

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
Nr. 06 – 3

Eine neue Grundsteuer – Nur
Anhängsel der Gemeindesteuerreform?[†]

von

Michael Thöne[‡]

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Februar 2006

ISSN 0945-490X
ISBN 3-923342-57-8

[†] Dank gilt den Teilnehmern der Tagung „Reform der Gemeindesteuern. Zwischen kommunaler Finanznot und internationalem Steuerwettbewerb“ am 13.10.2005 in der Evangelischen Akademie Loccum für Kritik und Anregungen, insbesondere Prof.es Dres. Johanna Hey, Kilian Bizer und In-golf Deubel. Alle Fehler gehen zulasten des Autors. Der Beitrag erscheint demnächst im Tagungsband in der Reihe „Loccumer Protokolle“.

[‡] Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (www.fifo-koeln.de) und Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln, E-Mail: thoene@fifo.koeln.de.

Abstract

Die letzte kleine Reform der deutschen Grundsteuer liegt über dreißig Jahre zurück. Spätestens mit der deutschen Einheit sind die systematischen und administrativen Schwächen dieser Gemeindesteuer derart in den Vordergrund getreten, dass ihre grundlegende Reform überfällig geworden ist. Allerdings hat sich die Grundsteuer in der jüngeren Vergangenheit als überraschend ergiebig erwiesen. Erfahrungsgemäß fällt die Reform von gut sprudelnden Steuerquellen besonders schwer. Der Beitrag argumentiert, dass ein erfolgversprechendes Reformkonzept vor diesem Hintergrund einen substantiellen „Mehrwert“ gegenüber der hergebrachten Steuer bieten muss. Stellvertretend für die bisherige Reformdebatte werden drei zentrale Vorschläge aus Wissenschaft und Politik hinsichtlich dieser Anforderung geprüft. Keines der vorliegenden Konzepte genügt der Mindestanforderung, den Kommunen eine nachhaltig ergiebige Grundsteuer-Bemessungsgrundlage zu bieten, von der zugleich die korrekten finanziellen Anreize im Sinne des allgemeinen Flächenschutzzieles (der Bundesregierung) ausgehen. Darauf folgt die Empfehlung, das bislang wenig beachtete Kombinationsmodell von Rodi (2002) bzw. eine ergänzende Neuversiegelungssteuer vertiefend zu prüfen. Der Beitrag schließt mit dem Plädoyer, die von den Bayern und Hessen 2001 vorgeschlagene fakultative Rückholung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer in die Länder umzusetzen, um eine Fortsetzung der langjährigen Reformblockaden in die Zukunft zu unterbinden.

JEL-Codes: H2, H71

Keywords: Gemeindesteuerreform, Grundsteuer

Inhalt

| | | |
|------|---|----|
| A. | Das langwierige Bemühen um eine Reform der Grundsteuer | 4 |
| B. | Ungerecht, unbequem und unergiebig – Traditionelle Grundsteuerkritik im Spiegel aktueller Aufkommensdynamik | 5 |
| C. | Anforderungen an eine neue Grundsteuer..... | 11 |
| D. | „Grundsteuerbaukasten“ und einige Reformmodelle | 14 |
| D.1. | Prototypische Elemente von Grundsteuerreformen..... | 14 |
| D.2. | Bodenwertsteuer | 17 |
| D.3. | Flächennutzungssteuer..... | 18 |
| D.4. | Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer nach dem bayerisch-rheinland-pfälzischem Vorschlag von 2004 | 20 |
| E. | Abschluss: Der Mehrwert einer Grundsteuerreform..... | 23 |
| | Literatur..... | 27 |

A. Das langwierige Bemühen um eine Reform der Grundsteuer

Die derzeitige Grundsteuer ist überholt und reformbedürftig. Hierüber besteht Einigkeit in der Wissenschaft, aber auch in den politischen Lagern – und das schon vielen Jahren. So wie die sprichwörtlich Totgesagten länger leben, so zeigt sich auch die Grundsteuer bemerkenswert widerstandsfähig. Zwar wird schon sehr lange Zeit über eine Reform der Besteuerung von Grund und Boden gesprochen. Ebenso lange ist es aber nie zu einer zielführenden politischen Initiative zur Umsetzung eines der vielen vorgeschlagenen Reformmodelle gekommen. An Versuchen hat es allerdings nicht gemangelt.

Der letzte ist erst auf der Zielgeraden zum Erliegen gekommen: Im Rahmen der Finanzministerkonferenz (FMK), dem Beratungsgremium der Länderfinanzminister, hatte seit 1998 eine Arbeitsgruppe Reformoptionen ausgelotet. Im April 2000 haben sich dann fünfzehn von sechzehn Bundesländern auf ein gemeinsames Reformmodell geeinigt, lediglich Bayern vertrat einen alternativen Ansatz. Zugleich baten die gleichgesinnten fünfzehn Länder den Bundesminister der Finanzen, das Gesetzgebungsverfahren für ihren Vorschlag in die Wege zu leiten. Der BMF hat die Finanzministerkonferenz im Gegenzug auf die alleinige Verwaltungs- und Ertragshoheit der Länder bzw. Gemeinden¹ hingewiesen und den Bundesrat als das passende Forum für eine solche Gesetzinitiative benannt. Auf sich allein zurückgeworfen, haben es die fünfzehn Länder, die hinter den FMK-Vorschlag standen, gleichwohl unterlassen, eine eigenständige Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen.

Aktuell steht wieder ein Vorschlag im Raum, der auf Bitten der Finanzministerkonferenz von den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz als Kompromissmodell gestaltet worden ist. Dieser soll dem Vernehmen nach unter allen sechzehn Ländern zustimmungsfähig sein. Allerdings liegt der Vorschlag nun auch schon wieder seit Januar 2004 vor, ohne dass in den seitdem vergangenen zwei Jahren weitere Schritte auf Bundesratsebene unternommen worden wären.

Die möglichen Gründe für dieses Zaudern der Länder vor der steuergesetzlichen Initiative sollen jedoch nicht im Vordergrund stehen. Anstatt unmittelbar das Pro und Contra des jüngsten Vorschlags zu diskutieren, müssen zunächst noch einige Fragen von grundsätzlicher Bedeutung angesprochen werden: Warum eine Reform der Grundsteuer? Welchen Anforderungen muss eine moderne Grundsteuer genügen? Was für Alternativen bieten sich zur gegenwärtigen Steuer? Abschließend wird kurz auf die oben aufgeworfene Frage nach politischen und/oder institutionellen Hemmnissen für eine Reform der Grundsteuer zurückzukommen sein. Denn gleich-

¹ Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Ertragshoheit für die Grundsteuer liegt *ausschließlich* bei den Gemeinden. Diese gelten jedoch staatsrechtlich als Teile der Länder.

gültig, wie gut oder schlecht die vorgeschlagenen Alternativen sind – wenn die Hürden zur Umsetzung einer Grundsteuerreform nicht gesenkt werden können, wird sich die hergebrachte Grundsteuer weiterhin als „überlebter Überlebenskünstler“ bewähren können. Dann erhält die Grundsteuerreform nicht einmal die bescheidene Möglichkeit, zum Anhängsel der Gemeindesteuerreform zu werden.

B. Ungerecht, unbequem und unergiebig – Traditionelle Grundsteuerkritik im Spiegel aktueller Aufkommensdynamik

Neben einer Reihe kleinerer Aufwand- und Verbrauchsteuern (Hunde-, Vergnügung-, Zweitwohnungsteuer etc.) gibt es nur die zwei großen und hergebrachten Gemeindesteuern, die Gewerbe- und die Grundsteuer. Beide Realsteuern wurden als objektbezogene Ertragsteuern mit der Einführung der personalen Einkommensbesteuerung durch die Miquelschen Reformen (1891/93) in Preußen nicht etwa abgeschafft, wie es diesem Modernisierungsschritt entsprochen hätte, sondern der kommunalen Ebene zugeordnet. Die Renaissance der „alten“ Ertragsteuern als kommunale Einnahmequellen setzte sich in der Folge in immer mehr deutschen Staaten durch und fand ihren Abschluss mit der Realsteuerreform von 1936, in der die Aufkommenshoheit für die von da an reichseinheitlichen Gewerbe- und Grundsteuern zwingend den Gemeinden zugeordnet wurde.²

Das Bonner Grundgesetz wies 1949 dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungshoheit über die Realsteuern zu, den Gemeinden wiederum die Ertragshoheit wie auch das Hebesatzrecht. Spätestens seit dieser Zeit können die beiden großen Realsteuern als „traditionell reformbedürftig“ gelten, denn als objektbezogene Sollertragsteuern wurden sie zum modernen Personalsteuersystem zunehmend zu Fremdkörpern. So sind die Realsteuern seit rund einem halben Jahrhundert Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Reformforderungen.

Was die Grundsteuer angeht, so sollen hier nur die zentralen Kritikpunkte stichpunktartig rekapituliert werden, da die systematischen Schwächen dieser Steuern in der Literatur schon in extenso diskutiert worden sind.³ Die traditionelle Kritik an der Grundsteuer lässt vereinfacht in der Formel *ungerecht, unbequem und unergiebig* zusammenfassen.

² Vor 1936 stand es den einzelnen Ländern frei, ob sie die Ertragshoheit ihrer Grund- und Gewerbesteuern den Kommunen überließen oder selbst ausschöpften.

³ Aktuelle Überblicke geben z.B. Lemmer (2002), Krips/Thöne (2002) und Bayerischer Staatsminister der Finanzen/Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2004).

