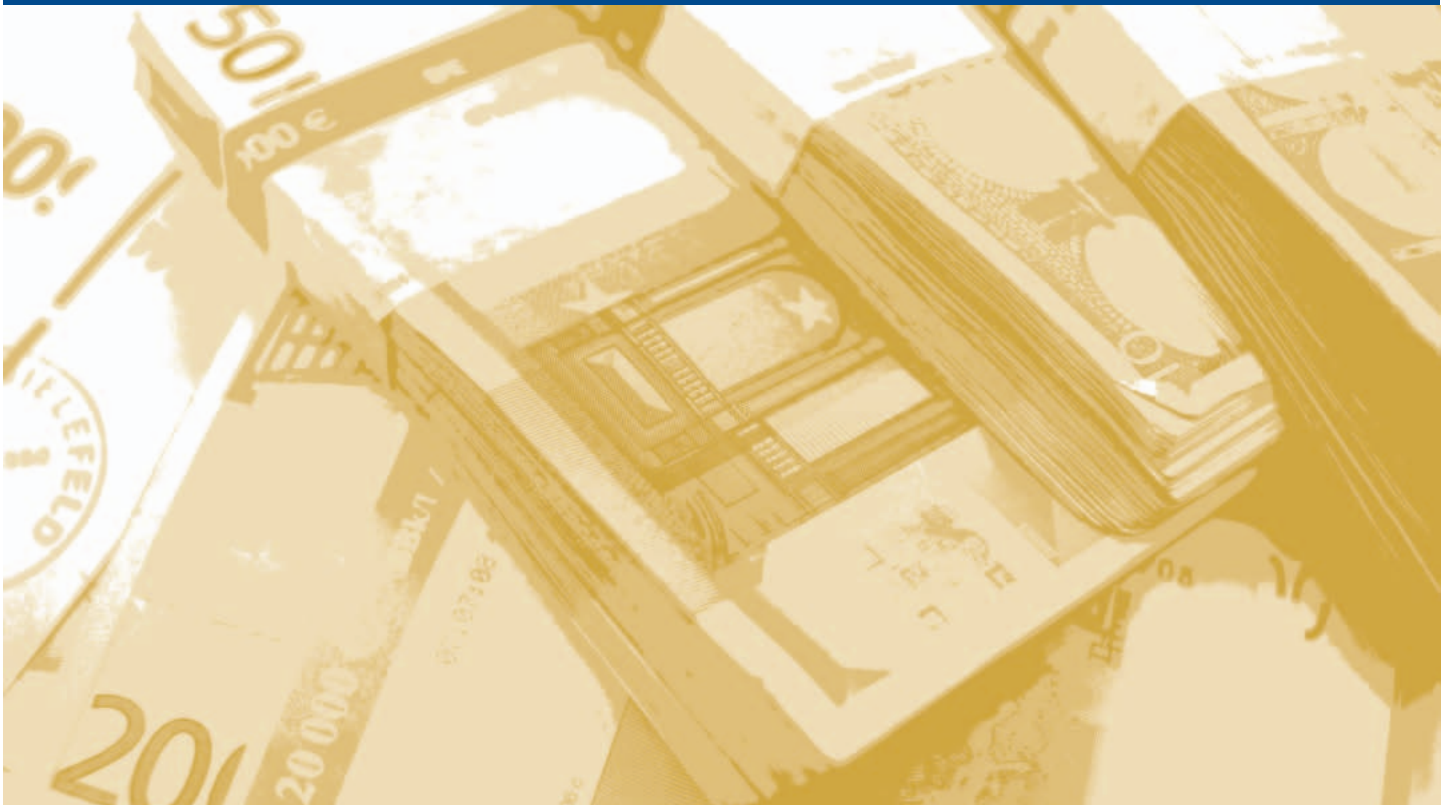


# ■ Reform der Grundsteuer

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)



# Reform der Grundsteuer

Dr. Annette Fugmann-Heesing  
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>1 Entwicklung und Bedeutung der Steuer für die Kommunen</b>	<b>7</b>
<b>2 Kritik an der Grundsteuer</b>	<b>10</b>
<b>3 Modelle zur Grundsteuerreform im Überblick</b>	<b>12</b>
<b>4 Ein Grundsteuermodell für die Zukunft</b>	<b>15</b>
<b>4.1 Das Äquivalenzprinzip als Maßstab für die Besteuerung</b>	<b>15</b>
<b>4.2 Eine wettbewerbsfähige und gerechte Besteuerung</b>	<b>19</b>
<b>4.3 Die Möglichkeit einer grundlegenden Grundsteuerreform     – eine Frage der Akzeptanz</b>	<b>20</b>
4.3.1 Die Belastungswirkungen auf der Zahlerseite	20
4.3.2 Die Verteilungseffekte auf der Empfängerseite	21
<b>4.4 Das Verwaltungsverfahren</b>	<b>22</b>
<b>4.5 Ergebnis</b>	<b>22</b>

## Vorwort

Die Bertelsmann Stiftung hat bereits im Jahr 2003 einen Vorschlag zur Reform des Gemeindefinanzsystems vorgelegt, der das geltende komplexe System aus Gewerbesteuer, Gewerbesteuerumlage, Grundsteuer A und B und Beteiligung an der Umsatz- und Einkommensteuer durch ein Drei-Säulen-Modell aus Grundsteuer, kommunaler Wirtschaftsteuer und Bürgersteuer, jeweils verbunden mit einem kommunalen Hebesatzrecht, ersetzen kann. Die Vorschläge zur Reform der kommunalen Wirtschaftsteuer sind 2006 weiter konkretisiert worden. Eine Reform des Gemeindefinanzsystems, die die kommunale Selbstverwaltung stärkt und das Band zwischen Bürgern und Kommune enger knüpft, sollte jedoch auch die beiden anderen vorgeschlagenen Säulen – Grundsteuer und Bürgersteuer – mit umfassen.

Die Finanzministerkonferenz (FMK) beschäftigt sich seit 1995 mit Fragen der Grundsteuerreform. Schon im Jahr 2000 hat sie sich mehrheitlich auf ein Modell verständigt, das durch einen Kompromissvorschlag der Finanzminister aus Bayern und Rheinland-Pfalz so modifiziert wurde, dass die FMK auf ihrer Jahreskonferenz 2006 im Konsens eine Arbeitsgruppe beauftragen konnte, einen Gesetzesentwurf auf dieser Grundlage zu erarbeiten. Dieser soll das Grundsteuerrecht stark vereinfachen und die Steuer für den Steuerzahler transparenter machen.

Zur Unterstützung dieser Ziele legt die Bertelsmann Stiftung eigene Überlegungen vor, die ihren Vorschlag zur Grundsteuerreform aus dem Jahr 2003 präzisieren.



