁷⁰ Eine Belastung mit einer Steuermesszahl von 3 bei einem Hebesatz von 1 würde damit eine Belastung von 3 DM/ha bedeuten, eine Belastung mit einer Messzahl von 17200 entspräche - ebenfalls bei einem Hebesatz von 1 - einer Belastung von 1,72 DM/qm.

¹⁷¹ Vgl. eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie UFOPLAN 101 03 196, in: Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 62 ff; Ewringmann, 1999, S. 40 ff.

kehrs flächen gerechnet werden sollten),¹⁷² wird dieser Ansatz in dem neuesten Modell noch einmal weiter ausdifferenziert.¹⁷³

Die "Steuerklasse I" umfasst mit den naturbelassenen Flächen die ökologisch unbedenklichsten Flächennutzungen, wobei ein strenger Maßstab an die Naturbelassenheit angelegt werden soll. Der Fiskalzweck würde zwar auch in diesem Fall eine Steuerung erlauben, es wird jedoch empfohlen diese Flächen nicht zu belasten (Steermesszahl: 0).

In die "Steuerklasse II" fallen naturschonend genutzte Flächen, wie z.B. die Flächen des ökologischen Landbaus oder der naturnahen Waldnutzung. Da sich die Arten naturschonender Nutzung nicht durch Gesetz abstrakt und trennscharf definieren lassen, empfehlen die Autoren, für die Zuordnung zur Steuerklasse II ein von der zuständigen Behörde zu erlassendes Zertifikat vorzusehen. Die Steermesszahl soll in dieser Klasse bei 0,38 DM/ha liegen.

Die sonstigen forstwirtschaftlichen Flächen fallen unter die "Steuerklasse III" und werden mit einer Steermesszahl von 3,80 DM/ha bedacht.

Alle übrigen Freiflächen, worunter in der Hauptsache Flächen der konventionellen Landwirtschaft und die nichtbebauten Flächen des Innenbereichs nach § 34 BauGB fallen, gehören zu der "Steuerklasse IV" mit einem Steuersatz von 38,00 DM/ha.

Die "Steuerklasse V" umfasst mit den versiegelten Flächen im Außenbereich die ökologisch unverträgliche Flächennutzung im Außenbereich (Steuersatz: 380,00 DM/ha).

Versiegelte Flächen im Innenbereich machen die "Steuerklasse VI" aus, worunter alle versiegelten Flächen des bauplanungsrechtlichen Innenbereichs fallen, die nicht zur "Steuerklasse VII" gehören. Der Steuersatz beträgt für diesen Bereich 0,86 DM/qm.

Besonders naturschädlich genutzte Flächen fallen in die "Steuerklasse VII". Nutzungen, die den Naturhaushalt deutlich stärker belasten als dies durch

¹⁷² Bizer/Schnuckmann, 1995, S. 137, 67.

¹⁷³ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 63 f.

einfache Bebauung erfolgt, sollen auch einer besonders hohen steuerlichen Belastung ausgesetzt werden. Hierunter würden z.B. Hochhäuser fallen, die zwar wenig Fläche verbrauchen, jedoch nicht nur das Landschaftsbild, sondern auch die Lokalklimata negativ beeinflussen. Hinzu kommt, dass aufgrund der stärkeren Fundamente auch in tiefere Erd- und damit Grundwasserschichten eingedrungen wird. Auch die Verkehrsflächen fallen in diese Steuerklasse, ähnlich wie bei Hochhäusern, stellen sie eine nutzungsbedingte besondere Beeinträchtigung dar. Im Unterschied zu den Hochbauten korreliert diese jedoch mit der Fläche. Da jedoch die Belastungen, die von Verkehrsflächen ausgehen, wegen der Einwirkung auch auf die umgebenden unversiegelten Flächen besonders hoch einzustufen ist, rechtfertigt sich die Einstufung in die Steuerklasse VII, für welche ein Steuersatz von immerhin 1,72 DM/qm angesetzt wird.

Die vorgeschlagenen Steuermesszahlen sind in Anlehnung an die bisherige ungefähre Belastung land- und forstwirtschaftlicher Nutzflächen um Zehnerpotenzen aufsteigend festgelegt worden. Ab der Steuerklasse VI ergibt sich die Steuermesszahl aus der Summe der Belastungen mit der bisherigen Grundsteuer B.

Die Flächen der öffentlichen Hand sollen ebenso belastet werden wie alle anderen Flächen.¹⁷⁴ Die auf die Gemeinde entfallenden Zahlungen wurden jedoch aus obiger Berechnung herausgenommen, so dass bei einem Hebesatz von 1 das heutige Aufkommen der Grundsteuer erzielt würde.¹⁷⁵

Die Steuermesszahlen sollen bundesrechtlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus soll jedoch auch den Ländern das Recht eingeräumt werden, weitere Differenzierungen vorzunehmen. Es wird an eine dem geltenden § 29 GrStG ähnliche Regelung gedacht.¹⁷⁶

Den Gemeinden soll weiterhin die Möglichkeit zugestanden werden können, im Innenbereich Wertkomponenten der Grundstücke zusätzlich zu den

¹⁷⁴ Dies ist eine durchaus strittige Frage, vgl. Bizer/Truger, 1996, S. 379, 383.

¹⁷⁵ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 68.

¹⁷⁶ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 69.

steuerklassenbezogenen Hebesätzen zu berücksichtigen.¹⁷⁷ Dabei soll die Bewertungsproblematik dadurch gelöst werden, dass über einen Multiplikator drei verschiedene Wertstufen eingeführt werden, die sodann unterschiedlich belastet werden können. Die Wertstufen könnten "lose" an die bestehenden Bodenrichtwerte angelehnt werden.¹⁷⁸

Hinsichtlich der Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und der sozialpolitischen Folgen gehen die Autoren der Studie davon aus, dass die Flächennutzungssteuer keine negativen Auswirkungen hätte. Dabei stützen sie sich auf die Annahme, dass ein linearer Zusammenhang zwischen Einkommen und versiegelter Fläche besteht.¹⁷⁹

Eine Analyse der regionalen Aufkommensstreuung in der Studie zeigt, dass die Steuerbelastung für die Betroffenen bei örtlicher Aufkommensneutralität zur bisherigen Grundsteuer nicht in völlig andere Dimensionen gerät.¹⁸⁰ Daraus ergibt sich, dass die Flächennutzungssteuer, so wie sie von den Verfassern der Studie vorgestellt wird, der Versiegelung nicht entscheidend entgegen wirken würde. Hierzu wäre nach ihren Untersuchungen eine einmalige Abgabe vom 100,00 DM/qm neuversiegelter Fläche sowie eine ausreichend hoch bemessene Flächennutzungssteuer notwendig.¹⁸¹ Da sich eine solche Steuer nicht durchsetzen lasse, wird die aufkommensneutrale Flächennutzungssteuer von ihren Verfechtern zumindest als ein erster Schritt in die richtige Richtung angesehen.

¹⁷⁷ Bizer/Ewringniann/Bergmann et al., 1998, S. 68.

¹⁷⁸ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 68.

¹⁷⁹ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 104.

¹⁸⁰ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 102.

¹⁸¹ Bizer/Ewringmann/Bergmann et al., 1998, S. 123.

D. Reformmodelle der Finanzminister-Konferenz (FMK)¹⁸² und der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz¹⁸³

1) Grundlagen und Modelle

Die Finanzministerkonferenz hat zwei Modelle zur Reform der Grundsteuer entwickelt. Die von ihr eingesetzte Arbeitsgruppe "Grundsteuer" hat zunächst in einem ergebnisoffenen Grundlagenpapier vom 1.1.1997 ihre "Überlegungen zur Neuregelung der Grundsteuer" zusammengefasst. Von diesem Papier hat die FMK mit Beschluss vom 22.1.1998 Kenntnis genommen. Das von der Arbeitsgruppe vorgestellte erste Modell legt als Bemessungsgrundlage für die Steuer die Fläche des Bodens und der genutzten Gebäude zugrunde (Modell A), das andere hingegen den Wert des Grundstücks und einen pauschalisierten Gebäudewert (Modell B).

Beim Modell A wird die genutzte Boden- und Gebäudefläche schlicht mit einer Steuermesszahl multipliziert. Hingegen ermittelt sich die Steuer nach Modell B zum Einen aus den Bodenrichtwerten, die mit einem Wert von 75 % zugrunde gelegt werden, zum Anderen aus einem pauschalen Wert pro qm Wohnfläche. Es handelt sich somit um die Kombination einer Bodenwertsteuer mit einer Gebäudesteuer.

Nach Modell A wird ein Grundstück in einer strukturschwachen Region ebenso belastet wie ein gleich großes Grundstück (mit gleicher Gebäudefläche) in einer attraktiven Spitzenlage einer Großstadt. Dieses Ergebnis wird politisch für unvertretbar gehalten, so dass als Konsequenz die Belastung in der schlechteren Lage vermindert werden müsste, unter Aufgabe der Aufkommensneutralität.¹⁸⁴ Zwar sei eine Belastungsverschiebung zwischen den einzelnen Grundstücksarten innerhalb jedweder Grundsteuerreform nicht vermeidbar, sogar Ziel der Reform, jedoch liegt das Augenmerk der FMK darauf, keinen Bürger zu stark zu belasten bzw. eine allzu deutliche Umverteilung zu vermeiden. Der Wert des Grund und Bodens soll deshalb nicht ganz außer Acht gelassen werden.

¹⁸² Dargestellt nach: Nagel, 1999, S. 33 ff.

¹⁸³ Reform der Grundsteuer, Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz.

¹⁸⁴ Nagel, 1999, S. 34.

Aus diesem Grund wird von der FMK selbst das Modell B favorisiert. Die Arbeitsgruppe "Grundsteuer" der FMK hat in einem weiteren Papier mit Stand vom 01.05.1999 den Diskussionsstand zum Modell einer kombinierten Bodenwert- und Gebäudesteuer wiedergegeben: Für eine zukünftige Grundsteuer sei der Vereinfachungsaspekt und die leichte Administrierbarkeit im besonderen Maße von Bedeutung. Auch wenn Modelle mit nur einer Komponente, z.B. der Bodenfläche, sicherlich am einfachsten seien, könne das Modell B "ebenfalls als noch genügend einfach" angesehen werden. Der Wertansatz für Grund und Boden ergebe sich aus den Bodenrichtwerten. Für das Gebäude werde in aller Regel nur ein einziger in typisierter Weise festgelegter Wertansatz je qm Wohn-/Nutzfläche angesetzt. Das Modell B entspreche auch am weitesten dem Grundsatz der Gerechtigkeit. Nur eine Grundsteuer, welche Grund und Boden und Gebäude in der Bemessungsgrundlage erfasse, trage dem Äquivalenzprinzip schlüssig Rechnung. Modelle, die das Gebäude nicht in die Bemessungsgrundlage einbezögen, berücksichtigten nicht das vorrangig von der Bebauung abhängige Maß der Gemeindelasten. Alle Verfahren ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Bebauung führten unter der Zielsetzung der Aufkommensneutralität tendenziell zu einer Mehrbelastung von schlechteren Grundstückslagen und zu Entlastungen von besseren Grundstückslagen. Dies sei mangels Akzeptanz der Bürger politisch nicht durchsetzbar. Das Modell B sichere demgegenüber auf "überzeugendste Weise" bereits in der Bemessungsgrundlage das vom BVerfG herausgestellte Prinzip der Belastungsschlüssigkeit. Ein mit einem Einkomponentenmodell verfolgter Lenkungszweck dürfte nicht ausreichen, die damit verbundenen außerordentlich unterschiedlichen und zufälligen Belastungen zu rechtfertigen. Beim Modell B könnten in einem zweiten Schritt über unterschiedliche Steuermesszahlen ebenfalls Lenkungswirkungen erreicht werden.

Die Arbeitsgruppe hat in ihrem Papier die Anknüpfungsmerkmale für die Bewertung von Gebäuden wie folgt beispielhaft konkretisiert:

Regelmäßig werden je qm Wohn-/Nutzfläche pauschal 2.000,00 DM angesetzt. Für besondere Nutzungsarten gelten gestaffelt geringere Werte, z.B. 250,00 DM für Gewächshäuser, 500,00 DM z.B. für Pkw- und Lkw-Garagen, 1.000,00 DM z.B. für Fabrikationshallen und 1.500,00 DM z.B. für Wochenendhäuser.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich mit seinem Beschluss vom 16.06.1998 dem Vorschlag B der FMK angeschlossen¹⁸⁵ und weiterhin vorgeschlagen, dass zur Umsetzung der bodenpolitischen Ziele die Städte die Grundsteuermesszahlen nutzen sollten. Konkretisiert wurde dies jedoch nicht weiter. Zur Debatte steht entweder eine Staffelung der Grundsteuermesszahlen nach den tatsächlichen oder aber nach den potenziellen Nutzungen.¹⁸⁶

Nachdem es der Bundesfinanzminister mit Schreiben vom 22.06.2000 an den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz unter Hinweis auf die alleinige Verwaltungs- und Ertragshoheit der Länder bzw. Gemeinden abgelehnt hatte, das Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Grundsteuer einzuleiten, wurden anlässlich der Finanzministerkonferenz vom 27.02.2003 die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz gebeten, Änderungsvorschläge zur Grundsteuer zu erarbeiten, die geeignet sind, die Reformarbeiten voranzutreiben und im Ergebnis zu einem zustimmungsfähigen Gesetzentwurf führen.¹⁸⁷

In dem im Januar 2004 vorgelegten Bericht wird für den Bereich der Grundsteuer B vorgeschlagen, als Bemessungsgrundlage bei bebauten Grundstücken 70 % und bei unbebauten 100 % des Bodenrichtwerts anzusetzen. Bei bebauten Grundstücken werden Pauschalwerte für Gebäudeflächen hinzuaddiert, die zwischen 600 EURO/m² für „Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen in Anlagen mit mehr als zwei Wohneinheiten, Wochenendhäuser, Ferienhäuser in Ferienanlagen“ und 1000 EUR/m² für „Bürogebäude, Warenhäuser, Banken, Hotels und dergl.“ liegen.¹⁸⁸ Dabei erhebt „die Gebäudekomponente nicht den Anspruch eines echten (d.h. verkehrswertnahen) Wertansatzes. Sinn und Zweck ist es lediglich, nach typisierenden Merkmalen eine Differenzierung zu erreichen zwischen in der Regel wertvollen/ertragsreichen Gebäuden und weniger werthaltigen“.

¹⁸⁵ Vgl. Der Deutsche Städtetag, GuG aktuell 1/99, S. 3; so auch die Aussagen von Articus, Finanzdezernent des Deutschen Städtetages und Mohl, in: 1999; vgl. für das Modell B auch Eisele, Deutsche Steuerzeitschrift 2003, 834.

¹⁸⁶ Articus, 1999, S. 42.

¹⁸⁷ Bericht S. 4, 24.

¹⁸⁸ Berichts. 31 ff.

2) Ziele

Im Vordergrund der Bemühungen der FMK um ein neues Grundsteuermodell steht dessen Praktikabilität, seine Sozialverträglichkeit und seine Klarheit. Dabei sollen bodenpolitische Ziele nicht aus den Augen verloren werden. Ökologische Zielsetzungen spielen jedoch keine Rolle.

IV. Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage neuer Grundsteuermodelle

1) Bodenrichtwerte und Aufgabe der Gutachterausschüsse

Der Bodenwertsteuer sowie der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer bzw. der kombinierten Bodenwert- und Gebäudesteuer (Modell B der FMK) liegt der Wert des Grundstücks ohne Bebauung zugrunde. Da die bisherige Einheitsbewertung aus den oben dargelegten Gründen zukünftig als Bemessungsgrundlage ausscheidet, und Verkehrswerte in Form aktueller tatsächlicher Grundstückspreise nur für einen verschwindend kleinen Prozentsatz von Grundstücken vorliegen, liegt es nahe, die Gutachterausschüsse als bestehendes öffentlich-rechtliches Bewertungsinstitut mit ihrer Aufgabe zur Ermittlung von Bodenrichtwerten zu nutzen,¹⁸⁹ auch wenn sie nicht primär mit dem Zweck, die Finanzverwaltung zu unterstützen, eingerichtet wurden.¹⁹⁰

Bei den Bodenrichtwerten handelt es sich um durchschnittliche Lagewerte, die nicht den Anspruch erheben, den Wert eines jeden Grundstücks genau abzubilden. Sie werden auf der Grundlage der Kaufpreissammlungen gem. § 195 BauGB von den Gutachterausschüssen bei den Gemeinden ermittelt (§ 196 BauGB). Die Gutachterausschüsse sind rechtlich verankert in §§ 192 ff. BauGB, der Wertermittlungsverordnung und den von den Landesregierungen auf der Grundlage des § 199 Abs. 2 BauGB erlassenen Rechtsverordnungen. Gem. § 192 Abs. 3 S. 1 BauGB dürfen die Mitglieder des Ausschusses nicht hauptamtlich mit der Verwaltung der Grundstücke der Gebietskörperschaft, für deren Bereich der Gutachterausschuss gebildet ist, befasst sein. Satz 2 der Vorschrift regelt, dass für die Ermittlung der Bodenrichtwerte ein Bediensteter der zuständigen Finanzbehörde mit Erfahrung in der steuerlichen Bewertung von Grundstücken vorzusehen ist. Bildung und Tätigkeit der Gutachterausschüsse

¹⁸⁹ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 12; so auch Kiepe für den DST, 1999, S. 15.

¹⁹⁰ § 195 Abs. 2 BauGB sieht schon heute vor, dass die Kaufpreissammlung zum Zwecke der Besteuerung dem Finanzamt übermittelt werden darf.

sowie die Ermittlung der Bodenrichtwerte im einzelnen sind in Rechtsverordnungen geregelt, die auf der Grundlage des § 199 BauGB von den Landesregierungen erlassen worden sind.

Die Bodenrichtwerte werden nach § 196 BauGB entweder für einzelne lagetypische Grundstücke¹⁹¹ oder für Richtwertzonen ermittelt.¹⁹² Wenn der Bodenrichtwert dabei mitunter nicht als Durchschnittswert, sondern als Bodenrichtwertspanne angegeben wird, ist dies nach dem Gesetzeswortlaut unzulässig.¹⁹³ Bundesrechtlich steht die Wahl der im Einzelfall sachgerechten Bodenrichtwertermittlung im Ermessen des Gutachterausschusses. Die von den Gutachterausschüssen erstellten Richtwertkarten für das jeweilige Gemeindegebiet weisen dementsprechend heute entweder Richtwertzonen oder Punktrichtwerte aus.¹⁹⁴ In bebauten Gebieten sind nach Maßgabe des § 196 Abs. 1 S. 2 BauGB die Bodenrichtwerte mit dem Wert zu ermitteln, der sich ergeben würde, wenn der Boden unbebaut wäre.¹⁹⁵ Die so ermittelten Werte müssen die Kriterien der flächendeckenden Dichte, der Aussagekraft, der Genauigkeit und Zuverlässigkeit erfüllen.¹⁹⁶

Es versteht sich von selbst, dass nur zonal festgelegte Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine handhabbare Besteuerung in einem reformierten Grundsteuerrecht in Betracht kommen, also nicht erst jedes Grundstück hinsichtlich der wertbestimmenden Merkmale mit einem Richtwertgrundstück verglichen werden muss. Voraussetzung ist ferner eine flächendeckende Ermittlung der Bodenrichtwerte und zwar in einer solchen Dichte, dass der Bodenwert des einzelnen Grundstücks nicht erheblich von dem Bodenrichtwert der zugeordneten Bodenrichtwertzone abweicht. Diese sollten sich zudem durch eine weitestgehende Homogenität auszeichnen, insbesondere was Art und Maß der baulichen Nutzung betrifft.

¹⁹¹ Die gebietstypischen Merkmale des Richtwertgrundstücks, insbesondere die zulässige bauliche Nutzung, sind regelmäßig durch besondere Angaben in der Bodenrichtwertkartei konkretisiert; vgl. Weinmann, ZEV 1997, 359, 361; Battis u.a. § 196 Rn 4.

¹⁹² Kleiber in E-Z-B, § 196, Rn. 63 ff; Bizer/Joens, 1997, S. 6.

¹⁹³ Kleiber in E-Z-B, § 196, Rn. 45 ff.

¹⁹⁴ Vgl. im einzelnen zur Praxis der Gutachterausschüsse Kleiber in E-Z-B, § 196, Rn. 62 ff. sowie in Kleiber/Simon/Weyers, S. 293 ff.

¹⁹⁵ Vgl. hierzu die Forderungen des Bundesbauministeriums, zitiert nach: Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 13.

¹⁹⁶ Bizer/Joens, 1998, S. 132, 133.

Während noch vor wenigen Jahren die Ermittlung der Bodenrichtwerte so lückenhaft war, dass sie als Bemessungsgrundlage für eine Steuer nicht als tauglich galt, hat sich diesbezüglich die Situation deutlich gebessert.¹⁹⁷ Zwar ist die Dichte der Bodenrichtwertermittlung in den einzelnen Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich, und es existieren noch lange nicht überall abgegrenzte aussagefähige Richtwertzonen. Doch ist es nach der Auffassung verschiedener Experten durchaus möglich, aussagekräftige Bodenrichtwertzonen für das gesamte Bundesgebiet mit einem verhältnismäßig geringen Verwaltungsaufwand zu erstellen.¹⁹⁸ Bizer und Joeris veranschlagen die einmaligen Kosten auf rd. 30 Mio. DM, die jährliche Fortschreibung mit ca. 10 Mio. DM und bleiben damit in ihren Annahmen weit unter dem, was die Fortschreibung der Einheitswerte kosten würde.¹⁹⁹ Würde man die Besteuerung auf der Grundlage der Einheitswerte durch eine Besteuerung auf der Grundlage der Bodenrichtwerte ersetzen, so würde dies zu einer deutlichen Entlastung der Finanzämter beitragen.

