

REFORM DER GRUNDSTEUER

STELLUNGNAHME

DER VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG (SRL)

Die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) tritt für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung ein.

Wichtige Strategien dazu sind die Wiedernutzung innerstädtischer Siedlungsbrachflächen, die Attraktivierung der Stadt als Wohnort und die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in der Region. Eine reformierte Grundsteuer könnte als ein Lenkungsinstrument unter vielen einen Beitrag zur Stützung dieser Strategien leisten.

Deshalb plädiert SRL für eine baldige Ablösung der bestehenden Einheitswertbesteuerung durch eine Bodenwertsteuer. Dabei soll auf Erfassung und Bewertung von Gebäuden verzichtet werden. SRL befürwortet dabei das vom DIFU erarbeitete Modell der reinen Bodenwertsteuer mit Modifizierung durch eine Grundstücksflächenpauschale.

Die Position der SRL basiert auf zahlreichen Abhandlungen, Gutachten, Untersuchungen¹ sowie Erfahrungen von Praktikern und Wissenschaftlern in der SRL. Sie lässt sich in zwei Hauptbeurteilungspakete zusammenfassen:

- Eine Bodenwertsteuer mit Modifizierung durch eine Flächenpauschale (Modell D im Difu-Praxistext) wird kommunale Politik, die die Mobilisierung von erschlossenem innerstädtischem Bauland und einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden anstrebt, von allen bisher diskutierten Modellen am ehesten unterstützen. Die Steuerlast setzt sich in diesem Modell aus einem festen Sockelbetrag pro m² Grundstück und einer verminderten Bodenwertsteuer zusammen. Gegenüber einer reinen Bodenwertsteuer (Modell C im Praxistext) wirkt dieses Modell ausgleichend: Bei hohen Bodenwerten senkend und bei geringen Bodenwerten anhebend.
- Der Praxistext hat gezeigt, dass die reine Besteuerung des Bodens für die Kommunen erheblich einfacher und mit geringerem Verwaltungsaufwand zu praktizieren ist, als alle anderen untersuchten Modelle. Diese bieten, da sie mit der zusätzlichen Bewertung des baulichen Bestandes weitere Bewertungskriterien einführen, auch zusätzliche rechtliche Angriffspunkte.

Ziel aller Gesetzesinitiativen zur Grundsteuerreform ist die Aufkommensneutralität. Da das Verfassungsgerichtsurteil jedoch gerade die Ungerechtigkeiten in der derzeitigen Steuerbemessung herausgehoben hat, wird die Veränderung zwingend mit Verschiebungen im Auf-

kommen für die einzelnen Steuerzahler(gruppen) verbunden sein. Die Politik wird nicht umhin kommen, sich dieser Diskussion mit den unterschiedlichen Interessengruppen (Haus- und Grundbesitzer, Mieterverbände, Gewerbe, Industrie) zu stellen.

Es ist aber auch klar, dass es bei möglichen Verschiebungen der Abgabenlast um absolut geringe Beträge geht, da aufgrund der langjährigen Nichtanpassung die Grundsteuer im Vergleich mit anderen Abgaben und Gebühren ein relativ niedriges Niveau erreicht hat. Unter diesen Voraussetzungen - das stellt auch der Praxis-Test fest - sind die oben diskutierten Lenkungswirkungen insgesamt als gering zu veranschlagen. Eine Strukturreform ist gleichwohl (auch unter Aufkommensneutralität) erforderlich.

Zusammenfassend empfiehlt SRL eine reine Bodenwertsteuer mit o.a. Flächenkomponente. Ein zoniertes Satzungsrecht würde den Kommunen darüber hinaus die Möglichkeit einräumen, allgemein oder für bestimmte Grundstückstypen unterschiedliche Hebesätze festzulegen und damit ökonomische und soziale Disparitäten auszugleichen. Für dieses Modell spricht (im Vergleich mit den anderen diskutierten Modellen):

- Die einfachere Handhabbarkeit für die Kommunen,
- Die tendenzielle Verstärkung nachhaltiger Planungsansätze.

Gleichzeitig bietet dieses Modell die Chance, das Instrument in Zukunft - im Rahmen der Gesamtfinanzierung der Kommunen - mit einem anderen Gewicht auszustatten und dann auch zu einer verstärkten Steuerungswirkung zu kommen.

Perspektiven

Über diese Strukturreform hinaus, besteht Diskussionsbedarf bezüglich der Bedeutung, die die Grundsteuer in der Zukunft im Rahmen des gesamten Steuersystems einnehmen soll. Das System der kommunalen Finanzierung ist insgesamt dringend reformbedürftig: Die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer (bzw. ihrem Wegbrechen) und der (über die Steuerreform reduzierten) Lohn- und Einkommensteuer machen das Wirtschaften auf kommunaler Ebene zunehmend unkalkulierbar. Zukunftsfähig ist dieses System nicht.

