

# Klaus-Martin Groth/ Charlotte Streck Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen

*Die Verteilung des Haus- und Grundvermögens ist in der Bundesrepublik sozial ungerecht. Die Ungerechtigkeit wird noch dadurch verstärkt, daß die Wertzuwächse aus privatem Grundvermögen nach Ablauf einer Spekulationsfrist von zwei Jahren steuerfrei sind. Die Autoren kritisieren die bisher gemachten Vorschläge zur Veränderung dieser Situation und legen ein eigenes Konzept vor.*

*Die Red.*

## 1. Grundlegung

Es gehört zu den Grundüberzeugungen der Herausgeber und Mitarbeiter der »Kritischen Justiz«, daß Rechtstheorie Teil einer Gesellschaftstheorie ist. Das führt bei Abhandlungen für diese Zeitschrift zu dem Problem, daß die entsprechenden Bezüge und Wechselwirkungen eigentlich immer mit dargestellt werden müßten. Wir ersparen uns dies. Leser mit Interesse und Zeit können hierzu frühere Überlegungen eines der Verfasser nachlesen.<sup>1</sup> Für die übrigen Leser sind lediglich die folgenden Hinweise erforderlich: Wir sind Anhänger einer »linken« Gesellschaftstheorie, also einer Theorie, die der Frage nachgeht, wie soziale Gerechtigkeit in kapitalistischen Gesellschaften hergestellt und aufrechterhalten werden kann. Während der Zusammenhang zwischen einer Krise der Staatsfinanzen, der sie hemmenden oder befördernden ökonomischen und rechtlichen Strukturen und der »sozialen Gerechtigkeit« 1978 lediglich das wissenschaftliche Interesse derer fand, die ein Promotionsthema suchten, hat inzwischen auch die »politische Linke« (wieder) erkannt, daß »die Fragen der sozialen Gerechtigkeit ganz entscheidend ... an der fiskalischen Redistribution eines nicht unerheblichen Teils des jährlichen Bruttosozialproduktes ... durch das staatliche Steuersystem als zentralem Mechanismus der Umverteilung« hängt.<sup>2</sup> Wenn dem so ist und wenn wir in einem Staat leben, in dem die Mehrheit des Volkes die Möglichkeit hat, die Bedingungen der fiskalischen Redistribution durch Gesetze jederzeit in die gewünschte Richtung zu lenken, dann stellt sich sehr schnell die Frage, in welchem Bereich dies am ehesten notwendig und mit dem entsprechenden politischen Willen machbar wäre. Wir haben uns für eine entsprechende Untersuchung einen Bereich ausgesucht, bei dem die soziale Ungerechtigkeit seit Jahrhunderten erkannt und quer durch alle politischen Lager immer wieder beklagt worden ist, ohne daß es bis heute in Deutschland bei irgendeiner politischen Gruppierung ein konsistentes Programm gäbe, wie diese Ungerechtigkeit beseitigt werden könnte.

<sup>1</sup> Klaus-Martin Groth, Die Krise der Staatsfinanzen – Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaates, Frankfurt 1978.

<sup>2</sup> Joschka Fischer, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag, Köln 1998, zitiert nach einem Vorabdruck im Spiegel Nr. 17/98, S. 55.

Hier scheint – und damit sind wir wieder bei der Theorie – nicht nur der sperrige Inhalt, sondern auch das Problem der Rechtsform eine Rolle zu spielen. Wenn<sup>3</sup> Ungerechtigkeiten – so muß man auf den ersten Blick vermuten – nur lange und kompliziert genug rechtlich verfestigt und mit anderen rechtlichen Regelungen verwoben worden sind, lassen sie sich auch – und gerade – in demokratisch legitimierten, auf jeweils neue Mehrheitsbestätigung angewiesenen Verfahren nicht mehr beseitigen. Was Recht ist, muß dann offenkundig auch rechts bleiben – oder?