Auch das Ergebnis des DfU-Planspiels bestätigt die praktische Verwendbarkeit der Bodenrichtwerte für die Besteuerung.²⁰⁰

2) **Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Erbschaft- und Schenkungsteuer**

Von erheblicher Bedeutung für eine Grundsteuerreform auf der Grundlage von Bodenrichtwerten als Bemessungsgrundlage ist, dass aufgrund der Steuergesetzgebung in der Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Bodenrichtwerte heute schon zur Berechnung der Erbschaft- und Schenkungsteuer herangezogen werden müssen. Es gilt daher, die damit gemachten Erfahrungen auszuwerten.

Das Jahressteuergesetz 1997 hat für die Erbschafts- und Schenkungsteuer anstelle der vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Besteuerung nach Einheitswerten eine neue Bemessungsgrundlage für den

¹⁹⁷ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 12.

¹⁹⁸ Bizer/Joens, 1997, S. 16; Bizer/Joeris, 1998, S. 132, 135; Hitzsche, 1999, S. 65; Huizsdie, 1997, S. 59, 66.

¹⁹⁹ Bizer/Joeris, 1997, S. 16; Bizer/Joeris, 1998, S. 132, 135.

²⁰⁰ Vgl. Lehmbrock/Coulmas, S. 136 ff.

Grundbesitz eingeführt. Gem. § 12 Abs. 3 ErbStG bestimmt sich die Bewertung von Grundbesitz nach den ebenfalls neu eingeführten §§ 138 ff. BewG. Nach § 145 Abs. 3 BewG bemisst sich der Wert unbebauter Grundstücke nunmehr nach den Bodenrichtwerten des § 195 BauGB, die von den Gutachterausschüssen auf den 1. Januar 1996 zu ermitteln und den Finanzämtern mitzuteilen sind.

a) Bewertung der Grundstücke gem. § 145 Abs. 3 BewG

Der Wert unbebauter Grundstücke ergibt sich für die Erbschaft- und Schenkungsteuer aus der Grundstücksfläche, multipliziert mit einem um 20 % ermäßigten Bodenrichtwert (§ 145 Abs. 3 Satz 1 BewG). Für die Zusammenarbeit der Gutachterausschüsse mit den Finanzämtern im Besteuerungsverfahren haben sich dabei vor allem zwei Probleme ergeben.

aa) Es ist nicht gewährleistet, dass für jedes unbebaute Grundstück ein eindeutig zurechenbarer Bodenrichtwert existiert.²⁰¹ Dies ergibt sich für Bauerwartungsland und Rohbauland (vgl. § 4 Abs. 2 und 3 WertV) bereits daraus, dass nach § 195 Abs. 1 Satz 1 BauGB zwingend nur Bodenrichtwerte für erschließungsbeitragspflichtiges und erschließungsbeitragsfreies Bauland zu ermitteln sind.

Ferner sind Bodenrichtwerte für Bauland noch nicht überall flächendeckend oder hinreichend differenziert ausgewiesen. In diesen Fällen sind die Gutachter aus Schüsse nach den Erbschaftsteuer-Richtlinien²⁰² verpflichtet, im Bedarfsfall eine den steuerlichen Anforderungen genügende ergänzende Bodenrichtwertermittlung durchzuführen.²⁰³ Die Finanzämter dürfen also nicht selbst eine derartige Bodenrichtwertlücke schließen.²⁰⁴

²⁰¹ Rössler/Troll, § 145, Rn. 17.

²⁰² ErbStR vom 21.12.1998, BStBl. I 1998 Sondernummer 2/1998.

²⁰³ Rössler/Troll, § 145, Rn. 17.

²⁰⁴ Vgl. dazu Rössler/Troll, § 145, Rn. 17.

bb) Für Gebiete mit Bodenrichtwerten stellt sich in der Praxis die Frage, ob im Einzelfall von den Bodenrichtwerten abgewichen werden soll, wenn das zu bewertende Grundstück hinsichtlich seiner lagetypischen, also in erster Linie wertbestimmenden Merkmale, nicht mit einem lagetypischen Bodenrichtwertgrundstück vergleichbar ist. Lagetypische Merkmale sind insbesondere das Maß der zulässigen baulichen Nutzung, der Entwicklungsstand der Grundstücke sowie die Unterteilung in erschließungsbeitragspflichtiges oder erschließungsbeitragsfreies Bauland.²⁰⁵ Hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung gilt jedoch, dass die lagetypische Nutzung zuweilen das bauplanungsrechtlich höchstzulässige Nutzungsmaß unterschreitet. In diesem Fall ist die niedrigere lagetypische Ausnutzungsziffer maßgebend.²⁰⁶ Ein typischer Fall der Abweichung von läge typischen Merkmalen ist die übergroße Grundstückstiefe. Hier ist eine Aufteilung in eine für die Bebauung einschließlich der erforderlichen Freifläche notwendige Vorderfläche und eine niedriger zu bewertende Hinterlandfläche erforderlich.²⁰⁷

Unproblematisch ist die Bewertung von Abweichungsfällen, für die die Gutachterausschüsse zusammen mit der Festlegung der Bodenrichtwerte sogenannte Umrechnungsfaktoren für Zu- und Abschläge vorgegeben haben. An diese sind die Finanzämter natürlich gebunden.²⁰⁸

Liegen dagegen örtliche Umrechnungskoeffizienten der Gutachterausschüsse nicht vor, wird die Umrechnung von den Finanzämtern aufgrund der durch die ErbStR und die gleichlautenden Erlasse der Finanzbehörden der Länder für diese Fälle allgemein vorgeschriebenen Umrechnungskoeffizienten durchgeführt.²⁰⁹

²⁰⁵ R 161 ErbStR Abs. 1, S. 2.

²⁰⁶ Kleiber in E-Z-B, § 196, Rn 76.

²⁰⁷ Vgl. dazu im einzelnen Kleiber in: Kleiber/Simon/Weyers, Rn. 99 ff. zu § 14 WertV.

²⁰⁸ Mönch/Höll, § 145, Rn. 18.

²⁰⁹ ErbStR 160,161, Erkss v. 15.04.1997.

Es erscheint fraglich, ob diese Praxis der Finanzverwaltung mit § 145 Abs. 3 Satz 1 BewG übereinstimmt, der eine solche Entscheidungskompetenz der Finanzämter zur Abweichung vom Bodenrichtwert im Einzelfall nicht vorsieht, sondern lediglich dem Steuerpflichtigen gestattet, den Nachweis des niedrigeren Wertes seines Grundstücks zu erbringen. Zur Rechtfertigung der Regelung in den Erbschaftsteuererlassen werden Gründe der Einzelfallgerechtigkeit angeführt.²¹⁰ Demgegenüber sieht ein Teil des Schrifttums in dieser Praxis einen Verstoß gegen § 145 Abs. 3 BewG.²¹¹ Danach sei im Interesse der Typisierung und Pauschalierung und der damit angestrebten Steuervereinfachung ausnahmslos der unveränderte Bodenrichtwert der Gutachterausschüsse zu übernehmen, auch wenn das der Einzelfallgerechtigkeit nicht diene. Die Berücksichtigung individueller wert erhöhender oder wertmindernder Umstände, z. B. Bebaubarkeit, Größe, Lärmbelästigung oder Altlasten, sei nach Wortlaut und der Entstehungsgeschichte²¹² der Norm nicht möglich.

b) 20 % Abschlag und Escape-Klausel

Der im Einzelfall anzuwendende Bodenrichtwert ist nach § 143 Abs. 3 Satz 1 BewG um 20 % zu ermäßigen. Damit sollen alle weiteren wertbeeinflussenden Merkmale, wie z. B. Ecklage, Zuschnitt, Oberflächenbeschaffenheit, Beschaffenheit des Baugrundes und Außenanlagen mitberücksichtigt sein.²¹³ Andere wertmindernde Umstände, z. B. Lärm-, Staub- oder Geruchsbelästigungen, Altlasten sowie Grunddienstbarkeiten, sind pauschal abgegolten.²¹⁴ Durch diesen Wertabschlag sollen aus

²¹⁰ Christoffel, DStR 1997, S. 265; Weinmann, ZEV 1997, S. 41; ders. ZEV 1997, S. 359, 362; Wittmann BB 1997, S. 548; Rössler/Troll, § 145, Rn. 18; Salzmann DStR 1999, S. 345, 346; Wien DStZ 1997, S. 674, 676; Jade, Dirnberger, Weiss, § 196, Rn. 1.

²¹¹ Wolf, DStR 1997, S. 349, 352; Geiß, ZEV 1998, S. 13; Moench/HöU, 1997, § 145, Rn. 18.

²¹² Der Entwurf der Bundesregierung (BT-DrS. 13/4839 v. 11.06.1996) sah die Schätzung des Wertes unbebauter Grundstücke "auf der Grundlage von Bodenrichtwerten unter Berücksichtigung der möglichen baulichen Nutzung" vor.

²¹³ Rössler/Troll, § 145, Rn. 22.

²¹⁴ Gesetzesbegründung BT-DrS. 13/4839, S. 50.

Verwaltungsvereinfachungsgründen Rechtsstreitigkeiten über das Vorliegen und/oder Ausmaß von wertbeeinflussenden oder wertmindernden Faktoren von vornherein ausgeschlossen werden.²¹⁵

Um Überbewertungen zu vermeiden, enthält § 145 Abs. 3 BewG eine sog. Öffnungs- oder Escape-Klausel. Danach kann der Steuerpflichtige einen niedrigeren Verkehrswert des zu bewertenden Grundstückes geltend machen. Dies soll nach der Finanzverwaltung²¹⁶ durch Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen oder des örtlichen Gutachterausschusses erfolgen.

3) **Erforderlichkeit der Änderung bewertungsrechtlicher Vorschriften für die Bodenwertsteuerbesteuerung im Grundsteuerrecht?**

Gründe der Besteuerungsvereinfachung sprechen eindeutig dafür, die Neuregelungen des Bewertungsgesetzes für die Erbschaft- und Schenkungsteuer auch auf eine zukünftige Bodenwertbesteuerung im Grundsteuerrecht anzuwenden. Wir sprechen uns daher insbesondere auch für den Ansatz der Bodenrichtwerte mit 80 % und die sogenannte Escape-Klausel aus.

Die Gutachterausschüsse müssten für die Zwecke der Grundsteuer auf jeden Fall nach bundeseinheitlichen Richtlinien arbeiten.²¹⁷

Die Probleme, die sich aus dem Fehlen von Bodenrichtwerten für Bauerwartungsland und Rohbauland ergeben, lassen sich hinsichtlich des Rohbaulandes durch eine Änderung des § 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB des Inhalts lösen, dass auch für diese Bereiche eine zwingende Verpflichtung der Gutachterausschüsse eingeführt wird, Bodenrichtwerte aufzustellen. Beim Bauerwartungsland ist dies dagegen nicht zweckmäßig. Denn die gebietsmäßige Zusammenfassung solcher Grundstücke und die Feststellung eines stabilen Werts in Form des bei der Bewertung üblichen Abschlags von vergleichbarem Nettobauland²¹⁸ ist der Natur der Sache nach häufig nicht durchführbar. Es erscheint daher sinnvoll, es beim Bauerwartungsland auch für die Grundsteuer

²¹⁵ Rössler/Troll, § 145, Rn. 24.

²¹⁶ Erlasse vom 15.04.1997 und 28.05.1997.

²¹⁷ Wolf DStR 1997, S. 349, 352.

²¹⁸ Vgl. dazu Kleiber/Simon/Weyers, § 4 WertV, Rn. 19 f., 292 ff., 330 ff.

bei der Einzelfallbeurteilung durch den Gutachterausschuss auf Verlangen des Finanzamts zu belassen. Auf diese Weise bleiben die entsprechenden Preise "unter Kontrolle" und es kommt nicht indirekt durch Bodenrichtwerte zu einer zusätzlichen Bauerwartung.

Dagegen kann die geschilderte Praxis der Finanzämter bei der Anwendung des § 145 Abs. 3 BewG in den Fällen des Abweichens des zu bewertenden Grundstücks von den lagetypischen Merkmalen für die Festlegung des Bodenrichtwerts für das Massengeschäft der Erhebung von Grundsteuern nicht übernommen werden. Es ist daher in jedem Fall eine Entscheidung des Gesetzgebers nötig. Nach unserer Auffassung sollte bundesrechtlich durch eine Änderung des § 196 Abs. 1 BauGB vorgeschrieben werden, dass die Gutachterausschüsse Umrechnungskoeffizienten zu bestimmen haben, sofern nach der örtlichen Lage erhebliche Abweichungen hinsichtlich der lagetypischen Merkmale in Betracht kommen. In § 145 Abs. 3 BewG sollte klargestellt werden, dass über solche Umrechnungen hinaus Abweichungen nur aufgrund der beschriebenen Escape-Klausel möglich sind.

V. Verfassungsrechtliche Fragen der Grundsteuerreform

Wie bereits erwähnt, steht nach Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG das Aufkommen der Grundsteuer den Gemeinden zu. Diese ist für die Gemeindehaushalte eine unerlässliche Einnahmequelle. Sie dient nach ihrer bisherigen Ausgestaltung rein fiskalischen Zwecken (Fiskalzwecksteuer).

Die Rechtfertigung der besonderen steuerlichen Belastung der Grundeigentümer neben der Belastung mit der Einkommensteuer und ohne Anrechnung auf diese ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²¹⁹ aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Dieses ist der zentrale Anknüpfungspunkt für die nach dem Gleichheitssatz gebotene Steuergerechtigkeit: Die Besteuerung muss an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden. Die Grundsteuer zielt als Objektsteuer wirtschaftlich auf die durch den Besitz sogenannten fundierten Einkommens²²⁰ vermittelte besondere Leistungsfähigkeit, die neben die Leistungsfähigkeit aufgrund von Arbeitseinkommen tritt (sog. Fundustheorie).

²¹⁹ BVerfGE 61, 319, 343 f.; 82, 60, 86 f.

²²⁰ BVerfGE 13, 332, 348 f.; 49, 345, 355; 65, 325, 353.

Mit den vorgestellten Modellen zur Grundsteuerreform werden nunmehr neben dem verbleibenden Zweck der Einnahmeerzielung andere, nicht unmittelbar steuerliche Zwecke verfolgt, nämlich die Baulandmobilisierung und eine ökologische Bodennutzung. Das Verhalten der Grundstückseigentümer soll durch die Besteuerung in die entsprechende Richtung gelenkt werden. Hiergegen bestehen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Gericht führt dazu in einer jüngeren Entscheidung²²¹ aus:

"Der Gesetzgeber darf seine Steuergesetzgebungskompetenz grundsätzlich auch ausüben, um Lenkungswirkungen zu erzielen (vgl. BVerfGE 84, 239 [274]; 93, 121 [147]). Der moderne Staat verwaltet nicht nur durch rechtsverbindliche Weisung, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung. Im Rahmen einer Mitwirkung angelegten Verwalters kann ein Steuergesetz verhaltensbeeinflussende Wirkungen erzielen. Es verpflichtet den Steuerschuldner nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, gibt ihm aber durch Sonderbelastungen eines unerwünschten oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu entscheiden. Eine derartige Lenkungsabgabe bleibt als Handlungsmittel in den Rechtsfolgen und in der Ertragswirkung eine Steuer; der Gesetzgeber regelt lediglich das Steuerpflichtverhältnis rechtsverbindlich, während die steuergesetzlich empfohlene Ausweichreaktion von dem Willen des Steuerpflichtigen abhängt. Nur wenn die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahe kommt, die Finanzfunktion der Steuer also durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotcharakter verdrängt wird, bietet die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage (vgl. BVerfGE 38, 61 [81]). Gleiches gilt, wenn das Aufkommen nicht zur Finanzierung von Gemeinlasten verwendet werden soll (vgl. BVerfGE 29, 402 [408 f.]; 38, 61 [81]). Derartige Regelungen wären nicht steuerlicher Art und könnten nicht auf eine Steuerkompetenz gestützt werden ..."

Gegen das Modell einer reinen Bodenwertsteuer werden Einwände unter Berufung auf das sogenannte Äquivalenzprinzip erhoben. So führt die Arbeitsgruppe "Grundsteuer" der Finanzministerkonferenz in ihrem jüngsten Bericht unter dem Stichwort "Gerechtigkeitsaspekt" aus: Das Modell der Kombination aus Boden- und Gebäudewert als Bemessungsgrundlage bei der Grundsteuer entspreche am weitesten dem Grundsatz der Gerechtigkeit. Dem der Grundsteuer innewohnenden Äquivalenzprinzip liege der Gedanke einer pauschalen Vergütung für Leistungen der Gemeinde zur Daseins-

²²¹ BVerfGE 98, 106, 117 f.; vgl. auch BVerfGE 93, 319 ff.

vorsorge der Bürger zugrunde. Demzufolge könne nur eine Grundsteuer, welche Grund und Boden und Gebäude in der Bemessungsgrundlage erfasse, dem Äquivalenzprinzip schlüssig Rechnung tragen. Dagegen berücksichtigten Modelle, die das Gebäude nicht in die Bemessungsgrundlage einbezögen, auch nicht das vorrangig von der tatsächlichen Bebauung abhängige Maß der Gemeindelasten.

Diesen Ausführungen der Kommission der FMK kann an sich lediglich entnommen werden, dass dem Modell B gegenüber der reinen Bodenwertsteuer aus rechtspolitischen Gründen der Vorzug zu geben sei, weil es unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips sachgerechter sei. In der politischen Diskussion um die Einführung einer reinen Bodenwertsteuer wird jedoch unter Wiedergabe der Äußerungen der Kommission der FMK die Meinung vertreten, dass die Heranziehung der Bodenrichtwerte als alleinige Bemessungsgrundlage bei bebauten Grundstücken nicht sachgerecht sein könne und dem Äquivalenzprinzip der Grundsteuer widerspreche. Mithin, so muss man daraus folgern, verstoße die reine Bodenwertsteuer unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Es gilt daher zu untersuchen, welche Bedeutung das Äquivalenzprinzip für die Grundsteuer und die Möglichkeiten ihrer Reform hat.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt das Äquivalenzprinzip als Begrenzung für die Höhe von Gebühren und Beiträgen. Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zu den entsprechenden Leistungen der öffentlich rechtlichen Körperschaften stehen müssen, weil sie eine unmittelbare Gegenleistung darstellen. Es ist damit Ausdruck des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Ein derartiger Zusammenhang besteht jedoch zwischen der Erhebung der Grundsteuer und Infrastrukturleistungen der Gemeinden eindeutig nicht. Die Grundsteuer wird nicht für bestimmte Gemeindeleistungen gegenüber den Grundeigentümern erhoben, sondern kommt als ständig fließende Einnahmequelle dem Gemeindehaushalt zugute. Wenn dennoch im Zusammenhang mit der Grundsteuer im Schrifttum das Äquivalenzprinzip erörtert wird, hat es eine andere Bedeutung als im Gebühren- und Beitragsrecht. Als Äquivalenzprinzip wird hier bezeichnet, wenn steuerrechtspolitisch die Erhebung der Grundsteuer anstelle oder neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip damit begründet wird, dass die Grundstückseigentümer in erster

Linie von gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen profitieren. Das Äquivalenzprinzip ist daher, wie auch das Bundesverfassungsgericht ausführt, überhaupt kein verfassungsrechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit der Besteuerung von fundiertem Einkommen neben der Einkommensteuer, also auch nicht der Grundsteuer: "Als Rechtfertigung der Ungleichbehandlung interessiert allein das Differenziationsprinzip und damit die Fundustheorie".²²² Dies gilt auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung neuer Grundsteuermodelle. Das Äquivalenzprinzip kann nur ein rechtspolitisches Argument unter anderen rechtspolitischen Erwägungen sein, die für oder gegen das eine oder andere Modell sprechen, wozu unten noch im Einzelnen Stellung zu nehmen ist. Es wäre daher besser, in diesem Zusammenhang vom "Äquivalenzgedanken" zu reden. Enteignungsrechtliche Fragen sowie der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte "Halbteilungsgrundsatz"²²³ sind angesichts der geringen Höhe der Grundsteuer auch nach ihrer Reform, gleichgültig nach welchem Modell, hier nicht zu erörtern.

TEIL 3

BEWERTUNG DER VORGESTELLTEN GRUNDSTEUERREFORMMODELLE

I. Vergleich anhand der Reformziele

1) Baulandmobilisierung

Allein die Bodenwerte teuer bietet nennenswerte Anreize zur Flächenmobilisierung. Denn das Halten von ungenutztem Bauland würde erheblich verteuert; die Grundstücke würden schneller dem Markt zugeführt. Dies wird von *Bach*²²⁴ auf Grund von Untersuchungen des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW) in seinen Darlegungen über die Auswirkungen verschiedener Steuermodelle auf den Wohnbereich überzeugend auch durch statistisches Material belegt.²²⁵ Danach ergäbe sich bei Wohngrundstücken auf der Basis der bisherigen Durchschnittssteuersätze eine durchschnittliche Steuerbelastung von 0,15 % bezogen auf den Ertragswert und von 0,36 % auf den Bodenwert. Bei unbebauten Baugrundstücken würde sich daher die

²²² BVerfGE 13, 331, 348 zur Gewerbesteuer.