## 1 Entwicklung und Bedeutung der Steuer für die Kommunen

Die Grundsteuer ist für die Gemeinden eine bedeutende Einnahmequelle. Obwohl ihr Anteil am gemeindlichen Realsteueraufkommen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gesunken ist<sup>1</sup>, bildet sie mit rund 10 Mrd. Euro Aufkommen pro Jahr noch immer den drittgrößten Posten des gemeindlichen Steueraufkommens; ihr Finanzierungsbeitrag für die Aufgaben der Kommunen ist aber deutlich geringer als in vielen anderen Ländern.<sup>2</sup> Die relativ geringe Belastung der Grundeigentümer aufgrund niedriger Einheitswerte und einer niedrigen Steuermesszahl führt im Ergebnis dazu, dass der Anteil der Grundsteuer (property tax) am Gesamtsteueraufkommen in Deutschland weit unterdurchschnittlich ist.<sup>3</sup>

Dennoch ist die mit eigenem Hebesatzrecht ausgestattete und von Erträgen und Gewinnen unabhängige Grundsteuer für alle Gemeinden wegen ihrer stetigen und kaum konjunkturabhängigen Entwicklung eine stabile dritte Säule des Gemeindesteuersystems. Aufkommensveränderungen gegenüber dem Vorjahr, die bei der Gewerbesteuer in der Vergangenheit eine Bandbreite von plus 60 % bis minus 20 % im bundesweiten Aufkommen hatten, bewegen sich bei der Grundsteuer in einem moderaten Rahmen (vgl. Abb. 1).

Das Pro-Kopf-Aufkommen der Grundsteuer streut allerdings breit. Die Ursache dafür liegt sowohl in unterschiedlichen Bebauungsstrukturen und Einheitswerten als auch in unterschiedlich hohen kommunalen Hebesätzen (vgl. Tab. 1). Die Disparitäten bestehen insbesondere zwischen „Stadt“ und „Land“, aber auch zwischen wachstumsstarken und wachstumsschwachen Gemeinden bzw. Regionen.

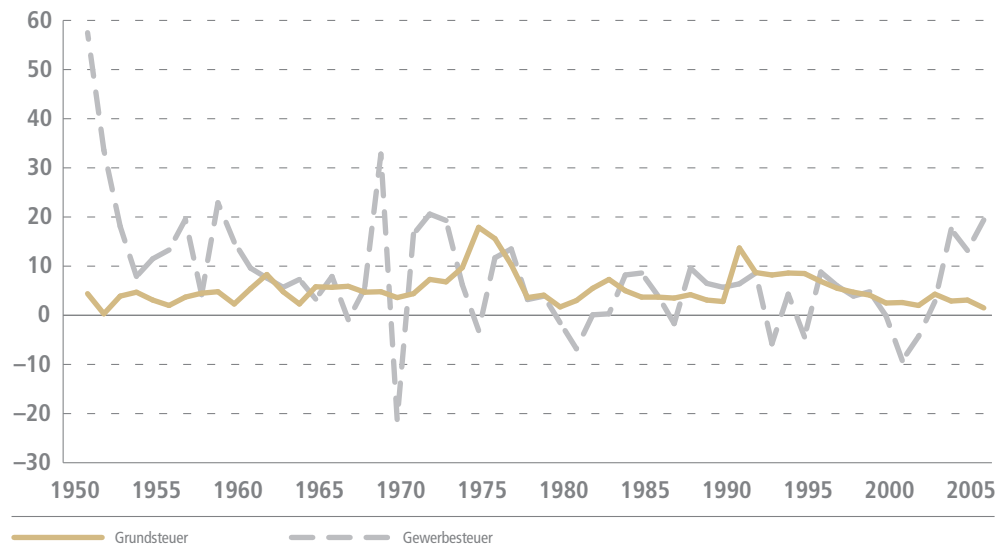
<sup>1</sup> Im Jahr 1950, d.h. vor Beginn des deutschen Wirtschaftswunders, betrug das Grundsteueraufkommen wie das Gewerbesteueraufkommen jeweils ca. 50 % des Realsteueraufkommens, 2005 hatten die Grundsteuern nur noch einen Anteil von 27,5 % (früheres Bundesgebiet).

<sup>2</sup> In Irland und Großbritannien, aber auch in einer Reihe US-amerikanischer Bundesstaaten, in Kanada, Australien und Neuseeland ist die Grundsteuer die wesentlichste eigene Einnahmequelle der Kommunen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in verschiedenen Staaten nach wie vor die ebenfalls ertragsunabhängige Vermögensteuer erhoben wird, in deren Bemessungsgrundlage auch der Wert der Grundstücke und Gebäude einfließt. So erheben zum Beispiel in der Schweiz die Kantone und Gemeinden neben der im Aufkommen eher unbedeutenden Grundsteuer eine Vermögensteuer auf das Vermögen natürlicher Personen, die in ihrem Aufkommen einen höheren Beitrag zur Gemeindefinanzierung leistet als in Deutschland die Grundsteuer.

<sup>3</sup> Vgl. OECD (2005): Revenue Statistics 1965–2004. Paris. Während der Anteil im Schnitt der OECD im Jahr 2003 bei 5,6 % lag und in den EU-15-Staaten bei 5,2 %, betrug er in Deutschland nur 2,4 %. Staaten wie z.B. die USA (12,1 %), Großbritannien (11,8 %), Frankreich (7,3 %), Irland (6,5 %) oder auch die Schweiz (8,3 %) liegen deutlich darüber.

**Abbildung 1: Schwankung des Ist-Aufkommens von Grund- und Gewerbesteuer zwischen 1950 und 2006\***

Änderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



\*Ab 1990/1991 einschließlich der neuen Bundesländer

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006), Datenlieferung vom 06.07.2006

Bertelsmann Stiftung

Derzeit gibt es zwei Grundsteuerarten mit unterschiedlich hohen Steuermesszahlen. Die Grundsteuer A ist eine Sollertragssteuer für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die Grundsteuer B wird als Wertsteuer auf bebaute oder bebaubare Grundstücke erhoben.<sup>4</sup> Die 1961 eingeführte Grundsteuer C auf unbebaute, aber baureife Grundstücke, die stärker belastet werden sollten, um ein erhöhtes Angebot an Bauland zu bewirken, ist dagegen bereits im folgenden Jahr 1962 wieder abgeschafft worden.

<sup>4</sup> Nähere Ausführungen dazu enthält: REFORM DER GRUNDSTEUER. Bericht des Bayrischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz. Januar 2004, S. 12 ff.