## 2. Sachverhalt

Es gibt in Deutschland keine Statistik, aus der sich entnehmen ließe, welchen Anteil das Grundvermögen am gesamten Privatvermögen ausmacht und wie es auf die einzelnen sozialen Schichten verteilt ist. Der Grund besteht darin, daß der Wert des Bruttovermögens überhaupt nicht statistisch als realer Verkehrswert erfaßt wird und darüber hinaus keine gesonderte Erfassung derjenigen Grundvermögen erfolgt, die Teile von Betriebsvermögen sind. Statistisch wird vielmehr nur der Einheitswert des Haus- und Grundvermögens der privaten Haushalte (ohne Anstaltsvermögen und Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 35 000,00 DM und mehr) erfaßt.<sup>4</sup> Immerhin zeigt eine Analyse der vorhandenen Daten, die Evelyn Laue<sup>5</sup> durchgeführt hat, daß allein das so definierte private Haus- und Grundvermögen im Gebiet der alten Bundesrepublik knapp 3½ so hoch ist wie das erfaßte Bruttogeldvermögen und selbst für das Gebiet der ehemaligen DDR noch 2½ so hoch. Dieses ungeheure Vermögen ist darüber hinaus höchst ungleich verteilt: Mehr als 20% des privaten Grundeigentums befindet sich im Besitz von weniger als 4% der privaten Haushalte. Würde man diese Zahlen um Grundbesitz im Betriebsvermögen und die inzwischen erfolgten Rückübertragungen nach dem Vermögensgesetz ergänzen, ergäbe sich wahrscheinlich ein noch deutlicheres Bild. Die soziale Ungerechtigkeit in der Verteilung des Grundvermögens wird verschärft durch einen Tatbestand, der seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik heftig diskutiert, aber bis heute nicht beseitigt worden ist: Die vollständige Steuerfreiheit jeglicher Wertzuwächse im privaten Grundvermögen nach Ablauf der »Spekulationsfrist« von zwei Jahren.<sup>6</sup> Trotz dieses eindeutigen Sachverhaltes gibt es – und das ist das eigentlich Erstaunliche – keine überzeugenden politischen Programme zur Einführung sozialer Gerechtigkeit in diesem Bereich.

## 3. Ideologieggeschichte

Die Tatsache, daß Eigentum an Grund und Boden ohne weiteren Arbeitseinsatz durch Abschöpfung von Grundrenten oder von leistungslosen Wertzuwächsen bei wenigen zu Reichtum und bei den übrigen zu Belastungen führt, ist seit Jahrhunder-

<sup>3</sup> Wer beschäftigt sich schon gerne mit »Grundeigentum«? – es sei denn, er hat es.

<sup>4</sup> Datenreport 1997, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), S. 126 ff.

<sup>5</sup> Grundvermögen privater Haushalte Ende 1993, *Wirtschaft und Statistik* 6/93, Seite 488 ff.

<sup>6</sup> Die Besonderheiten der Besteuerung entsprechender Vermögenszuwächse bei Realisierung im Zusammenhang mit »gewerblichem Grundstückshandel« sollen hier nicht weiter thematisiert werden – der Kundige weiß im übrigen sowieso, wie er dieses vermeidet.

ten Gegenstand bewegter und bewegender Auseinandersetzungen. Sie gipfeln im 19. Jahrhundert in der Bodenreformbewegung, die in Deutschland zwischen der radikalen marxistischen Forderung nach Verstaatlichung des gesamten Grund und Bodens einerseits und den sozialreformerischen Vorstellungen des »Vereins für Socialpolitik« andererseits hin und her pendelt. Letztere bauen auf amerikanischen<sup>7</sup> und englischen<sup>8</sup> Theorien auf und werden schließlich von *Adolf Damaschke* in seinem grundlegenden Werk »Die Bodenreform«<sup>9</sup> zusammengefaßt und zu einer gewissen politischen Wirksamkeit gebracht. *Damaschke* greift das Institut des Grundeigentums nicht an sich an, sondern tritt nur entschieden für eine gerechtere Verteilung des Bodens und der Gewinne aus dem Boden ein. In diesem Zusammenhang wird erstmalig auch in Deutschland die Einführung einer Bodenwertsteuer gefordert. Die Bodenreformbewegung erringt mit der Weimarer Reichsverfassung einen ersten ideologischen Sieg, indem sie folgende Formulierung des Art. 155 durchsetzt:

»Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.«<sup>10</sup>

Praktische Folgen hatte dieser Verfassungstext allerdings nicht. Diese Ideengeschichte wurde in der Nachkriegszeit wieder aufgenommen und führte zu einer 1946 beginnenden und bis heute nicht beendeten Diskussion über die Abschöpfung leistungsloser Bodenwertgewinne, die zwischen 1949 und 1997 zu einer kaum noch überschaubaren Zahl von Gesetzentwürfen und Memoranden führte. Das ernüchternde Fazit einer Auswertung ist, daß bis heute keine einzige der diskutierten Ideen, Vorschläge, Gesetzentwürfe und Gutachten zu gesellschaftlich wirksamen praktischen Resultaten geführt hat.

#### 4. Systematisierung

Die wirtschaftliche Realität moderner Industriegesellschaften läßt sich auch hinsichtlich des Grund und Bodens leider nicht in dem einfachen Begriff der »leistungslosen Grundrente« zusammenfassen. Zu unterscheiden sind vielmehr drei große Problemkreise, aus denen sich zwei politische Zielsetzungen ableiten lassen.

##### 4.1 Laufende Einkünfte aus Grundbesitz

Auf den ersten Blick unproblematisch ist das laufende Einkommen aus »Vermietung und Verpachtung«. Es unterliegt der üblichen Einkommensteuer. Frühere Ungerechtigkeiten beim selbstgenutzten Wohnungseigentum (insbesondere im Zusammenhang mit dem sog. Zweifamilien-Haus), die zu Milliarden Steuersubventionen für die Besitzer solcher Immobilien führten, sind inzwischen weitgehend beseitigt. Allerdings wurden neue Subventionen in Milliardenhöhe durch Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz im Zuge des »Aufbaus Ost« verteilt, deren spätere Wiedreinsammlung bei der begünstigten Schicht von Gutverdienern im Zusammen-

7 Vgl. Henry George, Fortschritt und Armut, Berlin 1890.

8 Vgl. John Stewart, Principles of political economy, London 1892.

9 Die Bodenreform, Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not, 17. Auflage, Jena 1919.

10 Vgl. im einzelnen Eberhard Schmidt-Assmann, Grundlagen des Städtebaurechts, Göttingen 1972, S. 45 f. m.w.N., sowie den noch heute ähnlich lautenden Art. 161 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung.

hang mit der Einkommensbesteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung daran scheitern wird, daß nach Veräußerung der so subventionierten Bauwerke der leistungslose Subventionsgewinn beim Veräußerer verbleibt, während der Erwerber erneut Abschreibungen auf den investiven Teil des Kaufpreises vornehmen kann. Dieser Bereich soll im folgenden jedoch nicht weiter vertieft werden. Mit solchen Ungerechtigkeiten im einstelligen Milliardenbereich wollen wir uns nicht weiter aufhalten.

#### 4.2 Besteuerung des Vermögens selbst

Der zweite sachlich zu erörternde Bereich betrifft die »Grund-Steuer«. Die heutige Grundsteuer ist eine Realsteuer, deren Ertrag den Gemeinden zukommt und in Deutschland im Jahre 1997 etwa 1,7% der gesamten staatlichen Steuereinnahmen<sup>11</sup> und bezogen auf die betroffenen Verkehrswerte unter 0,5 Promille ausmachte. Früher wurde parallel dazu Grundbesitz auch durch die 1%ige Vermögenssteuer erfaßt. Da diese sich nach dem Einheitswert richtete, der im Durchschnitt nur 10% des Verkehrswertes beträgt<sup>12/13</sup> belief sich die Steuerbelastung unter Berücksichtigung der Freibeträge ebenfalls auf weniger als 0,5 Promille des tatsächlichen privaten Grundvermögens.