Ungerecht ist die hergebrachte Grundsteuer in mehrfacher Hinsicht: Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist weiterhin der sog. Einheitswert, d.h. Ausgangsgröße für circa dreißig Millionen Grundstücke in Deutschland sind noch heute die auf der Grundlage der Wertverhältnisse am 1. Januar 1964 bzw. 1. Januar 1935 ermittelten Einheitswerte. Konkret werden für Grundbesitz in den *alten Ländern* der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert nach den Wertverhältnissen von 1964, für *landwirtschaftliche* Flächen in den *neuen Ländern* der nach dem Bewertungsgesetz ermittelte „Ersatzwirtschaftswert“ nach den Wertverhältnissen von 1964, für *andere* Grundstücke in den neuen Ländern der Einheitswert nach den Wertverhältnissen von 1935 und schließlich für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die *kein* Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschal je Quadratmeter) genutzt. Die derart stückhaft erhobene Grundsteuer verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Gebot der horizontalen Steuergerechtigkeit, d.h. Gleiches wird nicht gleich besteuert. Am deutlichsten fällt die Ungleichbehandlung von ost- und westdeutschen Grundstücken ins Auge, trotz Regelung auf Bundesebene gibt es keine bundeseinheitliche Regelung.⁴ Quantitativ bedeutsamer ist aber die Ungerechtigkeit, die durch die Anwendung Jahrzehnte alter Wertverhältnisse für *alle* Grundstücke entsteht. Bau- und Siedlungsstrukturen haben sich seit 1964 – erst recht seit 1935 – so grundlegend geändert, dass aus der Anwendung der uralten Wertrelationen nicht nur Verstöße gegen die horizontale Steuergerechtigkeit folgen. Auch das Postulat vertikaler Gerechtigkeit wird vielfach verletzt: Längst ungleich Gewordenes wird im Grundsteuerrecht immer noch gleich behandelt.

Unbequem ist die Grundsteuer für die Steuerpflichtigen, vor allem aber für die Finanzbehörden und Gemeinden, die beide an der administrativen Umsetzung beteiligt sind. Damit fassen wir in einem Begriff zusammen, was traditionell als die Grundsätze der *Bequemlichkeit der Besteuerung* und der *Wohlfelilheit der Besteuerung* verstanden wird. Dass der administrative Aufwand der Steuererhebung angesichts des Zwanges zur Anwendung nunmehr historischer Bemessungsgrundlagen nicht gering ausfällt, liegt auf der Hand. Doch was bei der Grundsteuer B auf gewerbliche und Wohngrundstücke schon eine große Belastung ist, wird bei der Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden endgültig zur Farce. Die Ertragskraft beispielsweise einer Ackerfläche wird u.a. auch durch die Kosten für den Abtransport des Erntegutes beeinflusst. Entsprechend werden die Grundsteuermess-

⁴ Die Bundeseinheitlichkeit an sich hat dabei keinen hohen Eigenwert, da die Grundsteuer durchaus auch auf Landesebene geregelt werden könnte. Das Problem entsteht mithin erst aus dem Anspruch, die Besteuerung von Grund und Boden allein auf Bundesebene regeln zu wollen. Gegen diesen Anspruch verstößt die Grundsteuer mit ursprünglich nur als Provisorium geplanten Sonderregeln nun auch schon wieder seit fünfzehn Jahren.

beträge z.T. mit Zu- oder Abschlägen für die Entfernung zum nächsten Verladebahnhof berechnet. Maßgeblich sind auch hier Verhältnisse vom 1. Januar 1964. Das hat zur Folge, dass in der aktuellen Berechnung der Grundsteuer A auch heute noch die Entfernung zu Bahnhöfen berücksichtigt werden muss, die unter Umständen schon seit vielen Jahren stillgelegt sind!⁵

Schließlich galt die Grundsteuer lange Zeit auch als *unergiebig*. Eines der vorrangigsten Zwecke jeglicher Besteuerung ist das Fiskalziel. Die Grundsteuer soll ein stetiges und konjunkturunabhängiges Aufkommen erbringen. Tatsächlich ist dieses Ziel von der Grundsteuer auch erreicht worden. Abgesehen von der Niveaushiftung durch die deutsche Einheit hat sich das Aufkommen recht stetig und nicht konjunkturabhängig entwickelt. Gleichwohl galt die Grundsteuer hinsichtlich ihrer Aufkommensentwicklung lange als problematisch, da sich ihr Aufkommen nur unterproportional zum Wirtschaftswachstum entwickelt hat. Das ist allerdings gegenwärtig nicht mehr der Fall.

Tabelle 1 stellt die Aufkommenselastizitäten des Grundsteueraufkommens für Gesamtdeutschland und für das frühere Bundesgebiet dar. Die Aufkommenselastizität ist ein guter empirischer Maßstab für die Dauerergiebigkeit von Steuern; sie lässt sich als das Verhältnis zwischen prozentualer Änderung des Steueraufkommens und Änderung des Sozialprodukts ausdrücken. Die Aufkommenselastizität zeigt, ob das Steueraufkommen langsamer oder schneller als das Wirtschaftswachstum gestiegen ist. Eine Aufkommenselastizität von 1 heißt entsprechend, dass beide Größen im gleichen Tempo gewachsen sind. Dieser Wert charakterisiert dauerergiebige Einzelsteuern bzw. Steuersysteme.⁶

⁵ Beispiel nach Bayerischer Staatsminister der Finanzen/Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2004), S. 26.

⁶ Siehe z.B. Schmolders/Hansmeyer (1980), S. 123. Ermittelt wurden die dargestellten Aufkommenselastizitäten mit dem bewährten Verfahren als lineare Regressionen in doppelt logarithmierter Form für gleitende Stützperioden von zehn Jahren, vgl. grundlegend Körner (1974), ausführlich Thöne (2005).

Tabelle 1: Aufkommenselastizitäten der Grundsteuer 1972-2004

| Stützperiode | Deutschland | | Früheres Bundesgebiet | | | |
|--------------|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------|--|----------------|
| | Aufkommens- elastizität | R ² | Aufkommens- elastizität | R ² | Bemessungs- grundlagen- elastizität* | R ² |
| 1972-1981 | 1,20 | 93,3% | 1,20 | 93,3% | | |
| 1973-1982 | 1,14 | 91,0% | 1,14 | 91,0% | | |
| 1974-1983 | 1,02 | 90,9% | 1,02 | 90,9% | | |
| 1975-1984 | 0,87 | 95,4% | 0,87 | 95,4% | | |
| 1976-1985 | 0,81 | 96,1% | 0,81 | 96,1% | | |
| 1977-1986 | 0,81 | 95,6% | 0,81 | 95,6% | 0,67 | 98,2% |
| 1978-1986 | 0,89 | 97,2% | 0,89 | 97,2% | 0,71 | 98,7% |
| 1979-1988 | 0,95 | 98,5% | 0,95 | 98,5% | 0,74 | 99,3% |
| 1980-1989 | 0,94 | 98,2% | 0,94 | 98,2% | 0,74 | 99,1% |
| 1981-1990 | 0,82 | 95,7% | 0,82 | 95,7% | 0,66 | 97,3% |
| 1982-1991 | 0,70 | 97,0% | 0,70 | 95,8% | 0,58 | 96,8% |
| 1983-1992 | 0,68 | 98,8% | 0,65 | 98,0% | 0,53 | 97,7% |
| 1984-1993 | 0,72 | 97,7% | 0,68 | 96,6% | 0,53 | 97,9% |
| 1985-1994 | 0,78 | 96,1% | 0,75 | 93,3% | 0,55 | 96,6% |
| 1986-1995 | 0,86 | 94,3% | 0,85 | 90,0% | 0,60 | 94,3% |
| 1987-1996 | 0,95 | 92,1% | 0,97 | 87,3% | 0,67 | 91,5% |
| 1988-1997 | 1,08 | 90,5% | 1,14 | 86,8% | 0,77 | 90,1% |
| 1989-1998 | 1,26 | 90,4% | 1,38 | 90,0% | 0,91 | 91,7% |
| 1990-1999 | 1,55 | 92,5% | 1,70 | 95,5% | 1,12 | 96,1% |
| 1991-2000 | 2,05 | 98,6% | 1,87 | 97,6% | 1,28 | 98,9% |
| 1992-2001 | 2,09 | 98,3% | 1,71 | 94,3% | 1,29 | 98,8% |
| 1993-2002 | 1,94 | 97,2% | 1,46 | 93,7% | 1,19 | 98,9% |
| 1994-2003 | 1,89 | 96,4% | 1,31 | 93,6% | 1,16 | 98,7% |
| 1995-2004 | 1,72 | 96,8% | 1,18 | 95,1% | 1,09 | 99,1% |

* Nur für Grundsteuer B; ermittelt anhand der Grundbeträge.

Quellen: Eigene Berechnungen (Basisdaten StBA; nach VGR-Revision 2005).

Der Blick auf das frühere Bundesgebiet zeigt, dass die Aufkommenselastizitäten zwischen 1975-84 und 1987-96 unter 1 gesunken waren, wenn auch selten so niedrig wie in der immer noch gern zitierten Körner-Studie (1974) für die Zeit von 1950-1971 festgestellt wurde: Seinerzeit lagen die Aufkommenselastizitäten der Grundsteuer zwischen minimal 0,33 und maximal 0,69. Beginnend mit dem Stützbereich 1988-1997 steigt die Aufkommenselastizität über 1. Der Höhepunkt war für die alten Länder in der Periode 1991-2000 mit einer Aufkommenselastizität von 1,87 erreicht. Für Gesamtdeutschland erreichte die Aufkommenselastizität der Grundsteuer in den Perioden 1991-2000 und 1992-2001 sogar einen Wert von über 2. Mit einem Wert von 1,72 in der jüngsten Zehn-Jahresperiode ist die Grundsteuer derzeit einer der ergiebigsten Steuern in Deutschland überhaupt.

So gute Aufkommenselastizitäten geben aus fiskalischer Sicht wenig Anlass, eine Reform der Grundsteuer zu fordern. Voraussetzung wäre allerdings, dass die Aufkommenselastizität so hoch bleibt oder zumindest einen Wert von 1 nicht unterschreitet. Ein Blick auf die Ursachen der sehr guten Ergiebigkeit der Grundsteuer wirft allerdings Zweifel auf, ob die positive Entwicklung von Dauer sein wird.

Grundsätzlich ist die dynamische Aufkommensentwicklung der Grundsteuer auf das Zusammenspiel zweier Faktoren zurückzuführen, überdurchschnittlich starke Steigerung der Hebesätze und/oder verstärktes Wachstum der Bemessungsgrundlage.

Tatsächlich ist die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer seit 1990 merklich stärker gewachsen als in den Jahren davor. Tabelle 1 illustriert dies mit Hilfe der Bemessungsgrundlagenelastizität der Grundsteuer B für das frühere Bundesgebiet ab 1977.⁷ Diese Elastizitätskennziffern sind in den neunziger Jahren massiv gestiegen; der Wert von knapp 1,3 für die Stützperioden 1991-2000 und 1992-2001 könnte als kleine Sensation für diese Steuer gelten. Dahinter steht vor allem der durch die geburtenstarken Jahrgänge ausgelöste Bauboom im Wohnungsmarkt: In den neunziger Jahren ist die aggregiert Wohnfläche in den alten Ländern jedes Jahr durchschnittlich um 1,8 Prozent gewachsen. In den neuen Ländern lag die jährliche Wachstumsrate zur selben Zeit wegen des umgesetzten Nachholbedarfs sogar bei zwei Prozent.

