



# Reform der Grundsteuer

**Bericht**  
**des Bayerischen Staatsministers der Finanzen**  
**und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz**  
**an die Finanzministerkonferenz**

Januar 2004



## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
I. Einleitung.....	4
II. Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz .....	5
III. Die Grundsteuer .....	6
1) Allgemeines .....	6
2) Bedeutung der Grundsteuer als kommunale Realsteuer .....	7
a) Grundsteuer und Gewerbesteuer .....	7
b) Grundsteuer hat stabile Aufkommensgrundlage.....	8
c) Hebesatzrecht der Gemeinden begünstigt relativ niedrige Grundsteuer.....	8
d) Wechselwirkung von Hebesatz und Bemessungsgrundlage.....	9
3) Das geltende System .....	11
a) Steuergegenstand.....	11
b) Grundsteuer A und Grundsteuer B .....	12
c) Grundsteuer A .....	12
d) Grundsteuer B .....	14
e) Steuermessbetrag.....	15
IV. Aufwand.....	17
1) Aufwand Land- und Forstwirtschaft.....	18
2) Abrundung .....	19
V. Reformbedarf.....	21
VI. Gemeinsamer Lösungsvorschlag von Bayern und Rheinland-Pfalz.....	25
1) Eckpunkte für eine Gesetzesinitiative.....	25
a) Wegfall der Grundsteuer A .....	25
aa) Grundsteuer A ist anachronistisch.....	25
bb) Alternativen.....	26
cc) Aufkommenseinbuße.....	28
dd) Ersatz im kommunalen Finanzausgleich .....	29
ee) Sondersituation in den neuen Ländern .....	29
b) Wohngebäude im Bereich der Land- und Forstwirtschaft.....	30
c) Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B.....	30
aa) Ansatz des Bodenwerts .....	31
bb) Festwerte für Grundstücke .....	31

cc) Alterswertabschlag .....	32
2) Kommunalisierung.....	33
3) Sonstiges .....	35
VII. Belastungs- und Aufkommensänderungen.....	36
1) Auswirkungen bei den Gemeinden.....	36
a) Änderung des Messbetragsvolumens.....	36
b) Hebesatzanpassung durch die Gemeinden.....	36
2) Auswirkungen auf die einzelnen Grundstücke .....	37
a) Zuwächse bei bisher eher geringer Steuerbelastung .....	38
b) Bei älteren Gebäuden ist mit einem höherem Anstieg zu rechnen:.....	39
c) Höhere Steuer auf unbebaute Grundstücke.....	39
VIII. Schlussbemerkung.....	40
1) Vereinfachung.....	40
2) Transparenz für den Bürger .....	40
3) Planungssicherheit für die Gemeinden .....	41
4) Dauerhafte Besteuerungsgrundlage .....	41
5) Akzeptanz bei den Bürgern.....	41
6) Fazit.....	41

## Diagramme, Tabellen und Abbildungen

	<b>Seite</b>
Schaubild 1: Anteile der Grundsteuer und Gewerbesteuer am Realsteueraufkommen .....	7
Schaubild 2: Schwankungen der Grundsteuer und Gewerbesteuer .....	8
Schaubild 3: Anteil der Grundsteuer am Gesamtaufkommen (einschließlich Sozialversicherung) in den OECD-Staaten im Jahr 2000. ....	9
Schaubild 4: Rangfolge der Städte über 500.000 Einwohner beim Hebesatz und Aufkommen der Grundsteuer .....	10
Schaubild 5: Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens der 50 größten Städte bei Anwendung des tatsächlichen Hebesatzes der jeweiligen Stadt und des durchschnittlichen Hebesatzes aller Städte (445 %).....	11
Schaubild 6: Anteile der Grundsteuern A und B am gesamten Grundsteueraufkommen.....	13
Schaubild 7: Anteil der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen im Jahr 2001 nach Ländern .....	14
Schaubild 8: Ablauf der derzeitigen Steuerfestsetzung.....	16
Schaubild 9: Anzahl der Grundstücke (= wirtschaftliche Einheiten) (Stand 01.01.2000).....	17
Schaubild 10: Aufkommen Grundsteuer A und B im Jahr 2000 .....	17
Schaubild 11: Aufwand in Rheinland-Pfalz (Jahr 2000 in Euro).....	18
Schaubild 12: Aufwand in Bayern (Jahr 2000 in Euro).....	19
Schaubild 13: Auswirkungen möglicher Änderungen des Abrundungsbetrags des § 30 BewG auf die Fallzahlen und das Grundsteuer-Aufkommen in Rheinland-Pfalz: .....	20
Schaubild 14: Begrenzung (Umgriff) der für das Wohngebäude vorgesehenen Fläche.....	30
Schaubild 15: Festwerte für Gebäudegruppen .....	32
Schaubild 16: Standardbeispiel .....	33

## **I. Einleitung**

Die Finanzminister und -senatoren der Länder verständigten sich am Rande der Finanzministerkonferenz vom 14. November 2002 darauf, im Rahmen einer Nomenklatur finanz- und steuerpolitischer Themen auch die Frage der Grundsteuerreform aufzugreifen. Anlässlich der Finanzministerkonferenz vom 27.02.2003 wurden die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz gebeten, Änderungsvorschläge zu erarbeiten, die geeignet sind, die Reformarbeiten voranzutreiben und im Ergebnis zu einem zustimmungsfähigen Gesetzentwurf führen.

## II. Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz

Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz haben ein gemeinsames Konzept ausgearbeitet mit dem erklärten Ziel, eine Gesetzesinitiative zu erreichen, die von einer möglichst großen Mehrheit der Länder getragen wird. Sie schlagen der Finanzministerkonferenz eine Lösung auf der Grundlage folgender Eckpunkte vor:

- Wegfall der Grundsteuer A (Flächenbesteuerung)
- Grundsteuer B für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen
- Neue Bemessungsgrundlage für Grundsteuer B

Bei der Flächenbesteuerung, d.h. der Grundsteuer A für die landwirtschaftlichen Flächen unterscheidet sich die eigens für die neuen Länder geschaffene Regelung grundlegend von dem geltenden Recht in den alten Ländern. Der in den neuen Ländern aus zwingenden Gründen beschrittene Sonderweg hat dazu geführt, dass es in diesem Bereich seit Jahren kein einheitliches Bundesrecht gibt. Bei der Frage, ob und wie für die Grundsteuer A eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung geschaffen werden kann, gibt es kontroverse Meinungen. Aus Sicht der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz ist eine durch Bundesgesetz geregelte Grundsteuer A für die Zukunft entbehrlich. Im Rahmen der Grundsteuerreform sollte daher von der Aufnahme der Grundsteuer A in das neu zu schaffende Grundsteuergesetz abgesehen werden. Wenn einzelne Länder auf Grund besonderer Verhältnisse einen Bedarf für die Besteuerung der landwirtschaftlichen Flächen sehen, sollte diesen Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, eine entsprechende landesgesetzliche Regelung zu treffen. Soweit auf dieser Grundlage zukünftig in einzelnen Ländern noch Grundsteuer A erhoben würde, wäre für diese Einnahmen von einer Berücksichtigung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs abzusehen.

Einer Sonderregelung für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen bedarf es zukünftig nicht mehr. Sie sollten den bebauten Grundstücken zugeordnet werden und wie diese der Grundsteuer B unterliegen.

Für die Grundsteuer B wird eine moderne Bemessungsgrundlage geschaffen. Diese basiert auf zwei Komponenten, und zwar einem Ansatz für den Grund und Boden und (soweit vorhanden) einem solchen für das Gebäude. Die Berücksichtigung des Grund und Bodens erfolgt auf der Grundlage der Bodenrichtwerte. Die Gebäude werden nach Gruppen differenziert und mit einer typisierenden Abstufung berücksichtigt.

### III. Die Grundsteuer

#### 1) Allgemeines

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Formen der direkten Besteuerung. Sie war bereits in der Antike bekannt. Während die älteren Steuersysteme sich auf mehr oder weniger grobe Bodenwertschätzungen stützen mussten, konnten die später entwickelten Ertragsteuersysteme an die Ausbildung des Katasterwesens im 18. Jahrhundert anknüpfen. Hatte die Miquelsche Steuerreform von 1891/93 die Grundsteuer in Preußen grundsätzlich noch den Gemeinden überlassen, so änderte sich das nach dem Ersten Weltkrieg. Angesichts der Finanznot des Deutschen Reiches wurde versucht, den Ländern unter Vereinheitlichung des Grundsteuerrechts die Ausschöpfung dieser Steuer zur Pflicht zu machen. Durch das reichseinheitliche Grundsteuergesetz vom 01.12.1936 wurden die bis dahin bestehenden landesrechtlichen Regelungen abgelöst und die Ertragskompetenz allgemein den Gemeinden übertragen. Nach 1945 wurden in den Bundesländern neue Grundsteuervorschriften erlassen, die 1951 durch ein einheitliches Grundsteuergesetz ersetzt wurden. Das Grundsteuergesetz 1974 vom 07.08.1973 (BGBl. I, 965), das - mit Änderungen - derzeit gilt, wurde im Hinblick auf Artikel 1 Abs. 1 des Bewertungsänderungsgesetzes 1971 vom 27.07.1971 (BGBl. I, 1157) notwendig. Danach waren die Einheitswerte der auf den 01.01.1964 durchgeführten Hauptfeststellung erstmals vom 01.01.1974 an anzuwenden. Die Einheitsbewertung machte es insbesondere notwendig, die Steuermesszahlen in ihrer absoluten Höhe und in ihrer Abstufung zueinander zu ändern.

Die Grundsteuer ist nach geltendem Recht eine sog. „verbundene Grundsteuer“. Das bedeutet, dass mit ihr sowohl der Grund und Boden als auch die Investitionen auf dem Boden (Gebäude) erfasst und der Besteuerung zugrunde gelegt werden. Sie ist ein wichtiger Bestandteil der gemeindlichen Selbstverwaltung. Als verhältnismäßig krisensichere Einnahmequelle unterscheidet sie sich insoweit von der Gewerbesteuer. Finanzwissenschaftlich wird die Berechtigung der Grundsteuer mit dem sog. Äquivalenzprinzip, d.h. mit den besonderen Aufwendungen der Gemeinde für den Grundbesitz begründet. Zwar besteht kein unmittelbar eindeutiges Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, die grundbesitzbezogenen Leistungen der Gemeinde und das Steueraufkommen aus dem Grundbesitz haben aber einen engen wirtschaftlichen finanziellen Bezug. Die Grundsteuer erfasst einen großen Kreis der Gemeinde-

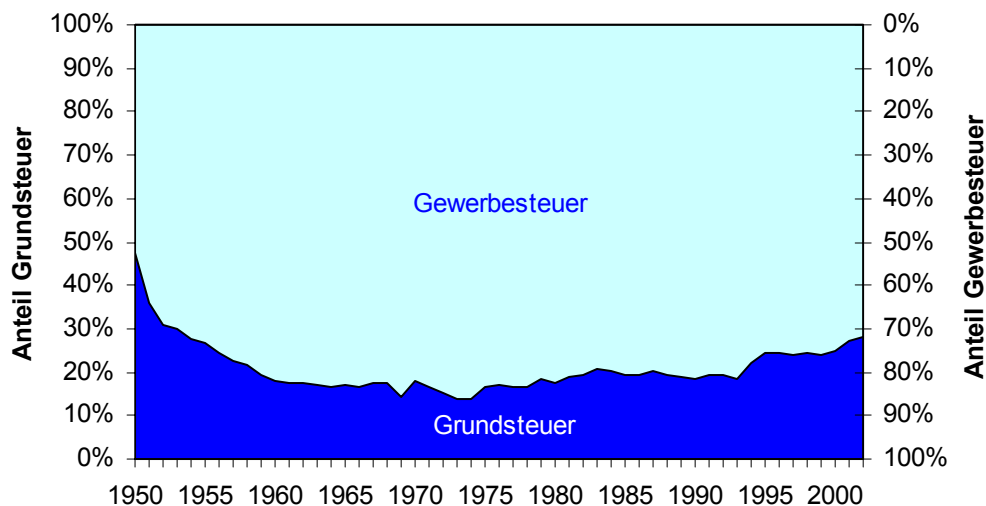
einwohner entweder unmittelbar als Grundstückseigentümer oder mittelbar, in dem sie als Kostenfaktor in die Mieten eingeht.

