

Wohnungswirtschaft und Mietrecht

Beiträge

Ulrich Kriese / Dirk Löhr:

Grundsteuerreform in Zeiten und Räumen mit steigenden Bodenwerten: Modellanalyse, Bewertung, Empfehlungen

Hans-Joachim Gellwitzki:

Zur Rechtsposition des (vermietenden) Wohnungseigentümers hinsichtlich barrierefreier Gestaltung des Gemeinschaftseigentums

Rechtsprechung

Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung (BVerfG)

Anspruch auf Untermieterlaubnis zwecks Senkung der Unterkunftskosten (LG Berlin)

Keine nachträgliche Modernisierungsmieterhöhung nach Auslaufen einer Staffelmietvereinbarung (LG Berlin)

Modernisierungsmieterhöhung; Instandsetzungsanteil; Zuordnung der Kosten zu einzelnen Gewerken (LG Bremen; AG Aachen)

Kündigung wegen unbefugter Vermietung über „Airbnb“ (LG Berlin)

Saldoklage; Rückgriff auf gesetzliche Anrechnungsreihenfolge (BGH)

Trittschallschutz nach Modernisierung in der WEG (BGH)

Angemessene Umzugskostenpauschale (LG Frankfurt a. M.)

6/18

71. Jahrgang
Heft 6 • Juni 2018
S. 321–392
Erscheinungsort Berlin

Inhalt

Beiträge

Ulrich Kriese / Dirk Löhr:

Grundsteuerreform in Zeiten und Räumen mit steigenden Bodenwerten: Modellanalyse, Bewertung, Empfehlungen 321

Hans-Joachim Gellwitzki:

Zur Rechtsposition des (vermietenden) Wohnungseigentümers hinsichtlich barrierefreier Gestaltung des Gemeinschaftseigentums 330

Aktuelles

Statistik

Bücher und Publikationen

juris PraxisReport

Ulf P. Börstinghaus zu AG Neukölln – 17 C 224/16:

Verfassungsmäßigkeit der Mietenbegrenzungsverordnung Berlin und Schätzung der ortsüblichen Vergleichsmiete mit Berliner Mietspiegel

346

Wolfgang Dötsch zu LG Frankfurt – 2/13 S 17/16:

Schadensersatzanspruch der Wohnungseigentümergeinschaft wegen einer vom Wohnungseigentümer erwirkten einstweiligen Verfügung (hier: Baustopp)

347

Rechtsprechung Verfassungsrecht

Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung (BVerfG – 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14)

349

Rechtsprechung Mietrecht

Mietvertrag zwischen einer Miteigentümergeinschaft und einem ihrer Mitglieder; Anwendbarkeit von Mieterschutzbestimmungen; Eintritt des Erwerbers eines Miteigentumsanteils in den Mietvertrag (BGH – VIII ZR 176/17)

352

Mangel; Minderungshöhe bei massivem Schimmelpilzbefall infolge von Undichtigkeiten; Umfang der Übernahme des Parteivortrags bei Wahrunterstellung; Nichtberücksichtigung erheblicher Beweisangebote (BGH – VIII ZR 223/17)

357

Mangel infolge Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen; verschuldensunabhängige Minderung; keine Verpflichtung des Mieters zur Nutzung einer angebotenen Ausweichwohnung (LG Berlin – 65 S 194/17)

359

Untermieterlaubnis; Senkung der eigenen Unterkunftskosten begründet berechtigtes Interesse des Mieters; kein Anspruch des Vermieters auf Vorlage von Beweisen (LG Berlin – 66 S 275/17)

360

Untermieterlaubnis; Senkung der eigenen Unterkunftskosten begründet berechtigtes Interesse des Mieters; erforderliche Angaben zur Person des vorgesehenen Untermieters (LG Berlin – 65 S 202/17)

362

Nachträgliche Mieterhöhung nach Ablauf einer Staffelmietvereinbarung wegen Modernisierung während der Laufzeit der Staffelmiete (LG Berlin – 65 S 225/17)

363

Modernisierungsmieterhöhung; Zuordnung der Gesamtkosten zu einzelnen Gewerken; Erläuterung der Berechnung; 2% Minderung wegen demontierter Balkonsichtschutzwände; Höhe des Zurückbehaltungsrechts (LG Bremen – 2 S 124/17)

365

Modernisierungsmieterhöhung; Absetzung des Instandsetzungsanteils; Zuordnung der Kosten zu einzelnen Gewerken (AG Aachen – 105 C 44/17)

367

Modernisierungsmieterhöhung; Absetzung des Instandsetzungsanteils (AG Aachen – 107 C 148/17)

368

Kündigung; Wirksamkeit der hilfsweise erklärten ordentlichen Kündigung, wenn zunächst wirksame außerordentliche Kündigung nach Schonfristzahlung unwirksam wird (LG Berlin – 67 S 22/18)

369

Ordentliche Kündigung wegen unbefugter Vermietung über „Airbnb“; Abmahnungserfordernis (LG Berlin – 66 S 243/17)

371

Rechtsprechung Prozessrecht

Saldoklage; Bestimmtheit des Klageantrags bei Geltendmachung von Mietrückständen; Rückgriff auf gesetzliche Anrechnungsreihenfolge des § 366 Abs. 2 BGB (BGH – VIII ZR 68/17)

373

Rechtsprechung Zwangsvollstreckung

Verlängerung der Räumungsfrist; Würdigung der Bemühungen des Mieters um Ersatzwohnraum und Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der örtlichen Wohnungsmarktlage (LG Berlin – 67 T 40/18)

383

Rechtsprechung Wohnungseigentum

Trittschallschutz nach Modernisierung; im Zeitpunkt der Baumaßnahme geltende Anforderungen sind nur bei grundlegenden Um- oder Ausbauten einzuhalten (BGH – V ZR 276/16)

384

Nutzung einer Teileigentumseinheit zu Wohnzwecken in gewerblich zu nutzendem Gebäude; keine Einrede des Anspruchs auf Änderung der Gemeinschaftsordnung gegen Unterlassungsklage (BGH – V ZR 307/16)

387

Ordnungsmäßige Verwaltung; Höhe einer angemessenen Umzugskostenpauschale (LG Frankfurt a. M. – 2-13 S 69/16)

389

Keine Verteilung von Nachzahlungen auf Hausgelder in Einzelabrechnungen der übrigen Eigentümer (LG Frankfurt a. M. – 2-13 S 72/17)

390

Rechtsmittelbeschwer bei Streit um Neu- oder Wiederbestellung des Verwalters (BGH – V ZR 59/17)

391

Impressum

392

Wohnungswirtschaft und Mietrecht

*Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V., Berlin;
Prof. Dirk Löhr, Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld; beide: „Grundsteuer: Zeitgemäß!“*

Grundsteuerreform in Zeiten und Räumen mit steigenden Bodenwerten: Modellanalyse, Bewertung, Empfehlungen

Der vorliegende Beitrag betrachtet und diskutiert die Wirkungen der derzeit im politischen Raum diskutierten Grundsteuer-Reformmodelle auf die Mieten und den Mietwohnungsmarkt auf der Basis von Modellrechnungen. Dabei wird insbesondere gezeigt, wie sich Reformmodelle ohne und mit einer Bodenwertkomponente in Gemeinden mit unterschiedlichen Bodenwertniveaus auswirken und welche sozialen Stellschrauben und welche Modellausgestaltung bei Umstellung der Grundsteuer auf eine Bodenwertsteuer zu empfehlen sind.

Ausgangslage

Am 10. 4. 2018 setzte das Bundesverfassungsgericht für die seit mehr als zwei Jahrzehnte andauernde Grundsteuerreformdebatte ein vorläufiges Enddatum. Erwartungsgemäß erklärte das Gericht die Einheitsbewertung zu Grundsteuerzwecken wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz für nicht mehr mit dem Grundgesetz vereinbar. Die bisherige Regelung duldet das Gericht nur noch übergangsweise, allerdings mit einer großzügigen, zweistufigen Frist: Bis zum 31. 12. 2019 muss der Gesetzgeber die Grundsteuer neu regeln. Ab Verkündung der Neuregelung darf die „alte“ Grundsteuer noch für eine Dauer von maximal fünf Jahren erhoben werden, längstens bis zum 31. 12. 2024. Das Gericht erwartet vom Gesetzgeber eine Umstellung der Bemessungsgrundlage auf realitätsgerechte Werte.¹

Zur Debatte stehen derzeit vier Reformmodelle, deren Bemessungsgrundlagen sich wie folgt unterscheiden und auf

die in weiteren Schritten die jeweiligen gesetzliche(n) Steuermesszahl(en) und der kommunale Hebesatz anzuwenden sind:

- a) Zwei Reformmodelle mit verbundener Bemessungsgrundlage:
 - das „Kostenwert“-Modell; Bemessungsgrundlage sind der Bodenrichtwert und pauschale Gebäudeherstellungskosten (bezogen auf die Bruttogrundfläche und unter Berücksichtigung einer Alterswertminderung);²
 - die reine Flächensteuer; hierbei werden die Grundstücksfläche und die Bruttogrundfläche des Gebäudes mit verschiedenen Faktoren versehen.³

¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.4.2018 über die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen in den „alten“ Bundesländern (1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14), WuM, Jg. 71 (2018), 349 [in diesem Heft].