**Tabelle 1: Hebesatz und Aufkommen der Grundsteuer B der Städte über 500.000 Einwohner im Jahr 2005**

Stadt	Hebesatz %	Ist-Aufkommen Euro je Einwohner	Rangstelle	
			Hebesatz	Aufkommen
Berlin	660	173,23	1	9
Hamburg	540	220,54	3	5
München	490	209,54	8	6
Köln	500	196,82	6	7
Frankfurt am Main	460	231,19	11	3
Stuttgart	420	190,35	12	8
Dortmund	470	140,87	9	11
Essen	510	159,24	5	10
Düsseldorf	465	242,43	10	1
Bremen	580	224,68	2	4
Hannover	530	236,81	4	2
Duisburg	500	133,86	6	12

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006): Realsteuervergleich 2005. Realsteuern und kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung. Wiesbaden, Tab. 7.1.1. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 10.1).

| BertelsmannStiftung

## 2 Kritik an der Grundsteuer

Die Reformbedürftigkeit der Grundsteuer steht außer Frage. Sowohl in der wissenschaftlichen Debatte<sup>5</sup> wie in der politischen Praxis<sup>6</sup> ist man sich längst einig, dass die gegenwärtige Ausgestaltung keinen Bestand haben kann. Die Kritik am bestehenden System kommt aus verschiedenen Richtungen, sie hat normative, (verwaltungs-)ökonomische und steuerungspolitische Aspekte.

Die normative Kritik setzt an zwei Punkten an: Zum einen wird jede Art von Grundbesteuerung infrage gestellt, weil der Anknüpfungspunkt allein die Werte des Grundstücks sowie der darauf stehenden Gebäude sind und die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers keine Rolle spielen. Diese Kritik an der mit der Grundsteuer möglicherweise verbundenen Substanzbesteuerung trägt allerdings nicht. Erst im Juli 2006 hat das Bundesverfassungsgericht eine mit dieser Begründung eingereichte Klage zurückgewiesen.<sup>7</sup>

Zum anderen werden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Bemessungsgrundlage geäußert, weil die Einheitswertermittlung zu einer Reihe von Ungleichheiten zwischen Grundstücken in Ost- und Westdeutschland (Wertverhältnisse von 1935 bzw. 1964), aber auch in ein und derselben Gemeinde führt. So unterliegen z. B. Mietwohnungsgrundstücke wegen des baujahrbezogen unterschiedlich hohen Vervielfältigers oft nicht gerechtfertigten höchst unterschiedlichen Steuerbelastungen.<sup>8</sup> Auch das auffällige Nord-Süd-Gefälle der Einheitswerte<sup>9</sup> dürfte kaum den tatsächlichen Wertrelationen entsprechen.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995<sup>10</sup> und vom 7. November 2006<sup>11</sup> stärken diese Zweifel: Das Gericht hat für die Erbschafts- und Vermögensteuer – ausgehend vom Gleichheitsgrundsatz – die unterschiedliche Behandlung verschiedener Vermögenswerte (Aktien und Spareinlagen einerseits und Grundvermögen andererseits) sowie die aktuell geltende Wertermittlungsmethode u.a. für Grundstücke für verfassungswidrig erklärt. Beide Urteile beziehen sich zwar nicht unmittelbar auf die Grundsteuer. Die im jüngsten Urteil geforderte konsequente, reali-

5 Dazu THÖNE, M. (2006): Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? Köln, S. 6. (= Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 06/3). – BIZER, K./ EWRINGMANN, D. (2002): Den Flächenverbrauch (be-)steuern: von der gegenwärtigen Grundsteuer zur Flächennutzungssteuer. In: Radloff, J. (Hrsg.): Kassensturz – Strukturwandel durch Ökologische Finanzreform. München, S. 82–84. LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Berlin. (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33), mit vielen weiteren Nachweisen.

6 Die Finanzministerkonferenz hatte bereits 1995 durch ihren Beschluss zur Grundsteuer-Reformdebatte eine länderoffene Arbeitsgruppe Grundsteuer initiiert, die ein Konzept (Modell B) erarbeitete.

7 Focus newsletter 03.07.2006.

8 Ein aufschlussreiches Beispiel dafür gibt der Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 27.10.2004, Rote Ausschusnummer 2680. Danach beträgt die Grundsteuerbelastung pro m<sup>2</sup> Wohnfläche baujahrabhängig zum Teil das Doppelte bis mehr als Dreifache derjenigen für Gebäude älterer Baujahre.

9 Vgl. „immobilien intern“, Studie vom 3.11.2005, zitiert in LEUCHTENBERG, P. (2006): Die Steuer als Eigentumsbeeinträchtigung? In: NJW-aktuell. H. 23, S. 18.

10 Vgl. BVerfGE 93, 121.

11 Vgl. BVerfG, 1 BvL 10/02.



tätsgerechte Umsetzung der gesetzgeberischen Belastungsentscheidung in der zur Anwendung kommenden Bewertungsmethode dürfte jedoch auch Konsequenzen für die Einheitsbewertung im Grundsteuerrecht haben.

Administrativ unbefriedigend ist der hohe Erhebungsaufwand für die Grundsteuer A. Beispielsweise entfielen in Rheinland-Pfalz im Jahre 2000 20,7 % der Erhebungskosten für die Grundsteuer auf die Grundsteuer A, deren Anteil am Steueraufkommen betrug aber nur 4,7 %. In Bayern sind die Relationen ähnlich (vgl. Tab. 2).

Ergänzt wird die verfassungsrechtliche und verwaltungsökonomische Kritik durch Forderungen nach einer wirksamen Verhaltenssteuerung durch die Grundsteuer. Da die aktuelle Grundsteuerbelastung für die Pflichtigen relativ niedrig ist, geht von ihr kein hinreichender Impuls für ressourcenschonendes Verhalten aus. Aus ökologischer Sicht wird deshalb eine Ausgestaltung gefordert, die zumindest in Ergänzung zu anderen Instrumenten einem bedenkenlosen Flächenverbrauch und daraus folgender Zersiedelung entgegenwirkt. Eine höhere Grundsteuer könnte zudem die Gewinnbesteuerung der Unternehmen entlasten und dadurch unternehmerischen Entscheidungen über Gewinnverlagerungen ins Ausland entgegenwirken.

**Tabelle 2: Erhebungsaufwand in Rheinland-Pfalz und Bayern (im Jahr 2000)**

	Grundsteuer insgesamt	davon	
		Grundsteuer B	Grundsteuer A
<b>Rheinland-Pfalz</b>			
Grundsteueraufkommen	380,1 Mio. Euro 100,0 %	95,3 %	4,7 %
Produktkosten	20,4 Mio. Euro 100,0 %	79,3 %	20,7 %
<b>Steueraufkommen je Arbeitskraft</b>	<b>1.363.972 Euro</b>	<b>1.685.952 Euro</b>	<b>282.293 Euro</b>
<b>Bayern</b>			
Grundsteueraufkommen	1.244,0 Mio. Euro 100,0 %	93,8 %	6,2 %
Personalvollkosten*	26,6 Mio. Euro 100,0 %	81,2 %	18,8 %
<b>Steueraufkommen je Arbeitskraft</b>	<b>2.543.677 Euro</b>	<b>2.937.372 Euro</b>	<b>844.654 Euro</b>

\* Ohne ALS und vermessungstechnische Beamte.