Dieses Wachstum schwächt sich jedoch deutlich ab: In den alten Ländern haben die Wohnflächen im Jahr 2004 „nur noch“ um ein Prozent zugenommen, in den neuen Ländern sogar nur noch um 0,4 Prozent. Angesichts stagnierender, regional sogar abnehmender Bevölkerungszahlen zeigen solche positiven Jahreswerte eine weiterhin hohe allgemeine Wertschätzung des Wohnens. Zugleich kündigt sich hier aber das Ende der großen Dynamik der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer an. Dies gilt insbesondere für die gegenwärtige Steuer, da sie wegen der langjährigen Konstanz der genutzten Einheitswerte derzeit als Quasi-Mengensteuer gelten kann, also trotz ihrer nominellen Wertorientierung nur an Mengen-, nicht aber an Wertsteigerungen der besteuerten Grundstücke partizipiert.

Aber nicht allein das Wachstum der Grundsteuerbemessungsgrundlagen hat die bemerkenswerten Steigerungen des Aufkommens in den neunziger Jahren bewirkt. Dies wird im Vergleich von Aufkommenselastizitäten und Bemessungsgrundlagenelastizitäten aus Tabelle 1 unmittelbar ersichtlich: Die Grundsteuer-Aufkommenselastizitäten für das alte Bundesgebiet liegen durchweg höher als die Bemessungsgrundlagenelastizitäten. Dazwischen liegt die zunehmende Steueranspannung der Grundsteuer, wie sie in Abbildung 1 für das vergangene Vierteljahrhundert dargestellt ist. Ursache der steigenden Steueranspannung war offensichtlich die kommunale Finanzkrise der jüngeren Vergangenheit. Wie am Abstand zwischen den beiden Graphen in Abbildung 1 augenfällig wird, nimmt die Steueranspannung weiter zu.

⁷ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden anstelle der eigentlichen Bemessungsgrundlage, der Summe der *Steuermessbeträge*, die *Steuergrundbeträge* genutzt..

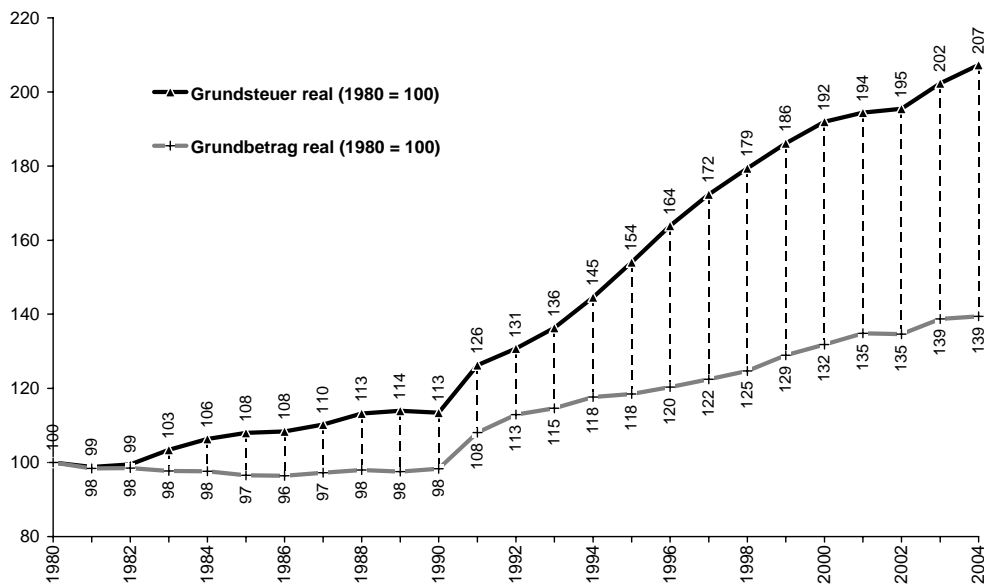


Abbildung 1: Steueranspannung 1980-2004

Zusammenfassend fällt das Urteil zur mittel- und langfristigen Ergiebigkeit der hergebrachten Grundsteuer derzeit notwendigerweise zwiespältig aus. Die ungewöhnliche Dynamik der Bemessungsgrundlage des vergangenen Jahrzehnts, hervorgerufen vorrangig durch Nachholbedarf in den neuen Ländern und Eigenheimerwerb der Babyboom-Generation in den alten Ländern, dürfte sich so nicht fortsetzen. Früher lagen die Bemessungsgrundlagenelastizitäten deutlich unter 1; aktuell beginnen sie langsam wieder zu sinken. Ob und in welchem Ausmaß auf der anderen Seite die Steueranspannung über die Hebesätze weiter angehoben werden kann, ist ungewiss. Offensichtlich sind Steuerwiderstände bei dieser Gemeindesteuer geringer oder weniger durchsetzungsfähig als bei der Gewerbesteuer.

Auch mit Blick auf die Chancen für eine Reform der Grundsteuer hinterlässt die Rückschau auf die traditionellen Kritikpunkte an der Grundsteuer ein zwiespältiges Bild. Ungerecht, unbequem, aber eben *nicht* unergiebig ist sie – und damit auch nicht Kern der aktuellen Bemühungen um eine Gemeindesteuerreform. Denn auch wenn es für andere Steuerreformdiskussionen nicht zutreffen mag, so kann man für die Gemeindesteuern doch recht deutlich feststellen, dass die Intensität der Reformbemühungen negativ mit den Aufkommenstrends der Steuern korreliert. Mit anderen Worten, solange die Grundsteuer sehr ergiebig ist, dürften noch so berechnete steuersystematische Einwände allein nur schwerlich eine hinreichend kritische Masse bilden können, um einen politisch wirksamen Reformimpuls anzustoßen. Für eine dauerergiebige Gemeindesteuer scheint der ehrwürdige Canardsche Leitsatz, dass eine alte Steuer auch eine gute Steuer ist, weiterhin Geltung zu haben.

Dennoch wäre es für die Diskussion um die Reform der Grundsteuern gefährlich, sich in Sicherheit zu wiegen und die Grundsteuer unbeachtet lassen. Die gegenwärtige Grundsteuer kann durchaus wieder in ihre unergiebigsten Strukturen zurückfallen. Außerdem ist sie noch aus anderen, nicht aufkommensseitigen Gründen reformbedürftig. Da aber die traditionellen Kritikpunkte allein offenbar nicht ausreichen, um eine noch recht ergiebige Steuer abzulösen, liegt für eine erfolgversprechende Reform die Latte sehr hoch: Eine neue Grundsteuer muss nicht nur gerecht, bequem und ergiebig sein. Sie sollte darüberhinaus einen „Mehrwert“ schaffen.

Zum Beispiel könnte sie einen Beitrag leisten, der durch die bisherigen staatlichen Rahmenbedingungen geradezu geförderten breiartigen Zersiedlung und Zerrüttung urbaner Funktionszusammenhängen entgegenzuwirken und für eine Allokation von Grund und Boden zu sorgen, in der jeder für den Schaden an Lebensraum und natürlicher Umwelt, die er verursacht hat, auch selbst geradezustehen hat, anstatt dafür auch noch belohnt zu werden.

Sei es dieses Ziel, sei es ein anderer Mehrwert – auf jeden Fall sollte eine Reform ein konsistentes und zukunftsfähiges Modell bringen. Die letzte kleine Modifikation erfolgte mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7. August 1973. Unter den speziellen Rahmenbedingungen der Gesetzgebung für Grundsteuern kann es nach einer Reform – so sie denn stattfindet – ohne weiteres wieder über dreißig Jahre dauern, bis sich etwas an der Grundsteuer ändern lässt. Umso wichtiger ist es, keine Halbheiten und aus der Tagesaktualität geborene Kompromisse zuzulassen, sondern eine vernünftige, in sich stimmige und dauerhaft tragfähige Grundsteuer zu etablieren.

C. Anforderungen an eine neue Grundsteuer

In der finanzwissenschaftlichen Analyse und Bewertung des kommunalen Steuersystems, einzelner gemeindlicher Steuern sowie der vorliegender Reformvorschläge hat sich seit längerem die Nutzung eines auf kommunale Bedürfnisse und Restriktionen eigens zugeschnittenen Kriterienrasters bewährt.⁸ Für eine Reform der Grundsteuer lassen sich hieraus folgende Maßstäbe ableiten:

Eine neue Grundsteuer soll das *Fiskalziel nachhaltig sichern*. Oberstes und zugleich wohl trivialstes Ziel einer Grundsteuer ist es, den Gemeinden ein dauerhaftes und stetiges Aufkommen zur Finanzierung ihrer kommunalen Aufgaben zu sichern. Wie oben deutlich geworden ist, lässt sich diese Anforderung konkreter formulieren als proportionale Wachstumsreagibilität – also eine Aufkommenselastizität ≥ 1 .

⁸ Vgl. z.B. Zimmermann/Postlep (1980), Wissenschaftlicher Beirat (1982). Die obige Darstellung folgt Fuest/Thöne (2005).

Die Forderung nach hoher Stetigkeit übersetzt sich in das Kriterium geringer Konjunkturreagibilität der Grundsteuer.

Eine neue Grundsteuer soll die *kommunale Finanzautonomie gewährleisten*. Finanzautonomie hat für die Gemeinden zwei Seiten: Zum einen müssen die Gemeinden über genügend Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dabei sollte ein hinreichend großer Teil dieser Mittel nicht zweckgebunden sein, um der autonomen Setzung von dezentralen Ausgabenprioritäten Raum zu geben. Ebenso wichtig für die kommunale Finanzautonomie ist eigener und unmittelbarer Einfluss der Gemeinden auf die Höhe ihrer Einnahmen. Dies wird durch die grundgesetzlich geschützte, kommunale Realsteuer-Hebesatzhöhe erreicht. Diese sicherzustellen ist eine – nicht die einzige – *conditio sine qua non* der Grundsteuerreform.