² Also: (Bodenrichtwert x Grundstücksfläche) + (Bruttogrundfläche x Pauschalherstellungskosten abzgl. AfA). Vgl. BR-Drs. 515/16 v. 12.9.2016. „Kostenwert“ in Anführungszeichen, weil es sich um ein politisches Kunstwort, welches ökonomisch keinen Sinn ergibt, handelt.

³ Also: (2 Cent x Grundstücksfläche) + (20 Cent x Bruttogrundfläche Wohnen + 40 Cent x Bruttogrundfläche Nichtwohnen). Vgl. Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010): Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip.

b) Zwei Reformmodelle mit unverbundener Bemessungsgrundlage (Bodensteuermodelle):⁴

- die reine Bodenwertsteuer, die sich nach dem Bodenrichtwert multipliziert mit der Grundstücksfläche bemisst;
- die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer („Difu-Modell“), welche die Bemessungsgrundlage der reinen Bodenwertsteuer um eine Flächenkomponente ergänzt.⁵

Die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist ist sowohl für das „Kostenwert“-Modell als auch für die reine Flächensteuer knapp, da in verschiedenen Bundesländern längst nicht alle notwendigen Gebäudedaten vorliegen – geschweige denn die IT-mäßigen Verknüpfungen vorgenommen worden sind. Daher spricht nun alles für eine einfache und schnell umsetzbare Lösung. Die Grundstücksflächen sind den Finanzämtern bekannt und die Bodenrichtwerte flächendeckend vorhanden.

Das Difu-Modell wird seit fast 20 Jahren diskutiert; die Grundidee der reinen Bodenwertsteuer, nämlich die Abschöpfung der Bodenerträge, sogar seit mindestens 250 Jahren (Adam Smith). Letztere ist eine verzerrungsfreie reine Fiskalsteuer. Bei beiden Bodensteuermodellen führen weder die Überbauung oder bessere bauliche Ausnutzung eines Grundstücks noch die Aufwertung oder Modernisierung eines Gebäudes zu einer Erhöhung der Steuer. Eine aufwendige Gebäudebewertung oder eine Erfassung aller Gebäudeflächen erübrigen sich bei ihnen schon allein deswegen, weil die Bodenwerte bereits Art und Maß der möglichen baulichen Nutzung des Grundstücks (zusammen mit dem Nutzen der öffentlichen Vorleistungen) reflektieren.⁶ Obwohl ihre Vorzüge weithin anerkannt sind, wurden die Bodensteuermodelle von den politisch Verantwortlichen in Deutschland bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts weitgehend ignoriert. Dabei macht der bundesweite Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ bereits seit Dezember 2012 die breite Öffentlichkeit und die Politik auf die Reformalternative reine Bodensteuer aufmerksam und trifft hier wie dort auf wachsenden Zuspruch.⁷ Wegen des geringen Implementationsaufwands hat sich u. a. die Deutsche Steuergewerkschaft für eine Bodenwertsteuer ausgesprochen.⁸

Bodenerträge, Mieten und Steuern

Der Mietwohnungsmarkt ist ein nachgelagerter Markt. Vorgelagert ist der Bodenmarkt. Lange Zeit war es auf diesem in Deutschland ziemlich ruhig. Doch hier ergaben sich in den letzten Jahren Umbrüche, die vor allem Mieter in Verdichtungsräumen deutlich zu spüren bekamen. Dies hat nicht zuletzt etwas mit der im internationalen Vergleich geringen Besteuerung von Grundbesitz⁹ sowie der jüngsten Niedrigzinsphase zu tun: In volkswirtschaftlicher Betrachtung teilt sich das Volkseinkommen unter die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital (hierzu zählen Gebäude) und Boden auf. Die Lohnquote ist in den letzten 20 Jahren ungefähr gleichgeblieben.¹⁰ Aufgrund der Niedrigzinsphase hat das Kapital jedoch massiv verloren. Der Gewinner ist der dritte Faktor: Boden. In den letzten Jahren dürften die (um Risikoprämien bereinigten) Bodenerträge – die sog. „Bodenrenten“ – nach eigenen Schätzungen ca. 150 Mrd. Euro p. a. betragen und die (risikobereinigten) Zinseinkünfte an Bedeutung überholt haben (die amtliche Statistik schweigt sich

darüber aus). Die Bodenerträge und die sich hieraus ergebenden Bodenwerte¹¹ sind für den größten Teil der Preisunterschiede von Immobilien in Zeit und Raum verantwortlich:

- Knoll et al. (2017) stellten in einer Untersuchung von 14 Industrieländern fest, dass 80% der Immobilienpreiserhöhungen von 1950 bis 2012 auf Erhöhungen der Bodenpreise zurückzuführen sind.¹²
- Die Unterschiede in den Mieten zwischen einer gleichartigen Wohnung in Mainz (ca. 11 Euro/qm) und der Hunsrückgemeinde Birkenfeld (ca. 5 Euro/qm) ergeben sich maßgeblich aus den Unterschieden in den Bodenerträgen, die in den Mieten gezahlt werden. Für dieselbe Gebäudesubstanz lässt sich in Mainz ein Mehrfaches der Miete wie in einer Kleinstadt im Hunsrück erzielen.

Immobilienvermögen macht den bei Weitem größten Anteil am Volksvermögen aus.¹³ Es ist stark in der Hand der reichsten 10% der Bevölkerung konzentriert. Da gerade diese reichsten 10% nicht an den schlechtesten Standorten vertreten sind, spielt das Eigentum an Grund und Boden für die Vermögensbildung dieser Gruppe eine besondere Rolle.¹⁴

Nachfolgend konzentrieren wir uns auf den angespannten Mietwohnungsmarkt, wie er in vielen Verdichtungsräumen vorzufinden ist.

4 Michael Lehmbeck und Diana Coulmas (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 33. Berlin.

5 Also: (Bodenrichtwert x Grundstücksfläche) + (Flächenfaktor x Grundstücksfläche).

6 Zum Vergleich Bodensteuer/Gebäudesteuer s. Dirk Löhr (2017): Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahlstlastbezogenen Analyse. Wirtschaftsdienst, Jg. 97, Heft 11, S. 809-816; Ulrich Kriese (2016): Die Grundsteuer als Bodensteuer ausgestalten: Ein bundesweiter Aufruf. WuM Jg. 69 (2016), Heft 5, S. 266-271.

7 Vgl. Kriese a. a. O. Zum Aufruf selbst s. www.grundsteuerreform.net. Dort u. a. zahlreiche Hinweise auf weiterführende Literatur, alle Aufruf-Unterzeichner und ein umfangreicher Medienpiegel.

8 DStG (2018): Neue Hauptfeststellung würde Finanzämter vor Riesenproblemen stellen. Mitteilung vom 23.1.2018. Online: http://www.dstg.de/archiv/2018/180123_grundsteuer.php (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

9 Stefan Bach (2017): Grundsteuerreform: Aufwändige Neuberechnung oder pragmatische Alternativen. DIW aktuell Nr. 9 v. 9.4.2018. Online: http://www.diw.de/de/diw_01.c.581851.de/presse/diw_aktuell/grundsteuerreform_aufwaendige_neubewertung_oder_pragmatische_alternativen.html (zuletzt aufgerufen am 17.4.2018)

10 Bundesfinanzministerium (2018): Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Einkommensverteilung. Fachserie 18 Reihe 1.1, erste Jahresergebnisse, Stand 11.1.2018. Online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-4-04-einkommensverteilung.html> (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

11 Vereinfacht gesagt stellen Werte die auf die Gegenwart abgezinsten zukünftigen Erträge dar.

12 Katharina Knoll, Moritz Schularick, Thomas Steger (2017): No Price like Home: Global House Prices, 1870-2012. *American Economic Review*, Jg. 107, Heft 2, S. 331-53.

13 Deutsche Bundesbank (2016): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014. Monatsbericht März 2016, S. 61-86, hier: S. 71-72.

14 Ebenda.

Von den Bodenrenten und Bodenwerten profitieren die Grundstückseigentümer, die sich zu einem großen Teil aus Privatpersonen und -firmen und vor allem in Großstädten zu einem erheblichen Teil auch aus institutionellen Investoren rekrutieren. Auch wenn die Verdichtungsräume nur den kleinsten Teil der Bodenfläche Deutschlands ausmachen: Bezogen auf den Wert liegt hier der wirkliche Großgrundbesitz unserer Tage.