²²³ BVerfGE 93, 121, 134 ff.

²²⁴ Bach, 1999, S. 75 ff.

²²⁵ Bach, 1999, S. 89.

Grundsteuerbelastung bei einer Bodenwertbesteuerung im Vergleich zur Ertragsteuer mehr als verdoppeln. Auch die beteiligten Gemeinden im DiFu-Planspiel erwarten einen baulandmobilisierenden Effekt der Bodenwertsteuer.²²⁶ Der Mobilisierungseffekt hängt natürlich davon ab, ob die Grundsteuer in der jeweiligen Gemeinde überhaupt für den Steuerpflichtigen nennenswert ins Gewicht fällt.²²⁷

Fließt hingegen auch der Gebäudewert, wie bei dem Kombinationsmodell B der FMK und dem bayerisch/rheinland-pfälzischen Modell, in die Bemessung der Steuer mit ein, so wird der Lenkungseffekt zur Baulandmobilisierung deutlich reduziert. Es lastet kein besonderer steuerlicher Nutzungsdruck auf dem Grundstück. Weder besteht ein Anreiz, ein ungenutztes oder unterausgenutztes Grundstück einer Bebauung bzw. dichteren Bebauung zuzuführen, was ja zu einer Erhöhung der Steuerlast führen würde, noch wird die Erhaltung vorhandener Gebäude angeregt und gefördert. Die Kombinationsmodelle sind daher im Vergleich zu allen anderen Modellen, mit Ausnahme der Flächennutzungssteuer, mit der geringsten Lenkungswirkung ausgestattet.

2) Ökologische Lenkung

Unter dem Gesichtspunkt einer schonenden Flächennutzung würde innerhalb der einzelnen Gemeinden der größte Effekt über eine Besteuerung der Grundstücksfläche nach dem Modell der Flächennutzungssteuer erzielt. Eine unterschiedslos gleiche Bemessungszahl für alle baulich genutzten bzw. versiegelten Flächen bewirkt bei diesem Modell einen wirtschaftlichen Druck in Richtung einer höchstmöglichen "Verdichtung".

Bei der reinen Bodenwertsteuer tritt diese ökologische Wirkung hinter das bodenpolitische Ziel zurück, Bauanreize zu schaffen und dabei eine städtebaulich differenzierte Mischung auch wenig verdichteter Wohnformen zur Verfügung zu stellen.

Im Gegensatz zur Auffassung vieler Vertreter des Modells der Flächensteuer ist diese jedoch in Wahrheit nicht geeignet, die "Zersiedelung" der Landschaft zu verhindern. Randgemeinden großer Ballungsräume können einen allgemein

²²⁶ Vgl. Lehmbrock/Coulmas S. 156.

²²⁷ Ebenso die „Planspielgemeinden“, Lehmbrock/Coulmas, S. 156 f.

niedrigeren Steuersatz anbieten und dementsprechend wesentlich wirkungsvoller als gegenwärtig mit den benachbarten wenig verdichteten Siedlungsgebieten der Großstadtgemeinde selbst konkurrieren. Um dies zu verhindern, müsste ein bundesweit oder jedenfalls regional einheitlicher Flächensteuersatz in Verbindung mit einem interkommunalen Finanzausgleich erzwungen werden, was mit den bisherigen Grundprinzipien der Steuer als Gemeindesteuer nicht vereinbar wäre.

Die Bodenwertsteuer bietet zwar einen Anreiz zur intensiveren Nutzung von Grundstücksflächen, jedoch lässt sie das Bodenwertgefälle zwischen den Ballungszentren und den Randgebieten der Agglomerationen unbeeinflusst; die Tendenzen zur Zersiedelung bestehen also weiter; hier würde eine Steuer auf die Grundfläche günstiger wirken.²²⁸ Während mit der Bodenwertsteuer die Aktivierung baureifer Grundstücke angestrebt wird, belastet die Flächennutzungssteuer jede Form der Versiegelung stärker als eine gänzlich unterlassene Nutzung. Die Unternutzung von Grundstücken ist also unter dem Gesichtspunkt der allein ökologisch orientierten Flächennutzungssteuer eine durchaus sinnvolle Handlungsalternative, während durch die Bodenwertsteuer gerade ein Nutzungsdruck auf die Eigentümer von baureifen Grundstücken ausgeübt wird. Indessen wirkt auch die Bodenwertsteuer der Zersiedelung der Landschaft entgegen, allerdings anders als die Flächennutzungssteuer. Zwar soll mit der Bodenwertsteuer darauf hingewirkt werden, dass insbesondere weiterer Wohnraum entsteht; Bautätigkeit wird im Gegensatz zu den mehr ökologisch orientierten Modellen als wünschenswert erachtet. Sie soll jedoch in bodenpolitisch und ökologisch sinnvoller Weise stattfinden. Ziel ist eine stärkere Verdichtung innerhalb der bestehenden Baugebiete, indem der Nutzungsdruck auf baureife Flächen verstärkt wird. Vor diesem Hintergrund geht von der Bodenwertsteuer nach unserer Auffassung auch unter ökologischen Gesichtspunkten im Ergebnis die nachhaltigste Wirkung aus. Unter Naturhaushaltsgesichtspunkten ist nämlich nicht so sehr das Bauen als solches problematisch, sondern die ökologische Gesamtwirkung der "Zersiedelung" als Summe von Versiegelungswirkungen, Zerschneidungswirkungen, Ressourcen- und Energieverschwendung durch erforderliche technische Infrastruktur und induzierte Verkehrsströme. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kann dem nicht durch rechnerische "Verdichtung", sondern nur durch eine organische Siedlungsentwicklung entgegen gewirkt werden, die

²²⁸ Bach, 1999, S. 90.

wirtschaftlich am besten durch ein Zusammenspiel von Bodenwertsteuer und einer die Bodenwerte, auch unter ökologischen Gesichtspunkten, sinnvoll beeinflussenden Stadtplanung erreicht werden kann.

Unter diesem Gesichtspunkt würde das neuerdings vom DIFU²²⁹ vorgeschlagene Modell einer Bemessungsgrundlage, die den Bodenwert und ergänzend die Grundstücksfläche umfasst („Modell D“), die ökologische Lenkungswirkung einer Bodenwertsteuer verstärken.

3) **Verwaltungsvereinfachung**

Wie oben dargestellt, führt die Verwendung der Bodenrichtwerte als einziger Bemessungsgrundlage zu einer überzeugend einfachen Handhabung der zukünftigen Besteuerung. Die Kombinationsmodelle mit ihrer zusätzlichen Bemessungsgrundlage ziehen dagegen einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand nach sich.

Bei dem Modell der Veranlagung der Gebäudewerte nach dem Modell B der FMK ist zum einen zu bedenken, dass die im Gesetz festzulegenden pauschalen Ansätze für die Gebäudewerte nach den verschiedenen Nutzungsarten in regelmäßigen Abständen der allgemeinen Wertentwicklung angepasst werden müssten. Der Bundesgesetzgeber wäre aufgerufen, die Entwicklung zu beobachten und gegebenenfalls wieder tätig zu werden. Schwerwiegender ist, dass sich die individuellen Besteuerungsgrundlagen, die sich auf die Größe von Nutzflächentypen beziehen, für einen beträchtlichen Teil der Grundstücke ständig ändern. Jeder Neubau, jeder Abbruch sowie Umbauten und Erweiterungen bestehender baulicher Anlagen sind Änderungen, die bei der Veranlagung erfasst werden müssten.²³⁰

Diese Einwände gelten zwar für das bayerisch-rheinland-pfälzische Kombinationsmodell nicht in gleichem Maße, weil dort nur eine grobe Pauschalierung des Gebäudewertansatzes in lediglich fünf Kategorien mit Werten zwischen 600,00 und 1.000,00 €/qm vorgesehen ist, die nach „wertvolleren/ertragreicheren Ge-

²²⁹ Vgl. Lehmbruck/Coulmas, Grundsteuerreform im Praxistest, S. 35 f.

²³⁰ Diese Schwierigkeiten der Feststellung der Gebäudewerte werden durch die Ergebnisse des DIFU-Planspiels eindeutig bestätigt, wobei insbesondere darauf hingewiesen wird, dass das erforderliche Datenmaterial nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung steht; vgl. Lehmbruck/Coulmas, a.a.O., S. 134 ff., 149 f.

bäuden und weniger werthaltigeren" unterscheidet. Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass diese groben Differenzierungen in keiner Weise nachvollziehbar sind. So wird sich kaum rechtfertigen lassen, dass ein Großmarkt nur mit 400,00 €/qm, ein Einfamilienhaus jedoch mit dem doppelten Wert angesetzt werden soll. Darüber hinaus erweist sich dieses Model deshalb als wenig durchdacht, weil es eine Mischnutzung, z.B. mit einer Bank im Erdgeschoss und einer Mietwohnnutzung in den Obergeschossen, nicht kennt. Ferner führt dieses Modell nicht selten zu rechtlich nicht haltbaren Ergebnissen in den Fällen wertvoller Grundstücke, bei denen im Fall ihrer Bebauung der 30%ige Gebäudeanteil nicht den Wert erreicht, den er bei Ansatz allein des Bodenwerts hätte, falls diese Grundstücke unbebaut geblieben wären.

Die Kombination der Bodenwertsteuer mit einer Flächenkomponente nach dem neueren DifU-Modell lässt sich ebenso leicht handhaben wie die reine Bodenwertsteuer.

II. Vergleich der Reformmodelle nach den Belastungseffekten

1) Unmittelbare Belastungseffekte

Die Veränderungen der Steuerbelastung durch eine reine Bodenwertbesteuerung sind erstmals von Dieterich und Dransfeld 1998 für die Städte Bocholt und Karlsruhe untersucht worden. Weitere Hinweise auf die Auswirkungen einer solchen Steuer ergeben sich aus einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Auf die Darlegung dieser Ergebnisse wird hier verzichtet, weil inzwischen mit dem Ergebnis des vom DIFU durchgeführten Planspiels in einer größeren Zahl von Städten eine wesentlich umfangreichere Datenbasis, bezogen auf alle bisherigen Reformmodelle, vorliegt. Die Zusammenfassung des Planspielergebnisses in dieser Hinsicht lautet:

„Belastungsänderungen

Im Ergebnis treten bei unbebauten Grundstücken die größten Steuerzunahmen auf. Dies gilt im Wesentlichen für alle bodenwertorientierten Modelle sowohl im Saldo der Steueraufkommen als auch für die Mehrheit der Einzelbeträge je Grundstück. Bei Modell B trägt außerdem die verdoppelte Steuermesszahl für unbebaute Grundstücke dazu bei. In Anbetracht der erheblichen Verzerrungen der derzeit geltenden Einheitswerte ist dieses Ergebnis nicht verwunderlich. Es ist zu einem guten Teil lediglich ein Ausgleich der bisher praktizierten relativen

*Unterbewertung:*²³¹ Dies wird bei Betrachtung der Belastungsänderungen im Einzelfall auch an den häufig sehr geringen Ausgangswerten deutlich.

Die Modellberechnungen ergeben im Median²³² folgende jährliche Steuerbeträge pro unbebautem Grundstück:

- Grundsteuer 1999: 176,00 DM,
- Modell A: 194,00 DM (+ 10,23 Prozent),
- Modell B: 397,00 DM (+125,57 Prozent),
- Modell C: 394,00 DM (+ 123,86 Prozent),
- Modell D: 427,00 DM (+ 142,61 Prozent).

Bei Bemessung mit Bodenwerten ist das Steueraufkommen um mehr als das Zweifache größer. Der Zuwachs mittlerer Einzelbeträge (im Median) ist um mehr als 100 Prozentpunkte größer als bei ausschließlicher Bemessung mit Flächen (Modell A). Die Kombination einer Bemessung mit Bodenwerten und Flächen (Modell D) ergibt im Median einen um fast 20 Prozentpunkte größeren Zuwachs als bei den anderen bodenwertorientierten Modellen. Dabei ist die Spannweite der Belastungsänderungen im Einzelfall größer. Bei hohen prozentualen Zunahmen sind davon überwiegend niedrige Ausgangswerte betroffen.

Ein- und Zweifamilienhäuser und EFH-Gebiete haben, ihrer großen Fallzahl im Praxistest entsprechend, einen hohen Anteil sowohl am gesamten Steueraufkommen der Grundsteuer 1999 als auch am Aufkommen der Modellberechnungsergebnisse. Die Veränderungen sind jedoch vergleichsweise gering. In der Summe ergeben sich nur bei den Modellen C und D Zunahmen von fünf bis sechs Prozent. Auch im Einzelfall ergeben die Berechnungen nur geringe Steuerbetragsänderungen. Bei einem mittleren Steuerbetrag 1999 im Median von 614,00 DM betragen die maximalen Zu- oder Abnahmen bei 50 Prozent der Fälle plus 126,00 DM und minus 135,00 DM.

Miethausgrundstücke²³³ werden überwiegend steuerlich entlastet. Nur Modell A bewirkt in der Summe eine Steuerzunahme. In Anbetracht der in Modell B enthaltenen besonderen begünstigenden Regeln für Miethäuser ist die im Saldo fast doppelt so große Entlastung von Miet Häusern in den Modellen C und D bemerkenswert. Bezogen auf die Werte zwischen dem 5. und 50. Perzentil (45 Prozent der Fälle) ergibt sich bei allen bodenwertorientierten Modellen (B, C und D) eine Steuerreduktion von 13 bis 68 Prozent.

²³¹ Bei aufkommensneutraler Steuersumme führt dies zu einer entsprechenden Entlastung der bebauten Grundstücke.

²³² Der Median ist der Wert, über und unter dem jeweils die Hälfte aller betrachteten Werte liegt, wenn diese der Größe nach sortiert sind.

²³³ Im Modell B wird die besondere Gebäudewertpauschale für alle Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen gewährt. Daraus folgt eine weit über den eigentlichen Bestand der Mietwohnungen hinausgehende, das heißt zum Teil auch unbeabsichtigte steuerliche Entlastung.

Gewerbegrundstücke werden bei allen Modellen (ausgenommen Modell A) bezogen auf das gesamte Steueraufkommen entlastet. Besonders groß ist die Reduktion bei Modell C. Die Bemessungsregeln beider Modelle wirken offensichtlich entgegengesetzt. Die Flächenkomponente hat bei Gewerbegrundstücken in der Summe eher Steuerzunahmen und die Bodenwertkomponente eher Steuerreduktionen zur Folge, im Saldo hat das kombinierte Bodenwert-/Bodenflächen-Modell D trotz der enthaltenen Flächenkomponente Steuerentlastungen zur Folge, die geringer als diejenigen des Bodenwert-Modells C sind. Die Betrachtung von Einzelfällen zeigt jedoch bei 20 Prozent der Gewerbegrundstücke im Modell D Steuerzunahmen zwischen 440,00 DM und 5.982,00 DM.²³⁴

Auch bei innerstädtischen Grundstücken des Praxistests ergeben sich überwiegend Steuerreduktionen. Zuwächse des gesamten Steueraufkommens treten nur bei Modell C auf. Diese werden getragen von einem Drittel der Fälle, die im Ergebnis Entlastungen bei zwei Dritteln der Fälle kompensieren. Das Bodenwertgefälle innerhalb der Innenstadt bewirkt also eine Differenzierung der Belastungen. Die beiden anderen Modelle mit einer Bodenwertkomponente (Modell B und D) haben erhebliche Entlastungen der Innenstadt zum Ergebnis. Dabei bewirkt die Flächenkomponente des Modells D einen im Saldo mehr als doppelt so großen Reduktionsbetrag.

Einer Sonderregel des Modells B zufolge wird der Gebäudewert nur dann zur Bemessung genutzt, wenn der resultierende Steuermessbetrag größer als oder gleich dem Betrag ist, der sich bei ausschließlicher Ansetzung des Bodenwertes mit 100 Prozent ergibt. Bei 13 Prozent aller bebauten Grundstücke des Praxistests ist dies der Fall. Überdurchschnittlich häufig sind dies Miethäuser mit geringen Nutzflächen und mittleren bis hohen Bodenwerten oder innenstädtische Grundstücke mit zu geringen Gebäudewertpauschalen. Im Ergebnis ist die zusätzliche Steuermessbetragserhöhung vergleichsweise gering. Sie beträgt im Median bei Miethäusern 47,00 DM und in der Innenstadt 205,00 DM.“

Bei den erheblichen Belastungsverschiebungen bei Einführung einer reinen Bodenwertbesteuerung, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Flächenkomponente nach dem Modell D des DIFU, ist zu entscheiden, ob die erhebliche Begünstigung von Gewerbegrundstücken durch unterschiedliche Steuermesszahlen, oder durch ein sogenanntes zoniertes Satzungsrecht abgeschwächt und ob allzu große Belastungsänderungen durch eine Übergangsregelung mit Kappungsgrenzen abgefedert werden sollen. Hierzu wird unten Stellung genommen.

²³⁴ Diese Gewerbegrundstücke haben im Median eine Grundstücksfläche von 4 500 Quadratmetern.

2) Mittelbare Belastungseffekte durch Überwälzung der Steuer

Die Grundsteuer ist für den Grundstückseigentümer ein laufender Kostenfaktor, der die Rendite aus der Grundstücksnutzung schmälert. Dies findet seinen gesetzlichen Ausdruck in der Wirtschaftlichkeitsberechnung, die der Mietberechnung im Bereich des preisgebundenen Wohnraums, also insbesondere für die öffentlich geförderten Wohnungen, zugrunde liegt (Betriebskosten in Form laufender öffentlicher Lasten des Grundstücks nach § 2 der Neubaumietenverordnung i.V.m. §§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 27 und Anlage 3 Nr. 1 der II. Berechnungsverordnung). Nicht anders ist es im Bereich der frei vereinbarten Miete, da mit ihr u.a. auch diese Kosten erwirtschaftet werden müssen. Die Grundsteuer geht mit den anderen laufenden Kosten der Grundstückshaltung entweder in die Kalkulation des Vermieters für die Miethöhe ein, oder es wird ausdrücklich vereinbart, dass in der Miete neben einem Nettomietbetrag die laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks, darunter die Grundsteuer, vom Mieter zu tragen sind. Individuelle Grundsteuererhöhungen oder -ermäßigungen durch neue Grundsteuermodelle können sich daher wirtschaftlich bei bestehenden Mietverhältnissen zu Lasten oder zu Gunsten von Mietern (Pächtern) auswirken.

Bei der Neuvermietung sind dagegen individuelle Grundsteuererhöhungen auf der Basis eines Prozentsatzes des Bodenwertes nur dort als Kostenfaktor an den Mieter weiterzugeben, wo dies aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorschriften ("Kosten- miete") ausdrücklich vorgesehen ist. In allen anderen Fällen, in denen eine "Marktmiete" neu vereinbart wird, ist eine "Überwälzung" der Steuer im Regelfall nicht möglich, weil diese Steuer bei konkurrierenden Anbietern nicht zwangsläufig in gleicher Höhe anfällt und darüber hinaus in Wahrheit keinen echten Kostenfaktor darstellt, sondern lediglich die Verzinsungserwartung bezogen auf den früheren Bodenwert vermindert. Überall dort, wo die Bodenwerte sich als kapitalisierte langfristige Ertragserwartung bilden, hat dementsprechend eine Bodenwertsteuer langfristig überhaupt keine Auswirkungen auf das Mietpreisniveau, sondern ausschließlich auf das Bodenpreisniveau. Dementsprechend -wirkt sie sich positiv für die Möglichkeit der Eigentumsbildung breiter Schichten der Bevölkerung aus, indem die wirtschaftliche Differenz zwischen "Kauf und "Miete" hinsichtlich des Faktors "Grundsteuer" wegfällt, weil diese auch beim Kauf nicht mehr als kapitalisierte Ertragserwartung im Bodenpreis, sondern als zukünftiger laufender Kostenfaktor auftritt.

Rein rechtlich macht es indessen bei der Neuvermietung oder - Verpachtung nach einer Grundsteuerreform keinen Unterschied, nach welchem der vorgestellten Modelle die Steuer zu entrichten ist. Bei Altverträgen stellt sich in allen Fällen die Frage, ob die nach dem bisherigen Grundsteuerrecht vereinbarte Überwälzung der Grundsteuer auf Mieter oder Pächter auch die neue Grundsteuerart überhaupt umfasst oder nicht. Dasselbe gilt für die Anwendung der genannten Vorschriften des Wohnungsbauförderungsrechts. Bei Steuermodellen, die - wie die Bodenwertsteuer - zu erheblichen Belastungserhöhungen im Einzelfall führen, stellt sich bei Bejahung die weitere Frage, ob Vertrags- bzw. Gesetzesauslegung zur Anerkennung von Grenzen der automatischen Überwälzung ab einer bestimmten Erhöhung kommen müssen. Diese mietrechtlichen Probleme sind jedoch unerheblich für die Entscheidung über die Vorzüge des einen oder anderen Modells. Es ist vielmehr erst in einem zweiten Schritt darüber zu befinden, ob und welche mietrechtlichen Folgeregelungen im Zusammenhang mit der Einführung des betreffenden neuen Steuermodells notwendig werden. Dies wird für die Bodenwertsteuer unten (Teil 4, VII.) im Einzelnen, dargestellt.