Im Sinne einer öko-sozialen Steuerreform könnte der Grundsteuer eine stärkere Bedeutung für die kommunale Finanzierung zuwachsen. Das hätte den mittelfristigen Nebeneffekt, dass sich die lokale finanzielle Basis verbreitert und kontinuierlicher wird, weniger abhängig von konjunkturabhängigen Schwankungen.

Das Grundsteueraufkommen in Dänemark, wo vor rund drei Jahrzehnten eine Bodenwertsteuer eingeführt wurde ist z.B. rund dreimal so hoch pro Einwohner, wie in Deutschland.ⁱⁱ

In den USA erbringt die Bodensteuer 15% aller Steuereinnahmen, die Grundsteuer bei uns weniger als 1,5%.ⁱⁱⁱ Diese Vergleiche müssen selbstverständlich integriert in den Gesamtsterrahmen gesehen werden. Bei einem Bedeutungszuwachs der reformierten Grundsteuer wären die möglichen Lenkungseffekte einer Bodenwertsteuer mit Modifizierung durch eine „flächenorientierte Bemessungskomponente“, wie auch der Praxistest abschließend bewertet, positiv im Sinne einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung^{iv}.

Vereinigung für Stadt-, Regional-, und Landesplanung (SRL), der Vorstand

Oktober 2002

Die diskutierten Modelle im Überblick

Modell A (Bayerisches Innenministerium)

Reines Flächenmodell. Bemessungsgrundlage sind Grundstücksfläche und Gebäudefläche.

Grundsteuerbetrag	=	[Steuermesszahl Grundstücke x Grundstücksfläche + Steuermesszahl Gebäude x Wohn-/Nutzfläche] x Hebesatz %
Steuermesszahl Grundstücke: 0,1 Euro/m ²		
Steuermesszahl Gebäude: 0,5 Euro/m ²		
Durch Satzung kann die Gemeinde für abgegrenzte Gemeindeteile eine abweichende Messzahl festsetzen, die sich im Mittel aller Gemeindegundstücke dem vom Land vorgegebenen Messbetrag annähern soll.		

Modell B (AG Grundsteuer der Finanzministerkonferenz)

Modell mit kombiniertem Boden- und Gebäudewert.

Grundsteuerbetrag	=	[Bodenrichtwert x Grundstücksfläche x Prozentsatz + Gebäudewertpauschale x Wohn-/Nutzfläche x Alterswertminderung] x Steuermesszahl x Hebesatz %
Prozentsatz	=	70 % bei bebauten, 100 % bei unbebauten Grundstücken
Gebäudewertpauschale	=	1.000 Euro/m ² Wohn- oder Nutzfläche mit niedrigeren Pauschalen für bestimmte Gebäudearten (z.B. Wohnungen in Gebäuden mit mehr als zwei

		Wohnungen)
Alterswertminderung	=	1 v.H. pro Jahr ab Bezugsfertigkeit, max. 50 Jahre
Steuermesszahl	=	0,001 bei unbebauten, 0,0005 bei bebauten Grundstücken

Modell C: (Forschungsvorhaben des BMVBW)

Modell, das als Ergebnis eines Forschungsvorhabens im Auftrage des BMVBW vorgeschlagen wurde und sich allein auf eine Bodenbewertung auf der Grundlage von Bodenrichtwerten (§ 196 BauGB) stützt. Bodenrichtwerte werden regelmäßig von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte ermittelt und beschlossen.

Grundsteuerbetrag	=	Bodenrichtwert x 80 Prozent x Grundstücksfläche x Steuermesszahl x Hebesatz
-------------------	---	---

Mit diesem Modell wird eine Aktivierung baureifer und gering bebauter Grundstücke angestrebt.

Modell D (DIFU im Praxistest)

Dieses Modell unterscheidet sich vom Modell C dadurch, dass neben der Bodenwertkomponente eine reine Flächenkomponente hinzugefügt worden ist.

Grundsteuerbetrag	=	Bodenrichtwert x 80 Prozent x Grundstücksfläche x Steuermesszahl + Grundstücksfläche x [Flächenfaktor] x Hebesatz %
Steuermesszahl = 0,0005, Flächenfaktor = 0,075		

Von diesem Modell werden stärkere Lenkungseffekte erwartet: Große Grundstücke mit niedrigem Bodenwert sollen höher als bei einer ausschließlichen Bemessung über den Bodenwert, kleine Grundstücke mit hohen Bodenwerten entsprechend niedriger besteuert werden.