Gezahlt werden die Bodenrenten zu einem erheblichen Teil in der Miete (aber auch in Produktpreisen). In den Großstädten leben häufig 70% oder mehr Haushalte zur Miete (bundesweiter Schnitt:¹⁵ ca. 54%, Stand: 2014). Die mittlere Mietbelastung (Median der Bruttokaltmiete) aller Großstadthaushalte in Deutschland liegt bei 27% und damit nah an der kritischen Grenze von 30% des Haushaltsnettoeinkommens. Etwa 40% der Großstadthaushalte (dies sind 5,6 Mio. Haushalte) liegen über dieser Grenze. Ungefähr eine Mio. Haushalte (mit rund 1,6 Mio. Menschen) in den 77 deutschen Großstädten müssen sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Miete aufbringen. Nach Abzug der Mietzahlungen haben ungefähr 1,3 Mio. Großstadthaushalte nur noch ein Resteinkommen, das unterhalb der Hartz-IV-Regelsätze liegt.¹⁶

Damit aber nicht genug. Die Mieterhaushalte werden de facto ein zweites Mal belastet, denn über ihre Steuern (und auch die Sozialabgaben der Arbeitnehmer, die den sozialen Frieden gewährleisten) ermöglichen sie erst die Inwertsetzung der Grundstücke durch öffentliche (Infrastruktur-)Leistungen. Der größte Teil der Steuern und Sozialabgaben wird dabei von den weitgehend deckungsgleichen, aber hinsichtlich ihrer Interessenlage sehr heterogenen Gruppen der Verbraucher und Lohnabhängigen in disperser Weise getragen. Deren Steuern und Sozialabgaben tragen dazu bei, dass – auch im internationalen Vergleich – das mittlere Haushaltseinkommen in Deutschland nicht besonders hoch ist (Median eines Single-Haushalts: 1615 Euro/Monat¹⁷), von dem dann noch (neben der Umsatzsteuer etc.) die Mieten und die auf die Mieter umgelegte Grundsteuer abgehen. Unter den OECD-Staaten nimmt Deutschland beim Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinkommen einen der vorderen Plätze ein.¹⁸

Zusammengefasst bedeutet dies: Gelingt die Aufwertung der Grundstücke durch die über Steuergelder finanzierten öffentlichen Leistungen, bezahlen die Mieterhaushalte mit ihrer Miete die angestiegenen Bodenerträge noch einmal. Dieses Auseinanderfallen von Nutznießern und Kostenträgern ist eine maßgebliche Ursache für die gegenwärtige soziale Schieflage. Die auch im internationalen Maßstab extrem ungleiche Verteilung des Vermögens in Deutschland (Gini-Koeffizient: 0,76)¹⁹ hat somit viel mit der Verteilung des Eigentums an Grund und Boden und dessen steuerlicher

Vorzugsbehandlung zu tun. Diese Entwicklung wird mittlerweile auch von zum Teil sehr namhaften Ökonomen problematisiert.²⁰

Auswirkungen der verschiedenen Grundsteuer-Reformvorschläge

Die Einführung einer realitätsgerechten Bodenwertkomponente in die Grundsteuer, allen voran eine reine Bodenwertsteuer führt dazu, dass diejenigen, die den Nutzen aus öffentlichen Maßnahmen ziehen, sich stärker an den Kosten beteiligen – ein Grundprinzip einer funktionierenden Marktwirtschaft. Sie schöpft einen Teil der durch die Allgemeinheit geschaffenen Bodenerträge zugunsten der Allgemeinheit ab.

Dass die Bodenwertsteuer Gerechtigkeit und Markteffizienz miteinander in Einklang bringen kann, wird konkret durch die in Tabelle 1 und 2 dargestellten Zahllastverschiebungsrechnungen deutlich, die anknüpfend an die Methodik von Henger und Schäfer (2015)²¹ sowie Löhr (2017)²² exemplarisch die Situation für eine Mittelstadt (Zweibrücken, Rheinland-Pfalz) und für Berlin darstellen.²³ Den Berechnungen liegt Aufkommensneutralität zugrunde. Sie beziehen sich auf Wohnnutzungen; dabei wurde der derzeitige Anteil der durch Wohnnutzungen generierten Grundsteuer nicht verändert.

15 Statistisches Bundesamt (2016): Von Eigentümern bewohnte Wohnungen (Eigentümerquote) 2014. Online: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Wohnen.html> (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

16 Henrik Lebuhn, Andrej Holm, Stephan Junker, Kevin Neitzel (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“, Berlin/Düsseldorf, September. Online: https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

17 Hans Böckler Stiftung / Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (o.J.): Nominale mittlere Nettoeinkommen (in Euro) privater Haushalte in Deutschland, 2005-2016. Online: https://www.boeckler.de/wsi_50933.htm (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

18 OECD (2017): Taxing Wages – Germany. Online: <https://www.oecd.org/germany/taxing-wages-germany.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

19 Deutsche Bundesbank a. a. O., S. 62 und S. 65. Ein Gini-Koeffizient von Null würde absolute Gleichverteilung bedeuten, bei einem Gini-Koeffizienten von 1 würde eine Person alles besitzen.

20 Joseph E. Stiglitz (2015): Piketty gets income inequality wrong. Salon, 1.3.2015. Online: https://www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner/; Matthew Rognlie (2015): Deciphering the fall and rise in the net capital share, BPEA Conference Draft, March 19–20. Online: <https://www.coursehero.com/file/12651626/PikettyCritique/>; Stefan Homburg (2014): Critical Remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century', Discussion Paper No. 530, Institute of Public Economics, Leibniz University of Hannover, Germany. Online: http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-530.pdf (jew. zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

21 Ralph Henger und Thilo Schäfer (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer – eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW Policy Paper Nr. 32/2015. Online: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/247476/Grundsteuer_Policy_Paper_IW_Koeln.pdf (zuletzt aufgerufen am 19.4.2018).

22 Löhr, a. a. O.

23 Weitere Ergebnisse und in Abhängigkeit von der Datenverfügbarkeit fortgeschriebene Modellrechnungen auf www.grundsteuerreform.net.

Jahres-Einbanddecken

Einzelbestellungen Einbanddecken
1988–2017 sind noch möglich
(je 10,50 € zzgl. Versand).

Beispiel: Zweibrücken (ca. 35000 Einwohner) Angaben in Euro		Ø Bodenrichtwert: ca. 100 €/qm (Wohnnutzung) Eigentümerquote: 51%		
Durchschn. Steuerbelastung / Wohneinheit		EFH	MFH	Ø UG*
Status Quo	Auf Basis Einheitswert	286	143	31
Bodensteuern	Reine Bodenwertsteuer			
	Durchschnitt	322	88	189
	Einfache Lage	215	58	126
	Gehobene Lage	614	167	360
	Bodenwert- und Bodenflächensteuer			
	Durchschnitt	321	89	189
	Einfache Lage	301	84	177
	Gehobene Lage	374	104	220
Verbundsteuern (Boden plus Gebäude)	„Kostenwert“-Modell (Bundesrat)			
	Durchschnitt	298	123	95
	Einfache Lage	244	108	64
	Gehobene Lage	445	163	182
	Nachr. „Kostenwert“-Modell: Neubau (Durchschnitt)	725	353	/
	Reine Flächensteuer			
	Durchschnitt	284	144	30
	Einfache Lage	284	144	30
	Gehobene Lage	284	144	30

Tabelle 1: Grundsteuerbelastungswirkung in der Mittelstadt Zweibrücken, Rheinland-Pfalz

Beispiel: Berlin (> 3,5 Mio. Einwohner) Angaben in Euro		Ø Bodenrichtwert: ca. 1010 €/qm (Wohnnutzung) Eigentümerquote: 16%		
Durchschn. Steuerbelastung / Wohneinheit		EFH	MFH	Ø UG*
Status Quo	Basis: Einheitswert Ost	266	187	22
	Basis: Einheitswert West	641	234	28
Bodensteuern	Reine Bodenwertsteuer			
	Durchschnitt	295	224	231
	Einfache Lage	175	64	85
	Gehobene Lage	1434	446	599
	Bodenwert- und Bodenflächensteuer			
	Durchschnitt	461	206	231
	Einfache Lage	378	95	130
	Gehobene Lage	1245	359	485
Verbundsteuern (Boden plus Gebäude)	„Kostenwert“-Modell (Bundesrat)			
	Durchschnitt	309	225	196
	Einfache Lage	207	89	72
	Gehobene Lage	1274	413	508
	Nachr. „Kostenwert“-Modell: Neubau (Durchschnitt)	493	333	/
	Reine Flächensteuer			
	Durchschnitt	442	221	23
	Einfache Lage	442	221	23
	Gehobene Lage	442	221	23

Tabelle 2: Grundsteuerbelastungswirkung in der Metropole Berlin

Anmerkung: EFH: Einfamilienhäuser – MFH: Mehrfamilienhäuser – UG: ungenutzte Grundstücke. Zweifamilienhäuser sind von geringer Bedeutung und nicht dargestellt. *Bezug: Pro fiktiver Wohneinheit.