## 2) Bedeutung der Grundsteuer als kommunale Realsteuer

### a) Grundsteuer und Gewerbesteuer

Die Grundsteuer zählt neben der Gewerbesteuer zu den Realsteuern, deren Aufkommen den Gemeinden zusteht (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Obwohl es sich bei den Realsteuern um bundesgesetzlich geregelte Steuern handelt, haben die Gemeinden durch die Bestimmung des Hebesatzes wesentlichen Einfluss auf die Höhe des Steueraufkommens in ihrem Gemeindegebiet (Art. 106 Abs. 6 Satz 2). Die Entwicklung der beiden Realsteuern verlief allerdings unterschiedlich.

**Schaubild 1: Anteile der Grundsteuer und Gewerbesteuer am Realsteueraufkommen**



Überwog vor dem Zweiten Weltkrieg die Grundsteuer noch die Gewerbesteuer, war 1950 etwa ein Gleichstand erreicht. Bereits in den 50er Jahren ging der Anteil der Grundsteuer jedoch deutlich zurück. Seit 1973, als die Grundsteuer nur noch knapp 14 % des gesamten Realsteuersteueraufkommens ausmachte, nimmt ihre Bedeutung jedoch wieder kontinuierlich zu. Im Jahre 2002 machte sie mehr als ein Viertel (28,2 %) aus.

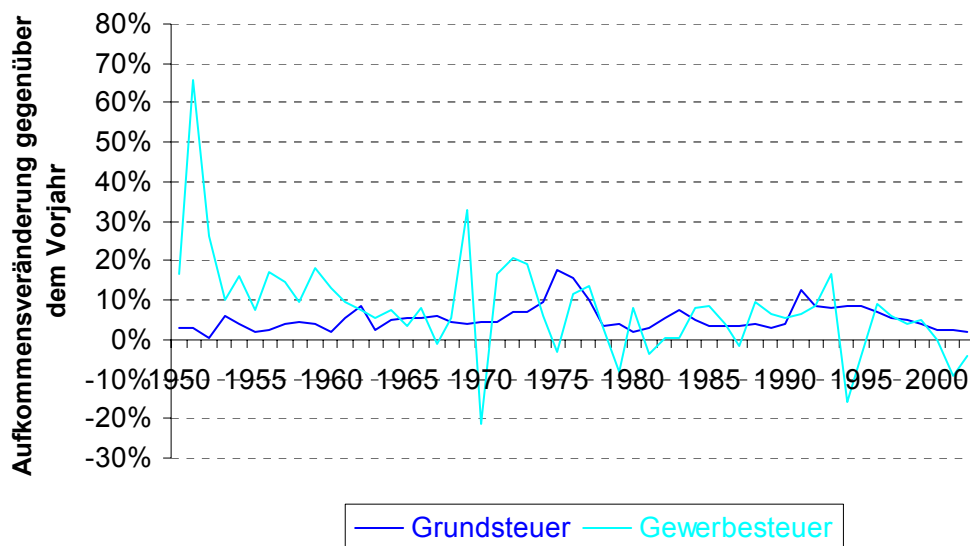
Der Rückgang der Bedeutung der Grundsteuer gegenüber der Gewerbesteuer hat unterschiedliche Ursachen. Zum einen gab es nach dem Zweiten Weltkrieg eine allgemeine Befreiung von Neubauten für einen Zeitraum von 10 Jahren, um der damals herrschenden Wohnungsnot entgegen zu wirken. Eine der Ursachen war aber auch gewesen, dass die Bemessungsgrund-

lage für die Gewerbesteuer durch die Gewinnentwicklung bei den Unternehmen zumindest in der Zeit des „Wirtschaftswunders“ deutlich gewachsen war, während die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer nur ein einziges Mal, nämlich im Jahre 1974 auf der Grundlage der Einheitswerte nach dem Stande vom 1. Januar 1964 angepasst wurde. Einen deutlichen Sprung in der Aufkommensentwicklung hat auch das nicht bewirkt. Zuwächse bei der Grundsteuer konnten also nur durch die Bautätigkeit und die Erhöhung der Hebesätze erreicht werden. Dass die Grundsteuer gegenüber der Gewerbesteuer inzwischen wieder aufgeholt hat, ist in erster Linie der Ausdünnung der Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer (Wegfall der Lohnsummensteuer, Gewerbekapitalsteuer, Freibeträge) und den geringeren Ertragssteigerungen bei den Unternehmen zuzuschreiben.

### b) Grundsteuer hat stabile Aufkommensgrundlage

Dabei hat die Grundsteuer gegenüber der Gewerbesteuer einen entscheidenden Vorteil: Gerade wegen ihrer stabilen Bemessungsgrundlage weist sie ein relativ stetiges Aufkommen auf, ist also nicht von Konjunkturschwankungen und Branchentiefs abhängig, die einzelnen Gemeinden erhebliche Probleme bereiten.

**Schaubild 2: Schwankungen der Grundsteuer und Gewerbesteuer**

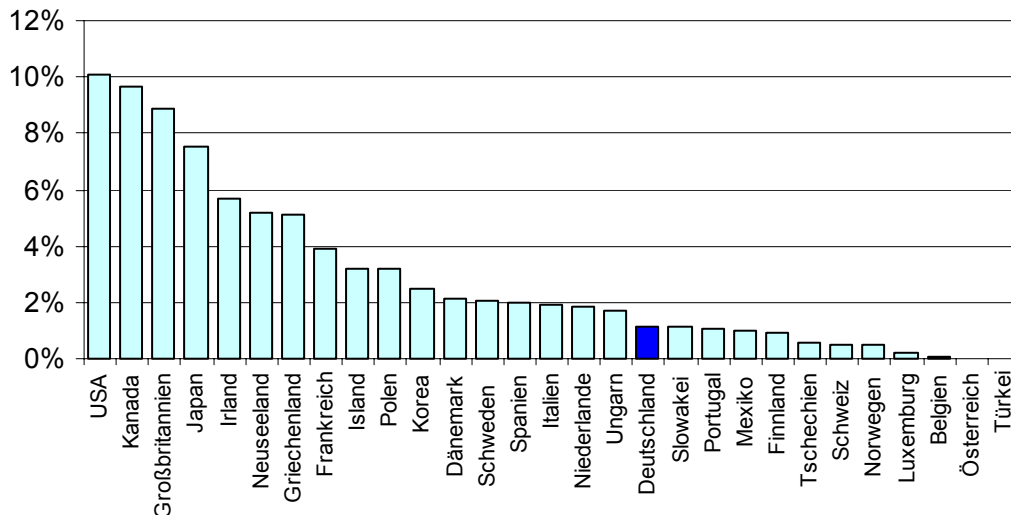


### c) Hebesatzrecht der Gemeinden begünstigt relativ niedrige Grundsteuer

Auch international gesehen nimmt die Grundsteuer in Deutschland eher einen bescheidenen Teil des Gesamtsteueraufkommens ein. Dennoch besteht bei den Gemeinden eine erhebliche Zurückhaltung, das Steueraufkommen durch höhere Hebesätze zu steigern. Die in § 26 GrStG

erteilte Ermächtigung, durch Landesrecht Höchstsätze für die Hebesätze zu bestimmen, wird von keinem Land mehr wahrgenommen. Dennoch führte das nicht dazu, dass die Gemeinden das Hebesatzrecht extensiv nutzen.

**Schaubild 3: Anteil der Grundsteuer am Gesamtaufkommen (einschließlich Sozialversicherung) in den OECD-Staaten im Jahr 2000.**



Quelle: OECD Revenue Statistics 2002

Der wesentliche Grund hierfür dürfte sein, dass die Wirkungen einer Grundsteuererhöhung von allen in einer Gemeinde wohnenden Bürgern unmittelbar wahrgenommen werden. Der Grundstückseigentümer wird endgültig nur dann belastet, wenn er das Grundstück selbst nutzt. Denn bei Mietwohnungen kann die Grundsteuer als Nebenkosten (Betriebskosten) ohne Änderung des Mietvertrags auf den Mieter abgewälzt werden (vgl. Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten). Auch ein Wegfall dieser Überwälzungsmöglichkeit würde diese Wirkung nicht beseitigen, da die Grundsteuer sonst über die Hauptmiete aufgefangen werden müsste. In erster Linie wären hierzu die Wohnungseigentümer gezwungen, die ihre Mieten ohnehin knapp kalkuliert haben und kaum Rücklagen gebildet haben, also vor allem im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen.

#### **d) Wechselwirkung von Hebesatz und Bemessungsgrundlage**

Eine Erhöhung der Steuer kann dadurch bewirkt werden, dass entweder der Steuertarif erhöht oder die Bemessungsgrundlage verbreitert wird. Eine breitere Bemessungsgrundlage bedeutet jedoch nicht automatisch eine Steuererhöhung, wenn diese durch den Steuertarif nicht ausge-

schöpft wird. Ein einheitlicher Hebesatz bedeutet keineswegs ein vergleichbares Grundsteueraufkommen in allen Gemeinden. Die Bemessungsgrundlage fällt nämlich von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich aus wegen

- der unterschiedlichen Werte, die bei der Einheitsbewertung 1964 (in den neuen Ländern 1935) in den einzelnen Gemeinden anzutreffen waren,
- der unterschiedlichen Bebauungsstruktur. Gartenstadtcharakter und überdurchschnittliche Anzahl von Ein- und Zweifamilienhäuser führen regelmäßig zu einer höheren Bemessungsgrundlage.
- des Vorhandenseins großer und wertvoller Gewerbegrundstücke.

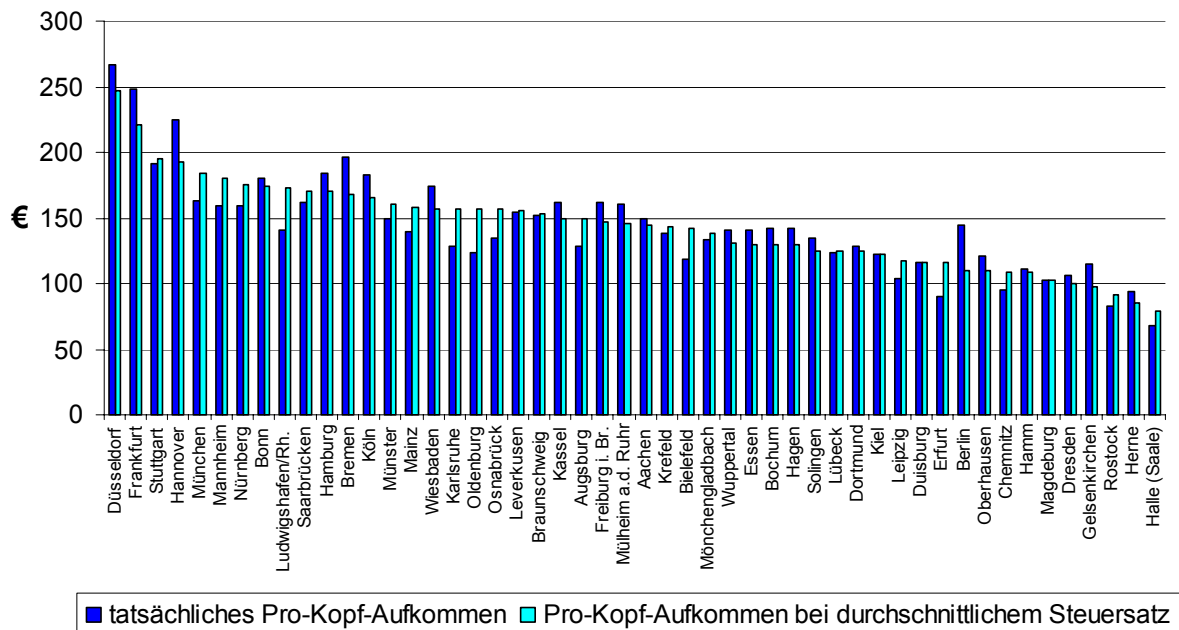
Die Höhe des Hebesatzes sagt deshalb noch nichts über die Höhe des Grundsteueraufkommens in Bezug auf die Einwohnerzahl der Gemeinden aus, wie folgender Vergleich der 12 deutschen Städte über 500.000 Einwohner zeigt. So hat Berlin trotz des höchsten Hebesatzes ein geringeres Pro-Kopf-Aufkommen als München mit dem um ein Drittel niedrigeren geringsten Hebesatz.