III. Die Bodenwertsteuer als Vorzugsmodell für die Grundsteuerreform

Aus der vergleichenden Gegenüberstellung der verschiedenen, Grundsteuerreformmodelle ergibt sich eindeutig, dass nur die Modelle der reinen Bodenwertsteuer und der Kombination mit einem Flächenanteil nach dem Vorschlag des DIfU allen Reformzielen dienen. Sie allein sind in der Lage, steuerrechtlich eine bodenpolitische Lenkungsfunktion wahrzunehmen und auf die nachhaltige Nutzung der Ressource Boden hinzuwirken.

Sie dienen damit auch ökologischen Zielen. Bautätigkeit wird zwar generell als wünschenswert erachtet, soll jedoch durch eine stärkere Verdichtung innerhalb der bestehenden Baugebiete ohne weitere Landschaftszersiedelung geschehen, indem der Nutzungsdruck auf baureife Flächen verstärkt wird, wobei jedoch im Gegensatz zu überörtlich legalisierten Flächensteuern der ländliche Raum nicht benachteiligt wird, sondern dort, wo er Siedlungsmöglichkeiten ohne zusätzlichen Erschließungsaufwand bietet, sogar Konkurrenzvorteile erhält. Dies ist regionalpolitisch häufig durchaus erwünscht, weil es Modelle der "dezentralen Konzentration" fördert.

Durch die Verwendung des Bodenwerts als alleiniger Bemessungsgrundlage oder in Verbindung mit einem Flächenwert und durch die Übernahme der Bodenrichtwerte zur Ermittlung dieses Werts wird das Ziel der Vereinfachung der Besteuerung in hohem Maße erfüllt.

Demgegenüber werden mit dem vorgestellten Modell einer Flächennutzungssteuer einseitig ökologische Ziele verfolgt. Dieses Modell mit seiner weitgehenden Differenzierung der Bemessungsgrundlage nach Nutzungsarten erfüllt darüber hinaus nicht die Forderung nach einer nachhaltigen Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens.

Das Modell B der FMK, welches auf einer Kombination von Boden- und Gebäudewert basiert, kommt der geltenden verbundenen Grundsteuer am nächsten und erscheint damit leichter durchsetzbar. Es lässt jedoch die Chancen einer Reform der Grundsteuer weitgehend ungenützt. Es ist im Vergleich zu allen anderen Modellen mit der geringsten Lenkungswirkung ausgestattet. Die Veranlagung der Gebäudewerte mit pauschalen Werten nach Nutzungsarten würde im Vergleich zu der Berechnung der Einheitswerte zwar vereinfacht, wäre jedoch immer noch sehr kompliziert. Wie oben dargelegt, würde zum einen der als Bemessungsgrundlage fixierte Gebäudewert wiederum schnell veralten, und zum anderen wäre die individuelle Veranlagung mit erheblichen Problemen der Nutzungszuordnung und der Nutzungsänderung belastet. Das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungsvereinfachung und einer dem Willkürverbot Rechnung tragenden sachgerechten Differenzierung dürfte nur schwer auflösbar sein. Das bayerisch-rheinland-pfälzische Kombinationsmodell sucht zwar diese Schwierigkeiten zu vermeiden. Die dort vorgesehenen Gebäudewert-Pauschalen sind jedoch nicht nach Wertmaßstäben nachvollziehbar und damit steuerrechtlich unbrauchbar.

Für die Einführung einer Bodenwertsteuer spricht auch, dass sich dieses Modell in Dänemark praktisch bewährt hat.²³⁵ Dort wird die positive Allokationswirkung deutlich, die sich in der Gesamtbewertung neben die zuverlässige und zeitnahe Bewertung der Grundstücke gesellt. Bodenpolitisch lässt sich hervorheben, dass in

²³⁵ Dieterich/Dieterich-Buchwald, 1983, S. 213 ff.

Dänemark Grundstücke nicht gehortet werden und Bodenspekulation praktisch keine Rolle spielt. Die Nutzungsmöglichkeiten, die das Baurecht für die einzelnen Grundstücke bietet, werden weitgehend ausgenutzt und vorhandene Gebäude werden erhalten, um so die anhaltend hohen Erträge aus der Immobilie zu sichern.

IV. Bodenwertsteuer und steuerpolitische Gerechtigkeitsaspekte

Oben ist bereits dargelegt worden, dass gegen die Übernahme einer bodenpolitischen Lenkungsfunktion und die damit verbundene Ungleichbehandlung bodenpolitisch unerwünschter Unterausnutzung von Grundstücken in das Grundsteuersystem keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben werden können. Es ist ferner ausgeführt worden, dass aus dem sogenannten Äquivalenzprinzip als Rechtsgrundsatz für die Begrenzung von Verwaltungsgebühren und Beiträgen keine verfassungsrechtlichen Grenzen für die Festlegung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer abgeleitet werden können, sondern allenfalls der *Äquivalenzgedanke* rein steuerpolitisch für oder gegen dieses und andere Reformmodelle ins Feld geführt werden könnte. Dazu hat die Arbeitsgruppe "Grundsteuer" der FMK ausgeführt: Nach Auffassung der AG entspricht das Modell B auch am weitesten dem Grundsatz der Gerechtigkeit. Dem der Grundsteuer innewohnenden Äquivalenzprinzip liegt der Gedanke einer pauschalen Vergütung für Leistungen der Gemeinde zur Daseinsvorsorge der Bürger zugrunde. Demzufolge kann nur eine Grundsteuer, welche Grund und Boden *und* Gebäude in der Bemessungsgrundlage erfasst, dem Äquivalenzprinzip schlüssig Rechnung tragen. Dagegen berücksichtigen Modelle, die das Gebäude nicht in die Bemessungsgrundlage einbeziehen, auch nicht das vorrangig von der tatsächlichen Bebauung abhängige Maß der Gemeindelasten... .

Demgegenüber wird in der steuerrechtlichen Literatur²³⁶ geltend gemacht, dass allein die reine Bodenwertsteuer dem äquivalenztheoretischen Ansatz entspreche, weil sie die Gegenleistung für die von der Gemeinde zugestandene bauliche und sonstige Nutzung darstelle.

Selbst wenn man letzterem nicht zustimmen könnte und von der Sicht der FMK ausgeht, trägt auch die Bodenwertsteuer einem richtig verstandenen Äquivalenzge-

²³⁶ Tipke/Lang, § 8 Rn. 44.

danken grundsätzlich Rechnung. Auch die Eigentümer nicht- oder unterausgenutzter Grundstücke profitieren von den Aufwendungen der Gemeinde, weil diese sich auf den Bodenwert wertsteigernd auswirken. Die Nicht- oder Unterausnutzung von Grundstücken führt auch nicht dazu, dass die Gemeinden von den betreffenden Aufwendungen absehen. Denn deren Umfang wird durch die Masse der nachhaltig ausgenutzten Grundstücke bestimmt. Ein Unterschied zur Boden- und Gebäudewertbesteuerung könnte nach Äquivalenzgesichtspunkten allenfalls darin gesehen werden, dass bei einer Bebauung bzw. dichteren Bebauung mehr Nutzer je Flächeneinheit von Daseinsvorsorgeleistungen der Gemeinde aktuell profitieren. Dem steht als Argument indessen gegenüber, dass die mit der Lenkungsfunction der Bodenwertsteuer erstrebte nachhaltigere Bodennutzung auch zur nachhaltigeren Nutzung der Gemeindeeinrichtungen usw. durch eine größere Zahl von Nutzern führt. Zum anderen ist nach wie vor zu betonen, dass der von der Arbeitsgruppe der FMK in die aktuelle Diskussion eingeführte Äquivalenzgedanke nicht die einzige steuerpolitische Begründung für neue Grundsteuermodelle ist. Vielmehr sind die bodenpolitischen und ökologischen Lenkungsmöglichkeiten des Steuerrechts in gleicher Weise steuerpolitische Legitimationsgrundlagen.

Auch das unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten in die aktuelle Reformdiskussion eingeführte plakative Beispiel²³⁷ der allein in einem kleinen Häuschen auf dem großen wertvollen Grundstück wohnenden Witwe, die nach dem Modell der Bodenwertsteuer ebenso hohe Steuern bezahlen müsste, wie die Eigentümer eines mit drei Luxuswohnungen für 12 Bewohner bebauten entsprechenden Grundstücks, spricht steuerpolitisch nicht gegen dieses Modell. Diese Eigentümerin leistet sich - aus welchen Gründen auch immer - den Luxus, ihr Vermögen nicht wirtschaftlich sinnvoll und dem Allgemeininteresse im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG entsprechend auszunutzen. Dies kann ernsthaft kein Grund dafür sein, dass sie von Steuerlasten verschont bleibt, die gerade für solche Grundstücke im Allgemeininteresse eingeführt werden sollen. Dies schließt nicht aus, dass solche und ähnliche persönliche Härten durch Übergangsregelungen abgemildert werden könnten, wozu unten noch im einzelnen Stellung genommen wird.

²³⁷ Nagel, 1999, S. 34.

V. Zusammenfassung

Die hier vorgeschlagene bodenwertorientierte Grundsteuer und ihre Modifikation durch Verbindung mit einer Flächenbewertung nach dem DfU-Modell erweisen sich als die besten Modelle, wenn die Chancen zur bodenpolitischen und ökologischen Lenkung der Bodennutzung, die mit der dringend erforderlichen Grundsteuerreform gegeben sind, wahrgenommen werden sollen.

Im Hinblick auf die mit ihm verbundene starke Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens lässt sich die Einführung dieser Modelle zusätzlich besonders gut in der steuerpolitischen Diskussion rechtfertigen.

Bei einer Einführung dieser Modelle darf jedoch nicht übersehen werden, dass ihre bodenpolitische und ökologische Lenkungsfunction angesichts der auch weiterhin im Verhältnis zu den Grundstückswerten äußerst niedrigen Belastung der Eigentümer allein nicht in der Lage wäre, die erwünschten Marktreaktionen zu erreichen. Daher kann die Grundsteuerreform nur als Teil einer Strategie zur Baulandmobilisierung verstanden werden.²³⁸

Die gesetzgeberische Umsetzung des Modells einer rein bodenwertorientierten Grundsteuer wird im nächsten Teil erörtert, wozu auch die Fragen der Einführung eines zonierten Satzungsrechts und der Differenzierung von Steuersätzen nach gewerblicher und Wohnnutzung gehören.

Die folgenden Darlegungen in den Teilen 4 und 5 sollen verdeutlichen, dass sich das Modell einer reinen Bodenwertsteuer relativ leicht gesetzgeberisch umsetzen lässt. Dasselbe gilt auch für seine Abwandlung durch den DfU-Vorschlag einer Kombination mit einem Flächenanteil. Wir sehen daher davon ab, in der folgenden Darstellung auch das „Modell D“ zu behandeln.

²³⁸ Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Bericht der Kommission zur "Verbesserung des Baulandangebots", 1999.

TEIL 4

KONKRETE AUSGESTALTUNG EINER BODENWERTORIENTIERTEN GRUNDSTEUER

I. Änderung des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes

Wie oben dargestellt worden ist, liegt der wesentliche Unterschied zwischen der geltenden Grundsteuer und der Bodenwertsteuer in der Änderung der Bemessungsgrundlage. Die derzeitige Bemessungsgrundlage der (längst nicht mehr aktuellen) Einheitswerte, in die ein Bodenwert und der Sollertrag des Grundstücks eingeflossen sind, wird durch die aktuellen Bodenwerte ersetzt. Die Bodenwertsteuer bleibt daher verfassungs- und steuerrechtlich eine Grundsteuer (vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Ihre Einführung erfordert lediglich eine begrenzte Änderung des Grundsteuergesetzes und Folgeänderungen des Bewertungsgesetzes. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird sie daher von uns als bodenwertorientierte Grundsteuer bezeichnet.

II. Die bodenwertorientierte Grundsteuer betrifft nicht das land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundvermögen

Die Vorschläge dieser Untersuchung beziehen sich ausschließlich auf Bauland, nicht dagegen auf land- und forstwirtschaftlich genutztes Grundvermögen. Dieses unterliegt auch bisher schon mit der sogenannten Grundsteuer A wesentlich anderen Bewertungsmaßstäben und einer anderen Steuermesszahl (§ 14 GrStG i.V.m. §§ 33 ff. BewG). Wenngleich auch in diesem Bereich eine Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens und eine Aktualisierung der Besteuerungsgrundlagen dringend erforderlich erscheint, so sind doch die übrigen Zielrichtungen der bodenwertorientierten Grundsteuer nicht übertragbar: Zum einen betrifft die damit beabsichtigte Baulandmobilisierung der Natur der Sache nach nicht die Land- und Forstwirtschaft. Zum anderen sind die betreffenden Grundstücke nicht in derselben Weise marktgängig wie das Bauland. Ihr Wert wird durch die Zugehörigkeit zu entsprechenden Betrieben bestimmt, die ihrerseits wertmäßig nach ihrer Ertragslage zu beurteilen sind. Es spricht daher vieles dafür, dass sich auch zukünftig die Grundsteuer auf land- und

forstwirtschaftliche Betriebseinheiten und deren Ertrag beziehen muss.²³⁹ Eine weitere Vertiefung der damit zusammenhängenden Fragen erübrigt sich hier.

III. Differenzierung der Steuermesszahlen nach unterschiedlichen Nutzungen?

Im Zusammenhang mit der Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer ist zunächst zu untersuchen, welche Differenzierungen es zukünftig hinsichtlich unterschiedlicher Grundstücksnutzungsarten geben soll.

1. Differenzierung zwischen Wohnen und Gewerbe?

Aus dem bereits oben wiedergegebenen Ergebnis des DIfU-Planspiels folgt, dass mit der Einführung einer bodenwertbezogenen einheitlichen Steuermesszahl Gewerbegrundstücke ent- und Wohngrundstücke belastet würden. Dies liegt zum einen daran, dass der Bodenwertanteil von Gewerbegrundstücken im Einheitswert in der Regel relativ niedrig liegt, da die Gemeinden Gewerbebauland im Vergleich zu Wohnbauland oft erheblich billiger angeboten haben. Zum anderen wurde der Einheitswert für den Gebäudewertanteil von Gewerbegrundstücken meistens nach dem Sachwertverfahren berechnet, was zu einem relativ hohen Einheitswert im Vergleich zur Wertberechnung anderer Grundstücke nach dem Ertragswert geführt hat. Hieraus folgt, dass die Eigentümer von Gewerbegrundstücken heute prozentual bezogen auf den Bodenwert erheblich mehr Grundsteuer zahlen als die Eigentümer von Wohngrundstücken.

Dieterich und Dransfeld, die bereits mit ihren Untersuchungen zu demselben Ergebnis gekommen waren²⁴⁰, halten eine derartige Umverteilung der steuerlichen Belastung für nicht wünschenswert und schlagen unterschiedliche Steuersätze für Gewerbe und Wohnen vor, d.h. für Karlsruhe anstelle eines einheitlichen Steuersatzes von 0,36 % vom Bodenwert 0,29 % für Wohnen und 0,58 % für Gewerbe.

²³⁹ In ganz andere Richtung gehen die Vorschläge der Finanzminister Bayerns und von Rheinland-Pfalz: Die Grundsteuer A soll überhaupt abgeschafft und die Besteuerung „land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen“ der dort vorgeschlagenen neuen Grundsteuer B – Bodenwertsteuer und Gebäudeanteil – unterstellt werden.

²⁴⁰ Dieterich/Dransfeld, 1998, S. 20.

Dies erscheint uns rechtspolitisch nicht geboten. Wir halten vielmehr eine solche Umverteilung aus wirtschaftspolitischen Gründen wegen der steuerlichen Entlastung der kleinen und mittelständischen Unternehmen für gerade erwünscht. Abgesehen davon würde die steuerliche Differenzierung zwischen Gewerbe- und Wohnraum dem Reformanliegen der Steuervereinfachung eher zuwiderlaufen. Die unterschiedliche Besteuerung würde schon im Hinblick auf die - besonders im städtischen Bereich zahlreichen - gemischt genutzten Grundstücke auf gesetzgeberisch schwierige Probleme stoßen.

Wir schlagen daher vor, keine unterschiedlichen Steuermesszahlen für Wohnen und Gewerbe festzulegen, sehen jedoch in Anbetracht der hier erforderlichen und noch offenen politischen Grundentscheidung in unseren unten folgenden Empfehlungen für einen Gesetzentwurf eine entsprechende Alternative vor.

2. Differenzierung zwischen verschiedenen Wohnungsbauformen?

Das geltende Grundsteuerrecht enthält Abweichungen von der einheitlichen Steuermesszahl (von 3,50 vom Tausend nach § 15 Abs. 1 GrStG) zugunsten von Einfamilienhäusern (2,60 vom Tausend für die ersten 75.000,00 DM nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 GrStG) und Zweifamilienhäusern (3,10 vom Tausend nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 GrStG). Mit der Einführung einer Bodenwertsteuer ist dagegen von vornherein generell eine steuerliche Mehrbelastung der Ein- und Zweifamilienhäuser verbunden. Bei dieser Wohnform verbinden sich relativ große Grundstücke mit oft recht hohen Bodenwerten. Die Bodenbesteuerung würde sich insbesondere im mittleren und unteren Bodenpreisniveau und der Bebauung mit normalen Ein- und Zweifamilienhäusern merklich steuererhöhend auswirken. Gerade preiswerte Häuser auf teuren Grundstücken sind heute deutlich privilegiert, und gerade diese würden unter der neuen Steuer eine fühlbare Mehrbelastung zu tragen haben. Weniger einschneidend wären demgegenüber große Grundstücke betroffen, die mit wertvollen Häusern bebaut sind.²⁴¹ Denn diese tragen auch heute schon eine relativ hohe Grundsteuerbelastung.

²⁴¹ Die Einheitswerte werden in diesem Fall nach dem Sachwertverfahren bestimmt.

Besonders betroffen wären ferner in regionaler Hinsicht im Vergleich strukturähnlicher Gemeinden Wohngrundstücke in den neuen Bundesländern mit Altbestand.²⁴² Dies erklärt sich daraus, dass dort sowohl nach Sachwert- als auch nach Ertragswertberechnungen der Gebäudewertanteil je Wohneinheit nur knapp 50 % des Durchschnittswertes der westdeutschen Wohneinheiten ausmacht,²⁴³ ohne dass entsprechend gegenläufige Wertunterschiede beim Bodenwert innerhalb der Gemeinden feststellbar wären. Die bodenwertorientierte Grundsteuer wird in den neuen Bundesländern also stärkere Auswirkungen auf das Bodenwertgefüge haben und zwar in der Weise, dass die heute überproportional hohen Bodenpreise für große unterausgenutzte Grundstücke - insbesondere in Randlagen der Ballungsräume - tendenziell zurückgehen, während relativ dazu die Bodenpreise in neuen, dicht bebauten Einfamilienhausgebieten und im Bereich des Mehrfamilienmietwohnungsbaus ansteigen. Dieser Prozess wirkt gegenläufig hinsichtlich der bereits oben dargestellten unterschiedlichen Belastung der Grundstücke mit aktuellen Steuerzahlungen, sodass letztendlich unter diesem Gesichtspunkt bestehende Ost-West-Unterschiede sich auf mittlere Sicht nivellieren werden.

Die besondere Zielrichtung der Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer, nämlich die Förderung einer nachhaltigen Bodennutzung aus bodenpolitischen und ökologischen Gründen, spricht nach unserer Auffassung zwingend dagegen, Ein- und Zweifamilienhäusern von den geschilderten Belastungseffekten zu befreien, auch nicht in den neuen Bundesländern. Überproportionale Belastungszunahmen sollten durch Übergangsregelungen aufgefangen werden, zu denen unten Vorschläge unterbreitet werden.

IV. Anhaltspunkte für die Festlegung aufkommensneutraler Steuermesszahlen einer bodenwertorientierten Grundsteuer

Die Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer erfolgt rechtstechnisch am einfachsten dadurch, dass nach dem Satz 1 in § 13 Abs. 1 GrStG ("Bei der Berechnung der Grundsteuer ist von einem Steuermessbetrag auszugehen.") anstelle des bisherigen Satzes 2 ("Dieser ist durch Anwendung eines Tausendsatzes <Steuermesszahl> auf den Einheitswert oder seinen steuerpflichtigen Teil zu ermitteln...") ange-

²⁴² Bach, 1999, S. 80, Tabelle 11.

²⁴³ Bach, Bartholmai, 1998, S. 775, 778.

fügt wird: "Dieser ist durch Anwendung eines Tausendsatzes (Steuermesszahl) auf den als steuerpflichtig festgestellten Bodenwert oder seines steuerpflichtigen Teils zu ermitteln....".

Bei der Bestimmung der neuen Steuermesszahl ist vom Prinzip der sogenannten Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform auszugehen. Nicht zuletzt wegen der politischen Durchsetzbarkeit einer Grundsteuerreform sollte die Bundesgesetzgebung nicht zu einer allgemeinen Änderung des gesamten Grundsteueraufkommens in der Bundesrepublik führen. Dies kann nur dadurch geschehen, dass eine Grundsteuermesszahl ermittelt wird, mit der das bisherige gesamte Grundsteueraufkommen in der Bundesrepublik nicht geändert wird. Da eine solche Messzahl für ein neue Bemessungsgrundlage natürlich in zahlreichen Gemeinden zu einer Änderung des Steueraufkommens führen muss, sollte es den Gemeinden überlassen bleiben, wie sie mit ihrem Hebesatzrecht auf solche Änderungen reagieren.