Aus den auf S. 324 dargestellten Daten ergibt sich für die Bodensteuern:

- In kleinen Gemeinden bis hin zu mittleren Großstädten (knapp 70% der Bevölkerung lebt in Kommunen mit weniger als 100 000 Einwohnern) erfahren die Mehrfamilienhäuser, die vor allem von Kleineigentümern und Mietern bewohnt werden, die größte Entlastung. In Gemeinden dieser Größenordnung hängt der Bodenwert stark von der individuellen Lage, weniger von der baulichen Ausnutzbarkeit ab. Dies gilt auch für das exemplarisch betrachtete Zweibrücken, wo Mehrfamilienhäuser 41% aller Wohneinheiten ausmachen. Die beschriebenen Effekte wurden bereits von Henger und Schäfer (2015) für ganz Deutschland sowie von Löhr (2017) für die Hunsrück-Gemeinde Birkenfeld im Vergleich mit der Stadt Mainz ausführlich dargestellt.
- Anders sieht es in Millionenstädten wie Hamburg oder Berlin aus. Je größer die Stadt, umso mehr hängt der Bodenwert von der baulichen Ausnutzbarkeit ab. Mehrfamilienhäuser (Berlin gesamt: 84% der Wohneinheiten) stehen in solchen Städten in großer Zahl nicht nur bspw. in den peripheren Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre, sondern auch in zentralen und zentrumsnahen Lagen und dort dann auf entsprechend teurem Grund. Die obigen Daten zeigen jedoch, dass die Bodensteuervarianten selbst in einer Metropole wie Berlin im Durchschnitt zu ähnlichen Ergebnissen wie die konkurrierenden Modelle führen. Die Belastung durch die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer liegt sogar noch darunter.
- Ungenutzte Grundstücke erfahren hingegen insbesondere bei den Bodensteuermodellen in sämtlichen Stadttypen eine deutlich höhere Belastung als heute; dies trägt zur Mobilisierung bebaubarer, aber ungenutzter Grundstücke und einem höheren Angebot an Wohnungen bei.

Im „Kostenwert“-Modell kommt der Mobilisierungseffekt hingegen nur beschränkt zum Tragen – soweit die Bodenkomponente wirkt. Dies gilt vor allem für Klein- und Mittelstädte, wogegen sich bei Großstädten aufgrund der hier dominierenden Bodenwertkomponente die Belastungswirkungen auf diejenigen der Bodenwertsteuer zubewegen. Zudem belastet das „Kostenwert“-Modell auffallend hoch Neubauten; bei kleineren Städten wie Zweibrücken wäre mehr als das Doppelte der heutigen Grundsteuer zu bezahlen. Auch wenn dies, bei Überwälzung, zunächst einmal zulasten der Mieter geht – am Ende können diese nicht die Miete aufbringen, die ohne die Steuerbelastung möglich gewesen wäre. So verringert sich die Nachsteuer-Rendite des Vermieters, was sich negativ auf die Neubautätigkeit auswirken dürfte (hierzu weiter unten mehr). Damit wird das beste Rezept gegen steigende Mieten konterkariert – nämlich die Erhöhung des Wohnungsangebots.

Bei der von Bayern und Hamburg, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft²⁴ sowie vom Eigentümerverband Haus & Grund²⁵ präferierten reinen Flächensteuer zeigt sich, dass die Mehrfamilienhäuser weder in Mittelstädten wie Zweibrücken noch in Metropolen wie Berlin im Durchschnitt eine Entlastung gegenüber dem Status Quo erfahren würden. Die unter Umständen spekulativ gehaltenen unbebauten Grundstücke werden ähnlich niedrig wie heute belastet. So würde sich die Verknappung auf dem Bodenmarkt noch weiter verfestigen, mit den hinlänglich bekannten Auswir-

kungen auf Wohnungsangebot, Mieten und die Verdrängung unterer und mittlerer Einkommensschichten (soziale Segregation).

Insgesamt zeigen die oben dargestellten Zahllastverschiebungsrechnungen, dass mit einer Bodensteuer bis hin zu den Mittelstädten für Mieter im Durchschnitt deutliche Entlastungen zu erwarten sind und es in den Metropolen im Durchschnitt zu keinen Verschlechterungen kommt. Der höhere Bodenwert lässt die je Haushalt zu tragende Steuer hier deswegen nicht explodieren, weil sie sich je Grundstück auf eine entsprechend hohe Anzahl von Wohneinheiten verteilt. Dies macht die Bodensteuer auch in sehr teuren Städten gesellschaftlich und politisch akzeptabel.

Mit Blick auf unterschiedlich teure Lagen nimmt die reine Flächensteuer wie dargestellt naturgemäß überhaupt keine Differenzierung vor. Hier würde sich für eine teure Immobilie in einer gehobenen Lage dieselbe Steuer ergeben wie für eine geringwertige Immobilie in einfacher Lage, wenn nur die Fläche dieselbe ist. Würde man die Flächensteuer offen als Wertsteuer mit entsprechendem Tarif ausgestalten, würde ihre Ungerechtigkeit und ökonomische Unsinnigkeit deutlich zu Tage treten: Je niedriger der Bodenwert und die durch das Grundstück vermittelte, objektiv sinkende Leistungsfähigkeit des Eigentümers, desto höher der Steuersatz.²⁶ Die reine Flächensteuer wäre für die Eigentümer von Grundstücken in guten Lagen der Großstädte und Agglomerationsräume schön, weil sie damit die Bodenerträge noch weitgehender als im „Kostenwert“-Modell privatisieren und die Grundsteuer problemlos auf die Mieter überwälzen könnten (bei der reinen Flächensteuer liegt das Hauptgewicht auf der Gebäude-, nicht auf der Grundstücksfläche). Allerdings könnte der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht krasser als durch dieses Modell verletzt werden.

Die stärkste Differenzierung nach Lagen findet bei der reinen Bodenwertsteuer statt. Sie bildet den Wert der Standorte realitätsgerecht ab: Gehobene Lagen werden mehr oder weniger deutlich belastet, einfache Lagen entsprechend deutlich entlastet. In Letzteren wohnen vor allem einkommensschwächere Schichten. Sowohl bei der kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer als auch beim „Kos-

24 Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2018): Grundsteuer: Bundesverfassungsgericht erklärt Einheitsbewertung für verfassungswidrig (Pressemeldung veröffentlicht am 10.4.2018). Online: <http://web.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/grundsteuer-bundesverfassungsgericht-erklart-einheitsbewertung-fuer-verfassungswidrig>; Zentraler Immobilien-Ausschuss (2018): ZIA zum Grundsteuer-Urteil: Nur Südländermodell kommt in Frage (Pressemeldung veröffentlicht am 10.4.2018). Online: <https://www.zia-deutschland.de/pressemeldung/zia-zum-grundsteuer-urteil-nur-suedlaendermodell-kommt-in-frage/> (jeweils zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

25 Haus & Grund (2018): Nach Verfassungsgerichtsurteil: Grundsteuer darf das Wohnen nicht verteuern (Pressemeldung veröffentlicht am 10.4.2018). Online: https://ssl.hausundgrund.de/hug_zentralverband/presse_1259.html (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

26 Vgl. Fritz Andres (1999): Die Zukunft der Grundsteuer. Stellungnahme des Seminars für freiheitliche Ordnung vom 14.3.1999, Bad Boll. Fragen der Freiheit, Heft 250, S. 54-65. Online: <http://www.sffo.de/sffo/grdststn.htm> (zuletzt aufgerufen am 11.5.2018).

tenwert“-Modell kommt es zu einer abgeschwächten Differenzierung nach Lagen. Dass diese überhaupt stattfindet, ist jeweils der Bodenwertkomponente zu verdanken. In Klein- und Mittelstädten, wo die Bodenpreise nicht so stark spreizen, halten sich aber selbst bei der reinen Bodenwertsteuer Mehrbelastungen auch bei Mehrfamilienhäusern an gehobenen Lagen entsprechend in Grenzen; beim kombinierten Bodensteuermodell kommt es dort sogar zu Entlastungen. Zu durchaus spürbaren Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo kann es hingegen in den größten Städten in gehobenen Lagen auch bei Mehrfamilienhäusern kommen.

Grundsätzlich ist es erwünscht, dass die i. d. R. leistungsfähigeren Eigentümer und Mieter der sich in teuren Lagen befindlichen und i. d. R. auch entsprechend wertvollen Immobilien verstärkt zur Kasse gebeten werden. In Metropolen und Großstädten wohnen allerdings auch nicht wenige einkommensschwache Mieter in Mehrfamilienhäusern in hochpreisigen Lagen. Zwar hinken die Bodenrichtwerte den Marktentwicklungen mehr oder weniger stark hinterher, d. h. höhere Kaufpreise von heute bilden sich erst in den Folgejahren in entsprechend höheren Bodenrichtwerten ab. Weil aber auch die Bestandsmieten i. d. R. der Marktentwicklung (Bodenpreisentwicklung und Neuvermietungsmieten) hinterherlaufen, kann es bei einer Umstellung auf eine Grundsteuer mit einer Bodenwertkomponente, am ehesten bei der reinen Bodenwertsteuer, bei Mehrfamilienhausbebauung in teuren Lagen im Bestand mitunter zu deutlichen Erhöhungen der Grundsteuer kommen. Erschwerend kommt hinzu, dass mancherorts, etwa in Berlin, die Bodenrichtwertzonen sehr grobmaschig ausfallen, was sozial problematische Unschärfen wahrscheinlich macht. Daher müssten im Zuge einer Grundsteuerreform, bei der die Bodenrichtwerte zur Bemessungsgrundlage werden sollen, die Praxis der Gutachterausschüsse in den einzelnen Bundesländern und die Anforderungen an die Detailgenauigkeit der Bodenrichtwertkarten bzw. -zonen sorgfältig überprüft, grundsätzlich vereinheitlicht und sicher hier und dort angepasst werden.