**Schaubild 4: Rangfolge der Städte über 500.000 Einwohner beim Hebesatz und Aufkommen der Grundsteuer**

Stadt	Grundsteuer B		Rangstelle	
	Hebesatz %	Aufkommen je Einwohner €	Hebesatz	Aufkommen je Einwohner
Berlin	600	144,67	1	9
Hamburg	490	183,52	6	6
München	400	162,65	12	8
Köln	500	182,24	5	7
Frankfurt	510	248,33	4	1
Essen	490	140,42	6	10
Dortmund	470	128,64	9	11
Stuttgart	445	191,45	11	5
Düsseldorf	490	219,62	6	3
Bremen	530	196,71	2	4
Duisburg	450	115,61	10	12
Hannover	530	225,09	2	2
Durchschnitt	492	Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2001		

Weitet man die Untersuchung auf die 50 größten Städte in Deutschland aus, wird deutlich, dass ein relativ hohes Messbetragsvolumen nicht gleichbedeutend mit einem entsprechend hohen Grundsteueraufkommen ist.

**Schaubild 5: Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens der 50 größten Städte bei Anwendung des tatsächlichen Hebesatzes der jeweiligen Stadt und des durchschnittlichen Hebesatzes aller Städte (445 %)**



Städte mit einem relativ hohen Messbetragsvolumen pro Kopf der Bevölkerung sind eher – wenn auch nicht durchweg - geneigt, eine übermäßige Belastung der Bürger durch eher niedrige Hebesätze bei der Grundsteuer zu korrigieren. Umgekehrt scheint allerdings in Städten mit einem eher niedrigen Messbetragsvolumen die Höhe des Hebesatzes in der kommunalpolitischen Diskussion eine Rolle zu spielen, obwohl dieser keineswegs die tatsächlich Belastung der Bürger wiedergibt. Es besteht hier eine deutliche Zurückhaltung, die Hebesätze deutlich über das allgemeine Hebesatzniveau anzuheben.

### 3) Das geltende System

#### a) Steuergegenstand

Der Grundsteuer unterliegt der Grundbesitz (§ 2 GrStG). Dazu gehören außer dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen und den zum Betriebsvermögen gehörenden Betriebsgrundstücken die zum Grundvermögen rechnenden Grundstücke (§ 70 BewG). Man unterscheidet zwischen der Grundsteuer A (für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) und der Grundsteuer B (für Grundstücke).

### **b) Grundsteuer A und Grundsteuer B**

Unter dem Begriff Grundsteuer werden in Deutschland zwei unterschiedliche Steuerarten zusammengefasst, die außer dem Namen und dem Umstand, dass Gegenstand ein geodätisch abgegrenzter Teil der Erdoberfläche ist, wenig gemeinsam haben: Die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe und die Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke. Weniger die unterschiedliche Art der Nutzung als vielmehr der unterschiedliche steuersystematische Ansatz grenzen die beiden Steuerarten von einander ab. Der Gesetzgeber trägt dem Rechnung, indem er für die Grundsteuern A und B unterschiedliche Hebesätze zulässt (§ 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG).

### **c) Grundsteuer A**

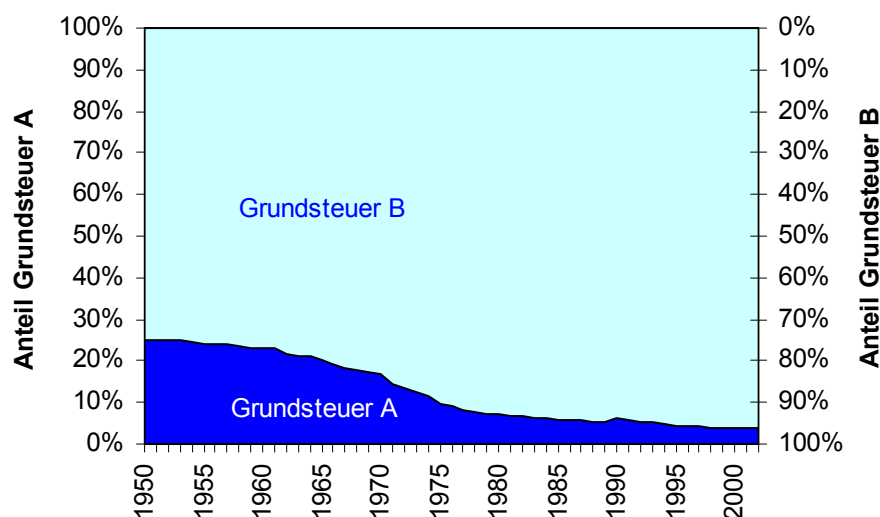
Wenn davon die Rede ist, die Grundsteuer sei eine der ältesten Steuerarten überhaupt und bis in die bronzezeitlichen Hochkulturen nachweisbar, betrifft dies nur die Grundsteuer A. Tatsächlich sind Vorläufer dieser Steuerart bereits in eine Zeit zurück zu verfolgen, als die Geldwirtschaft noch nicht entwickelt war und die Abgaben daher in Naturalform geleistet werden mussten. Die einfachere Form der Erhebung von Naturalabgaben durch Abschöpfung eines bestimmten Anteils der agrarischen Erträge ("Zehnter") setzte - da eine Überwachung der Ernte durch staatliche Beamte viel zu aufwändig gewesen wäre - die Ehrlichkeit der Abgabepflichtigen voraus. Damit war aber, wie schon das alte Testament zu berichten weiß, nicht zu rechnen. Daher wurden die Abgaben statt nach der Höhe der tatsächlich erzielten Erträge nach den erzielbaren Erträgen bestimmt, was in erster Linie von der Größe der bewirtschafteten Flächen, aber auch von der Bonität der Böden und - großräumig - von den klimatischen Bedingungen abhängig ist. Dies hat bereits früh zu beachtlichen kulturellen Leistungen beispielsweise auf dem Gebiet des Vermessungswesens samt seiner geometrischen Grundlagen geführt.

Der im römischen Kaiserreich für das gesamte Reichsgebiet eingeführte Census, der Grundlage für landwirtschaftliche Grundabgaben war, stand der 1935 für das Deutsche Reich eingeführten Bodenschätzung methodisch kaum nach. Wie dieses berücksichtigte es neben der bewirtschafteten Fläche auch dessen Bonität und die Klimaverhältnisse; erst Anfang des 19. Jahrhunderts wurde dieser Standard in Deutschland wieder erreicht. Aber auch schon die späteren Probleme waren in der Antike bereits vorhanden: Es wurde allgemein beklagt, dass Neubewertungen nicht bedarfsgerecht, sondern mit 20 oder 30-jähriger Verspätung durchgeführt wurden.

Die auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke erhobene Grundsteuer stellt ihrer Natur nach eine Sollertragssteuer dar. Bis Anfang des 20. Jahrhunderts wurde die landesrechtlich geregelte Steuer auch als Ertragssteuer angesehen, was den Reichsgesetzgeber veranlasste, durch das Landessteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. 1920 S. 402) den Landesgesetzgebern zu untersagen, bei der Regelung der Grundsteuer die persönliche Leistungsfähigkeit einzubeziehen, da dies in Konflikt mit der reichsrechtlich geregelten Einkommensteuer gestanden hätte.

Allerdings ist der Gegenstand der geltenden Grundsteuer A komplexer als nur der land- und forstwirtschaftlich genutzte Boden. Nicht land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, sondern Betriebe sind nach dem Wortlaut des Grundsteuergesetzes Besteuerungsgegenstand. Hierzu zählen nicht nur die Wirtschaftsgebäude und Wohngebäude, sondern auch lebendes und totes Inventar, also Vieh, landwirtschaftliche Maschinen und Geräte, Erntevorräte und die stehende Ernte, letzteres ist vor allem in der Forstwirtschaft von Bedeutung. Im Bereich der Landwirtschaft (Ackerbau und Grünlandwirtschaft ohne Sonderkulturen) wird der Wert allerdings im Wesentlichen aus den durch die Bodenschätzung ermittelten Ertragsmesszahlen (EMZ) bestimmt.

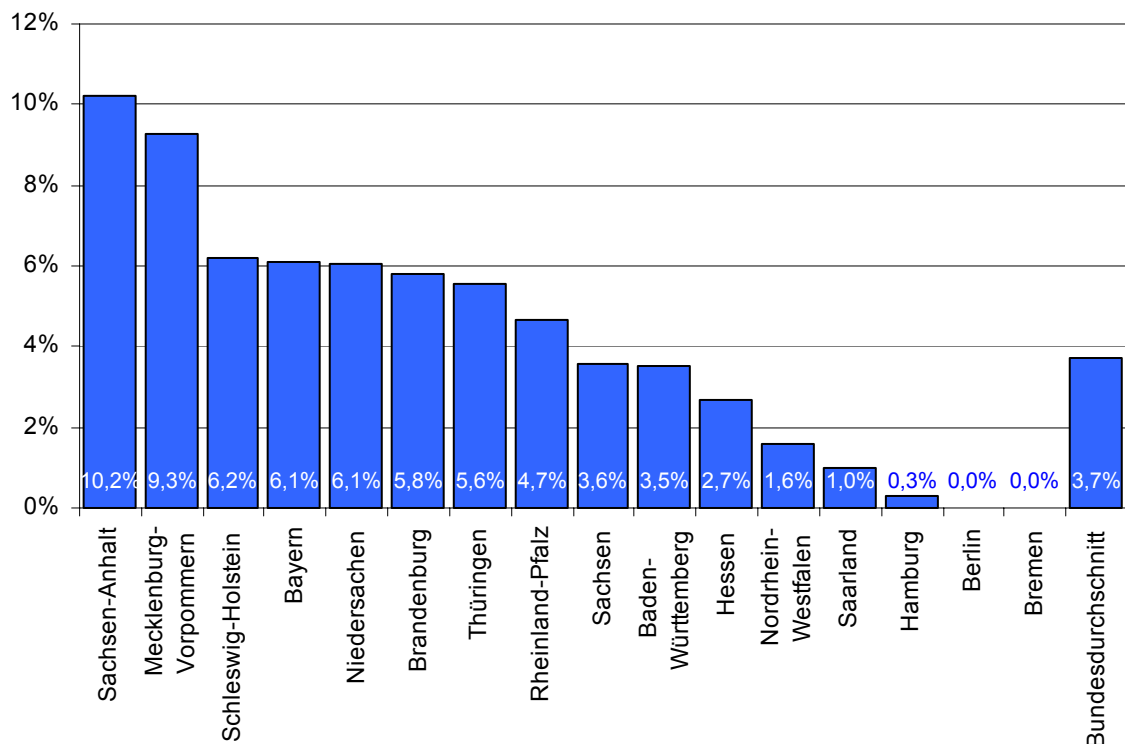
**Schaubild 6: Anteile der Grundsteuern A und B am gesamten Grundsteueraufkommen**



Während die Grundsteuer B im Laufe der letzten 50 Jahre durch die Bautätigkeit ein deutliches Wachstum zu verzeichnen hatte, wenn sie auch zunächst nicht mit der Gewerbesteuer mithalten konnte, waren die Bedingungen für die Grundsteuer A weitaus ungünstiger. Der

Umfang der land- und forstwirtschaftlichen Flächen hat durch den Verbrauch für Bauland und Verkehrsinfrastruktur eher abgenommen, während die Bemessungsgrundlage - außer 1974 - konstant blieb. Die Folge: Die Bedeutung der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen nahm immer mehr ab. Betrug sie 1950 noch ein Viertel, kam 2001 nur noch jeder siebenundzwanzigster Euro aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben.

**Schaubild 7: Anteil der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen im Jahr 2001 nach Ländern**



In einzelnen Ländern hat die Land- und Forstwirtschaft und damit auch die Grundsteuer A noch eine deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegende Bedeutung.

#### **d) Grundsteuer B**

Die Grundsteuer B hat ihre historischen Wurzeln in unterschiedlich ausgestalteten Gebäudesteuern der Städte. Unter dem Namen Grundsteuer hat sie jedoch eine recht junge Geschichte: Der Begriff Grundsteuer wurde in Deutschland weitgehend nur für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke gebraucht, noch um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert war eine Gebäudesteuer nur im Königreich Sachsen, in Hessen sowie in den Hansestädten Hamburg und Bremen in die Grundsteuer integriert, auch hier in der Regel als Sollertragssteuer. Daneben gab es auch in einigen anderen deutschen Ländern eine eigenständige Gebäudesteuer. Eine

Einbeziehung der bebauten und bebaubaren Grundstücke für das gesamte deutsche Reichsgebiet in die Grundsteuer wurde erst durch das Grundsteuergesetz 1936 erreicht.