Eine neue Grundsteuer soll die *lokale Demokratie stärken*. Die gemeindliche Hebesatzhöhe stärkt auch die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und die demokratische Partizipation, denn die Kommunalpolitik muss sich gegenüber den Bürgern nicht mehr nur für Art und Höhe der *Ausgabenpolitik* rechtfertigen, auch die zugehörige *Einnahmenpolitik* steht auf dem Prüfstand. Die Transparenz der Hebesatzpolitik für die Bürger wird durch eine Grundsteuerbemessungsgrundlage gesteigert, die nicht schon allein durch ihre inhärent unergiebigere Struktur häufige „defensive“ Hebesatzanpassungen erforderlich macht.⁹ Wird eine Grundsteuerbemessungsgrundlage gewählt, die sich im Zeitablauf stabil und dynamisch entwickelt, im günstigsten Fall eine Bemessungsgrundlagenelastizität ≥ 1 aufweist, so ist dem Bürger unmittelbar ersichtlich, dass erwogene Hebesatzerhöhungen nicht nur dem Inflationsausgleich dienen, sondern eine echte Erhöhung der realen Steuerbelastung mit sich bringen.

Eine neue Grundsteuer soll dem *Äquivalenzprinzip* entsprechen. Eine der wesentlichen Funktionen autonomer staatlicher Einheiten auf lokaler Ebene liegt aus ökonomischer Sicht in der effizienten Berücksichtigung interregional unterschiedlicher Präferenzen der Bürger für lokale öffentliche Güter. Dies setzt neben kommunaler Demokratie vor allem fiskalische Äquivalenz voraus: Die öffentlichen Güter, über die auf lokaler Ebene entschieden wird, die dort angeboten und von den Bürgern genutzt werden, müssen auch aus örtlich erbrachtem Steuer- oder Gebührenaufkommen finanziert werden. Wo Äquivalenz als trennscharfes Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis zwischen anbietender Gemeinde und nachfragendem Haushalt gewährleistet werden kann, ist die Finanzierung über Gebühren oder Beiträge geboten. In der Regel sind kommunale Leistungen aber nicht derart trennscharf zurechenbar; bei

⁹ Unter *defensiven* Maßnahmen werden hier solche verstanden, die bei einer (partiellen) Mengensteuer dem sog. *fiscal anti-drag* entgegenwirken, d.h. der inflationsbedingten Senkung der realen Steuersätze. Zur Definition siehe Thöne (2005), S. 97 f.

der Grundsteuer kann allenfalls eine Annäherung an das Äquivalenzprinzip erreicht werden. Die Steuer soll dabei als finanzielles Band zwischen den Gemeinden und – vor allem – der Wohnbevölkerung dienen, die (relative) Höhe der Grundsteuer soll, wenn auch nur grob, die Leistungen der Gemeinde gegenüber dem Grundstück widerspiegeln.

Eine neue Grundsteuer soll *bequem und leicht administrierbar* sein. Zu einer Gemeindesteuer, welche die kommunale Finanzautonomie stützt, gehört auch, dass sie von den Kommunen mit vertretbarem Ausmaß administriert werden kann. Dem Kriterium der Praktikabilität ist überdies gedient, wenn sich neue Steuern unproblematisch in das bestehende Steuer- und Finanzsystem einfügen lassen.

Schließlich soll eine neue Grundsteuer *neutral* sein. Die Neutralität der Besteuerung im strengen Sinn ist ein Ideal, das sich in der Wirklichkeit kaum verwirklichen lässt. Eine allokativ neutrale Steuer mindert zwar das Einkommen des Steuerzahlers, verzerrt aber ansonsten keine seiner Entscheidungen. In der Praxis sind steuerliche Verzerrungen der Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen in Gänze nicht zu vermeiden – mit zwei Ausnahmen: Als einzige Steuer ohne Verhaltensanreize (*lump sum tax*) gilt gemeinhin die Kopfsteuer, die allerdings wegen ihrer regressiven Verteilungswirkung in modernen Gesellschaften keine Anwendung findet. Die andere und einzig realistische Ausnahme ist die Pigousteuer. Hier ist die Ausgangssituation vor Steuererhebung durch negative externe Effekte verzerrt, d.h. nicht alle Nutzen einbußen, die durch eine bestimmte Aktivität bei Dritten verursacht werden, sind in den Kosten dieser Aktivität erfasst. Das klassische Beispiel sind Umweltschäden. Im Idealfall internalisiert eine Pigousteuer diese externen Kosten derart, dass durch die Steuererhebung allokativ Neutralität erstmals hergestellt wird. In der Praxis ist die die korrekte Höhe einer Pigousteuer zwar nicht zu ermitteln. Gleichwohl können Second-best-Abgaben, die auch nur zur partiellen Internalisierung negativer Externalitäten führen, als Allokationsverbesserung und ein Schritt zur Herstellung von neutraler Besteuerung gelten. Für die Gemeindesteuerreform stehen hier vor allem die unkompensierten Schadefekte hohen Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächenwachstums im Vordergrund. Der Flächenverbrauch ist dabei ein Schlüsselindikator für ein breites Spektrum lokaler ökologischer Belastungen.¹⁰ Politisch findet diese Anforderung unter anderem ihren Widerhall in dem von der neuen Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 bekräftigten Ziel, „den Flächenverbrauch gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 ha/Tag bis 2020 zu reduzieren und für ein Flächenressourcenmanagement finanzielle Anreizinstrumente entwickeln.“

¹⁰ Verkehrswachstum, Zerschneidung von Landschaften, Luftschadstoff- und Lärmemissionen usw., vgl. Apel et al. (2000), S. 251.

D. „Grundsteuerbaukasten“ und einige Reformmodelle

D.1. Prototypische Elemente von Grundsteuerreformen

Die Anforderungen für eine neue Grundsteuer, die im vorherigen Abschnitt kurz skizziert worden sind, können nur im Idealfall alle gleichzeitig und jeweils gänzlich befriedigend von einem einzelnen Reformmodell erfüllt werden. Von den vielen Reformvorschlägen, die für die Grundsteuer im Laufe der Jahre formuliert worden sind, dürfte kein einziger alle Kriterien vollständig erfüllen. Trade-offs zwischen den Zielen können folglich nicht ausgeschlossen werden. Zugleich wurden aber – wie wir im Weiteren argumentieren werden – in den bislang vorliegenden Reformvorschlägen noch nicht alle Optionen genutzt, um scheinbar widerstreitende Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen.

Die politische und wissenschaftliche Diskussion zur Reform der Grundsteuer ist, wie erwähnt, nach dem im Jahr 2000 im Sande verlaufenen Versuch, das Modell der Finanzministerkonferenz in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, weitgehend zum Erliegen gekommen. Bis dahin aber war sie sehr fruchtbar, so dass heute eine Reihe verschiedener, nahezu umsetzungsreifer Grundsteuermodelle zur Wahl stehen, deren fiskalische, ökonomische und distributive Wirkungen in den meisten Fällen auch schon recht ausführlich vorausberechnet worden sind. Auch worden einige modellübergreifende Fragen schon abschließend geklärt, so dass sie nicht neu aufgerollt werden müssten, wenn eine Reform der Grundsteuer wieder auf die Agenda kommt. An vorderster Stelle ist hier das Verfahren zur Ermittlung von steuerlichen Bodenwerten auf Basis der Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB zu nennen.¹¹

Die ausführlichen Diskussionen zu den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Reformmodelle sollen hier nicht wiederholt werden. Viele Aspekte sind unstrittig, wie zum Beispiel proportionale Steuertarife und die Sicherung der kommunalen Finanzautonomie durch ein Hebesatzrecht – wobei letzteres ohnehin durch Art. 106 (6) GG garantiert wird. Viele Unterschiede im Detail täuschen eher darüber hinweg, dass fast alle Grundsteuermodelle und ihre zentralen Probleme anhand weniger Parameter beschrieben werden können.

Steuern auf Grund und Boden gehören zu den ältesten Steuern überhaupt, schon im alten Ägypten und Griechenland wurde diese Form der Abgabe erhoben. Im Römischen Reich wurde die Grundsteuer detaillierter ausgebaut, erstmals wurden

¹¹ Hierzu wurde eine Mustervorschrift zur Standardisierung der Bodenrichtwerte erarbeitet, die von Vertretern der meisten Länder, BMVBW, BMF, dem Deutschen Städtetag, der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV) und dem Deutschen Verein für Vermessungswesen (DVW) gemeinsam erarbeitet wurde; vgl. Mürle/Treppschuk (2001).

Grundstücke eigens zum Zwecke der Steuererhebung vermessen.¹² Auch die Grundbesteuerung im deutschen Raum ist römisches Erbe, das von den Franken übernommen wurde und – nach einem Jahrtausend mittelalterlicher Grundzehnten und -zinsen – in der Renaissance als hoheitliches Einnahmefinstrument wiederentdeckt wurde. In agrarischen Gesellschaften liegt es nahe, Grund und Boden als primäre Quelle von Einkommen auch als Steuergegenstand zu nutzen. Ein großer Vorteil für die Steuererhebung war in vormoderner Zeit, dass Grund und Boden im wahrsten Sinne des Wortes *immobil* sind. Steuerumgehung fällt hier sehr schwer, da der besteuerte Vermögensgegenstand recht leicht durch seine äußere Gestalt erfasst werden kann.

Hier schon tauchen die beiden Elemente auf, in deren Spannungsverhältnis sich auch die meisten aktuellen Reformvorschläge prototypisch charakterisieren lassen: Das äußere Merkmal *Fläche* einerseits und der „innere“, ökonomische *Wert* bzw. das Vermögen auf der anderen Seite. Mit Mittelpunkt aller Modelle steht eine Reform der Bemessungsgrundlage; hier stellt sich immer die Frage, in welchem Verhältnis Flächen- und Wertbezug zueinander stehen. Dabei stehen Flächen- und Wertbezug der Grundsteuer nicht notwendigerweise in Konkurrenz. Insbesondere historische Grundsteuern nutzten Flächendaten zumeist als praktikable Näherungsgröße für den Ertragswert von Grund und Boden.