Quelle: Überarbeitete Fassung der Tabellen aus REFORM DER GRUNDSTEUER.  
Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes  
Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz. Januar 2004, S. 18 u.19.

| BertelsmannStiftung

### 3 Modelle zur Grundsteuerreform im Überblick

Das Spektrum der Vorschläge zur Grundsteuerreform ist ebenso breit wie die Ziele unterschiedlich sind, die mit einer Änderung der Bemessungsgrundlage verfolgt werden. Während die Finanzministerkonferenz ausdrücklich eine bundesweite Rechtsvereinheitlichung<sup>12</sup>, die Vereinfachung des Grundsteuerrechts und mehr Transparenz für den Bürger nennt<sup>13</sup>, werden von anderen auch Lenkungsziele verfolgt. Dabei ist gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Erbschaftsteuer<sup>14</sup> schon in der Zielformulierung darauf zu achten, dass der Gesetzgeber eine klare Belastungsentscheidung trifft, die er konsequent in der Formulierung der Bemessungsgrundlage umsetzt. Das erzeugt durch die konsequente Umsetzung des Gleichheitsgebotes auch einen Gerechtigkeitsgewinn für die Steuerzahler.

Grundsätzlich bestehen zwei Anknüpfungspunkte für die Besteuerung (vgl. Tab. 3):

- der Boden und
- die darauf gegebenenfalls stehenden Gebäude.

**Tabelle 3: Kombinationsmöglichkeiten der Steuerobjekte und Bewertungsansätze einer Grundsteuer, Zuordnung der Modelle**

		Gebäude		keine Gebäudesteuer	
		flächenbezogen	wertbezogen		
Boden	flächenbezogen	Gebäude- und Bodenflächensteuer: <b>Modell A</b>	Gebäudewert- und Bodenflächensteuer	Reine Bodenflächensteuer: <b>Modell F</b>	Bodenflächen- und Bodenwertsteuer: <b>Modell D</b>
	wertbezogen	Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer: <b>kein Vorschlag</b>	Gebäude- und Bodenwertsteuer: <b>Modell B</b>	Reine Bodenwertsteuer: <b>Modell C</b> <b>Modell E</b>	
Keine Bodensteuer		Reine Gebäudeflächensteuer: <b>kein Vorschlag</b>	Reine Gebäudewertsteuer: <b>kein Vorschlag</b>		

Bertelsmann Stiftung

<sup>12</sup> Allerdings liegt im Bundesrat seit 2001 ein bisher vertagter Gesetzesentwurf der Länder Bayern und Hessen, mit dem diese den Ländern über eine Öffnungsklausel im Grundsteuergesetz die Möglichkeit geben wollen, die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zurückzuholen, BR-Drs. 306/01 vom 17. April 2001.

<sup>13</sup> Pressemitteilung vom 5. Mai 2006 zur Jahreskonferenz der Länderfinanzminister in München.

<sup>14</sup> Siehe Fußnote 11.



Beide Steuerobjekte können sowohl nach ihrem Sach- oder Ertragswert als auch einfach nach der Flächengröße besteuert werden. Ein Modell, das – ausgehend vom Gedanken der Kostenäquivalenz – die Nutzungsintensität in der Form berücksichtigt, dass explizit auch die kostenverursachenden Nutzer kommunaler Leistungen in die Überlegungen einbezogen werden, existiert nicht. Es kann zwar ein Zusammenhang zwischen Nutzungsintensität und Bodenwert angenommen werden. Dies ist aber nur ein grober, unzulänglicher Anhaltspunkt.

Die in der Diskussion stehenden Vorschläge wählen ein oder zwei Anknüpfungspunkte für die Besteuerung:

- Der Vorschlag des Bayerischen Finanzministeriums (Modell A)<sup>15</sup> ist als reine flächenbezogene Steuer konzipiert. Der Wert des Bodens bzw. der Gebäude findet keine Beachtung. Die Bemessungsgrundlage ergibt sich somit aus Gebäudefläche und Grundstücksfläche, die mit jeweils unterschiedlichen pauschalen Steuermessbeträgen zu multiplizieren sind.
- Im von der FMK 2000 mehrheitlich gebilligten<sup>16</sup> und 2004 auf der Grundlage des Vorschlags der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz leicht modifizierten Modells B<sup>17</sup> setzt sich die Bemessungsgrundlage aus einer Addition des auf der Grundlage der Bodenrichtwerte ermittelten Wertes des Bodens<sup>18</sup> mit dem (pauschalierten) Wert der Gebäude<sup>19</sup> zusammen. Die Grundsteuer A entfällt.
- Die Bemessungsgrundlage bei dem auf der Grundlage eines Forschungsprojekts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen entwickelten Modell C<sup>20</sup> besteht ausschließlich aus dem Bodenwert. Gebäude werden nicht berücksichtigt. Grundlage für die Bodenbewertung sind – wie auch in Modell B – die Bodenrichtwerte, die von den Gutachterausschüssen nach § 196 des Baugesetzbuches als typisierte Lagewerte ermittelt werden und die zu 80 % einfließen.
- Der vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) entwickelte Vorschlag (Modell D)<sup>21</sup> erweitert das Modell C um eine reine Flächenkomponente. Diese wird aus der Grundstücksfläche, multipliziert mit dem Flächenfaktor 7,5 %, ermittelt.

<sup>15</sup> Entwurf zur Neuregelung der Grundsteuer, 2000, abgedruckt in LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O., S. 186 ff.

<sup>16</sup> Der Gesetzentwurf der länderoffenen Arbeitsgruppe ist abgedruckt in LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O., S. 198 ff.

<sup>17</sup> Siehe REFORM DER GRUNDSTEUER, a.a.O. Die wesentlichsten Modifizierungen liegen in den geänderten Pauschalansätzen und in dem Verzicht auf einen Altersabschlag für die Gebäude.

<sup>18</sup> Der Bodenrichtwert wird für bebaute Grundstücke zu 70 %, für unbebaute zu 100 % berücksichtigt.

<sup>19</sup> Die Gebäudewertpauschale beträgt je nach Gebäudenutzungsart 200,- bis 1.000,- Euro/m<sup>2</sup>; siehe REFORM DER GRUNDSTEUER, a.a.O., Schaubild 15, S. 32.

<sup>20</sup> Dazu LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O., S. 33 ff.

<sup>21</sup> Vgl. ebd., S. 35 f.