Seither ist die Grundsteuer B nicht als Sollertrags-, sondern als Wertsteuer konzipiert. In Deutschland mit einer relativ hohen Bevölkerungsdichte und einem im Vergleich zu anderen Staaten eher restriktiven Bauordnungsrecht sind Baugrundstücke ein knappes Gut. Der Grundstückswert wird aus diesem Grunde nicht allein von der gegenwärtigen Rendite bestimmt, die aus dem Grundstück zu erzielen ist. In Regionen mit erfahrungsgemäß höherem Zuzugsdruck werden höhere Preise bezahlt. Die Investoren geben sich zunächst mit einer niedrigeren Rendite auf den bezahlten Grundstückspreis zufrieden. Dieser "Liegenschaftszins", der für die Schätzung des Verkehrswerts eine wichtige Rolle spielt, ist regional sehr unterschiedlich. Da auf dem Geld- und Kapitalmarkt sich aber das Zinsniveau bundesweit weitgehend angleicht, können diese Unterschiede nicht auf eine unterschiedliche Anlagementalität in verschiedenen Regionen, sondern nur auf unterschiedliche langfristige Erwartungen zurückgeführt werden.

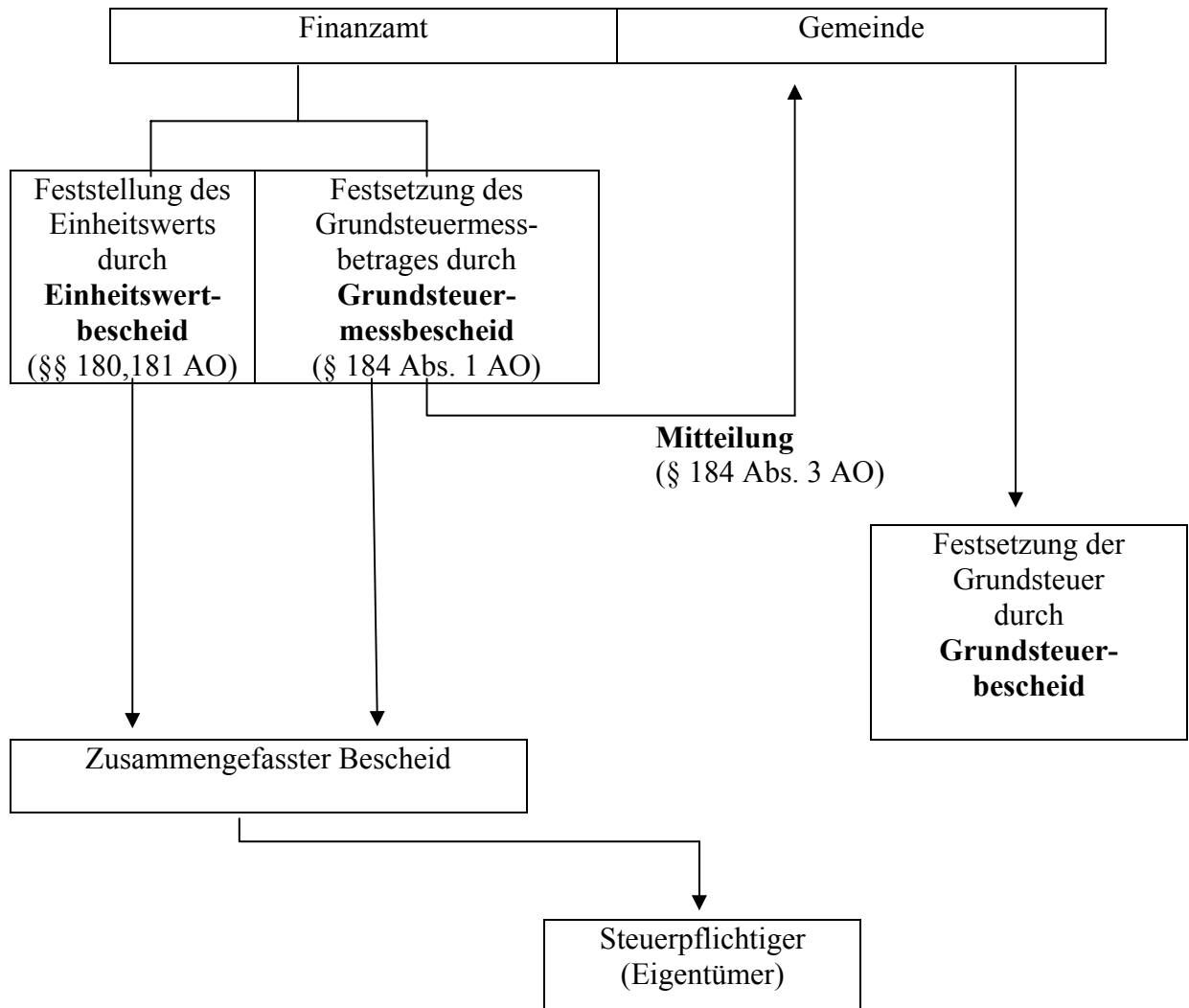
Die Preisentwicklung bei Baugrundstücken übertraf jedoch bisher fast überall die allgemeinen Preissteigerungen. Bereits das Reichsbewertungsgesetz 1934 sah deshalb eine Neubewertung des Grundbesitzes im Abstand von sechs Jahren vor. Wegen des Krieges und weil in der Nachkriegszeit wichtigere Aufgaben zu erledigen waren, kam es allerdings erst 1964 zu einer Neubewertung (in der damaligen Bundesrepublik Deutschland).

#### **e) Steuermessbetrag**

Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer bildet der Steuermessbetrag, der vom Finanzamt durch Anwendung gesetzlich festgelegter Steuermesszahlen (§§ 14, 15 GrStG) auf den Einheitswert errechnet wird. Auf die vom Finanzamt festgestellten Grundsteuermessbeträge wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an.

### Schaubild 8: Ablauf der derzeitigen Steuerfestsetzung

Die verfahrensmäßige Trennung zeigt die folgende Übersicht:



#### IV. Aufwand

Folgende Zahlen belegen das immense Arbeitsvolumen und das dazugehörige Aufkommen:

**Schaubild 9: Anzahl der Grundstücke (= wirtschaftliche Einheiten) (Stand 31.12.2002)**

	Grundvermögen	land- und forstwirtschaftliches Vermögen	Insgesamt
Baden-Württemberg			
Bayern	4.474.998	861.635	5.336.633
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	1.618.426	618.039	2.236.468
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen			
<b>Deutschland</b>			

**Schaubild 10: Aufkommen Grundsteuer A und B im Jahr 2000**

Land	Grundsteuer A Mill. €	Grundsteuer B Mill. €	gesamt Mill. €
Baden-Württemberg	42	1.153	1.195
Bayern	78	1.198	1.276
Berlin	0	504	504
Brandenburg	12	194	206
Bremen	0	131	131
Hamburg	1	321	322
Hessen	17	620	637
Mecklenburg-Vorpommern	13	127	140
Niedersachsen	58	900	958
Nordrhein-Westfalen	35	2.158	2.193
Rheinland-Pfalz	18	369	387
Saarland	1	100	101
Sachsen	13	352	365
Sachsen-Anhalt	21	185	206
Schleswig-Holstein	18	272	290
Thüringen	9	156	165
<b>Deutschland</b>	<b>336</b>	<b>8.740</b>	<b>9.076</b>

Quelle: Jahrbuch 2002 des Statistischen Bundesamts

## 1) Aufwand Land- und Forstwirtschaft

Nach einer Erhebung in Rheinland-Pfalz wurde der anteilige Arbeitsaufwand zur Erledigung der Fälle des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens auf der Grundlage von Feststellungen der Jahre 1998-2000 wie folgt ermittelt:

Der O-Plan 2000 der Finanzverwaltung weist für den Bereich der Bewertung insgesamt 278,70 Arbeitskräfte (AK) aus, davon betrug der Personalanteil zur Bearbeitung des LuF-Vermögens 63,93 AK.

Eine in Rheinland-Pfalz für das Jahr 2000 durchgeführte Produktkostenrechnung ergab Produktkosten von insgesamt 20.444.000 €. Diese Kosten der Einheitswertung werden, nachdem die Einheitswerte für die Erbschaftsteuer und Vermögensteuer nicht mehr herangezogen werden können, im wesentlichen nur noch durch die Grundsteuer verursacht. Auf das Grundvermögen (Grundsteuer B) entfielen davon 16.212.000 € (79,3 %), auf das land- und forstwirtschaftliche Vermögen (Grundsteuer A) 4.232.000 € (20,7 %).

Vom Gesamtaufkommen an Grundsteuer des Jahres 2000 in Höhe von 380.139.370 € entfielen auf das Grundvermögen (Grundsteuer B) 362.092.300 € (95,3 %), auf das land- und forstwirtschaftliche Vermögen (Grundsteuer A) hingegen nur 18.047.069 € (4,7 %).

**Schaubild 11: Aufwand in Rheinland-Pfalz (Jahr 2000 in Euro)**

Produktkosten 20.444.000 € 100 %	Grundvermögen 16.212.000 € 79,3 %	LuF-Vermögen 4.232.000 € 20,7 %
Grundsteueraufkommen 380.139.000 € 100 %	GrStB 362.092.000 € 95,3 %	GrStA 18.047.000 € 4,7 %
Personalanteil 278,70 Arbeitskräfte (AK) 100 %	214,77 AK 77,06 %	63,93 AK 22,94 %

**Schaubild 12: Aufwand in Bayern (Jahr 2000 in Euro)**

Grundsteueraufkommen 1.244 Mill. € 100 %	Grundsteuer B 1.166 Mill € 93,8 %	Grundsteuer A 78 Mill. € 6,2 %
Personallvollkosten*) 26.594.376 € 100 % <b>2,1 % des Aufkommens</b>	Grundvermögen 21.594.314 € 81,2 % <b>1,8 % des Aufkommens</b>	LuF-Vermögen 5.000.061 € 18,8 % <b>6,4 % des Aufkommens</b>
Personalanteil*) 489 AK 100 % 2.543.677 € je AK	397 AK 81,2 % 2.937.372 € je AK	92 AK 18,8 % 844.654 € je AK

\*) ohne ALS und vermessungstechnische Beamte

Diese Zahlen belegen, dass im Bereich der Grundsteuer A ein extremes Missverhältnis zwischen Aufwand und Aufkommen besteht. In Rheinland-Pfalz stehen einem Aufkommensanteil von 4,7 % Produktkosten von 20,7 % und ein Personalanteil von 22,94 % gegenüber.

## 2) Abrundung

Gemäß § 30 BewG werden die Einheitswerte auf volle 100 DM abgerundet (und danach in Euro umgerechnet). Eine Erhöhung des Abrundungsbetrages auf 2.000 DM würde in Rheinland-Pfalz im Bereich LuF (auf der Grundlage des Eigentümerprinzips) zu einer Minderung der zu bearbeitenden wirtschaftlichen Einheiten um rd. 84 % führen bei einer Grundsteuererminderung um rund 8 %. Die Zahl der bisher zu bearbeitenden Fälle würde sich somit zwar erheblich reduzieren. Immerhin würde aber noch ein Bestand von 101.717 verbleiben, bei dem das Kosten-Nutzenverhältnis nicht entscheidend verbessert werden könnte.

**Schaubild 13: Auswirkungen möglicher Änderungen des Abrundungsbetrags des § 30 BewG auf die Fallzahlen und das Grundsteuer-Aufkommen in Rheinland-Pfalz:**

Land- und forstwirtschaftliches Vermögen	wirtschaftl. Einheiten (Stand : 02.06.03)	Wegfall an wirtschaftl. Einheiten in %	GrStMB in €	durchschnittlicher Hebesatz zum 01.01.1999 (LuF)	GrSt (LuF)	GrSt-Differenz	GrSt-Minderung in %
aktuell	616.793		6.465.654,43 €	277%	17.909.862,77 €		
bei Abrundg. auf 500 DM u. anschl. Umrechnung in €	240.505	-61	6.319.335,39 €	277%	17.504.559,03 €	-405.303,74 €	-2
bei Abrundg. auf 1.000 DM u. anschl. Umrechnung in €	156.864	-75	6.150.496,22 €	277%	17.036.874,53 €	-872.988,24 €	-5
bei Abrundg. auf 2.000 DM u. anschl. Umrechnung in €	101.717	-84	5.921.157,40 €	277%	16.401.606,00 €	-1.508.256,77 €	-8
bei Abrundg. auf 5.000 DM u. anschl. Umrechnung in €	62.112	-90	5.551.860,42 €	277%	15.378.653,36 €	-2.531.209,41 €	-14
bei Abrundg. auf 10.000 DM u. anschl. Umrechnung in €	43.330	-93	5.146.464,45 €	277%	14.255.706,53 €	-3.654.156,24 €	-20

## V. Reformbedarf

Schwachpunkt im geltenden Grundsteuerrecht und Ursache für den akuten Handlungsbedarf des Gesetzgebers sind die völlig veralteten Werte, die als Grundlage für die Steuerfestsetzung dienen und die unterschiedlichen Bestimmungen in den alten und neuen Bundesländern.