Auf dem ökonomischen Wert basiert auch der Typus der *ertragsorientierten Grundsteuer*. Wie auch bei der gegenwärtigen Grundsteuer soll Bemessungsgrundlage die Ertragskraft des Steuergegenstandes erfassen. Ein Grundstück ist ein Vermögensgegenstand, dessen potenzieller bzw. Sollertrag unter normalen Umständen im Marktwert abgebildet ist. Da der wahre Marktwert eines Grundstücks aber nur bei Veräußerung ermittelt werden kann, ist er für die steuerliche Praxis nicht operational. Alle Bestrebungen, die aus dieser Perspektive die Grundsteuerreform angehen, richten sich, vereinfacht gesprochen, auf eine „technische“ Erneuerung der überalterten bisherigen Bemessungsgrundlage. Wie auch immer eine solche Erneuerung im Detail angegangen wird, die Grundidee macht es auf jeden Fall erforderlich, Bodenwerte *und* Gebäudewerte einzubeziehen.

Zwei andere, prototypisch signifikante Modelle der Grundbesteuerung sind konsequent aus sachpolitischen Zielen abgeleitete Reformkonzepte, zum einen die „reine“ Bodenwertsteuer als Beispiel einer *baupolitisch orientierten Grundsteuer*, zum anderen die „reine“ Flächennutzungssteuer als Beispiel einer *umweltpolitisch orientierten Grundsteuer*.¹³ Hinsichtlich der Typisierung interessiert wiederum das Verhältnis von

¹² Brands et al. (2001), S. 50.

¹³ In der Gegenüberstellung der beiden „reinen“ Reformkonzepte folgen wir Bizer/Mackscheidt (2002), S. 5 ff.

Flächenbezug zu Wertbezug der Bemessungsgrundlagen. Die Bodenwertsteuer unterscheidet sich von der ertragsorientierten Grundsteuer durch die Nichtberücksichtigung der Bebauung der besteuerten Grundstücke. Die reine Flächennutzungssteuer dagegen ist eine spezielle Form des unverfälschten Flächenbezugs in der Grundsteuerbemessungsgrundlage. Da unterschiedliche Formen der Nutzung von Bodenflächen berücksichtigt werden, müssen zwingend nicht nur Grundstücksflächen, sondern auch Gebäudegrundflächen berücksichtigt werden.

Mit den beiden Fragen „Wertbezug oder Flächenbezug?“ und „Berücksichtigung von Gebäuden?“ kann man in einem einfachen Schema der prototypischen Elemente der Bemessungsgrundlage alle Reformoptionen für die Grundsteuer darstellen, wie in Tabelle 2 skizziert.

Tabelle 2: „Grundsteuerbaukasten“

| | | Boden in der Bemessungsgrundlage | |
|--|--|--|--|
| | | Flächenbezogen | Wertbezogen |
| Gebäude in der Bemessungsgrundlage | nein | Bodenflächensteuer | Bodenwertsteuer |
| | ja Flächen- bezogen | Reine Flächennutzungssteuer | Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer („unechte“ Gebäudewert- und Bodenwertsteuer) |
| | | Gebäude- und Bodenflächensteuer | |
| ja Wert- bezogen | | Gebäudewert- und Bodenwertsteuer | |

Quelle: Fuest/Thöne (2005).

Die einfache Übersicht klärt noch nicht alle Detailfragen abschließend – z.B. erklärt sie nicht die Unterschiede zwischen dem doppelten Flächenbezugs bei der reinen Flächennutzungssteuer und dem (gänzlich anderen) einer der Gebäude- und Bodenflächensteuer. Auch wurden der Übersichtlichkeit wegen einige Kombinationsmodelle nicht aufgenommen, die jeweils zwei Felder überdecken würden.¹⁴ Davon abge-

¹⁴ Konkret handelt es sich hierbei um den Vorschlag eine Flächennutzungssteuer mit ergänzenden Bodenwertzonen (Bizer/Lang 2000), um die von Rodi (2002) vorgeschlagene Multiplikation von Flächennutzungs- und Bodenwertelementen und um die kombinierte Bodenwert-Flächensteuer, die vom

sehen lässt Tabelle 2 aber eine schnelle Orientierung innerhalb des Spektrums von Reformvorschlägen für die Grundsteuer zu.

Einzig das Feld für eine Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, die Bodenflächen nur mit dem äußeren Merkmal der Fläche, Gebäude aber mit dem Wert erfassen will, bleibt frei. Eine solche Kombination wäre in keiner Systematik sinnvoll. Für alle anderen Kombinationen gab oder gibt es ernsthafte Reformvorschläge. Nicht alle davon sind heute noch relevant; nicht alle helfen beim Verständnis der Grundproblematik weiter. Entsprechend beschränken wir uns auf drei Modelle, die den zentralen Prototypen der Grundbesteuerung am nächsten kommen. Dies sind die Bodenwertsteuer, die Flächennutzungssteuer und schließlich die Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer, letztere am Beispiel des bayerisch-rheinland-pfälzischen Vorschlags von 2004.

D.2. Bodenwertsteuer

Die Idee der *Bodenwertsteuer* ist schon alt, erste Ansätze entstanden in der Bodenreformbewegung Ende des neunzehnten Jahrhunderts. Auch heute noch ist die Bodenwertsteuer ein systematisch sauberer und ernstzunehmender Reformkandidat. Bemessungsgrundlage einer Bodenwertsteuer ist allein die Fläche des Grundstücks, multipliziert mit einem Ansatz, der lagegetreu und zeitnah den Verkehrswert des Bodens erfassen soll. Gebäude dagegen sind nicht Gegenstand der Steuer. Hier kommt ein Äquivalenzgedanke zum Ausdruck: Im *Bodenwert* kommt die Lagegunst zum Ausdruck und damit auch die kommunalen Leistungen, die hierauf eingewirkt haben. Der *Gebäudewert* dagegen wird als Ausdruck individueller Anstrengungen angesehen, der wegen fehlender Äquivalenz zu kommunalen Leistungen und wegen der einkommensteuerlichen Erfassung individueller Leistungsfähigkeit nicht noch einmal im Rahmen der Grundsteuer belastet werden soll. Diese Rechtfertigung der Bodenwertsteuer zeigt zweifellos einen sehr traditionellen Charme der Plausibilität. Sie steht und fällt allerdings mit der im Grunde empirischen Frage, wie sehr die Wertentwicklung verschiedener Wohnlagen von kommunalen Leistungen beeinflusst wird und wie sehr von anderen Faktoren, z.B. autonomen Ausstrahlungseffekten einer „guten“ Nachbarschaft oder ähnlichem.

Zudem kann eine Bodenwertsteuer dazu genutzt werden, gerade im städtischen Kontext nicht oder nur sehr extensiv genutztes Bauland zu mobilisieren. Über die Erhöhung der Haltungskosten sollen unbebaute und mindergenutzte Bodenflächen als Wertanlage uninteressant werden. Über die induzierte Nachverdichtung von bestehenden Siedlungsgebieten kann es zu abnehmender Nachfrage nach Neuflächen

Deutschen Institut für Urbanistik (vgl. Apel et al., 2000) als Reformweg für die Grundsteuer vorgeschlagen wird.

kommen. Allerdings versagt die Bodenwertsteuer in der Steuerung des Siedlungsverhaltens im Stadt-Umland-Verhältnis, d.h. an einem besonders kritischen Punkt. Im Vergleich zu den Städten sind die Bodenpreise in den Randzonen der Ballungsräume sehr niedrig. Dieses Preisgefälle zwischen den Städten und ihren Randzonen, den „suburbs“, wird durch eine Bodenwertsteuer nicht vermindert. Sie setzt also ausgerechnet dort unzureichende Anreize für sparsamen Flächenverbrauch, wo die problematische Siedlungsentwicklung maßgeblich stattfindet.

Positiv hebt sich die Bodenwertsteuer dagegen durch ihren erwartungsgemäß guten Beitrag zum Fiskalziel hervor. Dabei geht es weniger um die Aufkommenshöhe – diese wird über den ersten Hebesatz von der einzelnen Gemeinde determiniert – als vielmehr um die dynamische Bemessungsgrundlage. Ohne dass Hebesatzanpassungen nötig werden, wird das Steueraufkommen nach einer Anlaufphase mit der Wertentwicklung steigen und sinken. Durch die Wertorientierung entwickelt sich das Aufkommen langfristig deutlich dynamischer als bei der aktuellen Grundsteuer oder flächenorientierten Bemessungsgrundlagen, da die Bodenpreisentwicklung in der Regel enger an die Wachstumsentwicklung gebunden ist. Eine solche Gemeindesteuer mit dauerergiebiger Bemessungsgrundlage hat dabei den wertvollen Nebeneffekt, zu einer Stärkung der lokalen Demokratie beitragen zu können, also eine weitere der oben formulierten Anforderungen zu erfüllen. Dem dient zwar grundsätzlich das gemeindliche Hebesatzrecht. Aber wenn die Hebesätze wie heute primär dazu genutzt werden müssen, die inhärenten Ergiebigkeitsdefizite der Grundsteuerbemessungsgrundlage auszugleichen, sind für die Bürger „echte“ Steuererhöhungen und –senkungen nicht mehr vom einfachen Inflationsausgleich zu unterscheiden.

D.3. Flächennutzungssteuer

Bei der *Flächennutzungssteuer* stehen neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer die Nachhaltigkeitsziele einer sparsamen Flächennutzung im Mittelpunkt.¹⁵ Danach soll ein Anreiz gegeben werden, mit Flächen quantitativ und qualitativ schonend umzugehen. Um diese Ziele zu erfüllen, sind Steuerklassen zu bilden, die grob klassifizierend Flächennutzungen nach ihrer Naturbeeinträchtigung ordnen. Für unterschiedliche Flächennutzungen sollen über entsprechend differenzierte Steuersätze Anreize gegeben werden, auf umwelt- und naturschonendere Nutzungen umzusteigen. Im Gegensatz zur Bodenwertsteuer verfolgt die Flächennutzungssteuer damit kein reines Flächensparziel, sondern gibt auch den Anreiz, innerhalb der ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsfläche flächenschonend zu verdichten. Das Umweltziel

¹⁵ Vgl. Bizer (1995) und Bizer/Lang (2000).

für Freiflächen ist eine möglichst naturnahe Nutzung, für Siedlungs- und Verkehrsflächen lautet das Ziel, die Versiegelungsrate zu senken.

