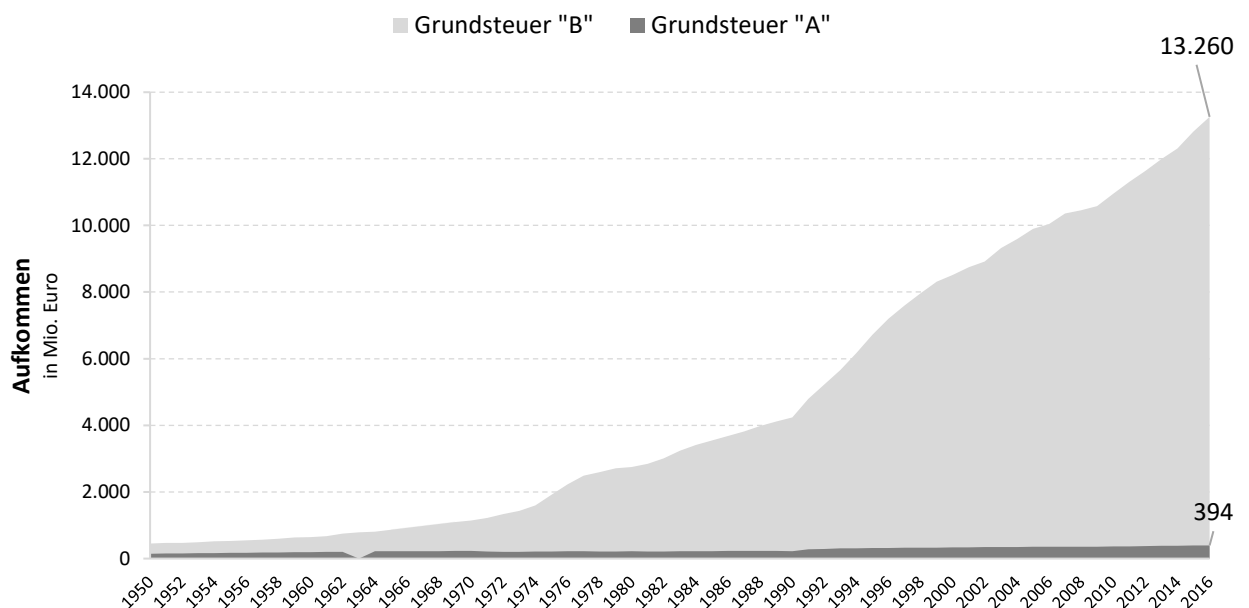


## Reform der Grundsteuer: Hintergrund und ein Lösungsansatz

Die Grundsteuer in Deutschland ist eine sehr bedeutsame Steuer zur Finanzierung der Kommunalhaushalte. Nach der Gewerbesteuer (brutto) (2016: 50,1 Mrd. Euro) und den Anteilen an den Gemeinschaftsteuern (2016: 41,3 Mrd. Euro) belegt die Grundsteuer (2016: 13,7 Mrd. Euro) den dritten Platz der wichtigsten kommunalen Steuereinnahmequellen. Dabei ist die Grundsteuer B (2016: 13,3 Mrd. Euro) bezogen auf das Aufkommen wesentlich relevanter als die Grundsteuer A (2016: 0,4 Mrd. Euro) und hat in den vergangenen Jahren gegenüber dem Aufkommen aus der Grundsteuer A deutlich zugelegt (Abbildung 1). Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ist im Rahmen der Steuerschätzungen im November 2017 zum Ergebnis gekommen, dass das Aufkommen aus der Grundsteuer B bis 2022 bei unveränderter Erhebung auf insgesamt 14,8 Mrd. Euro ansteigen könne, während die Grundsteuer A wohl bei ca. 0,4 Mrd. Euro verharret.

**Abb. 1: Aufkommen aus Grundsteuer A und Grundsteuer B**  
1950 bis 2016



## Aktuelle Kompetenzverteilung bei der Grundsteuer

Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Gesetzgebung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 Grundgesetz (GG) beim Bund liegt. Diese Annahme ist allerdings nicht unumstritten (Wissenschaftliche Dienste 2007; Bundestag 2016; Konrad und Schmidt 2017: 560), da die Erfordernisse für eine konkurrierende Gesetzgebung möglicherweise gar nicht vorliegen. Die Grundsteuer wird deshalb als Gemeindesteuer bezeichnet, da das Aufkommen aus der Grundsteuer nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG den Gemeinden zusteht. Zudem ist den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ein Hebesatzrecht bei der Grundsteuer (wie auch bei der Gewerbesteuer) einzuräumen. Damit erhalten die Gemeinden in Deutschland ein steuerpolitisches Instrument wie bei der Gewerbesteuer, welches in einem interkommunalen Steuerwettbewerb auch genutzt wird. In diesem interkommunalen Steuerwettbewerb legen die Gemeinden autonom, d.h. ohne Abstimmung mit z.B. benachbarten Gemeinden, ihr jeweiligen Hebesätze fest. Wohl auch deshalb ist eine enorme Spreizung der Hebesätze zu beobachten. So sind Hebesätze für die Grundsteuer B im Jahr 2016 auf dem Niveau von Null (z.B. Südermarsch, Büsingen, Bergenhausen oder Kisselbach (ab 2017: 365 %)), auf sehr niedrigen Niveaus (Christenthal: 45 %; Ingelheim am Rhein: 80 %; Eschborn: 140 %) und auf sehr hohen Niveaus (Dierfeld: 900 %; Bergneustadt: 959 %; Nauheim: 960 %) zu beobachten. Weder eine Begrenzung nach unten<sup>1</sup> noch eine Begrenzung nach oben hat der Gesetzgeber bei den Hebesätzen vorgesehen. Wagschal et al. (2016: 14 f.) verweisen auf den „Hebesatztrend“, wobei die Hebesätze bei der Grundsteuer B in der Regel angehoben werden, und werfen dabei die Frage nach einer Obergrenze auf.<sup>2</sup>