- Die Überlegungen des Kronberger Kreises (Modell E)<sup>22</sup> sind nahezu deckungsgleich mit Modell C, nur dass keine Angabe dazu gemacht wird, ob der Bodenrichtwert mit einem Abschlag in die Berechnung eingehen soll.
- Im Vorschlag einer reinen Flächennutzungssteuer (Modell F)<sup>23</sup> ist die Fläche Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des Steuermessbetrages, die mit nutzungsabhängig unterschiedlich hohen Steuermesszahlen<sup>24</sup> multipliziert wird. Ziel dieser ökologisch ausgerichteten Grundsteuer ist es, den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Die wichtigsten Modelle sind vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durch eine Erprobung vor Ort in mehreren Planspielgemeinden<sup>25</sup> auf ihre Praxistauglichkeit sowie ihre Lenkungs- und Verteilungswirkungen überprüft worden. Dabei hat sich gezeigt, dass das Modell B (noch ohne die Modifizierung durch den Vorschlag Bayern/Rheinland-Pfalz) auf den Einzelfall bezogen die geringsten Abweichungen von der gegenwärtigen Steuerbelastung verursacht. Administrativ ist die dafür erforderliche flächendeckende Bewertung von Flächen in einer für steuerliche Zwecke tauglichen Form zwar eine noch zu leistende Aufgabe mit nicht unerheblichem Aufwand und zahlreichen normativen Entscheidungen, seitens der Praktiker wird aber die Ermittlung von Gebäudeflächen und die Abgrenzung von Gebäudearten in vielen Fällen als deutlich problematischer eingeschätzt.<sup>26</sup> Die Gebäudewerte liegen bei den Finanzämtern vor. Hier besteht primär ein – allerdings lösbares – Übertragungs- und Vernetzungsproblem mit den Kommunen – wie ein von der Bertelsmann Stiftung im Jahr 2007 durchgeführtes Expertengespräch ergab.

In einer weiteren Untersuchung des Difu für die Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ des Beirats „Kommunalabgaben und Steuern“ des Deutschen Städtetages wurden 2.244 Fälle aus 23 Großstädten auf die Wirkungen des Modells B (Bayern/Rheinland-Pfalz) erprobt.<sup>27</sup> Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass

- die Umstellung des bisherigen Bewertungssystems zu erheblichen Verschiebungen der Zahlungen der Grundsteuer zwischen den einzelnen Grundstücksarten führen würde,
- Mehrbelastungen vor allem auf die Eigentümer von unbebauten Grundstücken und von Ein- und Zweifamilienhausgrundstücken zukommen und
- Entlastungen vor allem für Geschäftsgrundstücke und Eigentumswohnungen zu erwarten sind.

<sup>22</sup> Vgl. STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT – FRANKFURTER INSTITUT (Hrsg.; 2003): Gute Gemeindesteuern. Berlin, S. 14 ff. (= Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Bd. 40).

<sup>23</sup> Vgl. BIZER, K./EWRINGMANN, D. (2002): Den Flächenverbrauch (be-)steuern: Von der gegenwärtigen Grundsteuer zur Flächennutzungssteuer. In Radloff, J. (Hrsg.): Kassensturz – Strukturwandel durch ökologische Finanzreform. München, S. 82–84.

<sup>24</sup> Die Besteuerung erfolgt nach sieben Klassen, die in Relation zur Schädigung des Bodens gebildet werden.

<sup>25</sup> Vgl. LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O.; ausgewertet wurde der Datenbestand von 1.655 Grundstücken aus sechs Gemeinden (Bocholt, Münster, Offenburg, Schopfheim, Cottbus, Erfurt), dem Amt Steintanz-Warnowtal und der LEG Thüringen sowie der LEG Nassauische Heimstätte.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., S. 126 ff.

<sup>27</sup> Vgl. REIDENBACH, M. (2007): Auswirkungen des Grundsteuermodells Bayern/Rheinland-Pfalz auf das Steueraufkommen der Großstädte. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen. Jg. 58, H. 4.



## 4 Ein Grundsteuermodell für die Zukunft

Die Grundsteuerreform soll eine Antwort auf die mit der gegenwärtigen Ausgestaltung verbundenen verfassungsrechtlichen und administrativen Probleme geben. Die Bertelsmann Stiftung schlägt deshalb ein Modell vor, das

- steuersystematisch klar konturiert,
- verfassungskonform,
- erhebungs- und entrichtungspraktikabel ist und
- in seiner Belastungswirkung für Zahler und Empfänger akzeptabel erscheint.

Die wesentlichen Elemente des Modells sind:

- Verzicht auf die Grundsteuer A,
- für die Grundsteuer B in Weiterentwicklung und Modifizierung des Vorschlags aus 2003 eine bodenwertbezogene Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung der Nutzungsintensität,
- die deutliche Reduzierung der Ausnahmetatbestände,
- eine höhere Messzahl, um das Aufkommen insgesamt zu steigern, und
- ein einstufiges Verwaltungsverfahren.

Dieser Vorschlag weist eine Reihe von Übereinstimmungen mit dem Konzept der Finanzministerkonferenz und des Kronberger Kreises auf, er enthält aber auch wesentliche Abweichungen.

### 4.1 Das Äquivalenzprinzip als Maßstab für die Besteuerung

Die Vorschläge der Bertelsmann Stiftung zur Gemeindefinanzreform orientieren sich am Äquivalenzprinzip.<sup>28</sup> Dieses gilt für alle kommunalen Steuern. Bei der praktischen Anwendung dieses Prinzips kann zwischen einer nutzen- und einer kostenorientierten Ausprägung unterschieden werden:

- Die nutzenorientierte Äquivalenz orientiert sich am Wert- und Preisbildungsprozess für private Güter. Umfang und Struktur kommunaler Aktivitäten generieren einen Nutzen für den Bodenbesitzer, dessen Wert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer herangezogen werden kann.
- Die kostenorientierte Äquivalenz sieht den Bodennutzer in einer Kommune als Kostenverursacher (Nutzung kommunaler Leistungen) und will ihn zur Begleichung seines Kostenanteils am kommunalen Budget heranziehen.

28 Dazu ausführlich WITTE, K./TEBBE, G. unter Mitwirkung von FUGMANN-HEESING, A./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2006): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer. Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 26 ff.

Der Bertelsmann-Vorschlag zur Reform der kommunalen Grundsteuer will beide Aspekte berücksichtigen. Dafür ist ein Maßstab zu wählen, der die Grundsatzentscheidung (adäquate Belastung für die Nutzensteigerung und die Nutzungsintensität) folgerichtig umsetzt.<sup>29</sup>

Der verlässlichste Indikator für die nutzenorientierte Äquivalenz ist der Verkehrswert der Grundstücke. Eine rein flächenbezogene Bemessungsgrundlage könnte die wert- und preisbildenden Leistungen der Kommune in keiner Weise widerspiegeln. Diese Leistungen sind die kommunale Planung, die Art und Umfang der Nutzung festsetzt und damit ein Grundstück zu Bauland macht, sowie Faktoren wie die städtebauliche Qualität, Infrastruktur und Verkehrsanbindung. Dass diese Faktoren den Bodenwert ganz erheblich beeinflussen, hat eine (unveröffentlichte) Untersuchung des Gutachterausschusses in Kiel gezeigt. Als Indikator für die nutzenorientierte Äquivalenz ist auch nur der Verkehrswert des Grundstücks und nicht etwa in Kombination mit Gebäudewerten geeignet. Denn der Gebäudesachwert wird durch eigene Investitionen des Eigentümers bestimmt, und die durch kommunales Handeln zugelassene Intensität der Bebauung ist bereits wertbildend für das Grundstück selbst.