Neben der Naturbeeinträchtigung, die von der Flächennutzung ausgeht, soll in der Kategorisierung der Steuerklassen auch eine möglichst leichte Administrierbarkeit berücksichtigt werden: Die Steuerklassen sollen bei der Erfassung keinen übermäßig hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Deshalb wird nach Möglichkeit an bestehenden Verwaltungsakten, Zertifizierungen bzw. Katastern angeknüpft. Bizer/Lang (2000) schlagen sieben nach diesen Anforderungen geeignete Steuerklassen vor. Dabei sollte die Siebenstufigkeit der Flächennutzungssteuer als Beispiel für ein ökologisch besonders fein differenziertes Modell verstanden werden. Andere, etwas schlankere Modelle arbeiten mit fünf Steuerklassen.¹⁶ Die Bemessungsgrundlage der Flächennutzungssteuer ist die Fläche, wobei einzelne Grundstücke mitunter in verschiedene Teilflächen zergliedert werden müssen. Abgesehen davon, dass die Steuerklassen mit aufsteigenden steuerlichen Lasten einhergehen sollen, kann sich der Gesetzgeber bei der Ausdifferenzierung der Steuermesszahlen zurückhalten und es den Ländern überlassen, die Struktur vorzugeben. Selbstredend bleibt das Hebesatzrecht bei den Gemeinden.

Neben der reinen Flächennutzungssteuer stehen auch Varianten mit ergänzenden Bodenwertelementen zur Wahl. Sie kommen dem zuweilen von steuerrechtlicher Seite geäußerten Vorbehalt entgegen, jede *einzelne* Steuer eines multiplen Steuersystems müsse am Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichtet sein.¹⁷ Eine solche „Beimischung“ von Wertkomponenten ist im Bizer/Lang-Vorschlag lediglich in den beiden obersten Steuerklassen den Gemeinden als freiwillige Option vorgesehen. Rodi (2002) geht hier sehr viel weiter – wir werden hierauf noch einmal kurz zurückkommen.

Die Leistungsfähigkeit der Flächennutzungssteuer hinsichtlich der Anforderungen an eine Grundsteuerreform kann – vereinfacht gesagt – spiegelbildlich zu der Bodenwertsteuer betrachtet werden. Wo diese Schwächen aufzeigt, ist die Flächennutzungssteuer stark. Umgekehrt stellt sich die Bodenwertsteuer dort besser, wo die Flächennutzungssteuer eher schwach ist. Konkret geht es hier vor allem um das Verhältnis der unterschiedlichen Nachhaltigkeitsdimensionen der Steuerreform. Die Flächen-

¹⁶ Vgl. Krips/Thöne (2002), Fuest/Thöne (2003) und in abweichender Klassenaufteilung Rodi (2002).

¹⁷ Objekt- bzw. Realsteuern, wie die gegenwärtige Grundsteuer und alle hier dargestellten Reformmodelle, knüpfen nicht an die persönlichen Lebensumstände und damit an die individuelle Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners an. Damit scheidet – zumindest aus ökonomischer Sicht – die Begründung einer solchen Steuer nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip auf den ersten Blick aus (vgl. Schneider/Vierregge (1969), S. 63). In Teilen des juristischen Schrifttums dagegen gilt Leistungsfähigkeit auch dann als berücksichtigt, wenn sie indirekt über die Bemessungsgrundlage einfließt. So wird bei der gegenwärtigen Grundsteuer die Wertberücksichtigung als Ausdruck der Leistungsfähigkeit angesehen, da mit höherem Einheitswert des Objektes auch höhere Erträge vermutet werden bzw. ein höherer Verkaufswert einhergeht.

nutzungssteuer richtet sich mit ihrer Bemessungsgrundlage unmittelbar auf die Schaddimension des weiterhin deutlich zu hohen Flächenverbrauchs. Sie ist das einzige Steuermodell, das zielgerichtet auf eine (Teil-)Internalisierung der negativen Effekte der Bodenversiegelung und der Suburbanisierung gerichtet ist. Damit nähert sie sich nicht nur der generellen ökonomischen Anforderung allokativer Neutralität einer Steuer sehr gut an, sie fügt sich auch am besten dem politischen Anspruch der Bundesregierung, ein finanzielles Anreizinstrument für das Flächenressourcenmanagement zu entwickeln.

Dabei sollte man sich allerdings von vornherein bewusst sein, dass eine kohärente Flächenschutzpolitik nicht allein mit *einem* Instrument auskommen kann. Der finanzielle Anreiz einer Flächennutzungssteuer richtet sich unmittelbar nur auf die Steuerzahler bzw. die Träger der Steuerlast. Eine akteursspezifische Betrachtung zeigt, dass eine kohärente Flächenschutzpolitik noch weitere Instrumente einsetzen muss – unter anderem, um auch das Planungsverhalten der Kommunen mit dem Flächenschutzziel in Einklang zu bringen.

Ob eine Flächennutzungssteuer das Fiskalziel langfristig zufriedenstellend erfüllen kann, hängt – wie bei anderen Mengensteuern – in erster Linie von der Bereitschaft des Gesetzgebers ab, die Steuermesszahlen regelmäßig anzupassen. Angesichts der bisherigen „Reformrhythmen“ bei der Grundsteuer kann man diese Option getrost vernachlässigen. Es hängt also an den Gemeinden, die inflationsbedingte Reduktion der Bemessungsgrundlage durch regelmäßige Hebesatzanpassungen zu korrigieren. Dies ist, wie oben dargestellt, unbefriedigend. Kommt es zu keinen Hebesatzanpassungen, so könnte es bei den Gemeinden, die wertbezogene Elemente in den oberen Steuerklassen nutzen, zu einer schleichenden Aufkommensverlagerung weg vom Flächenbezug kommen.

D.4. Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer nach dem bayerisch-rheinland-pfälzischem Vorschlag von 2004

Schließlich soll noch kurz der Reformvorschlag betrachtet werden, den das bayerische und das rheinland-pfälzische Finanzministerium im Januar 2004 vorgestellt haben. Man kann den Entwurf als eine „abgespeckte“ Fassung des Vorschlags der Finanzministerkonferenz aus dem Jahr 2000 ansehen. Dieser wurde so weit angepasst, dass Bayern auf seinen ursprünglich separaten Vorschlag einer kombinierten Boden- und Gebäudeflächensteuer verzichtet hat.¹⁸ Der aktuelle Vorschlag versteht sich als wertorientierter Ansatz. Mit Ausnahme von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die gänzlich steuerfrei gestellt werden sollen, werden alle Grundstücke gemäß ihrer Bo-

¹⁸ Dieser Gesetzentwurf ist bei Lehmbrock/Coulmas (2001), S. 186 ff. abgedruckt.

denrichtwerte besteuert. Als reine Bodenwertsteuer ist der Vorschlag jedoch nur für unbebaute Grundstücke vorgesehen. Bei bebauten Grundstücken wird der Bodenwert nur zu 70 Prozent angesetzt. Hierzu wird ein Ansatz addiert, der typisierend die Werthaltigkeit bzw. Ertragskraft bestehenden Gebäude abbilden soll.¹⁹ Dabei wird die Größe der Immobilie (Wohn-/Nutzfläche) und grob Art des Gebäudes zum Ansatz gebracht. Das Alter, die Qualität oder andere Faktoren, die den Verkehrswert eines Gebäudes beeinflussen, kommen in diesem Verfahren aus Gründen der Vereinfachung nicht zum Einsatz.

Diese Vereinfachung, mit der die Bewertungsprobleme der gegenwärtigen Grundsteuer umgangen werden können, ist zugleich der Grund, warum der Reformvorschlag hier als „unechte“ Gebäudewert- und Bodenwertsteuer betrachtet wird – beziehungsweise als Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer. Dies wird insbesondere in der langfristigen Betrachtung deutlich: Die unterschiedliche Behandlung von Bodenwerten und Gebäudewerten hat langfristig eine Verschiebung des Aufkommens in Richtung der Bodenwerte zur Folge. Diese werden regelmäßig anhand der Bodenrichtwerte neu festgelegt. Damit werden die lagespezifischen und die inflationsbedingten Bodenpreisänderungen in der Grundsteuerbemessungsgrundlage erfasst. Die „unechte Gebäudewertsteuer“ dagegen unterliegt dem sog. *fiscal anti-drag*,²⁰ d.h. sie erlebt die inflationsbedingte Entwertung der nominal fixierten Bemessungsgrundlage im Zeitablauf. Auch bei moderater Inflation ist *fiscal anti-drag* durchaus zu nicht vernachlässigen: So führt zum Beispiel eine durchschnittliche Preissteigerung von zwei Prozent im Jahr dazu, dass der reale Wert eines nominal fixierten Geldbetrags binnen zwanzig Jahren auf zwei Drittel, binnen 35 Jahren auf die Hälfte sinkt.

Dem kann nur auf zwei Wegen vorgebeugt werden: Die nominale Fixierung wird durch Indexklauseln in eine reale Fixierung überführt. Indexierung jedoch gilt in Deutschland traditionell als „Schwungrad der Inflation“ und ist weiterhin verpönt (ganz im Gegensatz zur Praxis in vielen Partnerländern in der europäischen Währungsunion). Da sich hieran kurzfristig nichts ändern dürfte, bleiben zur Behebung der Folgen der inflationsbedingten Entwertung regelmäßige *gesetzliche* Anpassungen der Steuermessbeträge. Mit Blick auf die bisherige Zurückhaltung des Gesetzgebers bei Grundsteuererhöhungen – die letzte nennenswerte Änderung liegt über dreißig

¹⁹ Auch wenn es in der Modellbeschreibung nicht genannt wird, darf man annehmen, dass auch bei bebauten Grundstücken der 100-prozentige Bodenwert als *Mindestwert* im Grundsteuerwert angesetzt wird. Ohne dies käme es zu der wohl kaum beabsichtigten Folge, dass ein Grundstück, das nur zu einem geringen Teil mit einer kleinen Halle oder Baracke bebaut ist, deutlich niedriger besteuert wird, als wenn es nicht bebaut wäre.

²⁰ Bekanntes Gegenstück zu *fiscal anti-drag* ist dessen Gegenteil, *fiscal drag*. Bei „kalter Progression“ bewirkt Inflation bei progressiven, nicht vollständig indizierten Wertsteuern wie der Einkommensteuer *ceteris paribus* das reale Wachstum des Steueraufkommens im Zeitablauf.