Der „Wettbewerb“ basiert dabei weniger auf Mobilität, sondern mehr auf Vergleichen mit anderen Gemeinden („*yardstick competition*“). Bürger und Unternehmen können die einzelnen Steuerbelastungen durch die Grundsteuer und so auch die jeweiligen politischen Entscheidungen hinsichtlich der Grundsteuerbelastung in unterschiedlichen Kommunen mit Blick auf die Ausrichtung kommunaler Politik miteinander vergleichen.

## Ermittlung der Grundsteuerschuld

Zur Ermittlung der Grundsteuerschuld ( $T^{GrSt}$ ) wird zunächst ausgehend vom Einheitswert ( $X^{GrSt}$ ) durch Multiplikation mit der bundeseinheitlich festgesetzten Steuermesszahl ( $M^{GrSt}$ ) der Steuermessbetrag ermittelt

---

<sup>1</sup> Im Rahmen der Gewerbesteuererhebung hat der Gesetzgeber einen Mindesthebesatz von 200 % festgelegt (§ 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG).

<sup>2</sup> Bei den Hebesätzen bei der Grundsteuer B ein „Wettlauf nach oben“ zu beobachten. Dieser Trend existiert auch bei der Gewerbesteuer sowie bei der Grunderwerbsteuer seit der Zuordnung des Steuersatzrechts auf die Länder im Jahr 2006 mit Folgen u.a. für den Immobilienerwerb insbesondere junger Familien. Ein „Wettlauf nach unten“ kann bei allen drei Steuerarten nicht beobachtet werden. Dabei ist die Gewerbesteuer ab einem Hebesatz von 452 % für Kapitalgesellschaften bedeutsamer als die Summe aus Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag.

und vom zuständigen Finanzamt im Grundsteuerbescheid festgelegt. Jede einzelne Gemeinde multipliziert dann den Steuermessbetrag mit dem jeweils durch die Gemeinde festgelegten Hebesatz ( $H^{GrSt}$ ), also

$$T^{GrSt} = (X^{GrSt} \cdot M^{GrSt}) \cdot H^{GrSt}$$

Steuermesszahl  $M$  und Hebesatz  $H$  ergeben zusammen den Steuersatz  $\tau$ . Es wird deutlich, dass z.B. eine bundeseinheitliche Senkung der Steuermesszahl und die damit zu erwartende Senkung des Grundsteueraufkommens durch eine Erhöhung des Hebesatzes kompensiert bzw. sogar überkompensiert werden kann. Für die Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliches Vermögen) gilt die einheitliche Steuermesszahl von 0,006 (§ 14 GrStG). Bei der Grundsteuer B wird zwischen Einfamilienhäusern (EFH) und Zweifamilienhäusern (ZFH) unterschieden und dementsprechend variieren auch die Steuermesszahlen (EFH: 0,0026 – 0,0035; ZFH: 0,0031). Für restliche Grundstücke gilt die Steuermesszahl von 0,0035 (§ 15 GrStG).

## Das Grundproblem bei der deutschen Grundsteuer

Das zentrale Problem der deutschen Grundsteuer sind die Einheitswerte, welche für die westdeutschen Länder aus dem Jahr 1964 und für die ostdeutschen Länder aus dem Jahr 1935 stammen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesfinanzhof (BFH) im Jahr 2014 die Vorschriften über die Einheitsbewertung (spätestens) ab dem Bewertungsstichtag 1. Januar 2009 für verfassungswidrig erachtet, „weil die Maßgeblichkeit der Wertverhältnisse am Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 1964 für die Einheitsbewertung zu Folgen führt, die mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht mehr vereinbar sind“ (Bundesfinanzhof 2014). Dabei sah der Bundesfinanzhof bereits in einem Urteil von 2010 sehr kritisch die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung der Grundsteuer mit Blick auf die Einheitsbewertung des Grundvermögens (Bundesfinanzhof 2010). Die mündliche Verhandlung in Sachen „Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer“ beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) fand nun am 16. Januar 2018 statt. Auf ein Urteil des BVerfG muss noch gewartet werden. Angekündigt ist nun die Urteilsverkündung für den 10. April 2018.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat 2010 (Wissenschaftlicher Beirat BMF 2010) darauf hingewiesen, dass sich im Laufe der Zeit auch aufgrund kommunaler Aktivitäten (Wohnviertelentwicklung, Ausbau ÖPNV, Radwegeausbau, Ausbau des kommunalen Straßennetzes, Ausbau kommunaler sozialer Infrastruktur) Städte und Gemeinden weiter entwickelt haben, dabei es aber zu intrakommunal unterschiedlichen Entwicklungen gekommen sein kann. Ein Hebesatzanstieg würde dann bei konstanten Einheitswerten in innerstädtischen Gebieten mit starken realen Wertsteigerungen bei den Grundstücken zu geringeren effektiven Steuerlasten führen als bei Grundstücken in innerstädtischen Gebieten, welche kaum durch Wertzuwächse gekennzeichnet sind. „Grundstücke, deren Werte von solchen Entwicklungen positiv