In der bodenreformerischen Diskussion ist anstelle dieser beiden Steuern immer wieder die Einführung einer Bodenwertsteuer vorgeschlagen worden.<sup>14</sup> Die Einzelheiten hierzu werden in einem gesonderten Abschnitt (7.) erörtert.

#### 4.3 Besteuerung leistungsloser Bodenwertsteigerungen

Im Rahmen dieser Systematik bleibt das Problem der leistungslosen Wertsteigerung formal ausgeblendet, obwohl es – wie noch zu zeigen sein wird – im Rahmen einer Bodenwertsteuer erfaßt und gelöst werden könnte. In der politischen Diskussion werden hier allerdings bisher zwei andere Wege verfolgt, nämlich die »einkommensteuerrechtliche Lösung« und der »Planungswertausgleich«. Das Problem liegt darin, daß »leistungslose« Bodenwertsteigerungen zum einen schwer von den durch Leistung (nämlich Investition und geschicktes Management) bewirkten Bodenwertsteigerungen abzugrenzen sind und zum anderen ihrerseits verschiedene Ursachen haben. Im Vordergrund der politischen Diskussion steht als Ursache die Aufwertung des Grundeigentums durch Änderung der planungsrechtlichen Ausweisung, also durch staatliche Zuweisung einer wirtschaftlich besseren Nutzungsmöglichkeit. Dies ist der eigentliche Gegenstand des »Planungswertausgleichs«. In der Praxis spielt diese Form der Werterhöhung jedoch in Deutschland kaum noch eine Rolle (vgl. 6.). Statt dessen sind zwei andere Formen der »leistungslosen Wertsteigerungen« in den Vordergrund getreten: Die Wertsteigerung durch Umgebungsaufwertung und die inflationäre Wertsteigerung. Der entscheidende Wertfaktor für Grundstücke bei gegebener Ausnutzbarkeit ist bekanntlich die Lage. Diese ändert sich im Laufe der Zeit ohne Zutun des Eigentümers häufig durch öffentlich finanzierte Aufwertungs-

<sup>11</sup> Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 526.

<sup>12/13</sup> Datenreport 1997, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), S. 128.

<sup>14</sup> Vgl. zuletzt Hartmut Dieterich, Egbert Dransfeld, Rudolf Joste, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer, erarbeitet im Auftrag des Deutschen Volksheimstättenwerks e. V., März 1998.

maßnahmen (städtische Infrastruktur, Landschaftspflege, Tourismuskonzepte, kommunale Investitionen in »weiche« Standortfaktoren etc.) sowie durch Investitionen auf den Nachbargrundstücken. Zusammen mit den inflationären Wertsteigerungen (die beim Geldvermögen und beim Betriebsvermögen als Einkommen bzw. Gewinn steuerlich erfaßt werden, bei Grundstücken dagegen steuerfrei bleiben) liegt hier das eigentliche Problem des leistungslosen Vermögenszuwachses im Bereich von Grund und Boden.

Diesen Wertsteigerungen ist nur mit einer Bodenwertsteuer oder mit einer Unterwerfung des gesamten Vermögenszuwachses im Bereich von Grund und Boden unter die Einkommensteuer beizukommen. Einer der beiden Wege muß nach unserer Auffassung in Deutschland demnächst eingeschlagen werden. In den Abschnitten 6. und 7. wird zu untersuchen sein, welcher der richtige sein könnte.