In den alten Bundesländern wird die Steuer auf der Grundlage der Einheitswerte zum 01.01.1964 festgesetzt. Die Einheitswerte des Grundbesitzes gehen unter Anwendung eines Tausendsatzes (Steuermesszahl) in den Steuermessbetrag ein. Die Steuer wird durch Anwendung des Hebesatzes der Gemeinde auf den Steuermessbetrag erhoben. Nach Informationen des Statistischen Bundesamtes lag der durchschnittliche Hebesatz bei der Grundsteuer A im Jahr 2000 bundesweit bei 278 % und bei der Grundsteuer B bei 367 %. Einheitswertbescheid und Grundsteuermessbescheid werden von den Finanzämtern erteilt; für den Erlass des Grundsteuerbescheides sind - mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg - die Gemeinden zuständig.

In den neuen Ländern wird die Grundsteuer auf der Grundlage der Einheitswerte zum 01.01.1935 festgesetzt. Für die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge werden auf die Einheitswerte noch die Messzahlen der Grundsteuerdurchführungsverordnung von 1937 angewendet. Für Einfamilienhäuser und Mietwohngrundstücke, die bislang nicht bewertet oder erstmals 1991 grundsteuerpflichtig wurden, wird die Grundsteuer nach der Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche festgesetzt. In die Grundsteuer für Grundstücke einbezogen sind auch die Wohngebäude von den Inhabern land- und forstwirtschaftlicher Betriebe. Für die Wirtschaftsteile werden keine Einheitswerte festgestellt. Die Grundsteuer wird für diese Besteuerungsgegenstände auf der Grundlage von Ersatzwirtschaftswerten festgesetzt.

Für die neuen Länder liegt der Reformbedarf schon deshalb auf der Hand, weil die dortigen Regelungen von Anfang an in der Vorstellung geschaffen worden sind zu einem späteren Zeitpunkt eine grundlegende und dauerhafte bundeseinheitliche Lösung zu erreichen. Das Nebeneinander der Grundsteuer nach den Einheitswerten und der Grundsteuer nach der Ersatzbemessungsgrundlage führt in den neuen Ländern zu einer starken Ungleichbehandlung der Grundstücke.

In den alten Ländern kann die Einheitsbewertung als Bemessungsgrundlage allein für die Grundsteuer nicht mehr länger beibehalten werden. Hinter dem Verfahren der Einheitsbewertung stand die Grundidee, für eine Vielzahl von Steuern und Abgaben einheitlich ermittelte Werte zur Verfügung zu stellen. Der Gesetzgeber wollte mit der Einheitsbewertung im Sinne einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung Belastungsunterschiede vermeiden, indem Bewertungsunterschiede und abweichende Entscheidungen verhindert werden sollten. Zudem sollten durch ein einfaches und verwaltungsökonomisches Verfahren die Kosten der Besteuerung möglichst gering gehalten werden.

Diese Ziele wurden nicht erreicht.

Entgegen der ursprünglichen Konzeption des Bewertungsgesetzes (§ 21 BewG) unterblieben die erforderlichen Neubewertungen. Die Einheitswerte erstarrten infolgedessen auf der Basis der Wertverhältnisse 1. Januar 1964 bzw. in den neuen Ländern sogar auf der Basis der Wertverhältnisse 1. Januar 1935. Demzufolge entschied das Bundesverfassungsgericht mit seinen beiden Beschlüssen vom 22. Juni 1995 (BStBl II S.655, 671), dass die Einheitswerte für den Grundbesitz für die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer nicht mehr anwendbar sind, weil das Wertniveau für Grundbesitz einem verfassungsrechtlichen Vergleich mit dem Wertniveau anderer Vermögenswerte nicht mehr standhielt. Für die Erbschaftsteuer erfolgte daraufhin in Form der Bedarfsbewertung eine Neuregelung, die zum 1. Januar 1996 zur Anwendung kam. Da für die Vermögensteuer keine neue Bemessungsgrundlage geschaffen wurde, wird ab 1997 keine Vermögensteuer mehr erhoben.

Das vom Gesetzgeber ursprünglich gar nicht gewollte Erstarren der Einheitswerte auf dem Wertniveau 1964 hatte aber auch Vorteile, die in der steuerlichen Fachdiskussion meist verschwiegen werden. In der breiten öffentlichen Meinung wurde die 1995 vom Bundesverfassungsgericht wegen mangelnder Aktualisierung verworfene Einheitsbewertung nicht als offenkundiges Unrecht gesehen. Seitens der Vermögensteuer- und Erbschaftsteuerzahler wurden die niedrigen Werte vielfach als eine Form der Förderung von Immobilienbesitz gedeutet. Unter dem Gesichtspunkt der Förderung des Immobilienvermögens hätte auch das Bundesverfassungsgericht möglicherweise sogar eine abweichende Bewertung des Grundbesitzes akzeptiert, wenn der Gesetzgeber die Neubewertung ausdrücklich aus diesem Grunde unterlassen hätte und dies begründet und transparent so ausgestaltet hätte. Bei der Grundsteuer fand eine breite Diskussion um eine gerechte Bemessungsgrundlage nicht statt,

obwohl hier - anders als bei der Vermögensteuer und Erbschaftsteuer - Immobilienbesitzer im Einzelfall nicht gegenüber anderen Vermögensanlagen begünstigt sind, sondern die fehlende Aktualisierung zu Verzerrungen zwischen unterschiedlichen Grundstücken führen kann. Da Einheitswerte in einem meist jenseits aller Bewertungsunschärfen stehenden Missverhältnis zu den Verkehrswerten stehen, stellt kaum jemand den Vergleich mit den tatsächlichen Wertverhältnissen an.

Mit einer allgemeinen Reformunfreudigkeit bei der öffentlichen Entscheidungsfindung allein lässt sich das Erstarren der Einheitswerte für das Grundvermögen nicht erklären. Beide Male wurden die Rahmenbedingungen ihrer Festsetzung durch äußere Entwicklungen schnell überholt: Die Einheitswerte von 1935 wurden durch die erheblichen Gebäudeverluste im Krieg in Frage gestellt. Die Rahmenbedingungen der Bewertung von 1964 waren durch das Ende der Wohnraumbewirtschaftung und den aufgrund der höheren Mobilität der Bürger verursachten „Drang ins Grüne“, der Umlandgemeinden zu Lasten der Großstädte anwachsen ließ, bald überholt. Die Einheitswerte waren durchweg stabiler als die Bedingungen auf dem Immobilienmarkt, unter denen sie zustande kamen.

Auch die angestrebte dritte Änderung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer innerhalb von 70 Jahren muss künftige Änderungen der Rahmenbedingungen in Betracht ziehen. Hier muss vor allem an die demographisch vorgegebene sinkende Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum gedacht werden, die heute vor allem im Osten Deutschlands bereits Probleme bereitet. Andererseits wird in wenigen Ballungsgebieten eine wirtschaftliche Konzentration erwartet, die infolge der Nachfrage nach Immobilien ein entsprechend hohes Wertniveau weiterhin gewährleistet.

Auch wenn die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts die Grundsteuer nicht unmittelbar betreffen, ist eine Aktualisierung der Bemessungsgrundlagen für diese Steuer aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Die nicht durchgeführten Anpassungen der Einheitswerte (Hauptfeststellungen) haben nicht nur zu erheblichen Wertverzerrungen zwischen den verschiedenen Vermögensarten geführt, sondern auch innerhalb des Grundbesitzes sind Wertverschiebungen eingetreten, die nicht mehr mit den Grundsätzen einer gleichmäßigen Besteuerung zu vereinbaren sind.

Bereits in der Finanzministerkonferenz am 21.12.1995 wurde daher beschlossen, dass das bisherige Verfahren für die Grundsteuer nur noch übergangsweise beibehalten werden kann.

Im Auftrag der Finanzministerkonferenz (Beschluss vom 22.01.1998) hat dann eine länderoffene Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ das Modell einer neuen Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer entwickelt und einen entsprechenden Gesetzesformulierungsvorschlag erarbeitet. Grundlage für dieses Modell (sog. Modell B) ist eine wertorientierte Bemessungsgrundlage, die sich aus dem Bodenrichtwert und einem pauschalierten Gebäudewert zusammensetzt.

Ein von Bayern vorgelegter Entwurf (Modell A) stellt auf eine wertfreie Steuerbemessungsgrundlage ab, die ausschließlich die physikalische Größe der Grundstücke und Gebäude als Basis hat.

Das Modell B ist geprägt von dem Bestreben, eine möglichst große Belastungsschlüssigkeit und damit Akzeptanz zu erreichen, das Modell A betont dagegen stärker den Vereinfachungsgedanken.

Das von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Modell B ist von der Finanzministerkonferenz am 04.05.2000 mit großer Mehrheit gebilligt worden. Gleichzeitig wurde der Bundesminister der Finanzen gebeten, auf der Grundlage der von der Arbeitsgruppe erstellten Gesetzesformulierungen einen Gesetzentwurf vorzubereiten und das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

Nachdem der Bundesminister jedoch mit Schreiben vom 22.06.2000 an den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz unter Hinweis auf die alleinige Verwaltungs- und Ertragshoheit der Länder bzw. Gemeinden es abgelehnt hat, das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, ist die Grundsteuerreform nicht vorangekommen. Trotz verschiedener Bemühungen ist festzustellen, dass sich bis heute kein Land zu einer Gesetzesinitiative entschlossen hat.

## **VI. Gemeinsamer Lösungsvorschlag von Bayern und Rheinland-Pfalz**

Die im Zuge der Nomenklatur geführten konstruktiven Gespräche haben zu einer Annäherung der im Ausgangspunkt unterschiedlichen Lösungsansätze in den Modellen A und B geführt, wobei es aus Sicht der beiden Länder gelungen ist, für das Reformvorhaben die Notwendigkeit der Vereinfachung mit dem Akzeptanzerfordernis in Einklang zu bringen.

### **1) Eckpunkte für eine Gesetzesinitiative**

Der Lösungsansatz, den die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz vorschlagen, basiert auf den Eckpunkten:

- Wegfall der Grundsteuer A (Flächenbesteuerung)
- Grundsteuer B für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen
- Neue Bemessungsgrundlage für die bisherige Grundsteuer B

#### **a) Wegfall der Grundsteuer A**

aa) Grundsteuer A ist anachronistisch

Nicht nur methodisch, sondern auch von ihrer Wirkungsweise aus gesehen ist die Grundsteuer A überholt. Um auskömmliche Erträge für den eigenen Lebensunterhalt und die Mittel zur Bezahlung der Steuer zu erwirtschaften, musste ein Landwirt in der Vergangenheit die Ertragsfähigkeit seines Bodens optimal nutzen. Es gibt historische Berichte, dass durch die Einführung eines solchen Steuersystems der Wohlstand der Landbevölkerung nicht gesunken, sondern gestiegen ist. Selbst bei der Einführung einer reichseinheitlichen Bodenschätzung im Jahre 1935 war eine ausreichende Ernährung der Bevölkerung noch ein wichtiges Ziel staatlicher Politik.

In den letzten vierzig Jahren hat sich die Situation jedoch gedreht: Nicht das fehlende Angebot, sondern die produzierten Überschüsse und die unzureichenden Preise sind die Hauptprobleme der Landwirtschaft in Europa geworden. Während einerseits den Landwirten Stilllegungsprämien gezahlt werden, um die Lebensmittelberge nicht noch mehr anwachsen zu lassen, leisten wir uns andererseits eine Steuer, die auf dem Prinzip einer intensiven Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens beruht. Dabei kann es nicht trösten, dass die Höhe der Stilllegungsprämien mit Hilfe der für Steuerzwecke ohnedies vorhandenen Ergebnisse der Bodenschätzung festgestellt wird.