beeinflusst worden sind, erfahren durch das Festhalten an den historischen Wertverhältnissen einen Rückgang der effektiven Steuerbelastung, während von diesen Entwicklungen benachteiligte Grundstücke durch die Gegenbewegung bei den Hebesätzen stärker belastet werden. So hat beispielsweise die über Jahrzehnte anhaltende Suburbanisierung zu einer massiven Umschichtung der Steuerbelastung weg von prosperierenden hin zu sich schwächer entwickelnden Gemeinde- und Stadtteilen geführt“ (Wissenschaftlicher Beirat BMF 2010: 1).

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird mittlerweile ein sehr großer Handlungsbedarf bei der Erhebung der Grundsteuer gesehen (exemplarisch Horn et al. 2017; SVR 2016; Wagschal et al. 2016; Löhrl 2012). Auch fehlt es nicht an Vorschlägen, wie eine modernisierte Grundsteuer verfassungsfest und ergiebig erhoben werden könnte. Auch die Politik hat mittlerweile mehrere Reformkonzepte anzubieten. Die Politik hat es bislang jedoch nicht geschafft, ein zukunftsfähiges und bestimmten Anforderungen entsprechendes Reformkonzept für eine modernisierte Grundsteuer umzusetzen. Dies mag vor dem Hintergrund

- der sich abzeichnenden Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das BVerfG,
- des Vorliegens an grundsätzlich angemessenen Alternativen sowie
- der Verantwortung der Länder für die finanzielle Ausstattung ihrer Kommunen<sup>3</sup>

sicherlich erklärungsbedürftig sein. Andererseits wird hier eine Politikblockade im bikameralen System der Bundesrepublik Deutschland sichtbar. Widerstreitende Interessen und Ideen können im Kompetenzgeflecht zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern nicht in Übereinstimmung gebracht und somit keine bundeseinheitliche Vereinbarung zur Lösung des unübersehbaren und für die Kommunen bei einem entsprechenden Urteil des BVerfG massiven Problems erzielt werden. Der Politik gelingt es bislang nicht, einen gemeinsamen Weg zur Lösung des Problems zu beschreiten. Dabei ist die Frage berechtigt, ob überhaupt ein gemeinsamer Weg notwendig ist. Es ist nicht zwingend notwendig, dass der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht.

## **Grundsteuer B in Bremen im Vergleich**

Bei der Auswahl von "vergleichbaren" Städten, um den Stadtstaat Bremen zu vergleichen, wurden in der Vergangenheit die sogenannten "ifo-Vergleichsgrößtädte" herangezogen. In dieser Gruppe waren bzw. sind