#### 4.4 Steuerliche »Umverteilung«

Unter dem Gesichtspunkt der Zielsetzungen sind systematisch steuerliche und außersteuerliche Zwecke zu unterscheiden. Steuern sollen bekanntlich in erster Linie der zweckfreien Einnahmebeschaffung für staatliche Aufgaben dienen. Bei einer gegebenen Summe von Staatsausgaben ergibt sich eine »Umverteilungswirkung« dadurch, daß die eine Bevölkerungsgruppe dem Staat mehr und die andere ihn weniger oder gar nicht finanziert und damit mehr Einkommen und Vermögen für eigene Zwecke verwenden kann. Unter diesem Gesichtspunkt ist aus den dargestellten Gründen Grund und Boden in Deutschland maßlos privilegiert und abhängige Arbeit ebenso maßlos belastet. Dem bereits zitierten 1,7% Anteil der Grundsteuer am gesamten staatlichen Steueraufkommen in Deutschland (1997) steht z. B. in den USA (1996) ein Aufkommen allein aus der Property-Tax von 14,2%<sup>15</sup> des gesamten staatlichen Steueraufkommens gegenüber. Die Amerikaner haben im Gegensatz zu den Deutschen erkannt, daß man mit Grundstücken weder Steuerflucht betreiben kann, noch deren Besteuerung die Arbeits- und Standortkosten erhöht – sie wirkt sich vielmehr ausschließlich dahingehend aus, daß die Bodenwerte niedriger bleiben. Genau darin liegt allerdings aus der Sicht der entscheidenden politischen Kräfte in Deutschland das Problem.

#### 4.5 Soziale und ökologische Ziele

Neben die steuerliche Zielsetzung tritt inzwischen bei fast allen Steuerprojekten die Frage nach möglichen außersteuerlichen Zwecken und hier insbesondere sozialen und ökologischen Zielsetzungen. Sozialpolitisch geht es darum, den »Einstiegspreis« in Grund und Boden für breitere Schichten der Bevölkerung und für öffentliche Zwecke niedrig zu halten und insgesamt zu einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung zu kommen. Ökologisch ist – wenn auch recht spät – erkannt worden, daß der Boden eine der gefährdetsten natürlichen Ressourcen überhaupt ist und seine fortschreitende Versiegelung und die dadurch bewirkte Zerschneidung von Naturräumen bereits gravierende Auswirkungen auf den Naturhaushalt der besie-

<sup>15</sup> Statistical Abstract of the United States 1996, Table B-83.

delten Teile der Erde hat und in Zukunft noch verstärkt – und zwar auch in Deutschland – haben wird.

### 5. Planungswertausgleich

Es gibt in Deutschland bereits ein vollständiges und praktisch erprobtes Modell des bodenrechtlichen Planungswertausgleichs (PWA) in den Regelungen der §§ 154–156 BauGB. Diese Regelungen sind in förmlich festgesetzten Sanierungsgebieten und gem. § 169 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auch in förmlich festgelegten Entwicklungsbereichen anwendbar. Sie sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als Sozialbindung des Eigentums in vollem Umfang zulässig<sup>16</sup> und führen bei sachgerechter Anwendung zu einer Abschöpfung aller leistungslosen Bodenwertsteigerungen in den betroffenen Gebieten zwischen den beiden gesetzlich fixierten Zeitpunkten, nämlich dem erstmaligen öffentlichen Bekanntwerden der Sanierungs- bzw. Entwicklungsabsicht und dem Abschluß der Sanierung bzw. Entwicklung durch Aufhebung der entsprechenden Satzung.

In der Praxis hat sich dieses Verfahren bewährt. Es ist allerdings mit einem außerordentlich hohen Verwaltungsaufwand verbunden und provoziert einen nur in sehr aufwendigen Verfahren überwindbaren Widerstand der Betroffenen. Inhaltlich handelt es sich um eine aufgrund entsprechender individueller Verkehrswertermittlungen durchzuführenden Abschöpfung aller sanierungs- bzw. entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen bis zu dem Anteil, der erforderlich ist, um die Sanierungs- bzw. Entwicklungsaufwendungen der Gemeinde für das Gebiet zu finanzieren. In der Praxis liegt dieser Anteil regelmäßig bei 100%, d. h. das Aufkommen aus den Ausgleichsbeträgen reicht gerade oder noch nicht einmal dazu aus, die Aufwendungen zu finanzieren, die der Gemeinde durch die Neuordnung des entsprechenden Gebiets entstehen. Für darüber hinausgehende steuerliche Zwecke ist diese Form der Wertabschöpfung dementsprechend ungeeignet. Gleichwohl wird immer wieder und ausdauernd darüber diskutiert, eine entsprechende Bodenwertabschöpfung allgemein in das Baugesetzbuch einzufügen, also bezogen auf jegliche planerische Aufwertung und nicht nur auf besonders förmlich festgelegte Gebiete.