Um die Position der SRL zu verdeutlichen, folgen hier Überlegungen zu unterschiedlichen Aspekten und voraussichtlichen Wirkungen der Grundsteuerreform im Einzelnen:

- Erwartungen an die Reform der Grundsteuer

Bodenwerte und ihre Veränderungen sind ein Indikator für Wertminderung oder Wertsteigerungen, die durch Marktentwicklungen im räumlichen Vergleich, durch Investitionen und Maßnahmen der Kommunen und durch andere Anbieter und Nutzer ausgelöst werden. Eine Bodenwertsteuer ist also geeignet als Bemessungsgrundlage für die von den Grundeigentümern zu zahlenden Steuern.

Gerade wenn die Steuer an den Bodenwert anknüpft und die Bodenrichtwerte laufend aktualisiert werden (z.B. wird in Dänemark seit dem Jahr 2000 jährlich aktualisiert), ist gewährleistet, dass wertschöpfende Maßnahmen der Kommunen oder wertschöpfende Umstände (z.B. Leerstand) in die Besteuerungsbasis der einzelnen Grundstücke eingehen. Die Bodenwertsteuer kommt damit dem Prinzip eines gerechten Vorteilsausgleichs nahe.

- **Verwaltungsvereinfachung**

Ein übersichtliches und einfaches Verwaltungsverfahren zur Ermittlung und Erhebung der Grundsteuer ist wesentliche Voraussetzung für die effiziente Umsetzung - und die Akzeptanz bei den betroffenen Steuerbürgern.

Der Praxistest hat hier eine eindeutige Präferenz für die Modelle ergeben, in denen ausschließlich der Bodenwert zu Grunde gelegt wird. Während die Bodenrichtwerte flächendeckend vorhanden bzw. mit überschaubarem Aufwand erhoben und aktualisiert werden können, wurde die Verfügbarkeit von Daten zu Gebäudeflächen von den Gemeinden außerordentlich kritisch dargestellt.^v

- Stadtentwicklung / Siedlungsstrukturen

Bei einer Bodenwertsteuer werden unbebaute, bebaubare Grundstücke in gleicher Höhe besteuert, wie bebaute Grundstücke in gleicher Lage. Das Halten von Bauland wird damit verteuert. Die Wiedernutzung von Industrie-, Siedlungs- und Verkehrsbrachflächen würde attraktiviert; ebenso würde ein Anreiz gegeben zur Nachverdichtung bzw. zum Stadtumbau mindergenutzter städtebaulicher Strukturen. Die Bodenwertsteuer würde sich positiv auf die Mobilisierung von Siedlungsbrachflächen auswirken und das Baulandangebot erhöhen. Eine nicht gewünschte Verteuerung von innerstädtischen Lagen durch den unmittelbaren Zusammenhang zwischen hohen Bodenwerten und hoher Bodenwertsteuer kann durch die vorgeschlagene Modifizierung der reinen Bodenwertsteuer mittels Flächenpauschale gemildert oder vermieden werden (vgl. Endnote i).

- Siedlungsstruktur auf stadtreionaler Ebene

Eine Bodenwertsteuer übt generell einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden aus. In Bereichen niedriger Bodenpreise wäre ein solcher Anreiz bei einer reinen Bodenwertsteuer nur sehr gering. In den Randzonen der Ballungsräume, wo sich derzeit Siedlungsentwicklung überwiegend und wenig flächensparend vollzieht, würde sich bei einer reinen Bodenwertsteuer wenig verändern. Diesen Nachteil vermeidet die modifizierte Bodenwertsteuer durch den Sockelbetrag. Beim Modell D (Difu-Praxistest) werden flächenextensive Ansiedlungen sowohl im Wohn- wie im Gewerbebereich steuerlich höher belastet als derzeit. Das hätte nicht nur einen positiven Lenkungseffekt hinsichtlich einer flächensparsameren Baustruktur an der Peripherie, sondern würde auch Standortentscheidungen im Verhältnis Stadt und Umland beeinflussen. Im Zusammenwirken mit anderen Anreizen kämen Standorte in der Kernstadt stärker in Frage. Solche - von SRL begrüßten - Lenkungseffekte könnten Umlandgemeinden durch niedrige Hebesätze weitgehend ausgleichen. Die Vorteile für die Kernstädte wären damit verloren. An dieser Frage wird aber wiederum deutlich, dass das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland neue, finanzwirksame Instrumente braucht. Im Rahmen regionaler Strategien hätten auch abgestimmte Hebesätze für die Grundsteuer ihren Stellenwert.