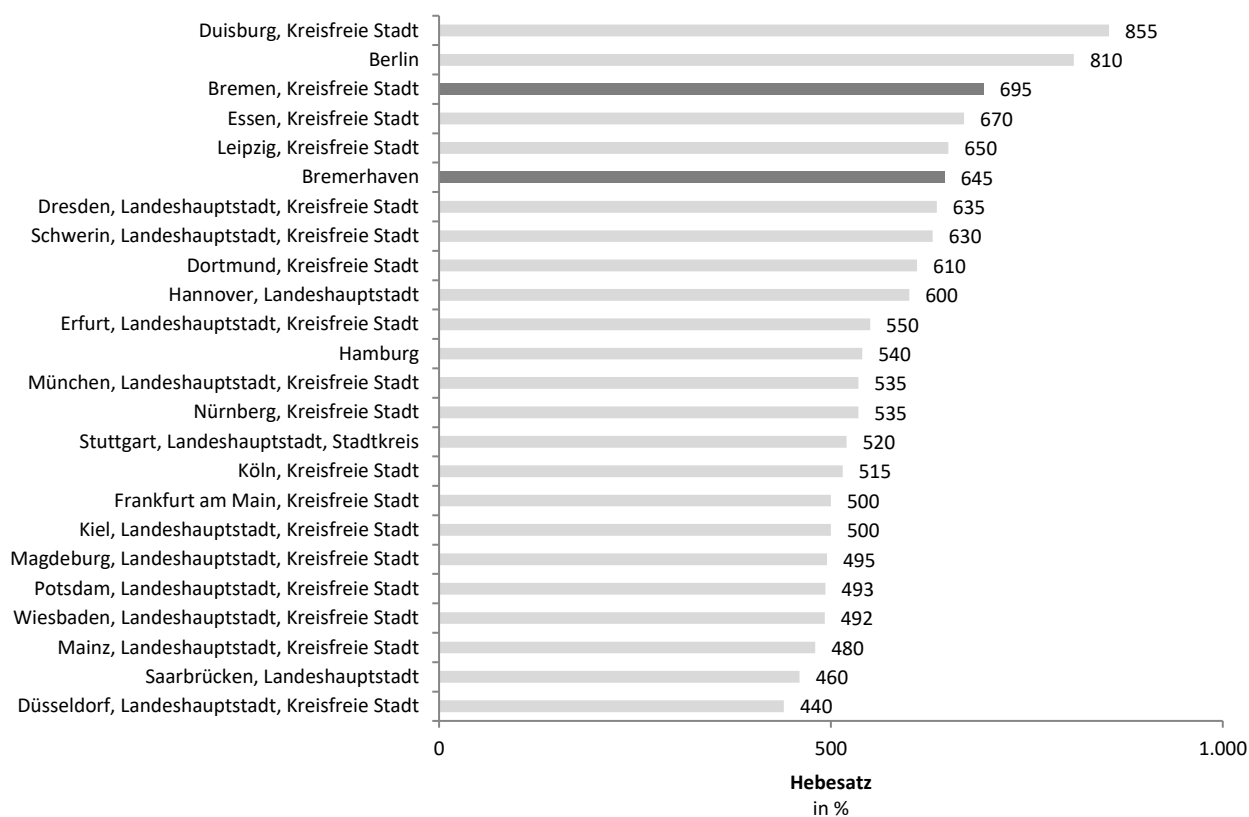
---

<sup>3</sup> „Die Pflicht, eine angemessene Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden sicherzustellen, trifft vor allem und weitgehend allein die Länder“ (Häde 1996 :189). Neben den Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 106 Abs. 7 GG sind hier entsprechende Regelungen der Landesverfassungen zu nennen. Für Bremen z.B. Art. 146 Abs. 2 BremLV.

westdeutsche Großstädte mit über 500.000 Einwohner (in den 1980er Jahren) enthalten: Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Frankfurt am Main, Hannover, Köln, München, Stuttgart. Angesichts der Tatsache, dass die deutsche Wiedervereinigung nun beinahe vor drei Jahrzehnten vollzogen wurde und vor dem Hintergrund des Arguments, dass beim Vergleich auch funktionale Aspekte (Landeshauptstadtfunktionen) berücksichtigt sein sollten, wird die Vergleichsgruppe entsprechend um ostdeutsche Städte und Landeshauptstädte erweitert. Duisburg mit gegenwärtig rund 488.000 Einwohner bleibt in der Gruppe enthalten.

**Abb. 2: Hebesätze bei der Grundsteuer B in Groß- und Landeshauptstädten**

2016



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), *Hebesätze der Realsteuern*. Düsseldorf, Juni 2017; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Abbildung 2 enthält daher Großstädte ab circa 500.000 Einwohnern (einschließlich Duisburg) sowie Landeshauptstädte. Auch Bremerhaven ist zusätzlich und gewissermaßen nachrichtlich im Vergleich aufgenommen. Im Falle der Stadtgemeinde Bremen ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Bremen keine zusätzliche Straßenreinigungsgebühr, wie in anderen Vergleichsgroßstädten üblich, erhoben wird (Bremische Bürgerschaft 2015).

## Grundsätzliche Lösungsansätze

Es existieren einige Lösungsansätze, welche hier jedoch nur in gebotener Kürze angesprochen und nicht in der Tiefe analysiert werden sollen. Dabei handelt es sich teilweise um Varianten, welche insbesondere von Politik und Verwaltung konzipiert wurden, um die Grundsteuer zu reformieren. Für ausführlichere Beschreibungen sei u.a. auf Henger und Schäfer (2015), Löhr (2012) und Wissenschaftlicher Beirat BMF (2010) verwiesen.

Im Allgemeinen können folgende Varianten diskutiert werden:

- Verkehrswertvariante
- Flächenvariante
- Kombinationsvariante
- Bodenwertvariante

Die in Deutschland diskutierte Verkehrswertvariante (auch bisweilen „Bremer Modell“ genannt (Becker 2011; Löhr 2012)) basiert auf der Konzeption einer automationsgestützten Wertermittlung, wobei individuelle Grundstückdaten mit Vergleichsdaten des Immobilienmarktes, welche mithilfe multipler Regressionsanalysen gewonnen werden, verknüpft werden (Löhr 2012; Becker 2011: 535).

Die Flächenvariante reduziert die Bemessungsgrundlage ausschließlich auf die Fläche sowohl der Grundstücke als auch der auf den Grundstücken errichteten Gebäude. Die in Deutschland auch als „Süd-Modell“ bezeichnete Variante ist insofern unabhängig vom Wert sowohl der Grundstücke als auch der Gebäude (Wissenschaftlicher Beirat BMF 2010: 6).

Bei der Kombinationsvariante werden einzelne Teile verschiedener Varianten miteinander verknüpft. So verknüpft das „Thüringer Modell“ (Thüringen 2011) eine an Bodenrichtwerten ausgerichtete Bemessungsgrundlage (für die Grundstücke) mit pauschalierten Werten (Äquivalenzwerte) für Gebäudeflächen als eine weitere Teilbemessungsgrundlage.