Daß es in der Praxis trotz dieser vielfältigen Diskussionen nie zu entsprechenden flächendeckenden Regelungen gekommen ist, liegt natürlich auch daran, daß es grundlegende politische Kritik an diesem Konzept gibt, hinter der mächtige Interessen stehen. Dies könnte in einer Demokratie allein jedoch nicht ausschlaggebend sein, denn es bedarf keiner großen geistigen Anstrengungen um angesichts der Entschädigungsregelungen der §§ 39 ff. BauGB zu erkennen, daß es unverantwortlich ist, daß bei uns Planungsnachteile »sozialisiert«, Planungsvorteile jedoch »privatisiert« werden.

Der Hauptgrund für die Nichteinführung eines flächendeckenden Planungswertausgleichs liegt vielmehr in praktischen Dingen. Der wichtigste Grund ist, daß durch Festsetzung eines Bebauungsplanes bedingte Wertsteigerungen nur schwer losgelöst von Wertsteigerungen aus anderen Gründen erfaßt werden können. Engelken<sup>17</sup> vertritt sogar die Auffassung, daß dies theoretisch ausgeschlossen sei. Dies dürfte so allgemein nicht zutreffen. Die praktischen Schwierigkeiten in den Sanierungs- und

<sup>16</sup> So schon zu der entsprechenden Regelung im StBauFG: VverwGE 68, 130.

<sup>17</sup> Klaas Engelken, Zur Trennung zwischen »planungsbedingten« und sonstigen Bodenwertsteigerungen, DVBl. 1974, S. 750 ff. m.w.N., vgl. auch Dirk Schüssler-Langeheine, Frank Steinfurt, Der Planungswertausgleich – ein Zombie kehrt zurück, KStZ 1997, S. 107 ff., 110.

Entwicklungsgebieten zeigen jedoch, daß eine flächendeckende Erfassung planungsbedingter Wertsteigerungen angesichts der Vielgestaltigkeit und Kleinteiligkeit der Bauleitplanung und ihrer Verzahnung mit anderen werterhöhenden kommunalen und privaten Maßnahmen mit einem so unerträglich hohen Verwaltungsaufwand verbunden und rechtlich im Einzelfall so anfechtbar wäre, daß eine flächendeckende Umsetzung ausscheidet.

Die Einführung eines Planungswertausgleiches (PWA) bringt auch für die betroffene Kommune kaum Vorteile und insgesamt eher Nachteile mit sich. Das wichtigste Argument ist, daß nur ein geringer Teil der Bauflächen (pro Jahr weniger als 0,5%) erfaßt wird. Darüber hinaus hat der PWA keinerlei preisdämpfende Wirkung, weil er lediglich zu einer Aufteilung der Marktpreise zwischen dem Eigentümer und der Gemeinde führt. Dieser Effekt kann bei übersichtlichen Eigentumsverhältnissen genauso gut durch städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB erreicht werden und wird inzwischen in der Praxis auch regelmäßig auf diese Weise erreicht.

Ein über die Praxis der städtebaulichen Verträge hinausgehender Zwang zur Einnahmeerhebung im Zusammenhang mit der Bauleitplanung würde weiterhin zu strukturell bedenklichen Unterschieden in der Einnahmewerterhebung zwischen den Gemeinden führen, weil über die heutigen Kosten für Planung und Erschließung (bis zu 90,00 DM/m<sup>2</sup> Bauland) hinausgehende Einnahmen praktisch nur in den Ballungsräumen zu erzielen wären. Hier wiederum träte eine unerträgliche Ungleichbehandlung zwischen der nach § 34 BauGB bebaubaren und durch einen PWA nicht steuerbaren Grundstücken und den in Streulagen mit einem Bebauungsplan überplanten Grundstücken ein. Gerade in solchen Streulagen mit einer kleinteiligen Grundeigentümerstruktur würde der PWA darüber hinaus auch zu sozial unerwünschten Ergebnissen führen, die nur durch die Anwendung einer dem § 154 Abs. 5 BauGB entsprechenden Härteklausel vermieden werden könnten, was wiederum die Handhabung erschweren und den Ertrag vermindern würde.