Jahre zurück – darf allerdings ernsthaft bezweifelt werden, ob es dazu käme. Die einzelnen Gemeinden können über ihr Hebesatzrecht ebenfalls keinen Einfluss auf diese schleichende Verschiebung der Gewichte nehmen, denn der Hebesatz wird nur auf den nach gesetzlichem Mechanismus ermittelten Grundsteuermessbetrag gelegt. In der Konsequenz muss dieser Steuervorschlag langfristig in der Belastungswirkung immer mehr zur Bodenwertsteuer „degenerieren“.

Eine solche Entwicklung ist nicht unbedingt zu bedauern, muss man doch eine reine Bodenwertsteuer als die bessere Reformalternative ansehen. Doch die Erhebung aller Gebäudeinnenflächen und ihrer Veränderungen durch Um- und Ausbau müsste natürlich dauerhaft fortgeführt werden – und dies für einen immer geringeren Anteil am Aufkommen. Damit sind schon bei der Reform ähnliche Probleme vorgezeichnet, wie sie die hergebrachte Grundsteuer zeigt.

Wie schon das FMK-Modell, zeichnet sich auch der bayerisch-rheinland-pfälzische Vorschlag vor allem durch eine geringe Differentialinzidenz zur bestehenden Grundsteuer aus.²¹ Wegen vergleichsweise geringen interpersonellen und interkommunalen Umverteilungswirkungen gegenüber der bestehenden Grundsteuer verspricht man sich von diesem Modell offensichtlich hohe Akzeptanz und wenig Widerstände in der Umsetzung. Der Preis für diese Status quo-Orientierung ist allerdings hoch. Mit Blick auf das Flächensparziel ist von dieser Steuer wenig zu erwarten – allenfalls eine kontraproduktive Wirkung. Zwar werden Wohnflächen in Mehrfamilienhäusern etwas niedriger bewertet als die in Einfamilienhäusern. Im Gegenzug liegt aber der gebäudebezogene Grundsteueranteil für einen Quadratmeter Ladenfläche in einem innerörtlichen Geschäfts- oder Warenhaus um das *Zweieinhalbfache* höher als bei Groß- und Selbstbedienungsmärkten, die typischerweise „auf der grünen Wiese“ errichtet werden und dort als augenfälliges Symbol der Zersiedlung und des unmäßigen Flächenverbrauchs dienen. Auch die fiskalische Dauerergiebigkeit dürfte nicht gewährleistet sein, da der gebäudebezogenen Steueranteil faktisch als Mengensteuer erhoben wird und die beschriebenen Probleme mit sich bringt.

Ein Reformvorschlag, der zwar alles neu machen soll, dabei aber kaum etwas ändert, mag sich zwar durch hohe Konsensfähigkeit auszeichnen. Er bleibt allerdings die Begründung schuldig, wozu dann überhaupt eine Reform umgesetzt werden soll. Den geforderten *Mehrwert* einer Grundsteuerreform kann er jedenfalls nicht bieten.

²¹ Bizer/Mackscheidt (2002), S. 12.

E. Abschluss: Der Mehrwert einer Grundsteuerreform

Als unseren Ausgangspunkt haben wir oben die Hypothese aufgestellt, dass die traditionelle Kritik an der Grundsteuer gegenwärtig offensichtlich als Motivation für eine Grundsteuerreform nicht ausreicht, weil die Ergiebigkeit dieser Abgabe in der jüngeren Vergangenheit unerwartet und trügerisch hoch war. Da die üblichen Kritikpunkte allein nicht ausreichen, um eine noch recht ergiebige Steuer abzulösen, liegt für eine Reform die Latte sehr hoch: Eine neue Grundsteuer muss nicht nur gerecht, bequem und ergiebig sein, sie sollte zudem einen echten „Mehrwert“ gegenüber der bisherigen Steuer schaffen. Dieser Mehrwert sollte darin bestehen, dass eine Reform ein konsistentes und zukunftsfähiges Grundsteuermodell bringt.

Wie deutlich geworden ist, kann keiner der derzeit vorliegenden Vorschläge diesem Anspruch gänzlich gerecht werden. Die reine Bodenwertsteuer zeichnet sich zwar durch eine vergleichsweise hohe erwartete Dauerergiebigkeit aus, sie kann aber allenfalls diffuse Beiträge zum Flächensparziel leisten. Umgekehrt sieht es bei der Flächennutzungssteuer aus. Sie knüpft unmittelbar an den Parametern des Flächenverbrauchs an, enthebt die Gemeinden jedoch nicht von der Notwendigkeit, ihr Hebesatzrecht in erster Linie als Kompensationsinstrument für einen dynamisch wenig ergiebige Bemessungsgrundlage zu nutzen. Was schließlich den bayerisch-rheinland-pfälzischen Vorschlag angeht, so ist von vornherein keine klare Absicht zu erkennen, ein konsistentes und zukunftsfähiges Grundsteuermodell vorzulegen. Auch die anderen, hier nicht diskutierten Reformvorschläge können die aufgestellten Anforderungen an eine Grundsteuerreform nicht erfüllen.²²

Der ökologischen Nachhaltigkeit kann nur eine systematisch umweltgerecht differenzierte Steuer dienen. Das spricht für die Flächennutzungssteuer. Der fiskalischen Nachhaltigkeit und der lokalpolitisch wichtige Transparenz der örtlichen Hebesatzpolitik kann dagegen nur eine Wertsteuer dienen, was für die Bodenwertsteuer spricht. Dieser Befund wirft unmittelbar die Frage nach der Kombinierbarkeit dieser beiden Vorteile auf. Dabei scheidet eine (beispielsweise hälftige) Addition beider Modelle zu einer kombinierten Grundsteuerbemessungsgrundlage aus. Die Addition bewirkt lediglich, dass die Stärken beider Modelle nur halb zum Tragen kommen, die jeweiligen Schwächen aber auch halb erhalten bleiben.

Gegenwärtig liegt noch kein ausgereiftes Modell vor, mit dem es gelingt die Vorteile beider Ansätze zu erhalten und die Nachteile zu vermeiden. Zwei Ansätze hierzu sind aber vorstellbar. Zum einen ist dies eine kombinierte Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer, deren Elemente nicht addiert, sondern multipliziert werden. Ein solches Modell wurde von Rodi (2002) vorgeschlagen mit der Absicht, den aus steuer-

²² Vgl. dazu Fuest/Thöne (2005).

rechtlicher Perspektive wichtigen Leistungsfähigkeitsgedanke stärker als beim Bizer/Lang-Modell zu betonen. Interessant wird Rodis Vorschlag durch die multiplikative Technik, mit der Bodenwertbezüge in die Flächennutzungssteuer einfließen. Fuest/Thöne (2005) haben die in Rodis rechtswissenschaftlichem Beitrag nicht betrachteten ökonomischen Gesichtspunkte analysiert und festgestellt, dass die Wirkungen des Grundsteuermodells allein durch dieses vermeintlich mathematische Detail ganz anders ausfallen. Denn die multiplikativ kombinierte Flächennutzungs-Bodenwertsteuer zeigt sich den beiden hier betrachteten Anforderungen der dynamischen Betrachtung gewachsen: Die ökologischen Lenkungsanreize der Flächennutzungskomponente bleiben kontinuierlich auf dem Niveau des Originals. Zugleich zeigt das Kombinationsmodell die gleiche intertemporale Ergiebigkeit wie eine reine Bodenwertsteuer. Ein solches Modell ist bislang nicht Gegenstand von vertiefenden Untersuchungen oder vergleichenden Modellrechnungen. Entsprechend liegen noch keine Erkenntnisse zur voraussichtlichen interpersonellen und interkommunalen Inzidenz dieses speziellen Mischmodells vor. Die vielversprechenden Eigenschaften empfehlen, die multiplikativ verknüpfte Flächennutzungs-Bodenwertsteuer in der weiteren Reformdiskussion vertieft zu untersuchen und den anderen Optionen gegenüberzustellen.

Als zweite Option kommt eine Trennung der beiden Anforderungen in Betracht. Die Gemeinden würde die Bodenwertsteuer anstelle der Grundsteuer zugeordnet, das Land würde zudem als Ersatz oder – besser noch – als Ergänzung der Grunderwerbsteuer eine Neuversiegelungsabgabe bzw. –steuer erheben.²³ Als diejenige Abgabe, die unmittelbar an die Nutzung von Grund und Boden anknüpft, erscheint die Grundsteuer zwar der „natürliche Kandidat“, wenn mit ökonomischen Instrumenten die verzerrten Preisanreize und damit das Problem des übermäßigen Flächenverbrauchs korrigiert werden sollen. Gleichwohl gibt es Anlass, auch alternative Abgabeninstrumente zu betrachten. Der Ersatz der bisherigen Grundsteuer durch eine ökologisch ausgerichtete Variante brächte neben vielen Vorteilen auch zwei psychologische Nachteile, die insbesondere in der politischen Diskussion nicht leicht vermittelbar sind: Eine ökologisierte Grundsteuer belegt auch den Immobilienbestand mit einer Steuerstruktur, die Lenkungseffekte bewirken soll, obwohl hier geringe oder gar keine wirtschaftlich sinnvollen Optionen bestehen, diesem Preisanreiz auch zu folgen. Zugleich muss eine ökologisierte Grundsteuer mit dem Vorwurf leben, in ihrer Funktion als Gemeindesteuer „perverse“ Anreize zu setzen, da sie denjenigen Gemeinden, die ihre Planungshoheit entgegen der flächenpolitischen Ziele der Abgabe einsetzen, die höchste Steuerausbeute ermöglichen.²⁴ Aus umweltökonomischer Sicht sind beide

²³ Vgl. grundlegend Bizer/Ewringmann (1998) und Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

²⁴ Vgl. Koch (2005).

Einwände zwar nicht stichhaltig. Gleichwohl passen sie zu dem vorherrschenden Reformklima, in dem sich für die Grundsteuer ein wertbezogenes Modell abzuzeichnen scheint. Eine separate Neuversiegelungssteuer kann dabei prinzipiell jedes Grundsteuermodell ergänzen.