Die Bodenwertvariante fokussiert ausschließlich auf den Wert des Grundstücks und lässt dabei die aufstehenden Gebäude außer Acht. Dahinter steht die Idee, dass der Bodenwert sehr stark von den kommunalen Leistungen geprägt wird und insofern die „Bodenrente“ gewissermaßen leistungsloses Einkommen darstellt, welches besteuert werden kann, während der Wert eines Gebäudes sehr stark vom Eigentümer geprägt wird. Insbesondere die Ausstattung eines Gebäudes entspricht den individuellen Wünschen, weshalb Gebäudewerte erheblich differieren können (Thüringen 2011).

Mit der Gesetzesinitiative aus dem Jahr 2016 der Länder Hessen und Niedersachsen im Auftrag der Finanzministerkonferenz zur Änderung des Grundgesetzes (Art.105 GG) (BR-Drs. 514/16) und dem Beschluss des Bundesrates am 4. November 2016 wurde ein Reformprozess eingeleitet, welcher allerdings noch nicht abgeschlossen ist. Vielmehr wurden die Beschlüsse des Bundesrates bislang nur beim Deutschen Bundestag eingebracht. Im Kern geht es um drei Aspekte:

- a) Eine eindeutige Zuordnung der Kompetenz bezüglich der Grundsteuer in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Bundesrat 2016a), wodurch der Bund ausdrücklich eine Gesetzgebungskompetenz erhalten würde (dazu auch BT-Drs. 18/10751).
- b) Eine Änderung des Bewertungsgesetzes (Bundesrat 2016b),<sup>4</sup> um die Ermittlung aktueller Verkehrswerte für unbebaute und bebaute Grundstücke einschließlich der aufstehenden Gebäude zu ermöglichen.
- c) Die Länder sollen das Recht erhalten (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GGneu), eigene und landesweite Steuermesszahlen festzulegen.

Mit dem Gesetzgebungsvorhaben des Bundesrates soll also dem Bund eine eindeutige Gesetzgebungskompetenz gegeben werden. Der bundesweite Trend, Länderkompetenzen zumindest teilweise auf den Bund zu übertragen, wird damit fortgeführt. Überzeugend ist dies nicht, da die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung im Bereich der Grundsteuer zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht ersichtlich ist. Auch der Wunsch der Länder nach einer Bundeskompetenz „um die Vollzugs- und die Befolgungskosten in Grenzen zu halten und eine Anknüpfung für länderübergreifende außersteuerliche Zwecke, etwa im Bereich des internationalen Auskunftsverkehrs, zu ermöglichen“ (Bundesrat 2016a: 2), kann nicht überzeugen. Letztlich könnte jedes einzelne Land autonom eine Grundsteuer erheben, bei der die Vollzugs- und Befolgungskosten minimal sind. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass Bundespolitik hier intelligenter oder besser informiert sei als Landespolitik.

Das angedachte Recht zur länderspezifischen Festlegung von Steuermesszahlen ist hingegen ein Ausdruck einer gewollten Differenzierung der Grundsteuerbelastung zwischen den Ländern. Dies kann im Sinne des bundesdeutschen Föderalismus mit der Losung „Vielfalt in Einheit“ nur unterstützt werden. Bei Erhöhungen oder Reduzierungen der landesspezifischen Steuermesszahl wird der jeweilige Landeshaushalt über den kommunalen Finanzausgleich mit den Aufkommensänderungen in den Gemeinden verbunden sein. Letztlich bleibt es aber bei der Grundsystematik der deutschen Grundsteuer. Mit einer Neubewertung von ca. 35 Millionen wirtschaftlichen Einheiten (Bundesrat 2016b: 35) soll ab 2022 begonnen werden, wobei Grundstücke und Gebäude der Grundsteuer unterliegen werden, um ab 2027 die „neue“ Grundsteuer erheben zu können.