Die Bertelsmann Stiftung hat bereits im Jahr 2003 vorgeschlagen, diesen Verkehrswert anhand der Bodenrichtwerte zu ermitteln. Zwar lassen auch diese typisierenden Bewertungen<sup>30</sup> keine Isolierung des kommunalen Anteils an der Preisbildung zu, sie sind aber bei problemadäquater Zonierung als Grobindikatoren im Sinne der Gruppenäquivalenz finanzpolitisch hinreichend präzise. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. November 2006<sup>31</sup> im Grundsatz akzeptiert, indem es darauf hinweist, dass eine Orientierung am Bodenrichtwert die Wertverhältnisse eines Grundstücks realitätsgerecht abbildet, wenn die jeweils aktuellen Richtwerte oder entwicklungsbegleitend fortgeschriebene Vergangenheitswerte Anwendung finden. Unter Beachtung dieser Rechtsprechung sollten

- die Bodenrichtwerte für die Grundbesteuerung alle zwei Jahre aktualisiert werden,
- die Richtwertzonen in Lagen mit stark differierenden Grundstückswerten (z. B. Innenstadtlagen) eng geschnitten und für Fälle extremer Einzelwertabweichungen dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit eröffnet werden, diese nachzuweisen, um so seinen Anspruch auf die Feststellung des „adäquaten Wertes“ verwirklichen zu können und
- im Baugesetzbuch auch eine Verpflichtung der Gutachterausschüsse verankert werden, die Bodenrichtwerte für nicht bebaubare Grundstücke zu ermitteln.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Zu dieser Anforderung BVerfG, 1 BvL 10/02 vom 7.11.2006, 97.

<sup>30</sup> Die typisierende Bewertung ist verfassungsrechtlich hinnehmbar, BVerfG v. 7.11.2006, s.o. Fußnote 30, 167.

<sup>31</sup> Vgl. ebd.

<sup>32</sup> Der Praxistest des Difu hat ergeben, dass der dadurch entstehende Aufwand als nicht problematisch anzusehen ist. Vgl. LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O., S. 141.



Die Bertelsmann Stiftung schlägt weiter vor, von den Bodenrichtwerten generell einen Abschlag von 20 % zu machen. Zwar ist dieser Abschlag aus verfassungsrechtlichen Gründen wohl nicht zwingend, um etwaige Abweichungen des tatsächlichen Verkehrswertes vom ermittelten Bodenrichtwert auszugleichen; er ist aber geeignet, die Akzeptanz der Besteuerungsgrundlage zu erhöhen.

Der Gebäudewert – das zweite Bemessungsgrundlagenelement im Vorschlag der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2003 – kann als Indikator für die vom Grundstück ausgehende Nutzung der kommunalen Infrastruktur angesehen werden. Für die Berücksichtigung der nutzungs- bzw. kostenorientierten Äquivalenz stellt diese Größe aber nur einen sehr groben Anhaltspunkt dar. Von einer Villa, die von vier Personen bewohnt wird, geht die gleiche Nutzungsintensität aus wie vom Reihenhaus mit gleicher Bewohnerzahl, obwohl die Sachwerte beider Gebäude höchst unterschiedlich sein können. Auch die im Vorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz vorgesehene – verteilungsorientierte – Staffelung pauschalierter Gebäudewerte spiegelt offensichtlich keine Nutzungs- und Kostenunterschiede wider. Deshalb schlägt die Bertelsmann Stiftung nun vor, einen besseren Maßstab für die vom Grundstück ausgehende Nutzungsintensität kommunaler Leistungen zu entwickeln.

Zu diesem Zweck sind Bodenarten mit möglichst homogenen Nutzungsmustern abzugrenzen, die sich in ihrer Nutzungs- bzw. Kostenintensität merklich unterscheiden. Ziel ist dabei nicht die grundstücksscharfe Erfassung der Nutzungsintensität, sondern eine grobe – leicht administrierbare – nutzungsorientierte Flächentypisierung, mit der der Bodennutzer seinen Kostenanteil am kommunalen Budget begleichen soll. Da der administrative Aufwand zur einzelnutzerorientierten Abschätzung der verursachten Kosten prohibitiv hoch wäre, kann nur eine typisierende Steuerlösung zur Anwendung kommen.

Als grundsteuerrelevante Nutzungsarten sind zu nennen:

- gewerbliche und sonstige Nutzung
- Bürogebäude, Warenhäuser, Banken, Hotels und dergleichen
- Fabrikations-, Werkstatt- und Lagerhallen, Kühlhäuser, Großmärkte, Selbstbedienungsmärkte, Gartenzentren, Markthallen, Parkhäuser, Tiefgaragen, Parkpaletten und dergleichen
- sonstige Gebäude (z. B. Reithallen, Tennishallen u.ä. Gebäude)
- Wohnnutzung
- Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen in Anlagen mit nicht mehr als zwei Wohneinheiten
- Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen in Anlagen mit mehr als zwei Wohneinheiten, Wochenendhäuser, Feriehäuser in Ferienanlagen

Als kostenverursachende Nutzer sind

- Einwohner (z. B. bei Wohnbebauung),
- Beschäftigte (z. B. bei gewerblicher Nutzung),
- Kunden (z. B. bei Handels- und Dienstleistungsnutzung)

zu unterscheiden. Der unterschiedlich intensiven Nutzung bzw. Kostenintensität sind Faktoren mit maximal zehn unterschiedlichen Werten zuzuordnen, mit denen dann die Berechnungsgrundlage zu multiplizieren ist. Die Nutzungsfaktoren sind auf der Grundlage von Hypothesen zur Nutzungs- und Kostenintensität unterschiedlicher Flächennutzungen zu entwickeln, die quantitativ grob unterlegt werden müssen. So dürfte ein „Kunde“ die kommunale Infrastruktur mit geringerer Intensität als ein „Einwohner“ nutzen. Gewerbegrundstücke haben in der Regel deutlich mehr Nutzer als ein von wenigen Bewohnern genutztes Wohngrundstück. In empirischer Hinsicht kann dazu auf die Ergebnisse der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Konsumforschung zurückgegriffen werden. Relevante Daten können beispielsweise der Pendlerstatistik, dem Mikrozensus und dem sozioökonomischen Panel entnommen werden. Für die Abschätzung der Kostenwirksamkeit sind – stichprobenartige – Erhebungen sinnvoll.

Die Formel für die Bemessungsgrundlage lautet dann:

**Bodenrichtwert x Grundstücksfläche x Nutzungsfaktor.**

Auf diese Bemessungsgrundlage ist eine einheitliche Steuermesszahl anzuwenden. Damit ist eine Bemessungsgrundlage geschaffen, die die aus der nutzen- und nutzungsorientierten Äquivalenz abgeleitete Belastungsentscheidung folgerichtig umsetzt und die mit einem vertretbaren Aufwand zu ermitteln ist.