- Vorhandene Baurechte

In der Praxis gibt es zahlreiche Beispiele für Baurechte nach §30 und §34 BauGB, deren Realisierung heute nicht mehr für sinnvoll erachtet wird. Werden sie bei einer Bodenwertsteuer zur Grundlage für die Besteuerung, kann das, soweit es der örtliche Markt hergibt, zu einer Mobilisierung von - städtebaulich nicht mehr er-

wünschten - Baurechten führen. Auch die gegenläufige Entwicklung ist denkbar: Dass Eigentümer, um Steuern zu sparen, auf eine Rücknahme von Baurechten drängen, die längerfristig durch aus sinnvoll erhalten bleiben sollten. Hier ist planungsrechtliches Handeln gefordert. Das kann im konkreten Fall für die Gemeinde mit erheblichem Aufwand verbunden sein. Angesichts der aktuellen Situation in vielen Städten, die sich mit rückläufiger Einwohnerzahl und Fragen des Leerstandes auseinandersetzen müssen, stehen solche Planungen aber ohnehin an. Wenn dabei der einfache Bebauungsplan wieder an Bedeutung gewinnt, wäre das zu begrüßen.

- Stadterneuerung - Bestandspflege

Eine reine Bodenwertsteuer fördert generell Investitionen zur Bestandssicherung, -pflege und Erneuerung: Denn Investitionen in den Bestand bewirken einen höheren Ertrag, der sich bei der Bemessung der Bodenwertsteuer nicht steigernd auswirkt - anders als bei den Steuermodellen, die den Ertragswert der Gebäude einbeziehen. Eine reine Bodenwertsteuer unterstützt somit eine Politik nachhaltiger Bauentwicklung.

- Auswirkungen auf die Miet- und Wohnkosten

Die Grundsteuer ist Teil der Mietnebenkosten. In mehrgeschossigen Mietwohngebäuden - insbesondere in dichter bebauten Gebieten - ist die anteilige Grundstücksfläche pro Wohnung relativ klein und damit auch die anteilige Bodenwertsteuer. Insbesondere bei der modifizierten Bodenwertsteuer ist im Geschoßwohnungsbau auch bei relativ hohen Bodenwerten kaum mit einem Anstieg der Wohnkosten infolge der Grundsteuerlast zu rechnen. Im Praxistest des Difu konnten in den beteiligten Städten und Gemeinden keine Mietpreiserhöhungen infolge einer Grundsteuerreform festgestellt werden. Überwältbarkeit ist stets auch eine Frage der örtlichen Marktlage. Dies gilt entsprechend auch für Eigentumswohnungen.

- Behandlung von Bauerwartungsland

SRL setzt sich dafür ein, dass die Kategorie „Bauerwartungsland“ im Rahmen der Bodenwertsteuer nicht gesondert bewertet, sondern entsprechend der aktuellen Nutzung, besteuert wird. Dafür spricht auch die Tatsache, dass es für „werdendes Bauland“ (Rohbauland und Bauerwartungsland) keine Bodenrichtwerte gibt. Eine gesonderte Besteuerung als „Bauerwartungsland“ kann den Druck auf Gemeinden verstärken, kurzfristig eine faktische Bebaubarkeit (Bebauungsplan) zu ermöglichen, auch wenn dies einer flächensparenden Bodenpolitik der Gemeinden diametral entgegensteht. Potenziale für eine - entschädi-

gungslose - Rückwidmung von Siedlungsflächen liegen aber gerade in diesen Flächen.

An der Erstellung haben mitgewirkt: Dr. Dieter Apel, Dr. Ronald Kunze, Michael Lehm Brock, Christfried Tschepe, Monika Wiebusch, Dr. Peter Zerweck

ⁱ Bericht der Kommission zur „Verbesserung der Baulandangebots“, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Bonn 1999.

Beate u. Hartmut Dieterich (Hg.), Boden – wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig, und Wiesbaden 1997 (Bauwelt Fundamente, Bd. 119)

Georg Franck, Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik, Stuttgart 1992

Hartmut Dieterich und Rudolf Josten, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer im Auftrag des VHW, Bonn 1998

Klaus-Martin Groth und Peter von Feldmann, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer bodenwertorientierten Grundsteuer, Berlin 2000

Gustav Bohnsack und Rudolf Hillebrecht, Gesellschaft, Raumordnung und Städtebau, Grund und Boden, Karlsruhe 1967

Dieter Apel u.a. Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000 (Umweltbundesamt, Berichte 1/00).

ⁱⁱ Vgl. Apel u.a., S. 246

ⁱⁱⁱ Klaus-Martin Groth, Grundsteuerreform – wie geht es weiter? Fachtagung am 17.9.2001 im Difu / Berlin

^{iv} Difu- Praxistest, S. 16

^v M. Lehm Brock, D. Coulmas, Grundsteuerreform im Praxistest, Berlin 2001, Difu Beiträge Nr. 33)