Man muss dabei gar nicht auf die aus betrieblicher Sicht vorzunehmenden Korrekturen zurück greifen, um den Anachronismus des Bewertungsverfahrens deutlich zu machen: So sind beispielsweise Zu- oder Abschläge für die äußere Verkehrslage zu machen, womit besonders günstige oder ungünstige Bedingungen für den Abtransport landwirtschaftlicher Produkte ausgeglichen werden sollen. Maßgebend ist hierbei vorrangig die Entfernung des Hofes zum nächsten Verladebahnhof. Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, als zu diesem Zwecke noch Stichstrecken in ländliche Gebiete gebaut wurden, war dies sicher ein wichtiges Kriterium. Heute spielt der Bahntransport kaum mehr eine Rolle, doch der Widersinn des Festhaltens an geschichtlichen Kriterien ist noch gravierender: Da auf die Verhältnisse vom 1. Januar 1964 abzustellen ist, werden nicht nur seit langem aufgelassene Bahnhöfe als Referenzpunkt herangezogen, vielfach sind auch die Strecken aufgelassen und die Gleise abgebaut.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu klären, ob die Finanzverwaltung künftig weiterhin die Bodenschätzung für land- und forstwirtschaftliche Betriebe durchführen soll, deren steuerliche Bedeutung nach dem Wegfall der Grundsteuer A kaum mehr Bedeutung besitzt. Zwar werden die von der Finanzverwaltung ermittelten und im Bodenkataster festgehaltenen Daten auch von anderen öffentlichen Stellen, vorrangig aus dem Bereich der Landwirtschaftsverwaltung, der Raumordnungsbehörden und des Umweltschutzes genutzt. Ob diese aber für ihre Zwecke die Daten in gleichem Umfang und in gleicher Weise ermitteln würden, wenn ihnen nicht die Daten der Finanzverwaltung unentgeltlich zur Verfügung gestellt würden, ist fraglich.

Folglich muss mit den Nutzern der Bodenschätzungsdaten darüber gesprochen werden, ob sie bereit sind, die Bodenschätzung für ihre Zwecke fortzuführen und in welchem Umfang gegebenenfalls die Kapazitäten umzuschichten sind. Hierbei muss auch über die Zukunft der für die land- und forstwirtschaftliche Bewertung eingerichteten Gremien (z.B. Bewertungsbeirat, § 63 BewG, mit seinen Abteilungen und Unterabteilungen) entschieden werden, die zum Teil seit 35 Jahren trotz Wegfalls ihrer gesetzlichen Aufgaben weiter bestehen.

#### bb) Alternativen

In der Frage der zukünftigen Flächenbesteuerung gibt es mehrere Handlungsalternativen:

aaa) Eigentümerprinzip

Anknüpfungspunkt für die Besteuerung ist das Eigentum am Grundstück.

Dieses Konzept liegt der bisherigen Einheitsbewertung zugrunde, wie sie in den alten Bundesländern noch gilt. Es ist mit einer hohen Fallzahl verbunden. In den neuen Ländern würde die erstmalige Einführung dieses Verfahrens einen hohen Aufwand verursachen. Auch in den alten Ländern würde es trotz Vereinfachung im Rahmen einer Reform schon wegen des Pflegeaufwandes vergleichsweise ineffektiv bleiben und zu keiner wünschenswerten Kosten/Nutzen-Relation fortentwickelt werden können.

bbb) Nutzerprinzip

Hier wird als Steuerschuldner nicht auf den Eigentümer, sondern den Nutzer des Grundstücks abgestellt. Dieses Verfahren wird in den neuen Ländern praktiziert und hat sich dort bewährt. Es hat den großen Vorteil, dass eine grundlegende Fallzahlreduzierung erreicht werden kann, indem letztlich nur die wirklichen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bearbeitet werden müssen. In Rheinland-Pfalz würde das zu einer Reduzierung der Fallzahl von rund 600.000 auf rund 40.000 führen. Allerdings ist auch hier ein ins Gewicht fallender Pflegeaufwand erforderlich, weil die Nutzungsverhältnisse (stärker als die Eigentumsverhältnisse) sich relativ häufig ändern.

ccc) Wegfall der Flächenbesteuerung

Durch einen Verzicht auf die Flächenbesteuerung lässt sich eine erhebliche Vereinfachung erreichen.

Der Bestand an wirtschaftlichen Einheiten des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens (Betriebe und Stückländereien) stellte sich in Bayern und Rheinland-Pfalz wie folgt dar:

Land	Stand	Betriebe	Stüchländereien	gesamt
Rheinland-Pfalz	31.12.2002	60.867	557.172	618.039
Bayern	31.12.2002	390.630	471.005	861.635
davon:				
OFD München	31.12.2002	202.866	187.764 <sup>1</sup>	390.630
OFD Nürnberg	31.12.2002	132.866	338.139	471.005

---

<sup>1</sup> In Altbaiern gab es früher - im Gegensatz zu vielen anderen Gebieten in Deutschland - keine Realteilung

Stüchländereien sind einzelne land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, bei denen die Wirtschaftsgebäude und Betriebsmittel nicht dem Eigentümer des Grund und Bodens gehören; sie werden regelmäßig an Landwirte zur Bewirtschaftung verpachtet.

Bei einem Verzicht auf die Flächenbesteuerung und alleiniger Erfassung der landwirtschaftlichen Wohngebäude würde sich der Gesamtbestand auf Wohnteile und Betriebswohnungen reduzieren (Stand 31.12.2002: Bayern: ca. 170.000, Rheinland-Pfalz ca. 56.000 statt rund 862.000 bzw. 618.000 wirtschaftliche Einheiten).

#### cc) Aufkommenseinbuße

Der damit verbundene (teilweise) Verlust an Aufkommen aus der Grundsteuer A erscheint insbesondere unter Berücksichtigung des anfallenden Veranlagungs- und Erhebungsaufwands von untergeordneter Bedeutung. Die Aufkommensausfälle bei den einzelnen Kommunen können durchweg aufgefangen werden.

In Rheinland-Pfalz beträgt im Kalenderjahr 2001 das Aufkommen aus der Grundsteuer A rd. 18 Mio € (Grundsteuer B 369,6 Mio €). Die Abschaffung der Grundsteuer A würde nicht dazu führen, dass das entsprechende Aufkommen für die jeweilige Kommune vollständig entfällt. Der Einnahmeverlust würde vielmehr nur das Aufkommen betreffen, das aus den landwirtschaftlichen Flächen resultiert.

Durch die Zuordnung der land- und forstwirtschaftlichen Wohnteile und Betriebswohnung zum Grundvermögen mit der Folge der Grundsteuer B anstatt bisher Grundsteuer A dürfte in Rheinland-Pfalz und den alten Bundesländern im Übrigen ein erheblicher Teil des Minderaufkommens aus der Grundsteuer A kompensiert werden. In Rheinland-Pfalz beträgt der auf die Wohnteile entfallende Anteil an der Grundsteuer A schätzungsweise 40 % des Aufkommens (40 % von 18 Mio €) also 7,2 Mio €. Der Einnahmeausfall würde sich demnach auf eine Größenordnung von rd. 10,8 Mio € beschränken. Durch den höheren Hebesatz bei der Grundsteuer B tritt außerdem noch eine Einnahmeerhöhung ein.

In Bayern gab es am Ende des Jahres 1999 142.000 landwirtschaftliche Betriebe. Im Jahr 2000 fielen 152 Millionen DM (= 77,7 Mio €) Grundsteuer A an, je Betrieb also knapp 550 €. Unterstellt man, dass zu jedem landwirtschaftlichen Betrieb zumindest ein Wohnhaus in

Größe eines Einfamilienhauses gehört und dieses im Durchschnitt mit 300 € Grundsteuer belastet ist (durchschnittliche Belastung von Einfamilienhäusern der Gemeinden unter 10.000 Einwohner nach dem Ergebnis der Stichprobe: 318 €), wird durch das Aufkommen aus der Grundsteuer auf die Wohngebäude mehr als die Hälfte der ausfallenden Grundsteuer A ausgeglichen, nämlich 42,6 Mio. €). Allerdings wird sich dieser Ausgleich nicht überall gleichmäßig einstellen, da in Gegenden mit reiner Grünlandwirtschaft die bisherige Grundsteuer A in der Regel niedriger ausfällt als in Gebieten mit vorwiegendem Ackerbau.

dd) Ersatz im kommunalen Finanzausgleich

Die Gemeinden mit einem hohen Aufkommen an Grundsteuer A zählen fast ausnahmslos zu den aufkommensschwachen Kommunen. Sofern sie unter 73 % der durchschnittlichen Steuerkraft des Landes liegen, hätten sie in Rheinland-Pfalz keine Aufkommenseinbußen hinzunehmen, weil durch die sog. Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine vollständige Kompensation erfolgen würde. In den anderen Ländern gelten ähnliche Regelungen.

ee) Sondersituation in den neuen Ländern

Allerdings besteht in den neuen Ländern eine andere Ausgangslage als in den alten Ländern. Dort ist das relative Gewicht der Grundsteuer A höher, der Aufwand für die Verwaltung der Grundsteuer A ist erheblich geringer und auch die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe unterscheidet sich sehr stark von den Verhältnissen in den alten Bundesländern. Besonders in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern hat auch das Aufkommen in Höhe von rund 10 % des gesamten Grundsteueraufkommens mehr Gewicht als in anderen Ländern und macht daher einen Verzicht auf die Flächenbesteuerung sehr schwierig.

Diesen gravierenden Unterschieden sollte dadurch Rechnung getragen werden, in dem es der Entscheidung der Länder überlassen wird, ob sie eine Flächenbesteuerung durchführen wollen oder nicht.

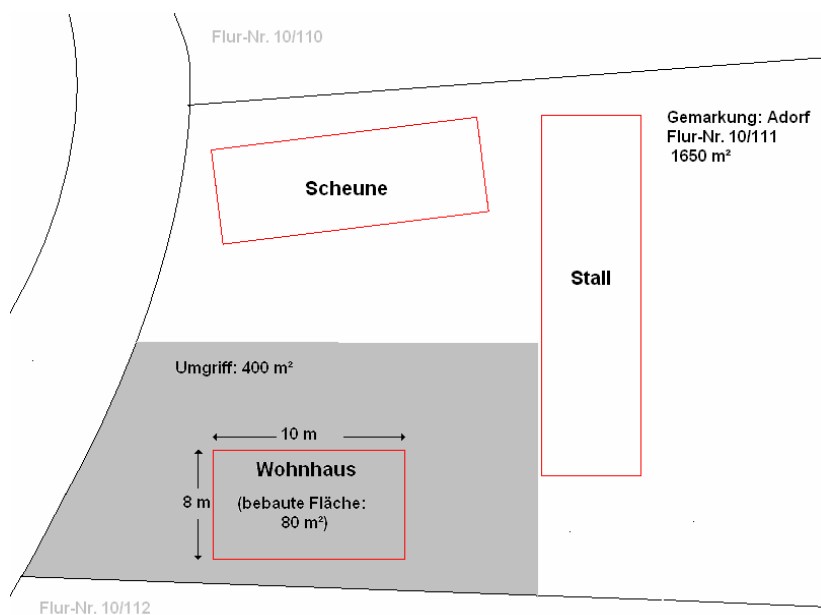
Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz wollen die Flächenbesteuerung abschaffen. Sie gehen davon aus, dass es weitere Bundesländer gibt, die den gleichen Weg einschlagen wollen. Bei der Perspektive, dass zukünftig - wenn überhaupt - nur noch einige (wenige) Bundesländer eine Flächenbesteuerung durchführen wollen, ist eine Regelung der Bemessungsgrundlage durch Bundesgesetz obsolet. Vielmehr sollten diejenigen Länder, die

zukünftig eine Flächenbesteuerung haben wollen, die Bemessungsgrundlage durch Landesgesetz regeln. Soweit zukünftig in den Ländern Grundsteuer erhoben wird, ist für die Einnahmen von einer Berücksichtigung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs abzusehen.

### b) Wohngebäude im Bereich der Land- und Forstwirtschaft

Der Wegfall der Flächenbesteuerung kann nicht dazu führen, dass die Wohngebäude der Land- und Forstwirtschaft grundsteuerfrei werden. In den neuen Ländern werden sie bereits jetzt der Grundsteuer B unterworfen. Auch bei der Bedarfsbewertung für Zwecke der Erbschaftsteuer werden sie losgelöst von dem Betriebswert bewertet. Die Wohngebäude und Betriebswohnungen der Land- und Forstwirte sollen daher zukünftig wie auch andere bebaute Grundstücke der Grundsteuer B unterworfen werden. Da das Flurstück, auf dem das Wohngebäude steht, nicht immer von der übrigen land- und forstwirtschaftlichen Fläche katastermäßig abgegrenzt ist, wird - wie heute schon bei der Erbschaftsteuer - das dem Wohngebäude hinzu zu rechnende Grundstück auf das Fünffache der mit dem Wohngebäude bebauten Fläche begrenzt.