Bei aufkommensneutraler Einführung des Modells der reinen Bodenwertbesteuerung ergibt sich die neue Steuermesszahl nach § 15 GrStG aus der Umrechnung des bisherigen gesamten Steueraufkommens auf einen Promillesatz des Bodenwerts aller steuerpflichtigen Grundstücke. Wir gehen davon aus, dass mit den bisherigen Untersuchungen der VHW-Studie und dem Ergebnis des DIFU-Planspiels bereits so weitreichende Daten vorliegen, dass eine solche Steuermesszahl bestimmt werden kann.

V. **Gemeindliches Hebesatzrecht mit Zonierungsmöglichkeiten**

Die Einführung eines sogenannten zonierten oder zonierbaren Satzungsrechts wird von vielen Seiten²⁴⁴ als positiver Beitrag zur Baulandmobilisierung befürwortet. Es bestehen jedoch verschiedene Vorstellungen über den Inhalt einer solchen Ermächtigung für das gemeindliche Satzungsrecht unter Abänderung des bislang nach § 25 Abs. 4 GrStG vorgeschriebenen einheitlichen Hebesatzes für das ganze Gemeindegebiet. Einerseits soll nur die höhere Besteuerung baureifer Grundstücke als andere Form

²⁴⁴ Vgl. aus der Literatur u.a. Schübler-Langeheine/Steinfurt, KStZ 1997, S. 107, 115; Mohl/Steinfurt, ZKF 1993, S. 170; Bergmann, 1994, S. 80 ff.; Mohl, 1992; Mohl/Dicken, KStZ 1996, S. 7, 10 sowie aus dem politischen Raum u.a. Abschlussbericht der Enquetekommission des Bundestags "Schutz des Menschen und der Umwelt", BT-DrS.13/11200, auszugsweise abgedruckt in GuG 1998, S. 355, 357; Änderungsantrag der SPD-Fraktion zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, BT-DrS. 12/4334 zu § 25 Abs. 4 GrStG; Bericht des zst. Ausschusses zum Entwurf des BauROG, BT-DrS. 13/7589 S. 5; Steimel, 1993 über die Haltung des BT-Bauausschusses bis 1993.

einer Baulandsteuer ermöglicht werden.²⁴⁵ Andererseits sollen die Gemeinden allgemein in die Lage versetzt werden, nach ihren Vorstellungen verschiedene Nutzungen unterschiedlich zu besteuern.²⁴⁶ Unklar ist auch, welche Bedeutung das zonierte Satzungsrecht im Rahmen einer allgemeinen Reform des Grundsteuerrechts haben soll.

Der jüngste ausgeprägte und daher unseren Erörterungen zugrundezulegende Vorschlag findet sich in der Verlautbarung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom Mai 1999 zum Thema "Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland":²⁴⁷

"Aus Sicht der Städte und Gemeinden nach wie vor zu fordern ist die Einführung eines sog. zonierbaren Satzungsrechts im Grundsteuergesetz. Die Verankerung eines derartigen Rechts würde die Gemeinden in die Lage versetzen, für bestimmte Teile des Gemeindegebietes einen höheren Hebesatz und pudern für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke eine höhere Grundsteuerzahl festzusetzen. So können die Städte und Gemeinden je nach Bedarf die Kosten der Bodenhaltung dort erhöhen, wo eine Bebauung bisher unbebauter Grundstücke besonders wichtig ist. Erhöhte Grundsteuern könnten insbesondere dort zum tragen kommen, wo bereits Vorleistungen der Städte und Gemeinden in Form von Planungen, Erschließungsleistungen und der Bereitstellung von Infrastruktur erbracht worden sind. Wesentlich für die Akzeptanz und den Vollzug zur Einführung eines kommunalen Satzungsrechts zur Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes ist es, den Kommunen die freie Wahl hinsichtlich einer Zonierung zu geben und auch die Möglichkeit zu belassen, das gesamte Gemeindegebiet zu erfassen. "

In rechtssystematischer Hinsicht kann diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, soweit zwischen der Ermächtigung zur Festlegung einer höheren Grundsteuerzahl für baureife Grundstücke und einem differenzierten Hebesatzrecht für einzelne Zonen oder das ganze Gemeindegebiet unterschieden wird. Denn auch die höhere Besteuerung baureifer Grundstücke in einzelnen Bereichen oder in der ganzen Gemeinde könnte rechnerisch und rechtlich durch entsprechend höhere Hebesätze eingeführt werden, so dass es bei der bundesrechtlich einheitlichen Steuermesszahl bleiben könnte und einer Ermächtigung zur Abweichung davon nicht bedürfte.

²⁴⁵ Bergmann, 1994, S. 80 ff.

²⁴⁶ Vgl. u.a. den vorgenannten Gesetzentwurf der SPD.

²⁴⁷ Beschluss des Präsidiums des DStGB am 21./22. Mai 1999 in Magdeburg.

Die Ziehrichtung der Forderungen des DStGB und anderer zur Einführung eines zonierten Satzungsrechts bezieht sich auf gesetzgeberische Maßnahmen im Rahmen des geltenden Grundsteuerrechts. Sie sind als eine Art Sofortprogramm vor der Durchführung einer umfassenden Reform des Grundsteuerrechts zu verstehen und als solche hier nicht weiter zu erörtern. Zu klären ist vielmehr, ob und mit welchem Inhalt ein zonierte Satzungsrecht in das hier vorgeschlagene Reformmodell einer bodenwertorientierten Grundsteuer hineinpasst.

Dies ist deshalb fraglich, weil dieses Reformmodell mit seiner rein bodenwertbezogenen Bemessungsgrundlage gezielt zu einer bodenpolitisch und ökologisch nachhaltigen Grundstücksnutzung beitragen soll, indem verschiedene Nutzungen nach Art und Intensität von vornherein unterschiedlich belastet werden.²⁴⁸

Hieraus folgt zwingend, dass durch das Hebesatzrecht keine Differenzierungen eingeführt werden dürfen, die bereits für die bundesrechtlich zu bestimmende Steuermesszahl als systemwidrig ausgeschlossen worden sind. Das sind z.B. die oben erwähnten Differenzierungen zwischen verschiedenen Wohnungsbauformen. Erst recht systemwidrig wären Differenzierungen nach Nutzungsarten entsprechend den Baugebieten der BauNVO. Die von uns nach den obigen Ausführungen nicht empfohlene, aber noch als systemgerecht denkbare allgemeine Differenzierung zwischen Wohn- und Gewerbenutzung gehört rechtssystematisch zur bundesrechtlichen Ausgestaltung der Steuermesszahlen und nicht zum Hebesatzrecht der Gemeinden.

Hiervon unabhängig warnen wir vor der Einführung differenzierter Hebesätze nach Nutzungsarten, da nach den Erfahrungen mit dem Erschließungsbeitrags- und Kommunalabgabenrecht gemeindliches Satzungsrecht besonders rechtsmittelanfällig ist.

Zu erörtern bleibt daher nur die Frage, ob erhöhte Hebesätze für baureife Grundstücke zugelassen werden sollen, obwohl für diese bezogen auf den *Verkehrs-*

²⁴⁸ Daraus wird im Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung zur "Verbesserung des Baulandangebots", in dem die Einführung der reinen Bodenwertsteuer empfohlen wird, offenbar der Schluss gezogen, dass das zonierte Satzungsrecht in diesem Modell keinen Platz hat. Denn dort wird es überhaupt nicht mehr als besonderes Instrument zur Baulandmobilisierung erwähnt, obwohl es Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 und damit des Prüfauftrags des Vermittlungsausschusses an die Kommission war.

wert bereits die relativ höchste Steuerbelastung durch die Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer entfällt. Dafür spricht jedoch, dass es nach den örtlichen Besonderheiten angebracht sein kann, zusätzlichen Druck auf das spekulative Halten baureifer Grundstücke auszuüben, etwa im Zusammenhang mit der Ausweisung neuer oder der Aufwertung alter Baugebiete durch die Bauleitplanung und Infrastrukturleistungen der Gemeinde. Daher schlagen wir eine entsprechende begrenzte "Zonierungsmöglichkeit" vor.

VI. Übelgangsregelungen

Wie oben ausgeführt worden ist, hat die Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer bei gleichbleibendem Gesamtgrundsteueraufkommen innerhalb der Gemeinde idealtypisch zur Folge, dass die Steuerbelastung der Grundstückseigentümer im Verhältnis zur bisherigen Grundsteuer fällt, je ertragreicher das Grundstück bebaut ist, und steigt, je weniger Bebauung es aufweist, so dass bei unbebauten teuren Grundstücken die stärkste Steigerung der Steuerbelastung eintritt. Bei Wohnbauten lässt sich klar erkennen, dass bei einem einheitlichen Steuersatz bezogen auf den qm Bodenwert für alle Nutzungsarten im Geschosswohnungsbau mit großer Dichte im Innenstadtbereich die größte Entlastung auftritt, während von den bebauten Grundstücken tendenziell alle freistehenden Einfamilienhäuser steuererhöhend betroffen werden und dabei die Stadtvillen mit Garten in den Vorortgebieten die größte Belastungssteigerung aufweisen. Es kann für einen Teil der Steuerpflichtigen durchaus zu einer zwei- bis dreifachen Erhöhung oder Senkung der Steuerbelastung kommen.

Während diese Ungleichbehandlung mit der Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer aus bodenpolitischen und ökologischen Gründen bezweckt und verfassungsrechtlich zulässig ist, wie ebenfalls oben ausgeführt worden ist, erscheint es aus Gründen der Akzeptanz der neuen Steuer und zur Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Einwände geboten, einen mehrjährigen gleitenden Übergang²⁴⁹ für besonders deutlich Betroffene vorzusehen, und zwar zur Vermeidung

²⁴⁹ Vgl. die früheren steuerlichen Regelungen des Einkommensteuerrechts zu den Einliegerwohnungen in 2-Familienhäusern; dort betrug der Zeitraum des Übergangs 12 Jahre.

von Steuerausfällen der Gemeinde sowohl für die negative, als auch für die positive Seite.

Wir schlagen dafür vor, dass alle diejenigen Steuerpflichtigen in die Übergangsregelung einbezogen werden, die bei erstmaliger Veranlagung aufgrund der geänderten bundesgesetzlichen Steuerbemessungsregelungen eine Grundsteuer zu entrichten hätten, die mehr als 25 % über oder unter der für das letzte Veranlagungsjahr vor der Gesetzesänderung geschuldeten Steuer liegt. Im Falle der mehr als 25 % übersteigenden Erhöhung wird die neue Steuer im 1. Jahr auf 125 % der bisherigen Steuer gekappt. Liegt die neue Steuer im ersten Jahr um mehr als 25 % unter der Vergleichssteuer, so sind im 1. Jahr 75 % der bisherigen Steuer zu zahlen. In den folgenden Jahren erhöht bzw. vermindert sich der geschuldete Steuerbetrag jeweils um weitere 10 Prozent-Punkte der jeweils geschuldeten Steuer bis der aktuell geschuldete Steuerbetrag erreicht ist.

VII. Mietrechtliche Folgeregelungen?

Ausgangspunkt der Beantwortung aller mietrechtlichen Fragen, die die Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer mit sich bringt, ist die oben getroffene Feststellung, dass es sich steuerrechtlich hierbei nicht um eine neue Steuerart, sondern um die Änderung der Bemessungsgrundlage im geltenden Grundsteuerrecht handelt.

1) Wohnungsmiete

a) Mietverhältnisse des preisgebundenen Wohnraums

Wie bereits oben ausgeführt worden ist, zählt die auf das Grundstück entfallende Grundsteuer bei preisgebundenem Wohnraum, also insbesondere bei öffentlich geförderten Wohnungen, als Betriebskosten, die dem Eigentümer bzw. dem Erbbauberechtigten durch das Eigentum an dem Grundstück bzw. Erbbaurecht oder durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit entstehen, zu den Bestandteilen der Miete (Betriebskosten in Form laufender öffentlicher Lasten des Grundstücks nach § 2 der Neubaumietenverordnung i.V.m. §§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 27 und Anlage 3 Nr. 1 der II. Berechnungsverordnung). Auch die aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen des Grundsteuerrechts eintretenden Steueränderungen wirken sich daher unmittelbar in einer Veränderung der Miethöhe zu

Gunsten oder zu Lasten der Mieter aus, gleichgültig ob es sich um Altverträge oder Neuvermietungen handelt.

Wir sehen keinen systemkonformen Ansatz, etwa Mieterhöhungen aufgrund der Grundsteuerreform mit ihren von uns vorgeschlagenen Übergangsregelungen durch eine Änderung der genannten Vorschriften über die preisgebundene Miete zu ändern. Es kommt hinzu, dass die besonders durch Erhöhungen betroffenen freistehenden Einfamilienhäuser in der Regel nicht preisgebunden vermietet sind, sondern von den Eigentümern genutzt werden, während sich der preisgebundene Wohnraum eher in den verdichteten Wohngebieten, also in dem von der geänderten Grundsteuer begünstigten Bereich befindet.

b) Mietverhältnisse des preisfreien Wohnraums

Die Umlegung der Erhöhung von Betriebskosten bei bestehenden preisfreien Wohnraummietverhältnissen auf die Mieter bestimmt sich nach § 4 Abs. 1 und 2 MHG. Diese Regelung bezieht sich auf die Begriffsbestimmung der Betriebskosten nach § 27 II. BV und umfasst damit auch die Grundsteuer. Auch hier gilt, dass die bodenwertorientierte Grundsteuer eine Grundsteuer im Sinne dieser Bestimmung bleibt und sich die mit ihr verbundenen Belastungsänderungen auf die Miete wie die Änderung der bisherigen Grundsteuer auswirken können.²⁵⁰

Nach der Rechtsprechung ist eine Überwälzung der Erhöhung der Betriebskosten über § 4 MHG in jedem Fall nur dann möglich, wenn sich aus dem Mietvertrag ergibt, dass der Mieter die Betriebskosten grundsätzlich zu tragen hat.²⁵¹ Die Anwendung der Vorschrift setzt daher voraus, dass die Überwälzung der Grundsteuer vertraglich ausdrücklich zumindest durch die Verweisung auf die Betriebskosten nach

²⁵⁰ Der Grund für die Steigerung der Betriebskosten ist mietrechtlich regelmäßig unerheblich; vgl. dazu OLG Karlsruhe, NJW 1981, S. 1051 = WM 1981, S. 56.

²⁵¹ OLG Stuttgart, NJW 1983, S. 2329; OLG Karlsruhe, NJW 1981, S. 1051; Emmerich/Sonnenschein/Weitemeyer, 1999, § 4MHRG, Rn. 45.

§ 27 II. BV geregelt ist.²⁵²

Ob die Erhöhung im Einzelfall über die Vorauszahlungsregelung nach § 4 Abs. 1 MHG oder die Mieterhöhungserklärung nach Abs. 2 dieser Vorschrift durchzuführen ist, ist hier ohne Interesse²⁵³

Es kann allerdings nicht vorausgesehen werden, ob die Zivilgerichte in Einzelfällen bei einer erheblichen Erhöhung der Belastung von Mietern infolge einer Überwälzung nach § 4 Abs. 1 oder 2 MHG nach Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer zu einer Begrenzung - über die von uns übergangsweise vorgeschlagenen Kappungsgrenzen hinaus - kommen könnten.

Im Falle der Senkung der Belastung des Vermieters durch die Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer gilt Entsprechendes: Ist die Überwälzung der Grundsteuer vertraglich vereinbart, wirkt sich die Steuersenkung zu Gunsten der Mieter entweder unmittelbar bei den Vorauszahlungen und ihrer Abrechnung nach § 4 Abs. 1 MHG oder durch die Verpflichtung des Vermieters nach § 4 Abs. 4 MHG zur Herabsetzung des Mietzinses aus.

Bei der Neuvermietung preisfreien Wohnraums ist es Sache der Vertragsfreiheit der Parteien, ob sie die Überwälzung der - nunmehr bodenwertorientierten - Grundsteuer auf die Mieterseite und damit die Erhöhungs- und Ermäßigungsregelungen des § 4 MHG im obengenannten Sinn ausdrücklich vereinbaren, oder diese Frage nur Gegenstand der Kostenkalkulation auf der Vermieterseite bei der Bestimmung eines "Bruttomietzinses" ohne Erhöhungsmöglichkeiten nach § 4 MHG bleibt.

²⁵² Umstritten ist der erforderliche Inhalt einer solchen Verweisung: Nach der Auffassung des OLG Hamm, WM 1997, S. 542 soll es ausreichen, wenn im Vertrag auf die Betriebskosten gem. der II. BV Anlage 3 zu § 27 Abs. 1 verwiesen wird; nach Beuermann, 1987, § 4 MHG, Rn. 2, mit Verweis auf OLG Karlsruhe, NJW-RR 1986, S. 91, reicht eine solch allgemeine Bezugnahme auf § 27 II. BV nicht aus, er fordert, dass bestimmte Positionen stichwortartig aufgezählt werden oder zumindest ein konkreter Vorauszahlungsbetrag genannt wird; geteilt wird diese Ansicht von zahlreichen amts- und landgerichtlichen Entscheidungen; in ihren Begründungen führen diese aus, dass auch bei dem Recht der Betriebskosten der Grundsatz gelten muss, wonach Vertragsklauseln, die lediglich auf einen Paragraphen bezug nehmen, ohne ihn zu erläutern, unwirksam seien; vgl. OLG Schleswig, WM 1996, S. 85.

²⁵³ Vgl. dazu Bub/Treier, 1999, Abs. 3a, Rn. 639; Emmerich/Sonnenschein/Weitemeyer, 1999, § 4 MHG, Rn. 45.

Wir sehen nach der Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer keinen Anlass zu mietrechtlichen Folgeregelungen aus sozialen oder sonstigen rechtspolitischen Gründen: Der größere Kreis der in den mehr verdichteten innerstädtischen Wohnungsgebieten lebenden Mieter wird über § 4 Abs. 3 MHG durch die Verpflichtung des Vermieters zur Weitergabe der Steuererleichterung entlastet. Die von uns vorgeschlagene Übergangsregelung mit ihren schonenden Kapazitätsgrenzen kommt auch den Mietern im Falle einer Belastungserhöhung zu Gute.

2) Geschäftsraummietverhältnisse

Im Bereich der Geschäftsraummiete ist die Überwälzung der Erhöhung der Nebenkosten nicht gesetzlich geregelt. Ob und in welchem Umfang eine Nebenkostenpauschale einseitig erhöht werden kann, hängt von den vertraglichen Formulierungen entsprechender Klauseln im Einzelfall ab.²⁵⁴ Hier kommen erst recht keine mietrechtlichen Folgeregelungen in Betracht.

TEIL 5

LEITLINIEN UND GESETZENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES GRUNDSTEUERGESETZES

I. Leitlinien

1. Grundsteuerreform anstelle der Einführung eines Planungswertausgleichs

Die abgabenrechtliche Belastung des Grundeigentums ist seit Jahrzehnten unter verschiedenen Zielrichtungen Gegenstand der bodenpolitischen und abgabenrechtlichen Diskussion. Es geht dabei um die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen, die Aktivierung von Bauland, die ökologische Lenkung der Bebauung sowie die Vereinfachung der Besteuerung nach dem Grundsteuergesetz. Im Vordergrund standen lange Zeit die verschiedenen Modelle der Heranziehung der Grundstückseigentümer zu einem Planungswertausgleich. Dieser bietet jedoch - zumindest beim heutigen Stand der Siedlungsentwicklung - keinen Ansatz zu Problemlösungen: Die bisher auf dem größeren Teil des Siedlungsgebiets bereits durch gemeindliche Planungen eingetretenen Bodenwertsteigerungen können nicht mehr erfasst werden, so

²⁵⁴ Bub/Treier, 1999, Abs. 3a, Rn. 637.

dass es als rein zufällig und willkürlich erscheint, wenn jetzt noch einzelne Grundstückseigentümer davon betroffen würden. Das Problem der gerechten Zuordnung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu bestimmte Grundstücke des Gemeindegebiets ist kaum lösbar. Die Einführung eines Planungswertausgleichs stände vor allem im Widerspruch zu den konsensualen Lösungen des Folgekostenproblems durch den Abschluss städtebaulicher Verträge, die heute weitgehend das Verhältnis zwischen den Gemeinden und Bauträgern bestimmen. Reformziele können daher nur durch eine Änderung des Grundsteuerrechts erreicht werden.

2. **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Grundsteuerreform und steuerpolitische Gerechtigkeitsaspekte**

Nach Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG steht das Aufkommen der Grundsteuer den Gemeinden zu. Diese ist für die Gemeindehaushalte eine unerlässliche Einnahmequelle. Die Grundsteuer zielt als Objekts teuer wirtschaftlich auf die durch den Besitz sogenannten fundierten Einkommens vermittelte besondere Leistungsfähigkeit, die neben die Leistungsfähigkeit aufgrund von Arbeitseinkommen tritt (sog. Fundustheorie). Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage von sogenannten Lenkungssteuern bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, mit der Grundsteuer über diesen allein der Einnahmenerzielung dienenden fiskalischen Zweck hinaus nicht unmittelbar steuerliche Ziele zu verfolgen, nämlich die Baulandmobilisierung und eine ökologische Bodennutzung.