Soziale Stellschrauben

Bei jeder Grundsteuerreformvariante, nämlich dort, wo es im Vergleich zu heute im Bestand zu einer Höherbelastung kommt, ergibt sich allein deshalb ein Überwälzungsspielraum zulasten der Mieter, weil die Bestandsmieten unterhalb der Mieten bei Neuvermietung liegen. Ein Grund hierfür sind Vermieter mit sozialem Gewissen (Private) oder sozialer Zielsetzung (bspw. Genossenschaften, öffentliche Hand). Ein anderer Grund sind die diversen Mieterschutzregelungen, welche den Vermieter bei starken Mieterhöhungen mit der Gefahr (rechtlicher) Auseinandersetzungen konfrontieren. Dies betrifft vor allem private Vermieter, die einen geringeren Zugriff auf einen Apparat zur rechtlichen Durchsetzung ihrer Mieterhöhungsforderung als institutionelle Vermieter haben. Bei einer erheblichen Erhöhung der Grundsteuerbelastung wird allerdings auch ein privater Vermieter diese Kosten einer möglichen Auseinandersetzung mit dem Mieter (Risikokosten) mit den Kosten der erhöhten Grundsteuer vergleichen, die bei einem Verzicht auf die Umlage bei ihm hängen bleibt. Ist die Umlage – wie heute – rechtlich möglich, sind die diesbezüglichen Risikokosten gering und es überwiegen die (Opportunitäts-)Kosten der erhöhten Grundsteuer, wenn der Vermieter auf die Umlage verzichtet. Die Überwälzung ist also wirtschaftlich rational und zu er-

warten, zumindest in einem angespannten Markt.²⁷ Wäre die Umlage hingegen nicht gestattet, könnte sich der Vermieter nur durch eine Erhöhung der Nettokaltmiete schadlos halten; dem stehen aber die o. g. Risikokosten entgegen. Daher sollte die Grundsteuer, damit sie auch und gerade in angespannten (Anbieter-)Märkten wirklich den Eigentümer und nicht den Mieter trifft, zu einer Eigentümersteuer gemacht werden. Dies könnte am wirksamsten durch ein Verbot der Umlage der Grundsteuer auf die Mieter erreicht werden – wie etwa vom Deutschen Mieterbund gefordert. Bliebe es bei der Grundsteuer als verbundener Steuer (inkl. Gebäude), wäre das Umlageverbot der einzige Weg hin zu einer Eigentümersteuer, obschon der Eigentümer darauf mittels Investitionszurückhaltung (Angebotsverknappung) reagieren kann und versucht wird (s. oben), eine höhere Kaltmiete durchzusetzen.

Speziell die Bodenwertsteuer zielt darauf ab, die im Wesentlichen durch öffentliche Vorleistungen geschaffenen Bodenrenten bzw. -werte und die in ihnen zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit des Eigentümers zu erfassen (und damit auch eine Äquivalenz zwischen öffentlicher Inwertsetzung und privatem Nutzen herzustellen). Das ökonomische Ergebnis der Bodenwertsteuer besteht in einer (Teil-)Abschöpfung der Bodenrenten. Ein Umlageverbot wäre das rechtliche Äquivalent dazu. Lässt sich dies politisch nicht oder nur teilweise oder nur mit einer zeitlichen Befristung versehen durchsetzen, bleibt die reine Bodensteuer dennoch vorzugswürdig, weil sie – im Gegensatz sowohl zu einer Gebäudesteuer als auch zu einer reinen Flächensteuer – immerhin auf lange Sicht vom Eigentümer bzw. Käufer einer Immobilie und nicht vom Mieter getragen wird; zudem wirkt sie sich unmittelbar dämpfend auf die Bodenpreise und mittelbar – über die Stimulierung eines höheren Wohnraumangebots – auch dämpfend auf die Mieten aus.²⁸

Wird die Ausdifferenzierung der neuen Grundsteuer nach Standortwerten als zu weit empfunden, bietet es sich an, der Bodenwertkomponente eine Bodenflächenkomponente zur Seite zu stellen („Difu-Modell“). Die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer kann als zwei Steuern in einer begriffen werden. Dabei wirkt die Flächenkomponente egalisierend, d. h. im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer werden innerhalb einer Gemeinde gehobene Lagen niedriger, einfache Lagen höher belastet.

So einfach und verlockend es wäre, bestimmte Wohngrundstücke, selbstnutzende Eigentümer oder Mieter auf die eine oder andere Weise (grund-)steuerlich zu privilegieren: Es ist davon abzuraten. Sozialpolitische Ziele sollten grundsätzlich außerhalb des Steuerrechts verfolgt werden. Dauerhaft wirksame Nutzungsbeschränkungen oder -auflagen wie beispielsweise soziale Erhaltungssatzungen („Milieuschutz“-Satzungen) nach § 172 BauGB wirken sich dämpf-

27 Eine Gebäudesteuer kann regelmäßig überwälzt werden, weitgehend unabhängig von der Marktsituation und baulichen Ausnutzung eines Grundstücks. Die Überwälzung einer Bodensteuer ist hingegen i. d. R. deutlich schwieriger. Vgl. Löhr a. a. O.; Kriese a. a. O.

28 Vgl. Löhr a. a. O.; Kriese a. a. O.

fend auf den Bodenwert aus und führen damit auch zu einer weniger stark steigenden Bodenwertsteuer. Übergangsregelungen, etwa eine zeitlich befristete Grundsteuerkappung zur Abfederung sozial problematischer, durch die Umstellung von den veralteten Einheitswerten auf realitätsgerechte Werte ausgelöster, starker Steueranstiege, sind selbstverständlich denkbar. Von einer dauerhaften Steuerbegünstigung bestimmter Quartiere (etwa auf Basis eines zonierten Satzungsrechts) oder Personengruppen oder gar der Einführung eines allgemeinen Grundfreibetrags sollte der Gesetzgeber allerdings absehen, weil er die Grundsteuer damit zu einem Lenkungsinstrument machen bzw. er ihr ihren neutralen wie auch ihren Realsteuer-Charakter nehmen würde. Es würden Privilegien geschaffen, die sich über die Zeit verfestigen und – im Falle stetig ansteigender Bodenwerte – vergrößern würden. Auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten wäre groß und würde über die Zeit nur größer. Solche Begünstigungen erhöhten zudem den administrativen Aufwand deutlich.

Grundsätzlich sollte also von der Einbeziehung sozialpolitischer Regelungen in ein neugefasstes Grundsteuergesetz abgesehen werden. Sofern dies dennoch geschieht, sollten diese befristet (s. oben) oder möglichst allgemein gehalten werden. Zwar wäre es möglich, mit einer generell niedrigeren Steuermesszahl für Wohngrundstücke die Generierung der Steuer vor allem auf das Gewerbe zu verschieben, was auch die absoluten Unterschiede zwischen den Wohngrundstückstypen verringern würde. Zumal jedoch schon heute die Nicht-Wohnnutzungen in Relation zur Zahl der wirtschaftlichen Einheiten regelmäßig überproportional zum Grundsteueraufkommen beitragen (und z. B. aus Sicht des Gewerbes gute Gründe gegen eine Mehrbelastung sprechen), dürfte auch dies politisch nur schwer durchzusetzen sein. Zu denken ist aber beispielsweise an eine niedrigere Steuermesszahl zur Entlastung von Wohngrundstücken, die von womöglich künftigen „neuen gemeinnützigen“ Wohnungsunternehmen²⁹ vermietet werden. Auf jeden Fall beendet werden sollte die Steuermesszahl-Privilegierung von Einfamilienhäusern gegenüber Zweifamilienhäusern und von Zweifamilienhäusern gegenüber Mehrfamilienhäusern (§ 15 GrStG).

Sinnvoll im Zuge der Umstellung auf realitätsgerechte Werte sind individuelle Härtefallregelungen. So wäre es beispielsweise fair, älteren einkommensschwachen Eigentümern, die eine selbstgenutzte Immobilie auf teurem Grund bewohnen und ggf. eine nach Umstellung wesentlich höhere Grundsteuer nicht voll bezahlen können („asset-rich-income-poor“), auf entsprechenden Antrag hin zu ermöglichen, die Differenz zwischen der alten und der neuen Steuerbelastung zu stunden; spätere Käufer oder die Erben der Immobilie hätten diese dann zu zahlen. Damit würden keine Privilegien geschaffen, lediglich die Fälligkeit der Steuerzahlung würde hinausgeschoben.