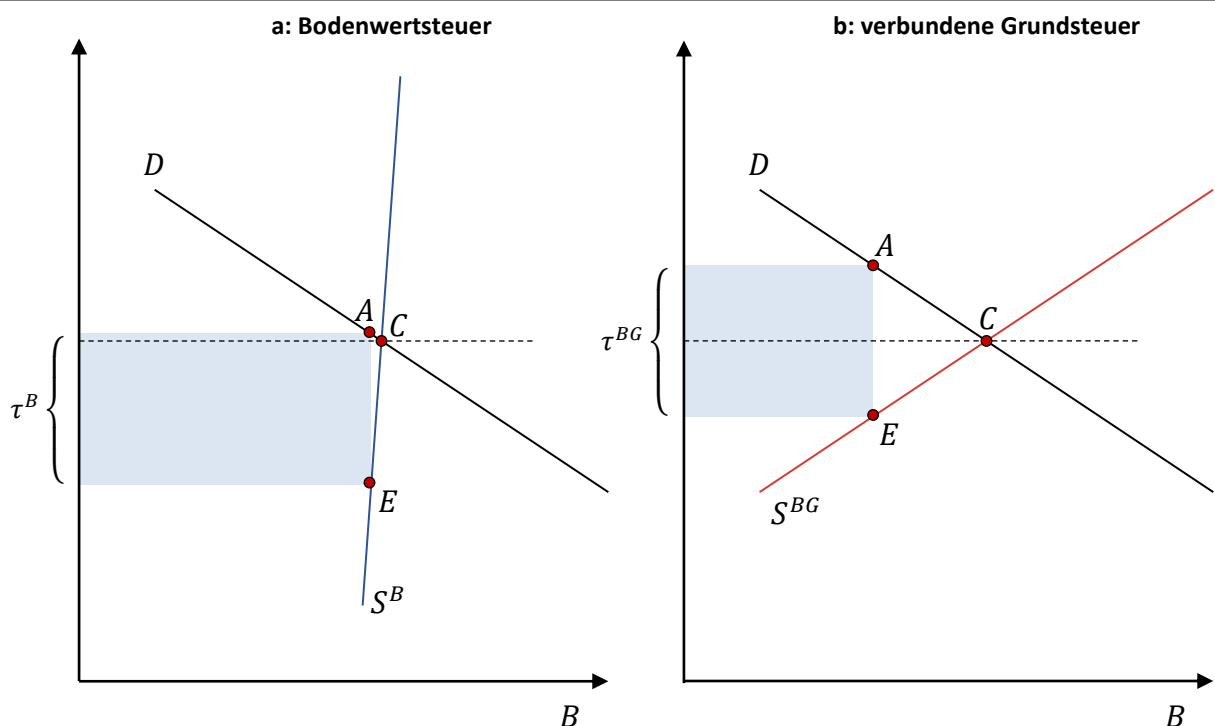
---

<sup>4</sup> Ebenfalls durch den Deutschen Bundesrat am 4. November 2016 beschlossen.

## Bodenwertsteuer und verbundene Grundsteuer im Vergleich

Bei der ökonomischen Analyse der Wirkungen einer Grundsteuer kann graphisch relativ einfach unter gleichwohl eher vereinfachenden Modellannahmen der Unterschied zwischen einer reinen Bodenwertsteuer sowie einer kombinierten Boden- und Gebäudegrundsteuer<sup>5</sup> (verbundene Grundsteuer) aufgezeigt werden. Ausgehend von identischen Nachfragen ( $D$ ) in Abbildung 3 wird unterstellt, dass die Bemessungsgrundlage ( $B$ ) Boden bei einer reinen Bodensteuer wesentlich preisunelastischer reagiert als eine Bemessungsgrundlage, bei der Boden und Gebäude verbunden sind. Insofern verläuft die Angebotsfunktion von Boden ( $S^B$ ) deutlich steiler als die Angebotsfunktion bei einer Kombination von Boden und Gebäude ( $S^{BG}$ ).

Abb. 3: Bodenwertsteuer und verbundene Grundsteuer und im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Die Erklärung hierfür ist, dass das Angebot an Boden mehr oder weniger (zumindest kurz- bis mittelfristig) nicht angepasst werden kann und somit bei Preissteigerungen kaum reagieren kann, während bei einer Kombination aus Boden und Gebäude gerade der Gebäudeanteil dafür sorgt, dass die Angebotsfunktion flacher verläuft, was gleichzeitig für eine deutlich höhere Angebotselastizität steht. Während also bei Veränderun-

<sup>5</sup> Wie auch im Gesetzesvorhaben des Bundesrates vorgesehen.



gen der Rahmenbedingungen das Bodenangebot relativ starr ist, kann der Gebäudeanteil sehr wohl angepasst werden. So sind Gebäudeausstattung, Sanierungsarbeiten (z.B. energetische Sanierung) oder Gebäudeerweiterungen wesentlich stärker von Preisentwicklungen abhängig und diese Maßnahmen können entsprechend variiert werden. Wird dann eine Grundsteuer mit einem Grundsteuersatz  $\tau$  eingeführt, so kommt es zu Anpassungen. Unterstellt sei hier, dass der Bodenwertsteuersatz  $\tau^B$  identisch ist mit einem Steuersatz bei einer verbundenen Grundsteuer  $\tau^{BG}$ . Im Falle einer reinen Bodenwertsteuer, wobei das Bodenangebot nicht vollständig unelastisch unterstellt wird,<sup>6</sup> kommt es zu einer geringfügigen Überwälzung der Steuerlast auf die Nachfrageseite, während das Angebot den größten Teil der Steuerlast trägt. Anders sieht es bei einer verbundenen Grundsteuer aus, bei der aufgrund der Möglichkeit zu Anpassungen beim Gebäudeteil ein erheblicher Teil der Steuer auf die Nachfrage überwälzt werden kann. Bei Mietobjekten sind dies die Mieter, unabhängig davon, was der Gesetzgeber vorgesehen hat. Der Effizienzverlust entspricht in beiden Fällen dem Dreieck *ACE*. Deutlich wird, dass der Effizienzverlust bei einer verbundenen Steuer deutlich größer ausfällt als bei einer reinen Bodenwertsteuer.