Gegen das Modell der hier vorgeschlagenen bodenwertorientierten Grundsteuer können auch keine berechtigten Einwände unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz unter dem Gesichtspunkt des sogenannten Äquivalenzprinzips erhoben werden. Dieses gilt nur als Begrenzung für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, nicht jedoch im Steuerrecht. Das Äquivalenzprinzip ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein verfassungsrechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit der Besteuerung von fundiertem Einkommen, also auch nicht der Grundsteuer. Der Äquivalenzgedanke, wonach die Erhebung der Grundsteuer anstelle oder neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip damit begründet wird, dass die Grundstückseigentümer in erster Linie von gemeindlichen Infrastrukturinvestitionen profitieren, ist daher nur ein steuerrechtspolitisches Argument unter anderen rechtspolitischen Erwägungen, die für oder gegen das eine oder andere Modell angeführt werden könnten.

Auch die bodenwertorientierte Grundsteuer trägt einem richtig verstandenen Äquivalenzgedanken grundsätzlich Rechnung. Denn die besonders betroffenen Eigentümer nicht- oder unterausgenutzter Grundstücke profitieren ebenfalls von den Aufwendungen der Gemeinde, weil diese sich auf den Bodenwert wertsteigernd auswirken. Die Nicht- oder Unterausnutzung von Grundstücken führt auch nicht dazu, dass die Gemeinden von den betreffenden Aufwendungen absehen. Denn deren Umfang wird durch die Masse der nachhaltig ausgenutzten Grundstücke bestimmt.

Ein Unterschied zur kombinierten Boden- und Gebäudewertbesteuerung könnte nach Äquivalenzgesichtspunkten allenfalls darin gesehen werden, dass bei einer Bebauung bzw. dichteren Bebauung mehr Nutzer je Flächeneinheit von Daseinsvorsorgeleistungen der Gemeinde aktuell profitieren. Dem steht als Argument indessen gegenüber, dass die mit der Lenkungsfunktion der Bodenwertsteuer erstrebte nachhaltigere Bodennutzung auch zur nachhaltigeren Nutzung der Gemeindevorrichtungen usw. durch eine größere Zahl von Nutzern führt. Zum anderen ist zu betonen, dass der Äquivalenzgedanke nicht die einzig mögliche steuerpolitische Begründung für neue Grundsteuermodelle ist. Vielmehr sind die bodenpolitischen und ökologischen Lenkungsmöglichkeiten des Steuerrechts in gleicher Weise steuerpolitische Legitimationsgrundlagen. Auch das unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten in die aktuelle Reformdiskussion eingeführte plakative Beispiel der allein in einem kleinen Häuschen auf dem großen wertvollen Grundstück wohnenden Witwe, die nach dem Modell der Bodenwertsteuer ebenso hohe Steuern bezahlen müsste, wie die Eigentümer eines mit drei Luxuswohnungen für 12 Bewohner bebauten gleichgroßen Grundstücks in gleicher Lage, spricht steuerpolitisch nicht gegen dieses Modell. Diese Eigentümerin leistet sich - aus welchen Gründen auch immer - den Luxus, ihr Vermögen nicht wirtschaftlich sinnvoll und dem Allgemeininteresse im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG entsprechend auszunutzen. Dies kann ernsthaft kein Grund dafür sein, dass sie von Steuerlasten verschont bleibt, die gerade für solche Grundstücke im Allgemeininteresse eingeführt werden sollen. Solche und ähnliche persönliche Härten einer erheblichen Steigerung der Steuerbelastung werden durch die vorgeschlagenen Übergangsregelungen abgemildert.

3. Die bodenwertorientierte Grundsteuer als Vorzugsmodell

Bei vergleichender Gegenüberstellung der verschiedenen Modelle einer Grundsteuerreform ergibt sich, dass nur die bodenwertorientierte Grundsteuer mehreren Reformzielen gleichzeitig, nämlich der bodenpolitischen und ökologischen Lenkung sowie der Besteuerungsvereinfachung, gerecht werden kann.

Allein eine bodenwertorientierte Steuer bietet nennenswerte Anreize zur Flächenmobilisierung. Denn das Halten von ungenutztem oder unterausgenutztem Bauland würde erheblich verteuert; die Grundstücke würden schneller dem Markt zugeführt. Fließt hingegen auch der Gebäudewert in die Bemessung der Steuer mit ein, so würde der Lenkungseffekt zur Baulandmobilisierung deutlich reduziert. Weder bestände ein Anreiz, ein ungenutztes oder unterausgenutztes Grundstück einer Bebauung bzw. dichteren Bebauung zuzuführen, was ja zu einer Erhöhung der Steuerlast führen würde, noch würde die Erhaltung vorhandener Gebäude angeregt und gefördert.

Unter der ökologischen Zielsetzung einer schonenden Flächennutzung würde zwar *theoretisch* der größte Effekt über eine Besteuerung der Grundstücksfläche nach dem Modell der Flächennutzungssteuer erzielt, weil eine unterschiedslos gleiche Bemessungszahl für alle baulich genutzten bzw. versiegelten Flächen einen wirtschaftlichen Druck in Richtung einer höchstmöglichen "Verdichtung" zur Folge hätte. *Praktisch* wäre eine Flächensteuer jedoch wenig geeignet, die "Zersiedelung" der Landschaft zu verhindern. Randgemeinden großer Ballungsräume können einen allgemein niedrigeren Steuersatz anbieten und dementsprechend wesentlich wirkungsvoller als gegenwärtig mit den benachbarten wenig verdichteten Siedlungsgebieten der Großstadtgemeinde selbst konkurrieren. Hiervon abgesehen wäre ein solches Modell verfassungsrechtlich kaum haltbar, weil die weiterhin nach dem Gleichheitssatz notwendige erstrangige Begründung der Besteuerung mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die im Wesentlichen auf dem Grundstückswert beruht, nicht mehr gegeben wäre.

Dem Modell einer Flächennutzungssteuer, das auf den Grad der Versiegelung von Flächen abstellt, ist entgegen zu halten, dass es allein lokalökologisch orientiert und damit städtebauliche und regionalplanerische Nachhaltigkeit behindert, weil es keinen Anreiz zur planungsrechtlich möglichen Bebauung

bietet. Demgegenüber wirkt eine bodenwertorientierte Steuer der Zersiedelung der Landschaft im Einklang mit der Stadtplanung entgegen. Zwar soll mit ihr darauf hingewirkt werden, dass insbesondere weiterer Wohnraum entsteht; Bautätigkeit wird als Teil einer nachhaltigen Entwicklung akzeptiert. Ziel ist eine stärkere Verdichtung innerhalb der bestehenden Baugebiete, indem der Nutzungsdruck auf baureife Flächen verstärkt wird.

Unter Naturhaushaltsgesichtspunkten ist nach unserer Auffassung nicht so sehr das Bauen als solches problematisch, sondern die ökologische Gesamtwirkung der "Zersiedlung" als Summe von Versiegelungswirkungen, Zerschneidungswirkungen, Ressourcen- und Energieverschwendung durch erforderliche technische Infrastruktur und induzierte Verkehrsströme. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kann dem nur durch organische Siedlungsentwicklung entgegen gewirkt werden, die wirtschaftlich am besten durch ein Zusammenspiel von Bodenwertsteuer und einer die Bodenwerte auch unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll beeinflussenden Stadtplanung erreicht werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt würde zwar das Modell einer Bemessungsgrundlage, die den Bodenwert *und* ergänzend die Grundstücksfläche gestuft nach verschiedenen Nutzungsarten umfasst, die ökologische Lenkungswirkung einer reinen Bodenwertsteuer verstärken. Dieses Modell scheidet jedoch wegen seiner Kompliziertheit bei der Differenzierung von Nutzungen als Besteuerungsgrundlage aus. Demgegenüber besticht das Modell der bodenwertorientierten Grundsteuer durch ihre einfache Handhabung im steuerlichen Massenverfahren.

4. Bodenrichtweite als Bemessungsgrundlage

Nachdem sich die Einheitswerte des geltenden Bewertungsgesetzes als ungeeignet für eine zeitnahe Bewertung des Grundbesitzes erwiesen haben, bieten sich die von den Gutachter aus Schüssen nach dem Baugesetzbuch zu ermittelnden Bodenrichtwerte als Ersatz an. Der Gesetzgeber hat sie partiell bereits für die Wertbestimmung im Bereich der Erbschaftssteuer eingeführt. Ihre Verwendung auch im Bereich des Grundsteuerrechts würde zu einer starken Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens führen. Wie bei der Erbschaftssteuer sollten die Bodenrichtwerte nur zu 80 % angesetzt werden. Desgleichen wird der Einzelfallgerechtigkeit durch eine sogenannte Escape-Klausel Rechnung getragen.

5. **Aufkommensneutralität**

Die vorgeschlagene Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer geht davon aus, dass die damit verbundenen bundesrechtlichen Gesetzesänderungen des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes aufkommensneutral bleiben, d.h. eine Erhöhung oder Senkung des bisherigen kommunalen Grundsteueraufkommens nach wie vor nur durch die Änderung der Hebesätze in der Kompetenz der Gemeinden möglich ist.

6. **Belastungsverlagerung**

Die mit der feinen Bodenwertbesteuerung verbundene Verlagerung der Belastung durch die Grundsteuer, vor allem auf unbebaute oder unterausgenutzte Grundstücke und auf weniger dicht bebaute Wohngrundstücke in Stadtrandlage, sind Folgen der befürworteten Lenkungsfunction und der gewollten ökologischen Wirkung dieses Reformmodells. Übergroße Sprünge, die bei der veränderten Belastung oder Entlastung infolge der reinen Bodenwertbesteuerung im Verhältnis zur bisherigen verbundenen, Boden- und Gebäudewert umfassenden Bemessungsgrundlage auftreten können, werden durch Übergangsregelungen gemildert. Es wird eine Kappungsgrenze vorgeschlagen, wonach im ersten Veranlagungsjahr nur eine Erhöhung um bis zu 25 % der bisherigen Grundsteuer und in den Folgejahren höchstens weitere je 10 % möglich ist. Dieser steht auf der Seite der Begünstigten eine entsprechend begrenzte Senkung der Belastung gegenüber.

7. **Auswirkungen auf Wohnungsmietverhältnisse**

Wie auf der Seite der Grundstückseigentümer wirken sich die Belastungsänderungen je nach dem Bodenwert und dem Verhältnis von Bodenwert und Gebäudewert belastend oder entlastend auch auf Wohnungsmieter aus, weil die Grundsteuer beim preisgebundenen Wohnraum kraft Gesetzes (vgl. § 2 der Neubaumietenverordnung) oder beim preis freien Wohnraum häufig aufgrund der vertraglichen Regelung (vgl. § 4 des Miethöhegesetzes) zu dem Betriebskosten zählt, deren Erhöhung oder Senkung sich automatisch auf den Mietzins auswirken. Es gibt keinen systemkonformen Ansatz, jegliche Mieterhöhungen aufgrund der Grundsteuerreform durch eine Änderung der betreffenden Vorschriften über die preisgebunden Mieten bzw. das Miethöhegesetz zu vermeiden. Dies ist auch nicht erforderlich, weil sich der preisgebundene Wohnraum praktisch immer in den verdichteten Wohngebieten befindet, die von der geänderten Grundsteuer profitie-

ren. Das Gleiche gilt bei sonstigen Mietwohnungen mit Ausnahme der gehobenen Wohnlagen und der vermieteten Einfamilienhäuser.

8. Keine Differenzierung zwischen Nutzungsarten bei der Bemessungsgrundlage

Eine günstigere Bemessungsgrundlage für die Wohnnutzung im Verhältnis zur gewerblichen Nutzung wird sachlich nicht für gerechtfertigt gehalten. Hiervon abgesehen sollten die Schwierigkeiten der Abgrenzung und die damit verbundene Erschwerung des Besteuerungsverfahrens vermieden werden. Auch die im gegenwärtigen Grundstücksrecht geltenden niedrigeren Steuermesszahlen für den Ein- und Zweifamilienhausbesitz sollten nicht beibehalten werden, weil sie zu einer Belastungs-Verlagerung auf die Mehrfamilienhausnutzung führen. Dagegen wird vorgeschlagen, das gemeindliche Hebesatzrecht durch das sogenannte zonierte Satzungsrecht in der Weise zu erweitern, dass gebietsweise oder für das ganze Gemeindegebiete höhere Hebesätze für unbebaute, aber baureife Grundstücke festgesetzt werden können.

9. Kleine Grundsteuerreform

Die Einführung der bodenwertorientierten Grundsteuer erscheint nur dann durchsetzbar, wenn sich diese ohne weitreichende Folgeänderungen verhältnismäßig leicht in das geltenden Steuerrechtssystem eingefügt. Daraus folgt, dass sie sich auf die zukünftige Besteuerung von Grundstücken (sogenannte Grundsteuer B) beschränken muss und die Besteuerung der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (sogenannte Grundsteuer A) unangestastet lässt. Bei den Änderungen des Bewertungsgesetzes sollte nicht versucht werden, die dringend überarbeitungsbedürftige Gesetzessystematik mit ihrem Schwerpunkt auf der überholten Einheitsbewertung zu durchbrechen. Es wird daher vorgeschlagen, die Grundstücksbewertung für die Grundsteuer als Sonderbewertungsform in das Bewertungsgesetz einzuführen, wie dies bereits für die Erbschaftssteuer geschehen ist. Auch hinsichtlich des Besteuerungsverfahrens wird daran festgehalten, dass die Gemeinden die Grundsteuern aufgrund von Steuermessbescheiden der Finanzämter erheben, in denen die Steuermesswerte aufgrund der zu den Hauptveranlagungszeitpunkten von den Gutachterausschüssen festzustellenden Bodenrichtwerte für Hauptveranlagungszeiträume festgeschrieben werden. Für Bauerwartungsland sind ggf. Bedarfsbewertungen erforderlich.

Zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens werden schließlich zwei Änderungen des § 196 Abs. 1 BauGB vorgeschlagen, die eine Erweiterung der Aufgaben der Gutachter aus Schüsse enthalten, nämlich die Erstreckung der Ermittlung von Bodenrichtwerten auch auf das Rohbauland sowie die Festlegung von Umrechnungskoeffizienten für Abweichungen von den lagetypischen Merkmalen, die der Ermittlung der Bodenrichtwerte zugrunde gelegen haben.

II. Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Grundsteuerreform (GrStReformG) durch Einführung einer bodenorientierten Grundsteuer

Artikel 1

Änderung des Grundsteuergesetzes

Das Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2601), wird wie folgt geändert:

1. § 13 erhält folgende geänderte Überschrift:

**"§13
Steuermesszahl und Steuermessbetrag für
land- und forstwirtschaftliche Betriebe"**

2. Nach § 13 wird folgender § 13a eingefügt:

**"§13a
Steuermesszahl und Steuermessbetrag für Grundstücke**

- (1) *Bei der Berechnung der Grundsteuer ist von einem Steuermessbetrag auszugehen. Dieser ist durch Anwendung eines Tausendsatzes (Steuermesszahl) auf den Wert des Bodens oder seinen steuerpflichtigen Teil zu ermitteln, der nach § 151 des Bewertungsgesetzes im Veranlagungszeitpunkt für den Steuergegenstand maßgebend ist.*
- (2) *In den Fällen des § 10 Abs. 2 ist der Berechnung des Steuermessbetrags ebenfalls der Wert des Bodens ohne Berücksichtigung der Belastung durch das Erbbaurecht zugrunde zu legen."*

3. § 15 wird wie folgt gefasst:

**"§15
Steuermesszahl für Grundstücke**

Die Steuermesszahl beträgt <...> vom Tausend."

4. § 16 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Die Steuermessbeträge werden auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§21 Abs. 2 bzw. § 152 des Bewertungsgesetzes) allgemein festgesetzt (Hauptveranlagung). Dieser Zeitpunkt ist der Hauptveranlagerungszeitpunkt."

5. § 17 bis 24 sind redaktionell unter steuersystematischen Gesichtspunkten anzupassen.

6. § 25 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Der Hebesatz wird jeweils einheitlich festgesetzt

- a) für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,*
- b) für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke.*

Die Gemeinde kann jedoch für baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes allgemein oder für bestimmte Gemeindebereiche hiervon abweichende Hebesätze festsetzen.

Wird das Gebiet von Gemeinden geändert, so kann die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle für die von der Änderung betroffenen Gebietsteile auf eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zulassen."

Alternative Fassung des Satzes 2 für eine Differenzierung auch zwischen überwiegend gewerblichen und anderen Nutzungen:

"(4) ...

Die Gemeinde kann jedoch

- a) für baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes,*
- b) für Geschäftsgrundstücke im Sinne des § 75 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 des Bewertungsgesetzes*

allgemein oder für bestimmte Gemeindebereiche hiervon abweichende Hebesätze festsetzen."

7. In § 33 wird durch entsprechende Änderung des umfangreichen Wortlauts der Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung auf Betriebe der Land- und Forstwirtschaft beschränkt.
8. Die Überschrift des § 38 wird wie folgt geändert:

"§ 38
Anwendung des Gesetzes in seiner bisherigen Fassung"

9. Nach § 38 wird der bisherige § 39 gestrichen, und es werden folgende Vorschriften eingefügt:

"§ 39
Übergangsregelung für die Einführung der geänderten
Bemessungsgrundlage für Grundstücke

Diese Fassung des Gesetzes gilt erstmals für die Grundsteuer des Kalenderjahres 2004.

§ 39a
Kappungsgrenzen für eine Übergangszeit

Entfällt auf ein Grundstück bei erstmaliger Veranlagung gemäß § 39 eine um mehr als 25 vom Hundert höhere oder eine um mehr als 25 vom Hundert niedrigere Grundsteuer im Vergleich zur Veranlagung im vorangehenden Veranlagungszeitraum, so sind 75 vom Hundert bzw. 125 vom Hundert des Vergleichswerts zu erheben. In den folgenden Veranlagungszeiträumen erhöht bzw. vermindert sich der %u erhebende Steuerbetrag um jeweils weitere 10 vom Hundert bis die Abweichung weniger als 10 vom Hundert beträgt, beginnend mit dem darauffolgenden Veranlagungszeitraum gilt der volle Steuerbetrag."

10. §§ 41, 42 und 43 werden gestrichen.

Artikel 2

Änderung des Bewertungsgesetzes

Das Bewertungsgesetz vom 16. Oktober 1934 (RGB1. I S. 1035) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGB1. I S. 230), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGB1. I S. 2590, 2594), wird wie folgt geändert:

1. § 17 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"Die § 18 bis 94, 122 und 125 bis 132 gelten für die Grundsteuer, soweit nicht die Regelungen der §§ 151 und 152 anwendbar sind, und die §§ 121 a und 133 zusätzlich für die Gewerbesteuer."

2. Nach § 150 wird als neuer Abschnitt eingefügt:

"Fünfter Abschnitt

***Vorschriften für die Bewertung von Grundvermögen
für die Grundsteuer ab 1. Januar 2002***

§ 151

Feststellung von Grundvermögenswerten

- (1) *Für die Erhebung der Grundsteuer bestimmt sich der Wert von Grundstücken ohne Rücksicht auf die Bebauung allein nach ihrer Fläche und den um 20 von Hundert ermäßigten Bodenrichtwerten (§ 196 des Baugesetzbuches).*
- (2) *Weist der Steuerpflichtige nach, dass der gemeine Wert des Grundstücks ohne Rücksicht auf die Bebauung niedriger als der nach Abs. 1 ermittelte Wert ist, ist der gemeine Wert festzusetzen. Dabei sind Beeinträchtigungen der zulässigen Nutzbarkeit im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz der Wertermittlungsverordnung zu berücksichtigen.*
- (3) *Teilerbbaurechte, Wohnungserbbaurechte und Wohnungseigentum sind nach dem Verhältnis der Nutzflächen zu bewerten.*

§ 152

Hauptfeststellung

- (1) *Die Bodenrichtwerte sind von den Gutachterausschüssen nach dem Baugesetzbuch erstmals auf den 1. Januar 2002 zu ermitteln und den Finanzämtern mitzuteilen.*
- (2) *Die Bodenrichtwerte werden in Zeitabständen von je sechs Jahren allgemein festgestellt (Hauptfeststellung). § 21 Abs. 2 Satz 1 <# entsprechend."*

3. Die bisherigen § 151 und § 152 des dritten Teils "Schlussbestimmungen" werden § 153 und § 154.

Artikel 3

Änderung des Baugesetzbuchs

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141; ber. BGBl. I 1998 S. 137) wird wie folgt geändert:

1. 196 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Auf Grund der Kaufpreissammlung sind für jedes Gemeindegebiet durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands, mindestens jedoch für baureifes Land und Rohbauland, zu ermitteln (Bodenrichtwerte).“

2. In § 196 Abs. 1 wird nach dem Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

„Für Grundstückslagen mit Merkmalen, die sich von den wesentlichen Merkmalen unterscheiden, die der Bildung durchschnittlicher Lagewerte zugrunde gelesen haben, sind in Form von Zu- und Abschlägen Umrechnungsfaktoren zur Ermittlung abweichender Bodenrichtwerte festzulegen.“

3. Die bisherigen Sätze 2 bis 5 werden die Sätze 3 bis 6.

Begründung:

- A. Zur allgemeinen Begründung wird auf die Leitlinien verwiesen.
- B. Zu den einzelnen Vorschriften:
 - I. Änderungen des Grundsteuergesetzes

Zu Nr. 1: Wegen der neu eingeführten wesentlichen Unterschiede zwischen den Bemessungsgrundlagen bei der Besteuerung von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und von Grundstücken (Grundsteuer B) sind nunmehr zwei getrennte Vorschriften (§13 und § 13a) zweckmäßig.