#### Schaubild 14: Begrenzung (Umgriff) der für das Wohngebäude vorgesehenen Fläche



### c) Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B

Für die Grundsteuer B wird eine moderne Bemessungsgrundlage geschaffen. Entsprechend der bisherigen Konzeption erfolgt sowohl ein Ansatz für den Grund und Boden als auch (soweit vorhanden) für das Gebäude.

#### aa) Ansatz des Bodenwerts

Die Berücksichtigung des Grund und Bodens erfolgt auf der Grundlage der Bodenrichtwerte. Dieser Wert wird bei unbebauten Grundstücken zu 100 % und bei bebauten Grundstücken zu 70 % angesetzt.

Die Bodenrichtwerte werden nach §§ 196 ff. BauGB von den jeweiligen Gutachterausschüssen als einem selbständigen und unabhängigen Kollegialorgan mit ausgewiesenem Sachverstand ermittelt. Sie stellen eine zuverlässige und umfassende Erkenntnisquelle für die Wertermittlung des Grund und Bodens dar. Die Werte sind in den Bodenrichtwertkarten niedergelegt und daher für alle Grundstücke, die für die Grundsteuer zu erfassen sind, verfügbar. Sofern das nicht in allen Bundesländern flächendeckend gewährleistet ist, ist dies nachzuholen.

Die von der Arbeitsgruppe der für die Gutachterausschüsse zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder unter Mitwirkung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitete Musterrichtlinie über Bodenrichtwerte (9/2000) beschreibt die Anforderungen an die Ermittlung und Darstellung von Bodenrichtwerten auf der Basis des geltenden Rechts. Der Bodenrichtwert ist danach der durchschnittliche Lagewert des Bodens für eine Mehrheit von Grundstücken, für die im wesentlichen gleiche Nutzungs- und Wertverhältnisse vorliegen. Er ist bezogen auf den Quadratmeter Grundstücksfläche eines Grundstücks mit definiertem Grundstückszustand (Bodenrichtwertgrundstück). Nach der Musterrichtlinie sollen bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte die dem Bodenrichtwert zugeordneten Bereiche so abgegrenzt werden, dass die Bodenwerte der einzelnen Grundstücke vom definierten Bodenrichtwert nicht mehr als +/- 30 % abweichen. Weitere Abweichungen, die nur im Rahmen der Einzelbetrachtung des jeweiligen Grundstücks ermittelt werden können, müssen für Grundsteuerzwecke außer Betracht bleiben.

#### bb) Festwerte für Grundstücke

Die Gebäude werden nach Gruppen differenziert und mit einer typisierenden Abstufung wie folgt berücksichtigt:

**Schaubild 15: Festwerte für Gebäudegruppen**

<b><u>Gebäudegruppe</u></b>	<b>Pauschalansatz EUR/m<sup>2</sup></b>
<b>Gewerbliche und sonstige Nutzung</b>	
Bürogebäude, Warenhäuser, Banken, Hotels und dergl.	1.000
Fabrikations-, Werkstatt- und Lagerhallen, Kühlhäuser, Großmärkte, Selbstbedienungsmärkte, Gartenzentren, Markthallen, Parkhäuser, Tiefgaragen, Parkpaletten und dergl.	400
Sonstige Gebäude (z. B. Reithallen, Tennishallen u.ä. Gebäude)	200
<b>Wohnnutzung</b>	
Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen in Anlagen mit nicht mehr als zwei Wohneinheiten	800
Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen in Anlagen mit mehr als zwei Wohneinheiten, Wochenendhäuser, Ferienhäuser in Ferienanlagen	600

Die Gebäudekomponente erhebt 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 wertvolleren/ertragreicheren Gebäuden und weniger werthaltigen.

Es ist nicht erforderlich, dass sich die Bemessungsgrundlage um die Feststellung von Verkehrswerten bemüht.

Mag auch der Verkehrswert insoweit eine geeignete Bemessungsgrundlage für eine Bereicherungssteuer (z.B. Erbschaftsteuer) sein, so ist im Bereich der Grundsteuer, die lediglich den Vermögensgegenstand „Grundbesitz“ belastet, der Wertmesser als solcher weniger erheblich. Allerdings muss die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ein ausgewogenes Wertverhältnis der einzelnen Grundstücke untereinander gewährleisten, um eine „gerechte“ Besteuerung sicherzustellen.

#### cc) Alterswertabschlag

Auf einen Alterswertabschlag, wie im Modell B vorgesehen, wird aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

**Schaubild 16: Standardbeispiel**

<b>Einfamilienhaus</b>		
Wohnfläche	185 m <sup>2</sup>	
Grundstücksfläche	1.000 m <sup>2</sup>	
Bodenrichtwert	290 €/m <sup>2</sup>	
Bearbeitungsschritte:		
1) Wert des Grund und Bodens		
$1.000 \text{ m}^2 \times 290 \text{ €} \times 70 \% =$		203.000 €
2) Gebäudewert		
$185 \text{ m}^2 \times 800 \text{ €} =$		148.000 €
3) Grundsteuerwert		
		351.000 €
4) Messbetrag		
$351.000 \text{ €} \times 0,5 \text{ v.T. (Messzahl)} =$		175,50 €
5) Grundsteuer		
$175,50 \times 300 \% \text{ (Hebesatz)} =$		526,50 €

Wenn - wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen - an der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen zunächst festgehalten wird, werden zwei Bescheide erteilt.

Steuerpflichtiger und Gemeinde erhalten einen Grundlagenbescheid über 175,50 € vom Finanzamt, der Steuerpflichtige erhält den Grundsteuerbescheid über 526,50 € von der Gemeinde.

Die erforderlichen Daten verschafft sich das Finanzamt durch eine einfache, übersichtliche Steuererklärung, die bei dem Steuerpflichtigen keinen nennenswerten Arbeitsaufwand verursacht.

## 2) Kommunalisierung

Die Länder vertreten hierzu unterschiedliche Positionen. Die verschiedenen Standpunkte bei dieser Frage der Handhabung sollten kein Reformhindernis sein. Vielmehr sollte hier jedes Land frei sein und selbst klären, ob und unter welchen Voraussetzungen seine Kommunen zur Aufgabenübernahme bereit sind. Einer bundesweiten Festlegung bedarf es insoweit nicht.

Zunächst spricht vieles dafür, zumindest den Erstaufwand für die Installation des neuen Rechts in den Finanzämtern zu leisten.

Aus Sicht von Rheinland-Pfalz hat die Finanzverwaltung darüber hinaus an den Grundstücksdaten ein erhebliches eigenes Interesse. Die Information, wer wo welchen Grundbesitz hat, ist im Besteuerungsverfahren in vielen Bereichen von Bedeutung. Mit der Kommunallösung gingen für die Landesfinanzverwaltung eigene Kenntnisse über den vollständigen Grundstücksbestand in den jeweiligen Finanzamtsbezirken verloren. Auswertungen und Plausibilitätsprüfungen für andere Steuerarten (z.B. Einkommensteuer: Gewerblicher Grundstückshandel, Spekulationsgeschäfte) wären zukünftig - wenn überhaupt- nur noch eingeschränkt möglich. Speziell bei der erbschaft- und schenkungssteuerlichen Immobilienbewertung (Bedarfsbewertung) könnte der bei einer Kommunalisierung eintretende Informationsverlust zwangsläufig zu Aufkommenseinbußen führen, da eine Verprobung mit Grundstücksdaten aus der (grundsteuerlichen) Bewertung nicht mehr machbar wäre. Gegenwärtig beklagen die Erbschaftsteuer-Finanzämter bereits den Umstand, dass sie keine ausreichende Möglichkeit haben, über die Landesgrenzen hinaus bundesweit einen besteuierungsrelevanten Grundbesitz zu ermitteln. Gibt die Finanzverwaltung die Grundbesitzbewertung auf, ergibt sich das Informationsdefizit auch innerhalb des jeweiligen Landes.

Allerdings sollten in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten geprüft werden, über die Behördenzuständigkeiten hinaus Datenbanken mit Grundstücksinformationen aller Art anzulegen, die dann auch der Finanzverwaltung für den elektronischen Abruf zur Verfügung stünden. Denn derzeit sammeln unterschiedliche Behörden Grundstücksdaten (Grundbuchämter, Katasterämter, Finanzämter, Gemeinden), wobei sich viele Daten decken. Eine zentrale Datenbankstruktur, in der die Zugriffsrechte für Änderungen und Datenabruf eindeutig geregelt sind, könnte Doppelarbeit ersparen und die Datenqualität verbessern.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist zu erwarten, dass die überörtlichen Organisationsstrukturen der Finanzämter die Grundbesitzbewertung effektiver und kostengünstiger bewältigen können als es bei der dezentralen Struktur der Kommunen möglich ist. Wird die Tätigkeit auf die Gemeinden übertragen, erscheint es sinnvoll, übergemeindliche Einrichtungen oder zentrale Dienstleister mit der Aufgabe zu betrauen.

### 3) Sonstiges

Anlass für das vorliegende Reformkonzept war, dass als Ersatz für die völlig veralteten Einheitswerte eine neue Bemessungsgrundlage gefunden werden muss. Der Vorschlag befasst sich daher ausschließlich mit der Frage einer wesentlich einfacheren Bemessungsgrundlage. Es besteht hier und da sicherlich auch der Wunsch, an anderen Stellen des Grundsteuerrechts (z. B. Steuerbefreiungen) Änderungen vorzunehmen. Dennoch sollten sich die gesetzgeberischen Reformbemühungen auf die Schaffung einer neuen Bemessungsgrundlage konzentrieren und andere Fragen - zumal solche, bei denen kontroverse Auffassungen zu erwarten sind - im Interesse einer baldigen Umsetzung des Konzepts ausklammern.

## **VII. Belastungs- und Aufkommensänderungen**

Eine der wesentlichen Fragen bei der Einführung einer neuen Bemessungsgrundlage bei der Grundsteuer wird sein, wie sich diese bei den einzelnen Gemeinden als auch hinsichtlich des einzelnen Grundstückseigentümers bzw. des Mieters auswirken wird. Eine Grundsteuerreform, ohne dass es im Einzelfall zu zum Teil auch beträchtlichen Änderungen der Belastung käme, ist - gleichgültig welche Methode man wählt - nicht durchführbar. Um dies zu vermeiden, müsste die Kompliziertheit der bisherigen Bewertungsmethode einschließlich deren Fehler wiederholt werden, die man mit dem neuen Verfahren ausmerzen will. Zudem müssten die Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse der letzten 40 Jahre außer Acht bleiben. Wer eine möglichst unveränderte Belastung der Grundstückseigentümer und Mieter erreichen will, sollte es beim bisherigen Verfahren belassen.

### **1) Auswirkungen bei den Gemeinden**

#### **a) Änderung des Messbetragsvolumens**

Das Messbetragsvolumen, das ist die Summe aller für eine Gemeinde festgestellten Grundsteuermessbeträge, wird sich durch die neue Bemessungsgrundlage unterschiedlich entwickeln. In einzelnen Gemeinden wird das Volumen deutlich ansteigen, in anderen allerdings auch zurück gehen. Die Ursachen hierfür sind verschiedener Natur: Mit einem Rückgang bzw. nur geringen Zuwachs haben vor allem Gemeinden zu rechnen, die bereits 1964 ein überdurchschnittlich hohes Miet- und Grundstückspreisniveau aufwiesen. Einen deutlichen Anstieg wird man vor allem in Randgemeinden der Ballungszentren verzeichnen dürfen, in denen 1964 noch ländliche Verhältnisse vorherrschten und die inzwischen zu bevorzugten Wohngebieten von Pendlern geworden sind. In solchen Gemeinden liegen bisher die Grundsteuer-Messbeträge deutlich unter dem Niveau der benachbarten städtischen Gebiete.