Der Steuermessbetrag sollte von der Kommune mit einem einheitlichen Hebesatz vervielfältigt werden. Zwar wäre auch ein zoniertes Hebesatzrecht verfassungsrechtlich zulässig, wenn damit außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele verfolgt werden.<sup>33</sup> Die Bertelsmann Stiftung sieht dafür aber keinen Bedarf.

Normative und erhebungspraktische Gründe haben die Bertelsmann Stiftung veranlasst, die Abschaffung der Grundsteuer A zu empfehlen, landwirtschaftliche Betriebe der kommunalen Wirtschaftsteuer zu unterwerfen und die bebauten Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft in die Grundsteuer B miteinzubeziehen. Angesichts des geringen Aufkommens dieser Steuerart, des hohen Verwaltungsaufwandes für die Ermittlung des Steuermessbetrages und der Kompensation ist nicht mit größeren Steuerausfällen zu rechnen. Allerdings ist das Gewicht der Grundsteuer A

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG v. 7.11.2007, 1 BvL10/02, S. 97 ff.



in den neuen Ländern deutlich höher als in den alten Ländern.<sup>34</sup> Deshalb hat die Finanzministerkonferenz empfohlen, es der Entscheidung der Länder zu überlassen, ob sie weiterhin eine Grundsteuer A erheben wollen. Aus systematischen Gründen schließt sich die Bertelsmann Stiftung diesem Vorschlag nicht an. Denn in ihrem Drei-Säulen-Modell werden landwirtschaftliche Betriebe der kommunalen Wirtschaftssteuer unterworfen. Eine gleichzeitig erhobene Sollertragssteuer (Grundsteuer A) ist damit nicht vereinbar.

## 4.2 Eine wettbewerbsfähige und gerechte Besteuerung

Die Bertelsmann Stiftung schlägt weiter vor, die Steuermesszahl so zu erhöhen, dass das Aufkommen aus der Grundsteuer in der Summe um 40 % steigt und dadurch aufkommensneutral die Unternehmensteuersätze<sup>35</sup> weiter gesenkt werden können. Diese Verlagerung von der Gewinn- auf die Substanzbesteuerung dient den Interessen des Wirtschaftsstandortes wie der Kommunen:

- Das Steuersubstrat ist weitgehend immobil und kann der Besteuerung nicht ohne Weiteres entzogen werden.
- Steuererhöhungen entfalten keine negativen Anreizwirkungen, vielmehr können sie sogar - sinkende Grundstückspreise verursachen, weil einem inelastischen Angebot eine elastische Nachfrage gegenübersteht, die die Berücksichtigung des kapitalisierten Steuerbetrags bei der Kaufpreisbildung erzwingen kann.<sup>36</sup>
- Die Höhe der Steuersätze findet in internationalen Vergleichen zur Unternehmensbesteuerung keine Berücksichtigung.

Gleichzeitig ist eine höhere Grundsteuerbelastung gerechter, weil der Grund und Boden im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsgütern gering besteuert ist.

<sup>34</sup> In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil des Steueraufkommens der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen in diesen Ländern bei 9,8 bzw. 8,8 %. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2006): Realsteuervergleich 2005. Realsteuern und kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung. Wiesbaden, Tab. 2.1. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 10.1).

<sup>35</sup> Dies hat die Bertelsmann Stiftung bereits in ihrem Reformkonzept zur Gewerbesteuer vorgeschlagen. WITTE, K./TEBBE, G. unter Mitwirkung von FUGMANN-HEESING, A./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2006): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer, a.a.O.

<sup>36</sup> Darauf verweist das Eidgenössische Finanzdepartement in einem Bericht vom 1. Februar 2006 über „Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht“, S. 27 f.

### 4.3 Die Möglichkeit einer grundlegenden Grundsteuerreform – eine Frage der Akzeptanz

Jede Steuerrechtsänderung wirft Akzeptanzfragen auf, weil es Gewinner und Verlierer auf der Seite der Zahler und der Empfänger geben kann. Das Kompromissmodell B der Finanzminister zeigt deutlich das Bemühen, möglichst geringe Belastungsverschiebungen zu erzeugen. Und dennoch führt auch dieses Modell zu teilweise erheblichen Mehr- bzw. Minderbelastungen.<sup>37</sup>

Die seit Jahren geführte Diskussion über eine Grundsteuerreform in der Finanzministerkonferenz zeigt, dass jeder Vorschlag zu diesem Thema nur dann eine Chance hat, wenn er sowohl inhaltlich überzeugend als auch in seinen Wirkungen politisch mehrheitsfähig ist.

#### 4.3.1 Die Belastungswirkungen auf der Zahlerseite

Die Difu-Untersuchung zeigt, dass – Aufkommensneutralität unterstellt – bei einem rein bodenwertbezogenen Steuermodell (Modell C) die steuerliche Belastung unbebauter Grundstücke deutlich und auch die vieler innerstädtischer Grundstücke steigt. Entlastungen wären vorwiegend bei Miethausgrundstücken, Gewerbegrundstücken, aber auch einer Reihe von innerstädtischen Grundstücken zu erwarten. Ein- und Zweifamilienhäuser erführen eine moderate Steuererhöhung.<sup>38</sup>

Soll das Grundsteueraufkommen darüber hinaus deutlich steigen, um im Rahmen der Unternehmenssteuerreform die Gewinnbesteuerung entsprechend senken zu können, würde das insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser sowie unbebaute Grundstücke stärker belasten; die Entlastungen bei den Geschäftsgrundstücken und sonstigen bebauten Grundstücken werden weniger deutlich ausfallen.

Ob diese Ergebnisse auch auf das Modell der Bertelsmann Stiftung zu übertragen sind, hängt von der Wahl des Faktors ab, der für verschiedene Nutzungsarten gewählt wird. Da jedoch davon auszugehen ist, dass der Faktor für intensiv genutzte Grundstücke unter Äquivalenzgesichtspunkten deutlich höher ausfallen muss als für unbebaute und damit ungenutzte Grundstücke, ist mit einer deutlichen Veränderung gegenüber den Ergebnissen des Praxistests zu rechnen. Deshalb sollte nach der Entscheidung über den Faktor eine Belastungsanalyse erfolgen.

Teilkompensieren könnte man eventuelle Mehrbelastungen durch die Abschaffung einer Reihe von Steuerbefreiungstatbeständen. Der daraus resultierende höhere Steuermessbetrag kann zu entsprechend geringeren Hebesätzen führen. Heute sind vor allem öffentliche, kirchliche und gemeinnützige Rechtsträger sowie bestimmte Nutzungsarten von der Grundsteuer befreit (§§ 3,4 GrdStG). Unter Äquivalenzgesichtspunkten gibt es keine Gründe, diese Befreiungen aufrechtzuerhalten. Auch sozial- oder z. B. bildungspolitische Zwecke werden durch diese Befreiungen nur

<sup>37</sup> Vgl. REIDENBACH, M. (2007): Auswirkungen des Grundsteuermodells Bayern/Rheinland-Pfalz auf das Steueraufkommen der Großstädte, a.a.O., Abb. 1 u. 2.