Zu Nr. 2: Die Vorschrift enthält die neue Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Grundstücken außerhalb von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft nach dem reinen Bodenwert anstelle des bisherigen

Einheitswerts. Die Feststellung des Bodenwerts als Besteuerungsgrundlage richtet sich nach der neuen Regelung des § 151 BewG. Im Übrigen wird das bisherige System der Besteuerung aufgrund von Steuermessbeträgen, die sich aus den Steuermesszahlen als Tausendstel-Satz von der Bemessungsgrundlage (nunmehr allein der Bodenwert) ergeben, beibehalten.

Abs. 2 enthält eine Klarstellung für die Anwendung der neuen Bemessungsgrundlage auf Grundstücke, die mit einem Erbbaurecht belastet sind. Es bleibt bei der Regelung des § 10 Abs. 2 GrStG, wonach der Erbbauberechtigte und nicht der Grundstückseigentümer Steuerschuldner ist.

Zu Nr. 3: Die in § 15 GrStG festzulegende Steuermesszahl für eine bundesrechtlich aufkommensneutrale Einführung der Bodenwertbesteuerung bedarf noch der Berechnung aufgrund der vorliegenden repräsentativen Erhebungen.

Zu Nr. 4: Wie sich aus der vorgeschlagenen Regelung des § 152 BewG ergibt, wird das bisher für die Einheitsbewertung vorgeschriebene System der Hauptveranlagung in sechsjährigen Abständen weiter verwendet. Ob dies zweckmäßig ist oder ein kürzerer Zeitraum zugrundegelegt werden sollte, bedarf noch der Prüfung.

Zu Nr. 5: Die genannten Vorschriften müssen noch redaktionell an die neue Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Grundstücken angepasst werden.

Zu Nr. 6: Die bisherigen Regelungen über die Steuerfestsetzung nach gemeindlichen Hebesätzen werden beibehalten. Es wird weiterhin von dem Grundsatz eines einheitlichen Hebesatzes für alle Grundstücke des Gemeindegebiets ausgegangen. Jedoch findet sich in dem neuen Satz 2 des Absatzes 4 das sogenannte zonierte Satzungsrecht der Gemeinden für unbebaute baureife Grundstücke im Sinne von § 73 BewG.

In der alternativen Fassung des Absatzes 4 wird zusätzlich zum "zonierten Satzungsrecht" für unbebaute baureife Grundstücke eine solche Kompetenz der Gemeinden auch für überwiegend gewerblich genutzte Grundstücke eingeführt.

Eine steuerrechtliche Begriffsbestimmung für diese Art der Grundstücksnutzung findet sich in § 75 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 BewG unter der Bezeichnung "Geschäftsgrundstücke", die hier aus Gründen der Rechtseinheit ebenfalls verwendet werden soll. Geschäftsgrundstücke sind danach Grundstücke, "die zu mehr als 80 vom Hundert, berechnet nach der Jahresrohmiete (§ 79), eigenen oder fremden gewerblichen oder öffentlichen Zwecken dienen." Die öffentlichen Zwecken dienenden Grundstücke sind insbesondere solche mit Gebäuden der öffentlichen Verwaltung (vgl. Nr. 14 der BewRGr vom 19.9.1966, BStBl. I S. 890). Ob diese der Grundsteuer unterliegen, ist nach den Freistellungsregeln der §§ 3 ff. GrStG zu entscheiden.

Zu Nr. 7: Die bisherige Regelung über den Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung passt nur noch zur Besteuerung land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Eine nicht zu vertretende Minderung der Ausnutzbarkeit von Grundstücken wird durch die sogenannte Escape-Klausel des vorgeschlagenen §151 Abs. 2 BewG in Verbindung mit § 28 Abs. 2 Satz 2 WertV erfasst, weil sie sich auch in einer Minderung des Bodenwerts niederschlägt.

Zu Nr. 8

und 9: § 39 enthält die erforderliche Übergangsregelung, für welche Veranlagungszeiträume die bisherigen Regelungen weitergelten sollen. Die erstmalige Anwendung der Neuregelung für die Grundsteuer des Jahrs 2004 folgt aus dem in § 152 BewG vorgeschlagenen ersten Hauptfeststellungszeitpunkt 2002 und dem Prinzip der zweijährigen Verschiebung der Geltung neuerer Werte nach dem gemäß Nr. 1 der Änderungsvorschläge zum BewG nicht mehr direkt anwendbaren § 21 Abs. 2 BewG. Ob eine schnellere Realisierung möglich und sinnvoll ist, bedarf noch der Prüfung.

§ 39 a regelt den schonenden Übergang auf die neue Besteuerungsgrundlage durch die Einführung von sogenannten Kappungsgrenzen für eine Übergangszeit. Damit sollen übergroße Sprünge, die bei der veränderten Belastung oder Entlastung infolge der reinen Bodenwertbesteuerung im Verhältnis zur bisherigen verbundenen, Boden- und Gebäudewert umfassenden Bemessungsgrundlage auftreten können, vermieden werden. Den Kappungsgrenzen zugunsten der durch die Änderung der Besteuerung Belasteten steht auf der Seite der Begünstigten eine entsprechend begrenzte und gestreckte Senkung

der Belastung gegenüber, so dass durch die Übergangsregelung keine Ausfälle zu Lasten der Gemeinden entstehen.

Zu Nr. 10: Die Vorschriften der §§ 41 und 42 sind überholt, weil sie sich auf die speziellen Probleme der bisherigen Einheitsbewertung im Beitrittsgebiet beziehen. Ihre Streichung hat die gewollte Folge, dass die neue Bemessungsgrundlage des reinen Bodenwerts auch dort gilt. Die Vorschrift des § 43 ist ebenfalls zu streichen, weil die dort geregelte Steuerbefreiung für neugeschaffene Wohnungen im Beitrittsgebiet am 31. Dezember 2001, also vor dem Inkrafttreten der Vorschriften über die neue Bemessungsgrundlage auch im Beitrittsgebiet, ausläuft.

II. Änderungen des Bewertungsgesetzes

Zu Nr. 1: Die Änderung bestimmt, dass sich die Bewertung von Grundvermögen für die Grundsteuer im einzelnen nach den neuen Vorschriften der §§ 151 und 152 richtet, jedoch sonstige allgemeine Regelungen über die bisherige Einheitsbewertung, wie etwa die Begriffsbestimmungen in §§ 68 ff. weiterhin für die Bewertung von Grundstücken anwendbar sind.

Zu Nr. 2

und 3: Sinn und Zweck der Bewertung von Grundstücken für die Grundsteuer allein nach dem Bodenwert sind in den Leitlinien eingehend dargelegt. Der neue Bewertungsgrundsatz findet sich in § 151 Abs. 1. Die Neuregelung orientiert sich an der kürzlich eingefügten Sonderregelung des § 145 für unbebaute Grundstücke in der Erbschaftsteuer.

Der im Einzelfall anzuwendende Bodenrichtwert ist entsprechend § 143 Abs. 3 Satz 1 BewG um 20 % zu ermäßigen. Damit sollen alle weiteren wertbeeinflussenden Merkmale, wie z. B. Ecklage, Zuschnitt, Oberflächenbeschaffenheit, Beschaffenheit des Baugrundes und Außenanlagen mitberücksichtigt sein. Andere wertmindernde Umstände, z.B. Lärm-, Staub- oder Geruchsbelästigungen, Altlasten sowie Grunddienstbarkeiten sind pauschal abgegolten. Durch diesen Wertabschlag sollen aus Verwaltungsvereinfachungsgründen Rechtsstreitigkeiten über das Vorliegen und/oder Ausmaß von

wertbeeinflussenden oder wertmindernden Faktoren von vornherein ausgeschlossen werden.

Nach der sog. Escape-Klausel des Abs. 2 kann der Steuerpflichtige wie nach § 145 Abs. 3 Satz 3 BewG für die Erbschaftsteuer - durch geeigneten Nachweis, z.B. durch Vorlage eines Wertermittlungsgutachtens eines Sachverständigen oder des örtlichen Gutachterausschusses, die gesonderte Festsetzung des gemeinen Werts seines Grundstücks beanspruchen, um Überbewertungen zu vermeiden. Es soll damit Besonderheiten Rechnung getragen werden können, durch die sich das betreffende Grundstück hinsichtlich der wertbestimmenden Merkmale von dem Regelfall der Wertbestimmung des Gutachterausschusses für die Grundstücke des betreffenden Gebiets unterscheidet. Solche Besonderheiten können sich auch aus der in § 28 Abs. 2 Satz 2 WertV genannten Beeinträchtigung der Nutzbarkeit des Grundstücks durch eine notwendig bestehen bleibende Bebauung ergeben (§ 28 Abs. 2 Satz 2 WertV: "Beeinträchtigungen der zulässigen Nutzbarkeit, die sich aus einer bestehen bleibenden Bebauung auf dem Grundstück ergeben, sind zu berücksichtigen, wenn es bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise oder aus sonstigen Gründen geboten erscheint, das Grundstück in der bisherigen Weise zu nutzen.").

Abs. 3 ist als Folgeregelung notwendig, weil die entsprechenden allgemeinen Vorschriften der §§ 92 Abs. 6 und 93 nur zur Einheitsbewertung passen.

In § 152 wird das Bewertungsverfahren geregelt. Danach stellen die Gutachterausschüsse die Bodenrichtwerte fest und übermitteln sie den Finanzämtern. Diese ermitteln daraus die Steuermessbeträge für die einzelnen Grundstücke und teilen diese den Gemeinden mit. Das bisher geltende, aber nicht angewandte System der Hauptfeststellung im sechsjährigen Rhythmus gemäß § 21 wird beibehalten, falls sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nicht eine kürze Zeitspanne als durchführbar und zweckmäßig erweisen sollte. Es ist ferner zu prüfen, ob die erstmalige Feststellung der Bodenrichtwerte auf den 1. Januar 2002 durchführbar ist.

III. Änderungen des Baugesetzbuchs

Zu Nr. 1: Die Probleme des Besteuerungsverfahrens, die sich aus dem Fehlen von Bodenrichtwerten für Bauerwartungsland und Rohbauland ergeben, werden hinsichtlich des Rohbaulandes durch eine Änderung des § 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB des Inhalts gelöst, dass auch für diese Bereiche eine zwingende Verpflichtung der Gutachterausschüsse eingeführt wird, Bodenrichtwerte aufzustellen. Beim Bauerwartungsland ist dies dagegen nicht zweckmäßig. Denn die gebietsmäßige Zusammenfassung solcher Grundstücke und die Feststellung eines stabilen Werts in Form des bei der Bewertung üblichen Abschlags von vergleichbarem Nettobauland ist der Natur der Sache nach häufig nicht durchführbar. Es erscheint daher sinnvoll, es beim Bauerwartungsland auch für die Grundsteuer bei der Einzelfallbeurteilung durch den Gutachterausschuss auf Verlangen des Finanzamts zu belassen. Auf diese Weise bleiben die entsprechenden Preise "unter Kontrolle" und es kommt nicht indirekt durch Bodenrichtwerte zu einer zusätzlichen Bauerwartung.

Zu Nr. 2: Die bisherige Praxis der Finanzämter, bei der Festsetzung der Erbschaftsteuer in den Fällen des Abweichens des zu bewertenden Grundstücks von den lagetypischen Merkmalen eigene Umrechnungskoeffizienten zu bilden und anzuwenden, soll aus Vereinfachungsgründen für das Massengeschäft der Erhebung von Grundsteuern nicht übernommen werden. Durch die Änderung wird nunmehr vorgeschrieben, dass die sachnäheren Gutachterausschüsse Umrechnungskoeffizienten zu bestimmen haben, sofern nach der örtlichen Lage erhebliche Abweichungen hinsichtlich der lagetypischen Merkmale in Betracht kommen.

Literaturverzeichnis

Autoren, Herausgeber	Titel, Jahr, Fundstelle
Ahuis, Helmut	Die Verwirklichung bodenpolitischer Ziele, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DifU-Materialien 2/99, S. 51.
Ahuis, Helmut; Dieckmann, Jochen; Neubert, Jürgen; Pfeiffer, Ulrich u.a.	Zukunft Stadt 2000, Abschlussbericht, Kommission Stadt 2000 (Hrsg.), Bonn 1993.
Angermann, Franz	Die Abschöpfung planungsbedingter Bodengewinne aus steuerlicher Sicht, DB 1995, S. 2443.
Apel, Dieter; Henckel, Dietrich, u.a.	Fläche sparen, Verkehr reduzieren, Berlin 1995.
Apel, Dieter; Henckel, Dietrich	Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Der Städtetag 1996, S. 322.
Articus, Stephan	Diskussionsbeitrag in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DifU-Materialien 2/99, S. 42.
Bach, Stefan	Wirtschaftliche Wirkungen einer Grundsteuerreform, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DifU-Materialien 2/99, S. 75 ff.
Bach, Stefan; Bartholmai, Bernd	Immobilienvermögen privater Haushalte in Deutschland 1995 - Ergebnisse einer im Rahmen der Erhebungen nach § 7 BStatG durchgeführten Untersuchung, Wirtschaft und Statistik 1998, S. 773.

- Balke, Michael Über Grundstücks-Einheitswerte - Mit kritischen Bemerkungen zur Entscheidung des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 10.2.1987 (BStBl. II 1987, 240), StuW 1987, S. 364.
- Balke, Michael Die Erbschafts- und Schenkungssteuer als nichtklassische, vom Einheitswert des Grundbesitzes abhängige Steuer, StuW 1984, S. 351.
- Battis, Ulrich Verfassungsrechtliche Fragen, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DfU-Materialien 2/99, S. 57.
- Battis, Ulrich;
Krautzberger, Michael;
Löhr, Rolf-Peter Die Neuregelungen des Baugesetzbuchs zum 01.01.1998, NVwZ1998, S. 1145.
- Battis, Ulrich;
Krautzberger, Michael;
Löhr, Rolf-Peter Kommentar zum BauGB, 6. Auflage, München 1998.
- Bergmann, Eckhard Möglichkeiten einer Mobilisierung von Bauland mit Hilfe des Steuerrechts, Informationen zur Raumentwicklung 1/2 1994, S. 75.
- Beuermann, Rudolf Miete und Mieterhöhung bei preis freiem Wohnraum, Berlin 1987.
- Bizer, Kilian Das umweltpolitische Lenkungsziel in der Flächennutzung, in: Ewringmann, Dieter (Hrsg.), Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Berlin 1995.
- Bizer, Kilian Flächenbesteuerung mit ökologischer Lenkungswirkung - Zum Mythos der Grundsteuer und den Möglichkeiten einer ökologischen Flächensteuer, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 94.4, Köln 1994.

- Bizer, Kilian Flächenbesteuerung mit ökologischer Lenkungswirkung, NuR 1995, S. 385.
- Bizer, Kilian;
Ewringmann, Dieter;
Bergmann, Eckhard et.al. Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, Berlin 1998.
- Bizer, Kilian;
Joeris, Dagmar Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 97.3, Köln 1997.
- Bizef, Kilian;
Joeris, Dagmar Zur Eignung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, GuG 1998, S. 132.
- Bizer, Kilian;
v. Schuckmann, Jan Von der Grundsteuer zur Flächensteuer, in: Ewringmann, Dieter (Hrsg.), Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Berlin 1995.
- Bizer, Kilian;
Truger, Achim Lenkung der Flächennutzung durch Abgaben: Die Neuversiegelungssteuer, Recht der Natur, Nr. 31 1995, S. 81.
- Bizer, Kilian;
Truger, Achim Flächenbesteuerung mit ökologischer Lenkungswirkung, Kommunale Briefe für Ökologie Heft 23 1995, S. 7.
- Bizer, Kilian;
Truger, Achim Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1996, S. 379.
- Bohnsack, Gustav Praktikabilität einer Bodenwertsteuer, Die Demokratische Gemeinde 1973, S. 840.
- Bohnsack, Gustav Gesellschaft-Raumordnung-Städtebau Grund und Boden, Karlsruhe 1967.

- Bonczek, Willi;
Förster, H.;
Gassner, Erich
- Vorschläge zur Fortentwicklung des Beitragsrechts für städtebauliche Aufschließungsmaßnahmen. Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.11, Bonn 1973.
- BR-DrS. 426/90
- Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen-Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Wohnungsnot.
- BR-DrS. 868/92
- Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz).
- BR-DrS. 82/93
- Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages - Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz).
- BR-DrS. 635/96
- Antrag des Landes Schleswig-Holstein, den Gesetzentwurf zur Änderung des Baugesetzbuches um Regelungen zum Planungswertausgleich zu ergänzen, abgedruckt in: GuG 1997, S. 47.
- BR-DrS. 640/96
- Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen, den Gesetzentwurf zur Änderung des Baugesetzbuches um Regelungen zum Planungswertausgleich zu ergänzen, abgedruckt in: GuG 1997, S. 47.
- BT-DrS. 2/2132
- Initiativgesetzentwurf der Fraktion GB/BHE (sog. Lex Lubahn).
- BT-DrS. 6/3418
- Regierungsbegründung zum Grundsteuergesetz.
- BT-DrS. 7/2496
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes.

- BT-DrS. 7/4793 Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuss) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes - DrS. 7/2496.
- BT-DrS. 12/4321 Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) - DrS. 12/3944, 12/4047, 12/4208, 12/4317, 12/4340.
- BT-DrS. 12/4334 Änderungsantrag der Fraktion der SPD zur zweiten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) - DrS. 12/3944, 12/4047, 12/4208, 12/4317, 12/4340.
- BT-DrS. 13/4839 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P. -Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1997.
- BT-DrS. 13/6384 Antrag der Abgeordneten Helmut Wilhelm (Amberg), Franziska Eichstädt-Bohlig und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Für ein soziales und ökologisches Städtebau- und Raumordnungsrecht.
- BT-DtS. 13/6392 Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (BauROG 1998).
- BT-DrS. 13/7400 Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung", Konzept Nachhaltigkeit, Fundamente für eine Gesellschaft von morgen.

- BT-DrS. 13/7588 Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - DrS. 13/6392.
- BT-DrS. 13/7589 Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - DrS. 13/6392.
- BT-DrS. 13/7657 Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung - DrS. 13/6392, 13/7588, 13/7589.
- BT-Di-S 13/7886 Unterrichtung durch den Bundesrat, Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) DrS. 13/6392, 13/7588, 13/7589.
- BT-DrS. 13/8019 Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) zu dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998-BauROG) DrS. 13/6392, 13/7588,13/7589, 13/7886.
- BT-DrS. 13/10546 Fragestunde im Deutschen Bundestag zum Reformbedarf bei der Grundsteuer, GuG 1998, S. 304.
- BT-DrS. 13/11088 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Für eine ökologische und soziale Stadtentwicklungspolitik, Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 307.
- BT-DrS.13/11200 Abschlussbericht der Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung" Auszüge abgedruckt in: GuG 1998, S. 355.

- Bub, Wolf-Rüdiger;
Treier, Gerhard Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 3. Aufl.,
München 1999.
- Bundesministerium der Fi-
nanzen (Hrsg.) Gutachten der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des
Bundesfinanzministeriums, Heft 17, Bonn 1971.
- Bundesministerium der Fi-
nanzen (Hrsg.) Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachs-
besteuerung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Fi-
nanzen, Heft 22, Bonn 1976.
- Bundesministerium für
Raumordnung, Bauwesen
und Städtebau (Hrsg.) Bund-Länder-Kommission "Wohnbauland" beim Bundesminis-
terium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1991.
- BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN Solidarität neu begründen. Für eine gerechte und zukunfts-
fähige Gesellschaft, Programm zur Bundestagswahl 1998.
- CDU/CSU (Hrsg.) Unionsalternative zum Planungswertausgleich, Kommunalpoliti-
sche Blätter 1975. Kpv aktuell, S. 1079.
- CDU/CSU (Hrsg.) Bodenspekulation muss Einhalt geboten werden, UiD 49/75,
S. 4.
- CDU/CSU (Hrsg.) Klare Vorschläge zur Abwehr getarnter Enteignungs-
tendenzen, UiD 50/75, S. 13.
- CDU/CSU (Hrsg.) Pkt. 10.3. zur Einkommensteuer, 22. Bundesparteitag,
UiD 45/1973, S. 35.
- CDU/CSU (Hrsg.) Pkt. 10.3. zur Einkommensteuer, Dokumentation, UiD 22/1973,
S. 17.
- Christoffel, Hans Günter Überblick über das Jahressteuergesetz 1997, DStR 1997, S. 265.