Die Erwartungen an eine reine Bodensteuer dürfen nicht überfrachtet, die Steuer selbst sollte möglichst schlank gehalten werden. Sie ist kein Allheilmittel. Ordnungs- und planungsrechtliche Maßnahmen und Instrumente zum Schutz vor Gentrifizierung und Mietverdrängung oder vor übermäßiger Verdichtung, sozialer Wohnungsbau, Wohnfeld, die Abgabe von öffentlichen Grundstücken im Erbbaurecht, eine nachhaltige kommunale Bodenvorratspolitik etc. werden mit einer Bodensteuer nicht obsolet.³⁰ Zuvorderst die reine, verzerrungsfreie Bodenwertsteuer verhält sich zu

sozialpolitischen und planerischen Maßnahmen und Instrumenten neutral bis unterstützend; anders als das „Kostenwert“-Modell oder gar die reine Flächensteuer, welche die meisten dieser Maßnahmen und Instrumente konterkarieren. Eine reine Bodensteuer kann, soll und wird weder die Sozialpolitik noch die kommunale Planung ersetzen.³¹ Sie ist vielmehr eine regelrechte Aufforderung zu einer wohlüberlegten, guten Sozialpolitik und Planung.³²

Politische Bewertung und Empfehlung

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. 4. 2018 ist die öffentliche und politische Debatte in vollem Gange. Die Befürworter des „Kostenwert“-Modells – so sie es innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist noch für umsetzbar erachten und das verfassungsrechtliche Risiko³³ nicht scheuen – werden sich dafür einsetzen, den vorliegenden Gesetzesentwurf, ggf. leicht überarbeitet, so schnell wie möglich in das Gesetzgebungsverfahren neu einzubringen. Angesichts der Ergebnisse unserer Modellrechnungen drängt sich jedoch die Frage auf, ob die aufwändige und leicht angreifbare, millionenfache „Kostenwert“-Ermittlung am Ende die Mühe lohnt. Denn das „Kostenwert“-Modell liegt insbesondere bei schon länger bebauten Grundstücken, die ja die große Masse der Grundstücke ausmachen, aufgrund der stark zu Buche schlagenden Alterswertminderung recht nahe bei den Bodensteuermodellen. Warum sich dann nicht Aufwand, Risiken und Nachteile dieses Modells vollständig ersparen und sich gleich für ein Bodensteuermodell entscheiden?

Eigentümergebände, Immobilien- und Wohnungswirtschaft und vorläufig wohl auch Bayern und Hamburg werden vermutlich ungeachtet der mehr als zweifelhaften Verfassungs-

29 Zur Debatte über die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ s. Jan Kuhnert und Olof Leps (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerichtetem Wohnraum, Wiesbaden. Deutscher Mieterbund (2016): Plädoyer für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Stellungnahme vom 4.11.2016 zu einem Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 9.11.2016. Ausschuss-Drs. 18(16)473-B. Online: https://www.bundestag.de/blob/478754/6d1b83393c3ecfd97299d9530f514277/18-16-473-b_fachgesprach_wohnungsgemeinnuetzigkeit_dmb-data.pdf.

30 Deutsches Institut für Urbanistik, vhw Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung (2017): Roadmap Bodenpolitik: Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. (Online: edoc.difu.de/edoc.php?id=U128MYNG (zuletzt aufgerufen am 30.4.2018)).

31 Dies entspricht der sog. „Tinbergen-Regel“ zur Anwendung (wirtschafts-)politischer Instrumente. Vgl. Jan Tinbergen (1952): On the Theory of Economic Policy. Amsterdam/NL: North Holland.

32 Vgl. Ulrich Kriese und Henry Wilke (2017): Die Grundsteuer zur Bodenwertsteuer machen. Zum Verhältnis und Zusammenspiel mit der kommunalen Planung und ihren Instrumenten. PlanerIn, Heft 4, S. 22-24.

33 Vgl. Johanna Hey: Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer und der Entwicklung der Grundsteuerhebesätze vor dem Hintergrund des Entwurfs eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes vom 22.7.2016 und der geplanten Länderautonomie zur Festsetzung eigener Grundsteuermesszahlen im Auftrag der BID Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland, Juni 2017, Köln.

mäßigkeit einer reinen Flächensteuer (s. unten) mit eben diesem Modell dagegenhalten. Man sollte erwarten, wenigstens die Wohnungswirtschaft trete für eine Reform der Grundsteuer ein, die ihrer Kundschaft, den Mieterinnen und Mietern, zugutekommt oder jedenfalls nicht schadet. Stattdessen vertritt sie bislang mit der reinen Flächensteuer die zumindest vordergründig aus Eigentümer- bzw. Anteilseignersicht verständliche Position, das Wohnraumangebot knapp zu halten und die Privatisierung der öffentlich geschaffenen Bodenwerte, das heißt die Abschöpfung der daraus erzielten Erträge – und damit ihre mögliche Ausschüttung – zu maximieren.

Mit Hamburg sympathisiert irritierenderweise ein SPD-geführtes Bundesland mit der unsozialen Flächensteuer, mit der erstaunlichen Begründung, die soziale Segregation (also die Verdrängung unterer und mittlerer Einkommenschichten aus der Stadt) würde durch die Anknüpfung der Grundsteuer an aktuelle Wertverhältnisse (zuvorderst genannt werden hier die Bodenwerte) befördert. Die politische Führung der Hansestadt verweist auf eigene Berechnungen, wonach sich nach Umstellung auf das „Kostenwert“-Modell die Grundsteuer in Hamburg im Durchschnitt verzehnfachen würde, in manchen Lagen würde sie sich gar vervierzigfachen.³⁴ Mangels Veröffentlichung der diesen Angaben zugrundeliegenden Daten und Berechnungswege ist deren Überprüfung leider nicht möglich. Eine Anpassung des Hebesatzes nach unten, womit eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform erst möglich würde, komme für Hamburg schon allein aus Gründen, die im Mechanismus des Länderfinanzausgleichs zu suchen seien, nicht oder allenfalls nur eingeschränkt in Frage.³⁵ Dabei beträgt der Anteil der Grundsteuer an der dem Länderfinanzausgleich zugrunde liegenden Finanzkraftmesszahl gerade mal 3% im Bundesdurchschnitt, und Hamburg liegt sogar etwas darunter. In der derzeit geltenden Logik des Finanzausgleichs jedenfalls wäre eine reine Flächensteuer durchaus im Sinne der Hansestadt, weil hierbei Hamburgs im bundesweiten Vergleich in den letzten 50 Jahren überproportional gestiegene Immobilienwerte keine Rolle spielen. Hamburg wäre im Länderfinanzausgleich, bezogen auf den Beitrag der Grundsteuer zur Finanzkraft, fein raus. Der im Grunde genommen sachfremde Einwand Hamburgs würde freilich hinfällig, wenn dem Finanzausgleich beispielsweise ein typisierter Hebesatz zugrunde gelegt würde. Die systemische Ungerechtigkeit einer reinen Flächensteuer und die je nach Modell verschiedenen Wechselwirkungen zwischen Grundsteuer, Flächen- und Wohnungsangebot und Kaltmiete werden von Hamburg jedenfalls komplett ignoriert. Mehr noch: Hamburgs bisheriger Finanzsenator und heutiger Erster Bürgermeister hält eine reine Flächensteuer sogar für besonders gerecht, weil sie ja sozusagen alle gleich behandelt und es mit ihr zu keiner „kalten Progression“ kommen könne: „Mit einem Flächenmodell vermeiden wir einen für viele Mieter unzumutbaren Anstieg der Grundsteuer, der sich bei einer bodenwertabhängigen Berechnung und weiter steigenden Immobilienpreisen automatisch ergeben würde“, so Tschentscher.³⁶

Dagegen ist der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber klar: Hoffnungslos veraltete, mithin inzwischen falsche Ausgangswerte und eine daraus abgeleitete ungerechte Steuer – inklusive der damit verbundenen Fehlsteuerungen –, von der Politik über Jahrzehnte nicht hinterfragt und somit von den Menschen für richtig und „normal“ gehalten, müssen auf wie auch immer geartete „realitätsge-

rechte“ Werte umgestellt werden, um daraus eine „gerechte“ Steuer zu ermitteln. Wer jahrzehntelang zu wenig Grundsteuer gezahlt hat, muss künftig mehr zahlen; wer jahrzehntelang zu viel bezahlt hat, wird entlastet. Mit einer reinen Flächensteuer ist das nicht möglich. In ihrem Urteil vom 10.4.2018 schlossen die Verfassungsrichter zwar kein Reformmodell explizit aus. Allerdings zitierten sie reichlich frühere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in denen stets die aus einem Grundstück vermittelte Leistungsfähigkeit als Beurteilungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit herangezogen wurde.³⁷ Eine reine Flächensteuer darf somit ziemlich sicher als nicht verfassungsgemäß gelten.

Sowohl das „Kostenwert“-Modell als auch die reine Flächensteuer erfassen die aus einem Grundstück vermittelte Leistungsfähigkeit systematisch falsch: Ersteres begünstigt Altbauten ungeachtet ihrer tatsächlichen Wertigkeit, Zweites wertvolle Grundstücke gegenüber weniger wertvollen. So versuchen die beiden Modelle auf jeweils eigene Weise, ihre Lenkungsabsichten in einer vermeintlich objektiven Bemessungsgrundlage zu verbergen und sich einer politischen Rechtfertigung (etwa auf Steuermesszahlebene) zu entziehen.