<sup>38</sup> Eine ausführliche und differenzierte Darstellung der Ergebnisse des Praxistests geben LEHMBROCK, M./COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, a.a.O., S. 82 ff; zu den Wirkungen des Modells B (Bayern/Rheinland-Pfalz) siehe REIDENBACH, M. (2007): Auswirkungen des Grundsteuermodells Bayern/Rheinland-Pfalz auf das Steueraufkommen der Großstädte, a.a.O., Fußnote 40.



höchst unvollkommen verfolgt, weil viele Nutzungen heute im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) erfolgen, in denen der Grundbesitz oft bei privaten Rechtsträgern liegt.<sup>39</sup> Deshalb sollte eine grundsätzliche Steuerrevision auch darauf gerichtet sein, die Befreiungstatbestände möglichst weitgehend abzubauen.

#### 4.3.2 Die Verteilungseffekte auf der Empfängerseite

Eine Konzentration der Bemessungsgrundlage auf den Bodenwert führt auf der Empfängerseite – also bei den Kommunen – zu Umverteilungseffekten, wenn und soweit diese nicht mit einer Anpassung der Hebesätze reagieren:

- Die mit einer Aktualisierung der Bemessungsgrundlagen verbundenen Strukturverschiebungen dürften hauptsächlich den süddeutschen Kommunen höhere Steuereinnahmen bescheren. Dort sind die Abweichungen der Ist-Lösung (Einheitswerte) von den tatsächlichen Verkehrswerten besonders hoch. Das Gleiche gilt für Randgemeinden der Ballungszentren, in denen die Grundstückspreise sich nach 1964 besonders dynamisch entwickelt haben. Dieser Effekt resultiert aus dem Wegfall der Ungleichbehandlungen durch die bestehende Grundsteuer. Er ist also angestrebt und damit auch hinzunehmen. Die Erfahrungen aus der Anpassung der Einheitswerte 1974 auf das Bezugsjahr 1964 haben zudem gezeigt, dass die Kommunen durchaus bereit sind, in diesen Fällen ihre Hebesätze auch zu senken.
- Dass höhere Steuermessbeträge zu höheren Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich führen, ist eine im bestehenden System angelegte Konsequenz. Wer diese nicht will, der muss den Finanzausgleich reformieren (geringere Ausgleichsintensität). Dies ist kein Grund für den Fortbestand der bestehenden Ungerechtigkeiten.
- In Kommunen mit einem hohen Anteil gewerblich genutzter Grundstücke und relativ wenigen Ein- und Zweifamilienhausgebieten kann die Reform zu Aufkommensverlusten führen<sup>40</sup>, deren Höhe allerdings stark durch die Faktoren geprägt sein wird, die für die unterschiedlichen Nutzungsintensitäten gewählt werden. Sollte dies zu einer nicht mehr bedarfsgerechten Einnahmesituation speziell bei diesen Städten führen, muss das Finanzausgleichssystem darauf reagieren. Generell kann man aber sagen, dass mit dem zweiten Bemessungsgrundlagenelement im Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, der Nutzungskomponente, ein bedarfspolitischer Akzent gesetzt wird. Je intensiver die kommunalen Leistungen genutzt werden, desto höher ist tendenziell die Besteuerung und damit die kommunale Steuereinnahme.

<sup>39</sup> Auch die (Teil-)Begünstigung von ÖPP in § 3 Abs. 1 GrStG hebt diese Ungleichbehandlung gleicher Zwecke nicht vollständig auf, weil nicht alle ÖPP die Übertragung des Grundbesitzes auf den Nutzer am Ende des Vertragszeitraums vorsehen.

<sup>40</sup> Dazu ausführlich REIDENBACH, M. (2007): Auswirkungen des Grundsteuermodells Bayern/Rheinland-Pfalz auf das Steueraufkommen der Großstädte, a.a.O.

## 4.4 Das Verwaltungsverfahren

Die hier vorgeschlagene Grundsteuer ist in ihrer Festsetzung nicht besonders verwaltungsaufwendig. Deshalb ist in diesem Modell auch das bisherige zweistufige Verfahren entbehrlich. Die kommunalen Steuerämter können sowohl den Steuermessbetrag wie die Steuerlast festsetzen. Die Feststellung der Bodenrichtwerte durch die Gutachterausschüsse könnte in diesem Verfahren als Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung behandelt werden.

Befürchtungen, dass durch die Kommunalisierung der Steuererhebung den Finanzämtern wichtige grundstücksbezogene Informationen verloren gingen, kann durch eine Pflicht zum Datenaustausch begegnet werden.

## 4.5 Ergebnis

Im Ergebnis empfiehlt die Bertelsmann Stiftung, im Rahmen eines Drei-Säulen-Modells aus kommunaler Wirtschaftsteuer, Grundsteuer und Bürgersteuer, die Grundsteuer in folgenden Elementen zu reformieren:

- Abschaffung der Grundsteuer A,
- Beschränkung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer auf die Bodenwerte, multipliziert mit einem Faktor für die Nutzungsintensität,
- Ermittlung der Bodenwerte anhand der von den Gutachterausschüssen festgestellten Bodenrichtwerte (mit einem Abschlag von 20 %),
- Aktualisierung der Bodenwerte im Zwei-Jahres-Rhythmus,
- Verzicht auf ein zoniertes Hebesatzrecht,
- möglichst weitgehende Abschaffung der Befreiungstatbestände und
- Kommunalisierung der Steuererhebung.

Die Steuermesszahl sollte so hoch sein, dass das Aufkommen bundesweit in der Summe um ca. 40 % steigt.

Mit diesem Modell kann die Grundsteuer als wichtige Einnahmesäule der Kommunen gestärkt, rechtssicher und gerechter ausgestaltet werden. Das Verwaltungsverfahren wird wesentlich vereinfacht und damit auch kostengünstiger und transparenter. Die Erhöhung des Grundsteueraufkommens zugunsten der Gewinnbesteuerung harmonisiert das Gemeindefinanzsystem stärker mit internationalen Standards und stärkt damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts.

# Impressum

© 2007 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

## Verantwortlich

Dr. Kirsten Witte, Günter Tebbe

## Redaktion

Günter Tebbe

## Lektorat

Dr. Arno Kappler, Soest

## Art Director

Heike van Meegdenburg, Bertelsmann Stiftung

## Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Veit Mette, Bielefeld

## Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Dr. Kirsten Witte**

Leiterin  
Kompetenzzentrum  
Kommunen und Regionen  
Telefon 05241 81-81363  
Fax 05241 81-681363  
E-Mail [alexandra.dordevic@bertelsmann.de](mailto:alexandra.dordevic@bertelsmann.de)

### **Günter Tebbe**

Berater  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81466  
Fax 05241 81-681466  
E-Mail [guenter.tebbe@bertelsmann.de](mailto:guenter.tebbe@bertelsmann.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)