## Eine Bodenwertsteuer für eine „Smart City“-Strategie

Die Besteuerung von Vermögen in Deutschland ist im Vergleich zu anderen vergleichbaren Ländern eher als niedrig einzustufen. Im Jahr 2015 betrug der Anteil der Steuern auf Vermögen am Bruttoinlandsprodukt in allen OECD-Ländern im Durchschnitt 1,9 %. In Deutschland wurden hingegen 1,1 % in Form von Vermögensteuern erhoben (OECD 2017). Dabei machten Grundsteuern (Recurrent taxes on immovable property) in Deutschland 0,4 % aus, während diese Form der Besteuerung 2,5 % in den Vereinigten Staaten ausmachte. Noch höher lag der Anteil in Frankreich (2,6 %) sowie in Kanada und im Vereinigten Königreich (jeweils 3,1 %). Bach (2009: 480) weist jedoch darauf hin, dass in Kanada, dem Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten deutlich mehr öffentliche Leistungen der Kommunen über Grundsteuern finanziert werden, während in Deutschland und anderen europäischen Ländern hierzu auch zusätzlich spezielle Beiträge und Gebühren erhoben werden.

Die Konzeption der Bodenwertsteuer basiert auf dem sogenannten „Henry-George-Theorem“. Löhr (2012: 817) ist zurecht erstaunt, dass, anders als im angloamerikanischen Raum, das Henry-George-Theorem in der deutschen Diskussion um die Reform der Grundsteuer kaum bis gar nicht beachtet wird. Dem Theorem zufolge wird der Bodenpreis maßgeblich durch die kommunalen Aktivitäten des öffentlichen Sektors determiniert. Gewissermaßen gründet die sogenannte „Bodenrente“ auf der „Inwertsetzung des Bodens durch

---

<sup>6</sup> Ein vollkommen unelastisches Bodenangebot wäre nur dann der Fall, wenn entweder a) der Boden aus globaler Perspektive betrachtet würde oder b) die regionale Flächennutzungsplanung im Grunde keinen Baugrundstückszuwachs kennt. Siehe auch Löhr (2012: 818).

öffentliche Leistungen“ (Löhr 2012: 817) und nicht auf den Aktivitäten der Grundstückseigentümer. George (1886: 328) hat dazu ausgeführt: „Consider what rent is. It does not arise spontaneously from land; it is due to nothing that the land owner has done. It represents a value created by the whole community. Let the landholders have, if you please, all that the possessions of the land would give them in the absence of the rest of the community. But rent, the creation of the whole community, necessarily belongs to the whole community“. Aus dieser Perspektive ist der öffentliche Sektor ein „rent creator“, da durch die kommunalen Aktivitäten (Anschluss an Energienetze, kommunale Verkehrsleistungen wie ÖPNV, Errichtung von sozialer Infrastruktur wie Bildungseinrichtungen etc.) erst die Bodenrenten geschaffen werden (dazu auch Arnott und Stiglitz 1979).

Vor dem Hintergrund der Verbindung von kommunaler Infrastruktur und der damit verbundenen Schaffung von Bodenrenten lässt sich somit eine Bodenwertsteuer, bei welcher der Bodenwert als durch kommunale Aktivitäten geschaffene Bodenrente anzusehen ist, ökonomisch sehr gut begründen. Zukünftig sollten Städte, welche erfolgreich zukünftigen Herausforderungen (demographischer Wandel, Re-Urbanisierung) begegnen möchten, u.a. „Smart City“-Strategien umsetzen. Dies bedeutet nicht nur den vielfältigen Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Vielmehr zeichnen sich „Smart Cities“ durch eine Vernetzung und Verlinkung unterschiedlicher Infrastrukturen aus. Erst durch die Kombination von IKT und Vernetzung und Verlinkung wird aus einer „Digital City“ eine „Smart City“. Dabei werden Infrastrukturleistungen, differenziert nach

- mobilitätsbasierter Infrastruktur (Infrastrukturen, bei denen Bürgerinnen und Bürger innerstädtisch Raum überwinden, wie z.B. ÖPNV, Fahrradwege, Fußgängerwege, Straßen),
- angebotsorientierter Infrastruktur (Infrastrukturen, bei denen Güter innerstädtisch Raum überwinden, wie z.B. Energienetze, Verkehrswege für (autonomes) Anliefern) und
- sozialer Infrastruktur (Infrastruktur, welche teilweise nicht marktfähige Grundleistungen abdecken, wie z.B. Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen),

nicht nur durch Digitalisierung geprägt sein. Vielmehr wird es in „Smart Cities“ darum gehen, Infrastrukturen „smart“ miteinander zu vernetzen. Erfolgreiche „Smart City“-Strategien werden dabei entscheidend die innerstädtischen Bodenwerte positiv beeinflussen. Insofern sollten die durch „Smart City“-Aktivitäten resultierenden Bodenrentensteigerungen zur Refinanzierung der kommunalen Infrastrukturleistungen zur Verfügung gestellt werden. Eine Bodenwertsteuer setzt hier an.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass sowohl das „arbeitgebernahe“ Institut der deutschen Wirtschaft (IW) als auch das „arbeitnehmernahe“ Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

(Horn et al. 2017) gleichermaßen in der Diskussion über eine Reform der deutschen Grundsteuer für eine Bodenwertsteuer plädieren. Auch die Umweltschutzorganisationen NABU und BUND haben sich als Unterstützer des bundesweiten Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß“ gemeinsam u.a. mit dem deutschen Mieterbund e.V. für eine Bodenwertsteuer als Reformalternative ausgesprochen.