Die Umstellung auf eine Bodenwertsteuer, bei der die Gebäude, die stets dazugehörten, keine Rolle mehr spielen würden, bedeutete zugegebenermaßen viel Veränderung auf einen Schlag. Hinzu kommt, dass sich viele Menschen schwer mit der Vorstellung tun, dass eine Besteuerung von (steigenden) Bodenwerten gut für sie sein soll. Den Mangel an Vorstellungskraft und Aufklärung machen sich interessierte Kreise zu nutze. Wäre die Politik nicht jahrzehntelang untätig geblieben und lägen der Grundsteuer heute halbwegs realitätsgerechte Werte zugrunde, wären die Menschen bereits an eine Grundsteuer gewöhnt, in der sich diese Realität abbildete. Die Umstellung von einer verbundenen Bemessungsgrundlage auf eine reine Bodensteuer wäre dann ein vergleichsweise kleiner Schritt. (Bloß gäbe es dann vermutlich weder die nötige Aufmerksamkeit für eine öffentliche Debatte noch ein Zeitfenster zum politischen Handeln. Die inzwischen erreichte Medienresonanz für die reine Bodensteuer ist der Tatsache zu verdanken, dass die Politik bis heute keine Reform der Grundsteuer zustande gebracht hat und es zuletzt sogar auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ankommen ließ.)

Die reine Bodenwertsteuer, eine an sich investitionsneutrale reine Fiskalsteuer, aber mit Zusatznutzen, versteht sich bei vielen Menschen nicht von selbst. Das mag – einmal abgesehen vom bloßen Weglassen des Gebäudes als Bemessungs-

34 Peter Tschentscher (2016): Reformmodell der Finanzministerkonferenz führt zu extremen Grundsteuerbewertungen und übermäßigen Belastungen in Metropolregionen. ifo Schnelldienst, Jg. 69, Nr. 18, S. 23-26; Pressemeldung der Hamburger Finanzbehörde v. 16.1.2018. Online: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/10274732/2018-01-15-fb-pm-bundesverfassungsgericht-verhandelt-ueber-grundsteuer/> (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

35 Peter Tschentscher a. a. O.

36 Pressemeldung der Hamburger Finanzbehörde a. a. O.

37 Urteil des Bundesverfassungsgerichts a. a. O., u. a. Rz. 97.

sungsgrundlage – einerseits an der Mittelbarkeit ihrer positiven Effekte liegen, andererseits sicher auch daran, dass in Deutschland sehr lange nicht mehr über die Bodenrente und deren Bedeutung (und faktisch weitgehende Privatisierung) öffentlich debattiert wurde. Weil allgemein vorausgesetzt wird, dass Steuern auch politisch, d. h. zur Verfolgung bestimmter Lenkungsziele eingesetzt werden, ist es erklärungsbedürftig, dass speziell mit der reinen Bodenwertsteuer Lenkungsabsichten am allerwenigsten verbunden sind. Vielmehr würde mit ihr bezüglich Investitionen, Arbeit und Verbrauch ein neutraler, verzerrungsfreier Zustand erreicht – und zugleich würde sie die Lenkungswirkung anderer (etwa sozialpolitischer, raumbezogener) Instrumente tendenziell unterstützen. Wohl vor allem aufgrund dieser „Super-Neutralität“³⁸ finden sich Anhänger der Bodenwertsteuer in allen Parteien, politischen Strömungen und gesellschaftlichen Schichten. Die Vielfalt der stetig steigenden Zahl an Unterstützerinnen und Unterstützern des Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ zeigt eindrucksvoll, dass die Bodenwertsteuer eine lagerübergreifende Reformidee ist. Was die Politik bis heute nicht geschafft hat, nämlich einen Konsens zu finden, könnte mit ihr möglich werden.

Sollten sich Bund und Länder in ihren Reformüberlegungen auf eine Bodenwertsteuer mit Zusatzkomponente verständigen, wäre eine Länder-Öffnungsklausel empfehlenswert, wonach es jedem Bundesland überlassen bliebe, mittels voneinander unabhängig regelbarer Steuermesszahlen das Verhältnis zwischen der Bodenwert- und der Zusatzkomponente festzulegen. Damit würden politische Gestaltungsoptionen geschaffen. Die Länder könnten in einen föderalen Wettbewerb um die beste Grundsteuer eintreten. So könnten sich Länder, in denen die Bodenwerte nicht so stark streuen, für eine reine Bodenwertsteuer entscheiden, einfach indem sie die zweite Komponente auf „Null“ setzen. Andere Länder könnten sich bspw. für ein Verhältnis von 70:30, solche mit großen Unterschieden in den Bodenwerten für eine hälftige Aufteilung entscheiden. Um nicht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Konflikt zu geraten (das Problem der reinen Flächensteuer), müsste u. E. die Bodenwertkomponente mindestens ein Gewicht von 50% behalten. Vor allem in der kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer sehen wir ein großes Potenzial, politische Brücken zu bauen.

Ausblick

Würde man die anstehende Grundsteuerreform nicht aufkommensneutral vornehmen, sondern sich für insgesamt höhere Grundsteuern entscheiden, käme es zwischen den verschiedenen Lagen und Wohnformen in den vier diskutierten Modellen zu einer ähnlichen proportionalen Verteilung der Grundsteuerbelastung wie oben dargestellt. Die positiven Wirkungen auf die Investitionstätigkeit und die Bodenpreisdämpfung fielen freilich deutlicher aus, und die Möglichkeiten zu Steuerentlastungen an anderer Stelle stiegen. Auf längere Sicht sind Erhöhungen der Grundsteuer wahrscheinlich – und nach Umstellung auf eine Bodenwertsteuer auch sinnvoll: Viele Kommunen befinden sich in finanzieller Not, darunter nicht zuletzt Großstädte. Zwar macht die Grundsteuer in Deutschland derzeit mit ihrem Aufkommen von ca. 14 Milliarden Euro nur ca. 2% des Steueraufkommens aus; in den USA sind es hingegen 12%. Der internationale Steuerwettbewerb erzeugt einen zunehmenden Druck, insbesondere die Besteuerung von Arbeit und Kapital zu verringern. Seit vielen Jahren mahnt die

OECD Deutschland an, die Steuerlast stärker von der Arbeit auf Grundstücke umzuschichten.³⁹ Vor diesem Hintergrund und den jüngsten amerikanischen Steuerreformen ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Kommunen, wenn sie nach einer besseren finanziellen Ausstattung rufen, auf ihr Hebesatzrecht bei der Grundsteuer verwiesen werden. Gerechter – und auch akzeptanzfördernd – wäre es allemal, wenn ein höherer Anteil der Bodenerträge als heute steuerlich abgeschöpft würde – und im Gegenzug Arbeitnehmer und Verbraucher entlastet würden. Doch dies steht (noch) nicht auf der politischen Agenda. Die jetzt anstehende Reform der Grundsteuer bietet die Chance, zumindest schon einmal die Bemessungsgrundlage zeitgemäß auszugestalten und damit die Weichen in die richtige Richtung zu stellen.

³⁸ Löhr a. a. O.

³⁹ OECD (2014): Germany: Keeping the Edge: Competiveness for Inclusive Growth, February, “Better Policies” series. Online: <https://www.oecd.org/germany/Better-policies-germany.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.4.2018).

Rechtsprechung Verfassungsrecht

Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung

Art. 3 Abs. 1 GG; §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76, 79 Abs. 5, § 93 Abs. 1 Satz 2 BewG

1. Der Gesetzgeber hat bei der Wahl der Bemessungsgrundlage und bei der Ausgestaltung der Bewertungsregeln einer Steuer einen großen Spielraum, solange sie geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden.

2. Ermöglichen Bewertungsregeln ganz generell keine in ihrer Relation realitätsnahe Bewertung, rechtfertigt selbst die Vermeidung eines noch so großen Verwaltungsaufwands nicht ihre Verwendung. Auch die geringe Höhe einer Steuer rechtfertigt die Verwendung solcher realitätsfernen Bewertungsregeln nicht.

3. Das Aussetzen der im Recht der Einheitsbewertung ursprünglich vorgesehenen periodischen Hauptfeststellung seit dem Jahr 1964 führt bei der Grundsteuer zwangsläufig in zunehmendem Umfang zu Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen, die jedenfalls seit dem Jahr 2002 weder durch den vermiedenen Aufwand neuer Hauptfeststellungen noch durch geringe Höhe der individuellen Steuerlast noch durch Praktikabilitätserwägungen gerechtfertigt sind.

BVerfG, Urt. des Ersten Senats v. 10. 4. 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14

Aus dem Tenor: 1. Die §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76, 79 Abs. 5, § 93 Abs. 1 Satz 2 des Bewertungsgesetzes i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes i. d. F. des Art. 2 des Gesetzes v. 22. 7. 1970 (BGBl. I S. 1118) sind, soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft

und außerhalb des in Art. 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, jedenfalls seit dem 1. 1. 2002 unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz.

2. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 31. 12. 2019 zu treffen. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfen die als unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz festgestellten Regeln über die Einheitsbewertung weiter angewandt werden. Nach Verkündung einer Neuregelung dürfen die beanstandeten Regelungen für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. 12. 2024 angewandt werden.

3. Für Kalenderjahre nach Ablauf der Fortgeltungsfristen dürfen auch auf bestandskräftige Bescheide, die auf den als verfassungswidrig festgestellten Bestimmungen des Bewertungsgesetzes beruhen, keine Belastungen mehr gestützt werden.

(...)