#### **b) Hebesatzanpassung durch die Gemeinden**

Jede Änderung des Messbetragsvolumens zwingt die Gemeinden dazu, zu überlegen, ob der Hebesatz anzuheben, zu senken oder beizubehalten ist. Diese Frage hat sich auch bei der erstmaligen Anwendung der Einheitswerte von 1964 für die Bemessung der Grundsteuer im Jahr 1974 gestellt. Insgesamt hat diese Umstellung, die ebenfalls das Messbetragsvolumen der einzelnen Gemeinden unterschiedlich beeinflusst hatte, zu keiner signifikanten Erhöhung des Grundsteueraufkommens insgesamt geführt. Im Zuge dieser Umstellung hat aber beispielsweise Hamburg den Hebesatz von 300 % im Jahr 1973 auf 230 % im Jahr 1974 gesenkt. Vgl.

hierzu auch die Ausführungen in III. 2) d). Um den Gemeinden eine gesicherte Grundlage für die Anpassung ihrer Hebesätze zu geben, muss vor der erstmaligen Anwendung der geänderten Vorschriften das neue Messbetragsvolumen ermittelt werden, was voraussetzt, dass im Wesentlichen alle Grundstücke in der Gemeinde nach den neuen Vorschriften bewertet sind. Dies muss bei der Vorlaufzeit für die Umsetzung des Gesetzes berücksichtigt werden. Eine aufkommensneutrale Anpassung des Hebesatzes erfolgte nach der Formel:

$$\text{neuer Hebesatz} = \frac{\text{bisheriger Hebesatz} \times \text{bisheriges Messbetragsvolumen}}{\text{künftiges Messbetragsvolumen}}$$

Es ist naturgemäß nicht auszuschließen, dass einzelne Gemeinden im Rahmen der erforderlichen Anpassung der Hebesätze an das neue Messbetragsvolumen auch versuchen werden, ihre Finanzprobleme zu vermindern. Hierzu gab und gibt ihnen auch künftig das Hebesatzrecht auch ohne eine Änderung der Bemessungsgrundlage die Möglichkeit. Ob Hebesatzänderungen nur zur Anpassung an die geänderte Bemessungsgrundlage vorgenommen werden oder auch zur Erzielung eines höheren Grundsteueraufkommens genutzt werden, lässt sich anhand der Haushaltsdaten der Gemeinde ermitteln. Steigt nach Änderung der Bemessungsgrundlage die Grundsteuer in einem Einzelfall von 110 € auf 200 € und das gesamte Jahresaufkommen der Grundsteuer in dieser Gemeinde von 15 Mill. € auf 20 Mill. €, lässt sich ausrechnen, dass von der Erhöhung 40 € auf die geänderte Bemessungsgrundlage und 50 € auf die Hebesatzfestlegung der Gemeinde entfallen.

## 2) Auswirkungen auf die einzelnen Grundstücke

Auch wenn die Gemeinde ihren Hebesatz dem neuen Messbetragsvolumen anpasst, bedeutet dies nicht, dass die Steuer im Einzelfall unverändert bleibt. Selbst unter diesen Voraussetzungen kann sich sowohl eine höhere als auch eine niedrigere Steuer ergeben, wobei die Abweichungen in manchen Fällen durchaus beträchtlich sind. Die Gründe hierfür sind

- die in den letzten 40 Jahren eingetretenen Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse im Immobilienbereich,
- strukturelle Fehler bei der Bestimmung der Bewertungskriterien, die 1964 vielleicht ihre Berechtigung hatten, sie inzwischen aber jedenfalls verloren haben und

- die Anwendung typisierender Regelungen zur Vereinfachung des Verfahrens, die Differenzierungen, wie sie bei der Einheitsbewertung vorgenommen wurden, außer Acht lässt.

Es hat sich gezeigt, dass sämtliche bisher erörterten Vorschläge für eine Neuregelung der Bemessungsgrundlage gegenüber der bisherigen Einheitsbewertung Abweichungen in ähnlicher Höhe verursachen. Selbst eine künftige Bemessungsgrundlage, die ähnlich kompliziert wäre und im Wesentlichen nach den gleichen Kriterien berechnet würde wie die Einheitswerte von 1964, aber naturgemäß auf aktuellen Wertverhältnissen beruhen müsste, könnte solche Verschiebungen der Steuerlast nicht ausschließen. Der Aussagewert eines statistischen Vergleichs der bisherigen Grundsteuer und der sich bei Verwirklichung des Vorschlags ergebenden Steuer zeigt in erster Linie, dass die bisherige Bemessungsgrundlage, die an die wirtschaftlichen und tatsächlichen Verhältnisse vor 40 Jahren anknüpft, sich völlig von der Wirklichkeit entfernt hat. Für den Durchschnittsbürger ist dies zwar nicht erkennbar, weil die Berechnung der Einheitswerte nur von wenigen Experten nachvollzogen werden kann. Eine solche Vergleichsrechnung kann jedoch letztlich nur als Beleg für folgende Aussagen gelten: Eine weiteres Hinauszögern der Reform würde eine Neuregelung künftig nur noch schwerer machen, da die Abweichungen gegenüber den alten Einheitswerten eher noch gravierender werden. Und dem Durchschnittsbürger sollte es möglich sein, die Besteuerungsgrundlagen selbst nachvollziehen zu können, damit er sich auch auf Änderungen der Verhältnisse einstellen kann. Beides ist aber Ausgangspunkt der jetzigen Reformbemühungen, so dass es keines Beweises der bereits erkannten Richtigkeit dieser Aussagen bedarf.

Allgemein lassen sich jedoch typische Fallkonstellationen aufzeigen, bei denen Änderungen zu erwarten sind:

#### **a) Zuwächse bei bisher eher geringer Steuerbelastung**

Nicht nur Gemeinden mit bisher eher geringer Steuerkraft, auch Grundsteuerzahler bei bisher eher geringen Grundsteuerbeträgen müssen mit deutlicheren Erhöhungen rechnen als solche, bei denen die Beträge schon bisher höher lagen. Dies lässt sich aus folgenden Gründen erklären: Da zur Verwaltungsvereinfachung ein weitgehend typisierendes Verfahren gewählt wurde, bleiben die meist eher steuermindernden Sonderverhältnisse des Einzelfalles unberücksichtigt. Vielfach ist aber auch eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse die Ursache. So sind etwa die Grundstückspreise seit 1964 deutlich stärker angestiegen als die

Baupreise, was vor allem bei größeren Grundstücken durchschlägt. So galt in der Begründung des Bewertungsgesetzes 1964 noch das (in den 20er und 30er Jahren gebaute) Siedlungshaus als typisches Einfamilienhausgrundstück. Solche Siedlungshäuser waren oft von für heutige Verhältnisse großen Grundstücken umgeben, die seinerzeit der Selbstversorgung der häufig sozial schwachen Bewohner dienten. Inzwischen sind solche Grundstücke in Ballungsgebieten kaum mehr erschwinglich, weshalb sie bei einem Verkauf in der Regel aufgeteilt werden, um mehrere (Reihen-)Häuser darauf zu erstellen. Die geänderten Wertverhältnisse schlagen naturgemäß auf die Grundsteuer durch.

**b) Bei älteren Gebäuden ist mit einem höherem Anstieg zu rechnen:**

Die bisherigen Einheitswerte haben Gebäude (eingeteilt nach Altersgruppen) nach ihrem Alter in durchaus spürbarer Weise entlastet, wobei allerdings die Verhältnisse des Jahres 1964 zugrunde gelegt wurden und danach keine Altersabschläge mehr gebildet wurden. Zwar ist das Alter ein Indiz für den Zustand eines Hauses. Die Mehrzahl allerdings der damals vorhandenen Häuser dürfte in der Zwischenzeit etwa bei der sanitären Ausstattung und der Heizung auf einen modernen Stand gebracht worden sein und auch die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz wurden in vielen Fällen durchgeführt. Solche Maßnahmen werden indes kaum aktenkundig.

**c) Höhere Steuer auf unbebaute Grundstücke**

Da die Grundstückspreise gegenüber den Baukosten seit 1964 deutlicher gestiegen sind, führt dies bei einer Bemessungsgrundlage, die wie bisher sowohl den Grundstücks- als auch den Gebäudewert berücksichtigt, zwangsläufig zu einem höheren Anstieg der Bemessungsgrundlage

## VIII. Schlussbemerkung

Der Vorschlag sollte daran gemessen werden, ob er folgenden Zielsetzungen entspricht:

- deutliche Vereinfachung des Verfahrens gegenüber der bisherigen Einheitswertermittlung
- höhere Transparenz für den Bürger
- gesichertes Steueraufkommen für die Gemeinden und Planungssicherheit im Hinblick auf die Aufkommenshöhe
- dauerhaftes Besteuerungssystem, das den Wandel der Zeit und regional unterschiedliche Entwicklungen verkraften kann
- Akzeptanz der Steuerbemessung bei Grundstücksbesitzern und Mietern, auf die die Steuer abgewälzt werden kann.

### 1) Vereinfachung

Die Bemühungen um eine Reform der Grundsteuer waren auf eine deutliche Vereinfachung der Ermittlung der Grundsteuerbemessungsgrundlage gerichtet. Unter diesem Gesichtspunkt ist jedes der bisher diskutierten Lösungsmodelle die bessere Lösung gegenüber einer Weiterführung der höchst komplizierten Einheitsbewertung über weitere Jahre hinaus. Die hier vorgeschlagene Lösung trägt mit folgenden Elementen zu einer wesentlichen Vereinfachung bei:

- Gänzlicher Wegfall der Grundsteuer A
- Beschränkung auf wenige Festwerte für die unterschiedlichen Gebäudearten
- Verzicht auf Alterswertabschläge
- Anknüpfung an die Bodenrichtwerte der § 196 ff BauGB
- Im Einzelfall ist nur Multiplikation der Grundstücksfläche und des Bodenwertes erforderlich

### 2) Transparenz für den Bürger

Für das Gebäude und das Grundstück ist jeweils nur die Multiplikation der dem Grundstückseigentümer/Mieter in der Regel bekannten Fläche mit einem festgelegten Faktor vorzunehmen. Die Berechnung kann von jedermann leicht nachvollzogen werden.

### 3) Planungssicherheit für die Gemeinden

Außer durch Veränderungen in der Bausubstanz (Neubauten/Abriss) treten innerhalb eines Gemeindegebiets keine Änderungen der Besteuerungsgrundlage auf, solange die durch Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Faktoren unverändert bleiben. Das Grundsteueraufkommen ist somit nicht unmittelbar den Veränderungen der Marktverhältnisse unterworfen. Auch der Verzicht auf einen Altersabschlag, der - sofern er Sinn machen sollte- regelmäßig fortgeschrieben werden müsste, trägt zur Planungssicherheit bei.

### 4) Dauerhafte Besteuerungsgrundlage

Eine Lösung, die bereits bei ihrer Einführung die Ursache für einen künftigen Reformbedarf setzen würde, ist – vor allem im Hinblick auf die derzeitige Situation der Gemeindefinanzen – der schlechteste Dienst, den man den Kommunen erweisen könnte. Die Vorteile dieses Vorschlags liegen in dieser Hinsicht vor allem darin, dass die relativ einfache Struktur der Berechnung nicht auf Daten begründet ist, die häufig Änderungen unterliegen.

### 5) Akzeptanz bei den Bürgern

Es lässt sich kaum verhindern, dass eine Umstellung der Grundsteuerbemessungsgrundlage im Einzelfall durchaus zu erheblichen Änderungen führen wird, denen die Betroffenen nicht immer Verständnis entgegenbringen werden (zumal sie oft nicht wissen, weshalb sie vom bisherigen Verfahren in einer den Realitäten häufig nicht entsprechenden Weise begünstigt wurden). Dass ein einfaches Verfahren nicht auf jeden Aspekt bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Grundstückseigentümer bzw. –nutzer eingehen kann, sondern nur typisierend Annäherungswerte erreicht, müsste aber einsichtig sein. Jedenfalls ermöglicht jedoch das vorgeschlagene Verfahren jedem Bürger weitaus mehr als die heutige auf den Einheitswerten fußende Grundsteuerbemessung, die Grundsteuerhöhe anhand der realen Situation nachzuvollziehen. Die künftige Grundsteuerbemessung wird sehr viel einfacher und ein gutes Stück gerechter sein als die bisherige.

### 6) Fazit

Die Grundsteuer braucht eine neue Bemessungsgrundlage. Sie muss so angelegt sein, dass in der Verwaltungspraxis die rd. 30 Millionen Objekte, um die es geht, bewältigt werden können. Außerdem ist es notwendig, dass sie auf nachvollziehbare, für den Bürger transparente Parameter abstellt.

An den Zielen Vereinfachung und Akzeptanz und an den Spannungen, die zwischen diesen Prinzipien liegen, muss sich jeder Vorschlag für eine Reform messen lassen.

Wir haben uns bemüht, mit dem hier vorgelegten Vorschlag eine ausgewogene Lösung zu finden, die den unterschiedlichen Interessen nach Möglichkeit Rechnung trägt und die Grundsteuer durch eine einfache Berechnungsgrundlage zukunftsfähig macht.