- Der Deutsche Städtetag Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 16.06.1998 zu Eckpunkten für eine Reform der Grundsteuer, abgedruckt in Auszügen, GuG aktuell 1/1999, S. 3.
- Deutsche Bundesbank
(Hrsg.) Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen April 1998, Verteilung des Volkseinkommen Deutschland.
- Der Deutsche Bundestag Parlamentarischen Reden zum PWA, StenBer. der 145. Sitzung des 13. Dt. Bundestages vom 5.12.1996.
- Deutscher Mieterbund
(Hrsg.) Das Mieterlexikon, Köln 1998.
- Deutscher Städtetag
(Hrsg.) Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln 1997.
- Deutscher Städtetag
(Hrsg.) Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln 1996.
- Deutscher Städte tag
(Hrsg.) Bodenpolitische Forderungen zur Baurechtsnovelle: Planungswertausgleich, GuG 1997, S. 236.
- Deutscher Städte tag
(Hrsg.) Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 16.06.1998, GuG aktuell 1/1999, S. 3.
- Deutsches Institut für Ur-
banistik (Hrsg.) Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99.
- Deutscher Verband für
Wohnungswesen, Städte-
bau und Raumordnung e.V. Bericht "Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebo-
tes und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen" - Bericht der
Kommission zur "Verbesserung des Baulandangebotes" 1999;
Eilerstraße 58, 53119 Bonn

- Dieterich, Hartmut Bodenrechtliche Instrumente - Grundlage kommunaler Bodenpolitik, Demokratische Gemeinde: Städtebaurecht auf dem Prüfstand, Mai 1985, S. 30.
- Dieterich, Hartmut Neuorientierung in der Bodenpolitik, Vortrag im 142. Kurs des Instituts "Wohnungspolitik und Bodenpolitik", Institut für Städtebau Berlin (Hrsg.), 1981.
- Dieterich, Hartmut Neues Bodenrecht?, KStZ 1991, S. 122.
- Dieterich, Hartmut;
Dieterich-Buchwald, Beate Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer? - Das dänische Beispiel-, Teil 1, ZfBR 1983, S. 113.
- Dieterich, Hartmut;
Dieterich-Buchwald, Beate Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer? - Das dänische Beispiel-, Teil 2, ZfBR 1983, S. 180.
- Dieterich, Hartmut;
Dieterich-Buchwald, Beate Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer? - Das dänische Beispiel-, Teil 3, ZfBR 1983, S. 213.
- Dieterich, Hartmut;
Dransfeld, Egbert Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer - Daten zur Auswirkung einer aufkommensneutralen Bodenwertsteuer in ausgewählten Städten, Deutsches Volksstättenheimwerk (Hrsg.), Bonn 1998.
- Dieterich, Hartmut Modell: Bodenwertsteuer, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 35.
- DIHT Bodenordnung: Markt und Planung 1974, Bonn.
- Dittus, W. Entwurf eines Baugesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Hamburg-Altona 1951.

- Dransfeld, Egbert;
Voß, Winrich
Bodenmanagement in der Baulanderschließung in ausgewählten westeuropäischen Ländern, Informationen zur Raumentwicklung 1/2 1994, S. 87.
- Drosdzol, Wolf-Dietrich
Baulandsteuer und Bodenwertsteuer - Neue Perspektiven für die Grundsteuer?, DStZ 1994, S. 205.
- Economic Report of the
President
Transmitted to the Congress February 1997.
- Eeckhoff, Johann
Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 43.
- Ehrenforth, Werner
Die Problematik der Reform des Bodenrechts, Köln 1974.
- Einern, Eberhard v.
Rückzug aus der Bodenwertabschöpfung, DÖV 1981, S. 252.
- Emmerich, Volker;
Sonnenschein, Jürgen;
Weitemeyer, Birgit
Miete - Handkommentar -, 7. Aufl., Berlin 1999.
- Engelken, Klaas
Zur Trennung zwischen "planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, DVB1. 1974, S. 750.
- Engelken, Klaas
Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, DÖV 1974, S. 685.
- Engelken, Klaas
Zum Planungswertausgleich, Teil 1, DÖV 1974, S. 361.
- Engelken, Klaas
Zum Planungswertausgleich, Teil 2, DÖV 1974, S. 403.
- Erbslöh, Barbara;
Krummacher, Michael
Wohnen im Überfluss und der politische Umgang damit, in: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.), Reichtum in Deutschland, Frankfurt a. M. 1997, S. 293.

- Ernst, Werner;
Bonczek, Willi
Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover 1971.
- Ernst, Werner;
Zinkhahn, Willy;
Bielenberg, Walter
Kommentar zum BauGB, München, Stand 1. Februar 1999.
- Ewringmann, Dieter
Modell: Flächennutzungssteuer, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.),
Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 40.
- Ewringmann, Dieter;
Bizer, Kilian
Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächen-
nutzung, in: Ewringmann, Dieter (Hrsg.), Ökologische Steuerre-
form: Steuern in der Flächennutzung, Berlin 1995.
- Faik, Jürgen;
Schlohmann, Heinrich
Die Entwicklung der Vermögensverteilung in Deutschland, in:
Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.), Reichtum in Deutschland,
Frankfurt a. M. 1997, S. 89.
- Finanzminister der Länder
Bayern und Rheinland-Pfalz
Reform der Grundsteuer, Bericht des Bayerischen Staatsminis-
ters der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes
Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz, Januar 2004.
- Flach, Karl-Hermann;
Maihofer, Werner;
Scheel, Walter
Die Freiburger Thesen der Liberalen, Reinbeck bei Hamburg,
1972.
- Franck, Georg
Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik,
Stuttgart 1992.
- Preise, Jörn
Grundstücksbewertung - Kommunale Wertermittlung und
Gutachterausschüsse, in: DST-Beiträge zur Stadtentwicklung,
Reihe E Heft 25, 1997, Stadtvermessung, Geoinformation, Lie-
genschaften, S. 69.

- Friauf, Karl Heinrich Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung,
DVBl. 1972, S. 652.
- Friauf, Karl;
Risse, Kaspar;
Winters, Karl-Peter Der Beitrag steuerlicher Maßnahmen zur Lösung der Bodenfrage,
Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für
Raumordnung, Bauwesen und Städtebau,
Heft 03.064, Bonn 1977
- Friedrich Ebert Stiftung
(Hrsg.) Manager zur Steuerreform, FES info 3/1997.
- Gaentzsch, Günter Die Bodenwertabschöpfung im Städtebauförderungsgesetz,
Siegburg 1975.
- Geiß, Willibald Bewertung von Grundstücken für Zwecke der Erbschafts-/
Schenkungssteuer und der Grunderwerbssteuer, ZEV 1998,
S. 13.
- George, Henry Die Bodenwertsteuer - worum es geht und warum wir es vor-
schlagen, veröffentlicht 1980 in diversen Zeitschriften der USA
und England.
- Graf, Albert Die Abhängigkeit der Bodenwerte von kommunalen Ausga-
ben und deren Finanzierung, Dipl-Arbeit zur Erlangung des Gra-
des eines Diplom-Volkswirtes an der Volkswirtschaftlichen Fakul-
tät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München, 1993.
- Groth, Klaus-Martin;
Streck, Charlotte Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen, KJ 1998,
S. 318.
- Cutting, Bernd Der Einfluss der Besteuerung auf die Entwicklung der Woh-
nungs- und Baulandmärkte, Frankfurt a. M. 1986.

- Haus & Grund (Hrsg.) Haus & Grund kritisiert CDU-Bundestagsabgeordneten Fritz: Einführung einer Bodenwertsteuer eigentumsfeindlich - Wohnen wird teurer, Haus & Grund aktuell, vom 28.06.1996.
- v. Heynitz, Jobst Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen und Eigentumsgarantie, DVB1. 1975, S. 474.
- Hildebrandt, Hubertus Anwendungspraxis bodenrechtlicher Instrumente, Demokratische Gemeinde: Städtebaurecht auf dem Prüfstand, Mai 1985, S. 35.
- Hintzsche, Manfred Probleme der Bewertung und des Verwaltungsaufwands einer Grundsteuer, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DlfU-Materialien 2/99, S. 65.
- Hintzsche, Manfred Die künftigen Beziehungen zwischen Einheitswerten, Verkehrswerten und der Grundsteuer nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Vermögens- und Erbschaftsteuer, in: DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Reihe E Heft 25, 1997, Stadtvermessung, Geoinformation, Liegenschaften, S. 59.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig (Hrsg.) Wirtschaft USA: Strukturen, Institutionen und Prozesse, München 1991.
- Jade, Henning;
Dirnberger, Franz;
Weiß, Josef Baugesetzbuch, Stuttgart, München u.a. 1998.
- Janning, Heinz Bodenwert und Städtebaurecht, Stuttgart 1976.
- Jarass, Lorenz;
Obermair, Gustav Steuer- und Abgabenbelastung seit 1970 im internationalen Vergleich, IStR 10/1994, S. 515.

- Jüttner, Heiner Umweltpolitik mit Umweltabgaben, Aachen 1992.
- Kahrs, Werner Besteuerung von Grund und Boden, KJ 1996, S. 127.
- Kampmann
(Deutscher Mieterbund) Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik
und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 90.
- Kansy, Dietmar Rot-Grün ist wohneigentumsfeindlich, Rede vom 17.08.1998,
CDU/CSU Bundestagsfraktion 1998.
- Kaup, Ludger Bodenrichtwerte - Richtig nutzen!, GuG 1997, S. 165.
- Kiepe, Folkert Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik
und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 15.
- Kleiber, Wolfgang Zum Stand der bodenpolitischen Diskussion in Deutschland,
NZM 1998, S. 129.
- Kleiber, Wolfgang Neue Wege in der Baulandbereitstellung, unveröffentlichtes Ma-
nuscript, Juni 1999.
- Kleiber, Wolfgang Kommentierung der §§ 192 ff. in Ernst-Zinkahn-Bielenberg,
Kommentar zum BauGB, München, Stand 1. Februar 1999.
- Kleiber, Wolfgang;
Simon, Jürgen;
Weyers, Gustav Recht und Praxis der Wertermittlung von Grundstücken, Kom-
mentar und Handbuch zu den Rechtsgrundlagen des Bauges-
etzbuches und der Wertermittlungsverordnung, Köln 1991.
- Kobes, Stefan Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 1998, S. 786.
- Kommission Zukunft
Stadt 2000 (Hrsg.) Zukunft Stadt 2000, Abschlussbericht, Bonn 1993.

- Kosing, Georg E. Die steuerliche Erfassung von Bodenwertsteigerungen als ein Ansatzpunkt für eine Reform der Bodenbesteuerung, Bad Honnef 1978.
- Krause, Peter;
Wagner, Gerd Einkommensreichtum und Einkommensarmut in Deutschland, in: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.), Reichtum in Deutschland, Frankfurt a. M. 1997, S. 83.
- Krautzberger, Michael Die Neuregelungen des Baugesetzbuches zum 1.1.1998, NVwZ1997, S. 1145.
- Künzel, Roland Grunderwerbssteuer auf selbstgenutzte Folgeobjekte verstößt gegen das Grundrecht auf Freizügigkeit, BB 1998, S. 768.
- Laue, Evelyn Grundvermögen privater Haushalte Ende 1993, Wirtschaft und Statistik 6/1995, S. 488.
- Lehmbrock/Coulmas Grundsteuerreform im Praxistest, Deutsches Institut für Urbanistik, 2001.
- Leidig, Guido Ressourcenvorsorge und Baulandmobilisierung, UPR 1997, S. 310.
- Leutner, Bernd Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Göttingen 1977.
- Lichfield, Nathaniel;
Connellan, Owen Land Value taxation in Britain for the Benefit of the Community: History, Achievements and Prospects, Lincoln Institute of Land Policy (Hrsg.), 1997.
- Lincoln Institute of Land Policy (Hrsg.) s. Publikationsliste aus dem Internet.

- Linscheidt, Bodo;
Truger, Achim Die Steuerung der Flächennutzung durch Abgaben, in:
Ewringmann, Dieter (Hrsg.), Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Berlin 1995.
- Meier, Alfred;
Furrer, Jürg Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente, Liebefeld-Bern, 1988.
- Miehler, Kurt;
Kronthaler, Ludwig Einheitsbewertung und kein Ende? Überlegungen zur wertabhängigen Besteuerung des Grundvermögens, DStZ 1992, S. 741.
- Mills, David E. The Non-Neutrality of Land Value Taxation, National Tax Journal 34, 1981, S. 125.
- Mohl, Helmut Abgaben auf Grundstücke und Gebäude als bodenpolitisches Instrument, ZKF 1993, S. 170.
- Mohl, Helmut Einführung eines "zonierten Satzungsrechts" bei Erhebung der Grundsteuer?, Der Gemeindehaushalt 1992, S. 229.
- Mohl, Helmut Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DfU-Materialien 2/99, S. 53.
- Mohl, Helmut;
Dicken, Claudia Überlegungen zu einer Reform der Grundsteuer, KStZ 1996, S. 7.
- Mohl, Helmut;
Steinfurt, Frank Abgaben auf Grundstücke und Gebäude als bodenpolitisches Instrument, ZKF 1993, S. 170.
- Moench, Dietmar;
Höll, Klaus Die neue Erbschaftssteuer, Neuwied u.a. 1997.
- Mönter, Wilhelm;
Ziemer, Herbert Zur Besteuerung von Bodenwertsteigerungen, Institut "Finanzen und Steuern" (Hrsg.), Brief 141, 1973.

- N.N. Einheitswerte und Grundsteuer, Gemeinden werden Gunst der Stunde nutzen, Das Grundeigentum Nr. 22/1995, S. 1392.
- N.N. Haus & Grund Deutschland gegen Bodenwertsteuer, Das Grundeigentum 1998, S. 454.
- N.N. Wohnbaulandgesetz - Baulandsteuer?, KStZ 1993, S. 9.
- Nagel (Senatsdirektor, Finanzbehörde Hamburg) Einführungsreferat zu den Modellen der FMK, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DfU-Materialien 2/99, S. 33.
- Netzer, Dick Effects of the Property Tax in Urban Areas, in: Pynoos, Jon; Schafer, Robert; Hartman, Chester W., Housing Urban America, New York 1980.
- Oates, Wallace; Schwab, Robert The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience, Lincoln Institute of Land Policy (Hrsg.), 1995.
- OECD Economic Surveys 1996-1997 Germany, United States.
- Pfannschmidt, Martin Vergessener Faktor Boden, 2. Aufl., Bonn 1990.
- Pfeiffer, Ulrich Flächenhaushaltspolitik - Bodenmanagement als flächensparende Strategie der Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung 1/2 1993, S.17.
- Pfeiffer, Ulrich Stadtentwicklung bei zunehmender Bodenknappheit: Vorschläge für ein besseres Steuerungssystem, Ludwigsburg 1993.
- Portz, Norbert Wohnungspolitik und Baulandmobilisierung, Stadt und Gemeinde 2/1996, S. 40.

- Pressezentrum des Deutschen Bundestages (Hrsg.) Städtebau: "Gesetzbuch des sozialen Wohnens" vorlegen, WIB 17.6.1997.
- Reidenbach, Michael Einführung in die Probleme einer Grundsteuerreform, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DifU-Materialien 2/99.
- Reschke, Otto Bodensteuern als Instrument der Stadtpolitik, in: Demokratische Gemeinde: Städtebaurecht auf dem Prüfstand, Bonn 1985, S. 40.
- Riedi, Rainer Die bündnerische Grundstücksgewinnsteuer, Dissertation an der Universität Zürich, 1998.
- Risthaus, Ludger Bodenwertveränderungen durch städtebauliche Maßnahmen - Die Problematik ihrer Erfassung, Bemessung und Abschöpfung, Diss. erschienen in der Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn 1995.
- Rommel, Manfred Warnung vor Anarchie, Der Spiegel 52/1994, S. 53.
- Salzmann, Stephan Ausgewählte Zweifelsfragen bei Anwendung der Vorschriften für die Bewertung von Grundbesitz nach den §§ 138 ff. BewG unter Berücksichtigung der neuen Erbschaftssteuer-Richtlinien, DStR 1999, 345.
- Sangmeister, Bernd Die verfassungsrechtlich "offensichtlich unhaltbare" Erhebung einheitswertabhängiger Steuern, DStZ 1991, S. 581.
- Schmid, Wilhelm Die Neubewertung unbebauter Grundstücke des Grundvermögens - Probleme bei der Ermittlung der Bodenpreise-, DStZ 1982, S. 214.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972.

- Schmidt-Eichstaedt, Gerd Baulandbereitstellung nach dem niederländischen Modell, Endbericht zum Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin 1998.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 44.
- Schmith, Kenneth Real estate taxes in the United States, Inman News Features (www.inman.com/news/9604/960407f.htm).
- Schmoelders, Guenter;
Hansmeyer, Karl-Heinrich Allgemeine Steuerlehre, 5. Auflage Berlin 1980.
- Schneider
(Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer) Diskussionsbeitrag, in: Reidenbach, Michael (Hrsg.), Bodenpolitik und Grundsteuer, DIfU-Materialien 2/99, S. 43.
- Schüßler-Langeheine, Dirk;
Steinfort, Frank Der Planungswertausgleich - ein Zombie kehrt zurück, KStZ 1997, S. 107.
- Seele, Walter Ausgleich maßnahmenbedingter Bodenwerterhöhungen - Gutachten über die Möglichkeiten und Grenzen der Ermittlung und Abschöpfung bzw. Nichtberücksichtigung von Bodenwerterhöhungen infolge von städtebaulichen Planungs-, Ordnungs- und (sonstigen) öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen, Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.047, Bonn 1976.
- Simon, Jürgen;
Cors, Klaus G.;
Troll, Max Handbuch der Grundstückswertermittlung, 4. Auflage, München 1997.

- Söffing, Andreas;
Breitenöder, Frank Änderungen im Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht durch
das Jahres Steuergesetz 1997, NJW 1997, S. 686.
- Söfker, Wilhelm Fragen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie bei der
Erhebung von Ausgleichsbeträgen für städtebaulich bedingte
Wertsteigerungen, DVB1. 1975, S. 467.
- SPD (Hrsg.) "Gesetzbuch des sozialen Wohnens" vorlegen, WIB 17.6.1997.
- SPD (Hrsg.) SPD Kommission für Bodenrechtsreform bei Parteivorstand
der SPD. Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, in: Mate-
rialien zum Parteitag vom 10.-14.4.1973 in Hannover.
- SPD (Hrsg.) Materialien Bodenreform, Vorlage der "Bodenrechtsreform"
zum Parteitag Hamburg 1977.
- Stahr, Gerold Bodenordnung und Bodenmanagement, in: DST-
Beiträge zur Stadtentwicklung, Reihe E Heft 25, 1997,
Stadtvermessung, Geoinformation, Liegenschaften,
S. 48.
- Statistical Abstract of the No. 472 All Government - Detailed Finances 1992/1993.
United States 1996
- Statistisches Bundesamt Wirtschaft und Statistik, 1998, S. 773.
(Hrsg.)
- Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch 1997 für die BRD, Volkswirtschaftliche
(Hrsg.) Gesamtrechnung.
- Statistisches Bundesamt Datenreport 1997.
(Hrsg.)

- Statistisches Bundesamt
(Hrsg.) Vierteljahresheft zur Auslandsstatistik 3/1995, Statistik
Nr. 63, Entstehung des Bruttoinlandprodukts in OECD-
Ländern.
- Steimel, Barbara Bauen, erneuern, schützen, Der Bauausschuss des Deut-
schen Städtetages von 1982 bis 1992, Der Städtetag 1993,
S. 216.
- Steinfort, Frank;
Hintzsche, Burkhard Boden und Kommunalfinanzen, in: DST-Beiträge zur
Stadtentwicklung, Reihe E Heft 25, 1997, Stadtvermessung,
Geoinformation, Liegenschaften, S. 31.
- StenBer. Der 145. Sitzung Auszüge aus Parlamentarischen Reden zum Planungswert-
des 13. Deutschen Bun- ausgleich, abgedruckt in: GuG 1997, S. 106.
destages
- Sternel, Friedemann Mietrecht aktuell, 3. Aufl., Köln 1996.
- Sternel, Friedemann Mietrecht, 3. Aufl., Köln 1988.
- Tipke, Klaus;
Lang, Joachim Steuerrecht, 15. Aufl., Köln 1996.
- Troll, Max Grundsteuergesetz mit Nebengesetzen, Richtlinien und Verwal-
tungsanweisungen, Kommentar, München 1997.
- Troll, Max Grund und Boden - Politik und Steuern, Heidelberg 1972.
- Umwelt- und Prognoseein- Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umwelt-
stitut Heidelberg (Hrsg.) schutz, UPI-Bericht Nr. 9, Heidelberg 1988.
- Vickrey, William Vorschläge zur effizienten Bodenwertsteuer, Rede vom
04.11.1995 am Jerome Levy Economics Institute of Bard College,
N.Y. (www.progress.org/neuland/vickrey.html).

- VHW Forum Wohneigentum Positionen zur Grundsteuerreform, Heft 6 Dezember 2001.
- Vogel, Roland R. Zur Ermittlung von Grundstückswerten (Bodenpreisen) in der DDR, DB DDR-Report 1990, S. 3057.
- Vorstand der SPD (Hrsg.) Steuerreform, Außerordentlicher Parteitag ,71, Bonn, Beschlüsse zur Steuerreform, Zahlen, Rechenbeispiele, Argumente, Bielefeld 1971.
- Vorstand der SPD (Hrsg.) Steuerreform, Außerordentlicher Parteitag ,71, Bonn, Beschlüsse zur Steuerreform, Zahlen, Rechenbeispiele, Argumente, Bielefeld 1971.
- Weinmann, Norbert Neubewertung des Grundbesitzes ab 1. Januar 1996, ZEV1997, S. 41.
- Weinmann, Norbert Grundstücksbewertung für Erbschaftssteuerzwecke unter Berücksichtigung der gleichlautenden Ländererlasse, ZEV 1997, S. 359.
- Wien, Andreas Das Jahressteuergesetz 1997 und die neue Grundstücksbewertung, DStZ 1997, S. 674.
- Wittmann, Rudolf Neuregelung der Bewertung von Grundbesitz für die Erbschaftssteuer ab 1 Januar 1996, BB 1997, S. 548.
- Wolf, Michael Probleme der neuen Bedarfsbewertung von Immobilien für Zwecke der Erbschaftssteuer, DStR 1997, S. 349.
- Wolf, Michael Der Weg zu neuen Einheitswerten oder ihren Alternativen, DStR 1993, S. 541.