⁹² **Aus den Gründen:** IV. Die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen sind mit Blick auf die in den Vorlagen geltend gemachten Ungleichbehandlungen am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen und mit ihm unvereinbar. Art. 3 Abs. 1 GG lässt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften für die steuerliche Bemessungsgrundlage einen weiten Spielraum, verlangt aber ein in der Relation realitätsgerechtes Bewertungssystem (1). Das Festhalten des Gesetzgebers an dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 führt zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen (2), für die es keine ausreichende Rechtfertigung gibt (3). Ob im Bewertungsrecht für die Einheitsbewertung daneben auch ein Vollzugsdefizit angelegt ist, bedarf keiner Entscheidung (4). Die Unvereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG besteht jedenfalls seit Beginn des Jahres 2002 (5).

93 1. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze zur Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Steuerrecht verlangen auch auf der Ebene der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Wertbemessung.

94 a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 121>; 139, 285 <309 Rn. 70> m. w. N., st. Rspr.).

95 Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 122>, 139, 285 <309 Rn. 71>, st. Rspr.).

96 b) Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt (vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11 – Rn. 105, www.bverfg.de, jew. m. w. N.).

97 c) Art. 3 Abs. 1 GG verlangt stets auch eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage einer Steuer. Die Bemessungsgrundlage muss, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet (vgl. BVerfGE 93, 121 <136>; 93, 165 <172 f.>; 117, 1

<33>; 139, 285 <310 Rn. 73>, st. Rspr.). Dies gilt besonders, wenn die Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz erhoben wird, da aus der Bemessung resultierende Ungleichheiten dann nicht mehr auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden können (vgl. BVerfGE 93, 121 <142 f.>). Um beurteilen zu können, ob die gesetzlichen Bemessungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Güter und damit die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse im Einzelfall sicherstellen, muss das Gesetz das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen.

98 Ausgehend von diesen Vorgaben hat der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur prinzipiell geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen (vgl. BVerfGE 123, 1 <21>; 139, 285 <310 Rn. 73>). Dabei ist er von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen (vgl. BVerfGE 139, 285 <310 Rn. 73>). Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter wird eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs darf sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalierungen rechtfertigen können, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssen (vgl. dazu BVerfGE 137, 350 <375 f. Rn. 66>; 139, 285 <313 Rn. 77>). Jedenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen.

...

127 3. Die aus der Überdehnung des Hauptfeststellungszeitraums folgenden Wertverzerrungen bei der Einheitsbewertung des Grundvermögens führen zu entsprechenden Ungleichbehandlungen bei der Erhebung der Grundsteuer; die Vereinbarkeit dieser Ungleichbehandlungen mit Art. 3 Abs. 1 GG richtet sich nach strengen Gleichheitsanforderungen (a). Eine ausreichende Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlungen ergibt sich weder allgemein aus dem Ziel der Vermeidung allzu großen Verwaltungsaufwands (b) noch aus Gründen der Typisierung und Pauschalierung (c). Das vielfach vorgebrachte Argument der Geringfügigkeit der Grundsteuer trägt ebenso wenig (d) wie der Hinweis auf eine etwaige Kompensation durch Nachfeststellungen und Wertfortschreibungen (e).

128 a) Die Wertverzerrungen bei der Einheitsbewertung treten flächendeckend, zahlreich und auch in ihrem jeweiligen individuellen Ausmaß vielfach erheblich auf. Das folgt zwangsläufig daraus, dass eine periodische Neubewertung seit Jahrzehnten nicht erfolgt. Die erheblichen Bewertungsverzerrungen kommen danach nicht nur in einzelnen Sonderfällen und auch nicht lediglich in spezifischen Fallgruppen vor, sondern tendenziell flächendeckend und mit zunehmendem Gewicht, je mehr sich durch die ursprüngliche Bewertungskonzeption aufgebende Ausdehnung des Hauptfeststellungszeitraums die tatsächlichen Verhältnisse

und die daran anknüpfenden Bewertungen von Grundstücken und Gebäuden in einer Weise entwickeln, die von den auf den Hauptfeststellungszeitpunkt 1964 bezogenen Bewertungsparametern nicht mehr abgebildet werden können. Diese Ungleichbehandlungen sind in der normativen Struktur der Einheitsbewertung in ihrer heutigen Handhabung angelegt und von solchem Ausmaß, dass sie eine strenge Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG verlangen.

...

162 D. I. Die vom Bundesfinanzhof vorgelegten Normen zur Einheitsbewertung bebauter Grundstücke im Ertragswertverfahren sind mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Dies betrifft die §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76 Abs. 1, § 79 Abs. 5, § 93 Abs. 1 Satz 2 BewG. Verfassungswidrig sind auch die in den Ausgangsverfahren zu den Verfassungsbeschwerden erheblichen Bestimmungen zum Sachwertverfahren (§ 76 Abs. 2 BewG), die ebenfalls wegen der Wertverzerrungen durch den überlangen Hauptfeststellungszeitraum gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen (oben B IV 2 b, 3).

163 Die beanstandeten Wertverzerrungen haben ihre Ursache vor allem in der Aussetzung neuer Hauptfeststellungen und der daraus folgenden, seit Jahrzehnten bestehenden Fixierung auf den Hauptfeststellungszeitpunkt vom 1. 1. 1964. Diese Fixierung folgt aus Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 3 BewÄndG in der Fassung von Art. 2 des Gesetzes v. 22.7.1970 (BGBl I S. 1118). Auch diese Bestimmungen sind daher mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

164 II. Die Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG durch die genannten Normen zur Einheitsbewertung führt nicht zu ihrer Nichtigkeit, sondern lediglich zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz.

165 1. Die bloße Unvereinbarkeitserklärung einer verfassungswidrigen Norm ist regelmäßig geboten, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen. Das ist grundsätzlich bei Verletzungen des Gleichheitssatzes der Fall. Stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit einer Norm mit Art. 3 Abs. 1 GG fest, folgt daraus i. d. R. die Verpflichtung des Gesetzgebers, rückwirkend, bezogen auf den in der gerichtlichen Feststellung genannten Zeitpunkt, die Rechtslage verfas-

zungsgemäß umzugestalten. Hierzu kann das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist setzen (vgl. BVerfGE 117, 1 <70>). Wird nicht, wie vorliegend, zugleich eine Fortgeltungsanordnung getroffen, dürfen Gerichte und Verwaltungsbehörden die Norm im Umfang der festgestellten Unvereinbarkeit nicht mehr anwenden, laufende Verfahren sind auszusetzen (vgl. BVerfGE 138, 136 <249 Rn. 286> m. w. N.; 139, 285 <316 Rn. 88>).

166 2. Dem Gesetzgeber stehen hier vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustands zur Verfügung, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehene Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) reichen. Es verbleibt deshalb bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit.

167 Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. 12. 2019 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Damit bleibt dem Gesetzgeber ein angemessener Zeitraum. In jahrzehntelangen Reformbemühungen um die Grundsteuer wurden verschiedene Modelle erörtert und durchgerechnet. In der vergangenen Legislaturperiode wurde mit Unterstützung einer großen Mehrheit der Länder mit dem Kostenwertmodell ein konkreter Gesetzentwurf zur Neuregelung der Bewertung des Grundbesitzes in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 515/16 sowie oben A II), der allerdings der Diskontinuität des Bundestages zum Opfer gefallen ist. Jedenfalls trifft den Gesetzgeber die Notwendigkeit einer alsbaldigen Neuregelung nicht unvorbereitet.

168 Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbar Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes (vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72> jew. m. w. N.; oben B IV 1 b). Damit liegt auch die Gesamthöhe des mit der Steuer zu erzielenden Aufkommens völlig in der Hand des Gesetzgebers. Belässt er es im Grundsatz bei der bisherigen Struktur von Einheitsbewertung und Grundsteuer, kann das Steueraufkommen über den Grundsteuermessbetrag durch den Gesetzgeber und über die Hebesätze durch die Gemeinden bestimmt werden. Aber auch in einem anderen Modell bleibt es dem Gesetzgeber und den nach dem Grundgesetz hebesatzberechtigten Gemeinden (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG) vorbehalten, die Steuerhöhe und damit den Umfang des Steueraufkommens zu regeln. In keinem Fall wird das Gesamtaufkommen durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine in der Relation realitätsgerechte Bemessung der Besteuerungsgrundlagen vorbestimmt. Im Übrigen steht dem Gesetzgeber auch bei den Regeln zur Erfassung der Bemessungsgrundlage ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der dadurch begrenzt ist, dass die Bemessungsregeln den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abbilden müssen (vgl. BVerfGE 93, 121 <136>; 93, 165 <172 f.>; 117, 1 <33>; 139, 285 <310 Rn. 73> jew. m. w. N.; oben B IV 1 c). Indes ist der Gesetzgeber bei der Grundsteuer ebenso wenig wie bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen (vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 124> m. w. N.). Zudem verfügt der Gesetzgeber gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierung- und Pauschalierungsspielraum (vgl. BVerfGE 139, 285 <313 Rn. 77> m. w. N.).

Jahres-Einbanddecken 2017

Einzelpreis: 10,50 €
zzgl. Versand.

Im Abonnement für WuM-Bezieher:
8,- € einschl. Versand.

Einzelbestellungen Einbanddecken
1988–2016 sind noch möglich
(je 10,50 € zzgl. Versand).

Verlags- und Verwaltungsgesellschaft
des Deutschen Mieterbundes mbH
Postfach 02 10 41 · 10121 Berlin