## Zusammenfassung

Eine Modernisierung der deutschen Grundsteuer ist unausweichlich. Selbst ohne ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts besteht Handlungsbedarf. Die Politik hat es bislang nicht geschafft, ein zukunftsfähiges und bestimmten Anforderungen entsprechendes Reformkonzept umzusetzen, obwohl das Problem sehr lange bekannt ist. Dabei ziehen sich Politikerinnen und Politiker nicht selten auf die Position zurück, dass eine Reform nur gemeinsam mit allen Ländern und dem Bund möglich sei. Diese Position ist zwar formalrechtlich möglicherweise richtig, kann aber am Ende nicht weit tragen. Denn gerade bei der Grundsteuer, bei der gegenüber vielen anderen Steuerarten kaum bis keine räumlichen Verzerrungen bei dezentralen Gestaltungen entstehen würden, bietet sich eine Re-Föderalisierung der Gestaltungskompetenzen auf die Ebene der Länder geradezu an (auch Heinemann 2012). Damit wäre der Weg für jedes einzelne Land frei, die Bemessungsgrundlage im Ermessen der jeweiligen landespolitischen Interessen zu gestalten. Dabei würde z.B. ein Verkehrswertverfahren in Norddeutschland die Bürger in Bayern nicht interessieren. Genauso würde z.B. eine bayerische reine Flächensteuer im Land Bremen wenn überhaupt maximal zur Kenntnis genommen. Es sei denn, eine politische Mehrheit in Bremen präferiert auch eine reine Flächensteuer. Aber wer weiß das schon?

Aus ökonomischen und ökologischen Erwägungen wäre ohnehin eine Bodenwertsteuer zu empfehlen. Eine Bodenwertsteuer begünstigt flächensparendes Bauen, sie ist ein Instrument gegen Flächenverbrauch und Baulandspekulationen und administrativ mit geringem Aufwand umzusetzen. Eine Grundsteuer C, wie sie im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbart ist und mit der in den 1960er Jahren bereits schlechte Erfahrungen gemacht wurden (Wissenschaftliche Dienste 2017), ist eine unzureichende Alternative. Eine Bodenwertsteuer sorgt zudem für ein stabiles Steueraufkommen, wobei Mieter und Pächter nicht belastet werden (können).

*André W. Heinemann*

---

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)  
Abteilung III: Regionalentwicklung und Finanzpolitik

Kontakt: Prof. Dr. André W. Heinemann

Telefon: +49 421 218-66830  
E-Mail: [andre.heinemann@uni-bremen.de](mailto:andre.heinemann@uni-bremen.de)

## Literatur

- Arnott, Richard J. und Joseph E. Stiglitz (1979), Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, *Quarterly Journal of Economics* 93 (4), 471-500.
- Bach, Stefan (2009), Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, *DIW Wochenbericht* 76 (30), 478-486.
- Becker, Julia (2011), Grundsteuerreformmodelle im Vergleich - Konzeption und Praxisfolgen, *Betriebs-Berater*, Heft 9, 535-539.
- Bremische Bürgerschaft (2015), Ortsgesetz zur Änderung bremischer Kommunalsteuerortsgesetze, Mitteilung des Senats vom 1. September 2015 (Drs. 19/16 S).
- Bundesfinanzhof (2014), Urteil vom 22. Oktober 2014, Az. II R 16/13.
- Bundesfinanzhof (2010), Urteil vom 30. Juni 2010, Az. II R 60/08.
- Bundesrat (2016a), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 105), Beschluss vom 4. November 2016 (BR-Drs. 514/16).
- Bundesrat (2016b), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, Beschluss vom 4. November 2016 (BR-Drs. 515/16).
- Bundestag (2016), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 105) (BT-Drs. 18/10751).
- George, Henry (1886), *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions, and of increase of Want with Increase of Wealth. The Remedy*. 4<sup>th</sup> edition, New York.
- Gewerbsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 2074).
- Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).
- Häde, Ulrich (1996), *Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. Mohr, Tübingen.
- Heinemann, André W. (2012), Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 92 (7), 471-479.
- Henger, Ralph und Thilo Schäfer (2015), *Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle*, IW Policy Paper 32/2015.
- Horn, Gustav et al. (2017), *Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit*. IMK Report 129, September 2017.
- Konrad, Karlheinz und Eckehard Schmidt (2017), Reformansätze zur Ausweitung des Steuergestaltungsrechts der Länder, in Schweisfurth, Tilmann und Wolfgang Voß (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 236, BWV, 547-564.

Löhr, Dirk (2012), (Grund-)Steuerreform – Die Diskussion der länderoffenen Arbeitsgruppe der Finanzminister, *Wirtschaftsdienst* 92 (12), 815-821.

OECD (2017), *Revenue Statistics 1965-2016*. OECD Publishing, Paris.

Thüringen (2011), *Reform der Grundsteuer - Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell*. Thüringen.

Wagschal, Uwe et al. (2016), *Update Gewerbesteuer und Grundsteuer: Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden*. Institut Finanzen und Steuern (IFST), *ifst-Schrift* 508 (2016).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Wissenschaftlicher Beirat BMF) (2010), *Reform der Grundsteuer*.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2017), *Einzelfragen zur Grundsteuer C*. WD 4, 3000, 022/17.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2007), *Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer*. WD 3, 091/07.