Damit kommen wir auf die oben aufgeworfene Frage zurück, warum eine Grundsteuerreform nicht längst umgesetzt worden ist. Im Jahr 2000 haben sich fünfzehn von sechzehn Ländern auf das gemeinsame FMK-Modell geeinigt. Diese Mehrheit hat nicht ausgereicht, um eine eigene Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen. Aktuell liegt seit zwei Jahren ein Vorschlag auf dem Tisch, den alle sechzehn Länder als zustimmungsfähig ansehen bzw. angesehen haben, als er vor zwei Jahren vorgelegt worden ist. Da es eine bessere Mehrheit als Einstimmigkeit nun nicht mehr zu erreichen ist, stellt sich die Frage nach der wiederum zweijährigen Untätigkeit im Bundesrat umso schärfer. Als Grund für die Untätigkeit bleibt nur eine Erklärung: Häufig, nein ständig standen Wahlen ins Haus. Anscheinend gibt es eine Art *gentlemen's agreement*: Damit sich kein Landespolitiker mit seinen potenziellen Wählern über so ungewohnte Dinge wie Steuern streiten muss, wird mit der Grundsteuerreform so lange gewartet, bis die nächste Wahl hinreichend weit weg ist.

Wenn es so ist, kann man sich das „window of opportunity“ für eine Grundsteuerreform – bzw. für die ganze Kommunalsteuerreform – leicht selbst ausrechnen. Im Jahr 2006 gibt es insgesamt fünf Wahlen, drei im Frühjahr, zwei im Herbst. Im Frühjahr 2007 folgt noch eine Wahl in Bremen und dann ist für ein Jahr Ruhe, bevor die Jahre 2008 und 2009 wieder mit zahlreichen Wahlen aufwarten. Nach dieser Logik kann eine Grundsteuerreform nur im Herbst 2007 stattfinden – wenn nichts dazwischen kommt.

Auch wenn viele Faktoren und Stimmen – auch auf der Loccumer Tagung – eine solche Art von konfliktminimierendem Verhalten bestätigen, ist doch zu hoffen, dass ihm keine zwingende empirische Gesetzmäßigkeit zukommt. Es wäre ein zu trauriges Bild für den Zustand des deutschen Föderalismus, wenn sich keine einzige Landesregierung getraute, sich gegenüber ihren eigenen Wählern zumindest für *eine* eigenständige steuerpolitische Entscheidung rechtfertigen zu müssen. Zwar sind in der ersten Runde der zu erwartenden Föderalismusreform wiederum alle steuerlichen Fragen ausgeschlossen. Die Länder drängen sich um mehr eigene Kompetenzen in der Ausgabenpolitik und überlassen die Einnahmenbeschaffung dem Bundesgesetzgeber.

Trotzdem ist für die Grundsteuerreform schüchterne Hoffnung nicht ganz aussichtslos. Hierzu muss man sich nur des wenig beachteten, aber leicht wiederzubelebenden Reformschlags der Länder Hessen und Bayern besinnen: Der „Entwurf eines Gesetzes zur Rückholung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer für die Länder“ vom 17. April 2001 beschränkt sich auf einen Satz zur Ergänzung des

Grundsteuergesetzes: „Diese Gesetz findet keine Anwendung in einem Land, in dem eine andere landesrechtliche Regelung besteht.“ Nur dieser Satz muss aus dem Dornröschenschlaf, den er seit fünf Jahren in den Ausschüssen schläft, wiedererweckt und umgesetzt werden. Das erscheint durchaus möglich – *trotz* der vielen Wahlen. Alles Weitere regelt sich danach von selbst,²⁵ denn nicht mehr die jahrzehntelang unfruchtbaren Debatte auf nationaler Ebene, sondern der Wettbewerb der steuerpolitischen Konzepte entscheidet über die beste Grundsteuer.

²⁵ Auf Bundesebene muss lediglich ein Modus zur gleichmäßigen Berücksichtigung der Grundsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich gefunden werden. Diese Frage ist gewiss nicht trivial, gleichwohl aber technisch lösbar.

Literatur

- Apel, D. et al. (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, UBA-Berichte 1/00, Berlin.
- Bayerische Staatsregierung, Hessische Landesregierung (2001): Entwurf eines Gesetzes zur Rückholung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer für die Länder, BR-Drs. 306/01 vom 17.04.01, Berlin.
- Bayerischer Staatsminister der Finanzen, Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2004): Reform der Grundsteuer, Bericht an die Finanzministerkonferenz. Januar 2004, München/Mainz.
- Bizer, K. (1995): Von der Grundsteuer zur Flächensteuer, in: D. Ewringmann (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Bd. 63, Berlin, S. 137-179.
- Bizer, K.; Ewringmann, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt, Baden-Baden.
- Bizer, K., Linscheidt, B., Ewringmann, D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Angewandte Umweltforschung Bd. 11, Berlin.
- Bizer, K., Lang, J. (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, UBA-Texte 21-00, Berlin.
- Brands, C., Gradtke-Hanzsch, M., Olschewski, M. (2001): 140 Jahre Grundsteuerreform, in: Vermessung Brandenburg Nr. 2/2001, S. 50-55.
- Fuest, C., Thöne, M. (2003): Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Grundsteuern, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., H. 3/2003, S. 164-169.
- Fuest, C., Thöne, M. (2005): Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln.
- Koch, L. (2005): Nachhaltigkeitspotenziale einer Neuversiegelungsabgabe, Teilbericht zum FuE-Vorhaben „Förderung nachhaltigen Wirtschaftens durch Elemente der ökologischen Finanzreform“ im Auftrag des Umweltbundesamtes, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Veröffentlichung geplant).
- Körner, J. (1974): Die Aufkommenselastizität des deutschen Steuersystems 1950–1973, ifo-Studien zur Finanzpolitik Nr. 16, München.
- Krips, R., Thöne, M. (2002): Reform der Grundsteuer – Konkurrierende Einzelvorschläge und umweltgerechtes Mischkonzept, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des BMU, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

- Lehmbrock, M., Coulmas, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 33, Berlin.
- Lemmer, A. (2002): Reform der Grundsteuer. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik Bd. 127, Köln.
- Mürle, M. Treppschuh, R. (2001): Musterrichtlinie über Bodenrichtwerte, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, H. 1/01, S. 49 ff.
- Rodi, M. (2002): Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik, in: ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 164-169.
- Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980): Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., Berlin.
- Schneider, H. K., Vieregge, R. (1969), Die Grundsteuer in der Finanzreform – eine Studie zur wirtschafts- und finanzpolitischen Problematik der Grundsteuer, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster.
- Thöne, M. (2005): Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Köln.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn.
- Zimmermann, H., Postlep, R.-D. (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg., S. 248-253.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE
DISKUSSIONSBEITRÄGE

*Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts
an der Universität zu Köln*

ISSN 0945-490X

Die Beiträge ab 1998 (z.T. auch ältere) stehen auch als kostenloser Download (pdf) zur
Verfügung unter: <http://www.fifo-koeln.de>

1993

- 93-1 *Ewringmann, D.*: Ökologische Steuerreform? *Vergriffen*
- 93-2 *Gawel, E.*: Bundesergänzungszuweisungen als Instrument eines rationalen Finanzausgleichs. *Vergriffen*
- 93-3 *Ewringmann, D. / Gawel, E. / Hansmeyer, K.-H.*: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2. Aufl. *Vergriffen*
- 93-4 *Gawel, E.*: Neuere Entwicklungen der Umweltökonomik. *Vergriffen*
- 93-5 *Gawel, E.*: Marktliche und außermarktliche Allokation in staatlich regulierten Umweltmedien: Das Problem der Primärallokation durch Recht. *Vergriffen*

1994

- 94-1 *Gawel, E.*: Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht — eine ökonomische Analyse. *Vergriffen*
- 94-2 *Gawel, E.*: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe. *Vergriffen*
- 94-3 *Bizer, K. / Scholl, R.*: Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm. *Vergriffen*
- 94-4 *Bizer, K.*: Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen. *Vergriffen*

1995

- 95-1 *Scholl, R.*: Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe. ISBN 3-923342-39-X. 6,50 EUR

95-2 | *Kitterer, W.*: Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting“) - Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen? ISBN 3-923342-40-3. 7,50 EUR

1996

96-1 | *Ewringmann, D. / Linscheidt, B. / Truger, A.*: Nationale Energiebesteuerung : Ausgestaltung und Aufkommensverwendung. ISBN 3-923342-41-1. 10,00 EUR

96-2 | *Ewringmann, D. / Scholl, R.*: Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe; Meßlösung und sonst nichts? ISBN 3-923342-42-1. 7,50 EUR

1997

97-1 | *Braun, St. / Kambeck, R.*: Reform der Einkommensteuer. Neugestaltung des Steuertarifs. ISBN 3-923342-43-8. 7,50 EUR

97-2 | *Linscheidt, B. / Linnemann, L.*: Wirkungen einer ökologischen Steuerreform – eine vergleichende Analyse der Modellsimulationen von DIW und RWI. ISBN 3-923342-44-6. 5,00 EUR

97-3 | *Bizer, K. / Joeris, D.*: Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer. ISBN 3-923342-45-4, 7,50 EUR

1998

98-1 | *Kitterer, W.*: Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - theoretische und empirische Aspekte. ISBN 3-923342-46-2. 6,00 EUR

98-2 | *Rhee, P.-W.*: Fiskale Illusion und Glory Seeking am Beispiel Koreas (1960-1987). ISBN 3-923342-47-0. 5,00 EUR

98-3 | *Bizer, K.*: A land use tax: greening the property tax system. ISBN 3-923342-48-9. 5,00 EUR

2000

00-1 | *Thöne, M.*: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?. ISBN 3-923342-49-7. 6,00 EUR

00-2 | *Braun, S., Kitterer, W.*: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform : eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. ISBN 3-923342-50-0. 7,50 EUR

2002

02-1 | *Kitterer, W.*: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. ISBN 3-923342-51-9. 5,00 EUR

2005

05-1 | *Peichl, A.*: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle ISBN 3-923342-52-7. 8,00 EUR

05-2 | *Heilmann, S.*: Abgaben- und Mengelösungen im Klimaschutz : die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuern. ISBN 3-923342-53-5. 8,00 EUR

- 05-3 | *Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.:* Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. ISBN 3-923342-54-3. 8,00 EUR

2006

- 06-1 | *Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.:* Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. ISBN 3-923342-55-1. 6,00 EUR.
- 06-2 | *Bergs, C., Peichl, A.:* Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. ISBN 3-923342-56-X. 6,00 EUR.
- 06-3 | *Thöne, M.:* Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? ISBN 3-923342-57-8. 6,00 EUR.