Schließlich ist auch umstritten, ob der PWA tatsächlich zu einer Schonung der Ressource »Boden« führt. Es ist denkbar, daß der PWA eine Flucht in ländliche Gemeinden nach sich zieht (niedrigere PWA-Belastung). Hierdurch wird weitere Flächeninanspruchnahme gefördert, es kommt zu einer steigenden Zersiedelung (Spiraleffekt).<sup>18</sup>

Die Praxis der städtebaulichen Verträge, die sich in den letzten Jahren in den Kommunen gut eingespielt hat<sup>19</sup> wirkt dagegen nicht so stark in diese Richtung, sondern konzentriert Neusiedlungen jedenfalls auf kompakte, besser erschließbare und wegen der Möglichkeit, Folgekostenvereinbarungen zu schließen, auch infrastrukturell vernünftig ausgestattete Flächen.

Schließlich werden seit Beginn der Diskussion um den PWA hiergegen auch verfassungsrechtliche Bedenken angeführt.

In der Literatur stellt die Meinung, die sich aus verfassungsrechtlichen Gründen gegen den PWA wendet, die wohl herrschende Lehre dar.<sup>20</sup> Gerügt wird in erster Linie ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Bedenken aus Art. 14 GG ergeben sich aus der Tatsache, daß die Gemeinde die »Verleihung« der Bebaubarkeit als hoheitliche Mehrwertschaffung ansieht, über die sie beliebig verfügen kann.<sup>21</sup> Die besondere Sozial-

18 Dirk Schüßler-Langeheine, Frank Steinfort, KStZ 1997, S. 107 ff., 113.

19 Vgl. die VwVorschrift der Stadt München vom 26. 7. 1995 als besonders deutliches Beispiel.

20 Dirk Schüßler-Langeheine, Frank Steinfort, KStZ 1997, S. 107 ff., 111 f., Karl-Heinrich Friauf, DVBl. 1972, S. 652 ff., Klaas Engelken, DVBl. 1974, S. 750 ff., Klaas Engelken, DÖV 1974, S. 685 ff., Klaas Engelken DÖV 1974, S. 361 ff., Engelken, DÖV 1974, S. 403 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen; a.A. Heinz Janning, Bodenwert und Städtebaurecht, Stuttgart 1976, S. 199 ff., Wilhelm Söfker, DVBl. 1975, 467 ff., Jobst v. Heynitz, DVBl. 1975, S. 474 ff.

21 Dirk Schüßler-Langeheine, Frank Steinfort, KStZ 1997, S. 107 ff., 111.

bindung, die den Ausgleichsbetrag im Sanierungs- und Entwicklungsrecht rechtfertigt, liegt bei der »normalen« Bauleitung nicht vor. Damit ist ein Planungswertausgleich zumindest hinsichtlich nichtrealisierter Gewinne verfassungsrechtlich bedenklich. In diesem Fall ist dem Eigentümer nämlich (noch) kein effektiver Wert zugewachsen, der seine Leistungsfähigkeit verstärkt hätte. Ein Großteil der Literatur hält deshalb einen abgaberechtlichen Druck, der zur Aufgabe des Bestandes führen könnte, für unzulässig.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebotes des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich Probleme. Die Erhebung der PWA beruht auf einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund einer räumlichen Differenzierung. Ob die Lage von Grundstücken innerhalb und außerhalb eines Plangebietes tatsächlich wesentlich ungleich i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG ist, ist zumindest fraglich. Sollte dies der Fall sein, so ergibt sich als weiteres Problem die Frage, ob die planende Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung den Aspekt der potentiellen Ungleichbehandlung in ausreichendem Maße berücksichtigt, bzw. ob eine solche Berücksichtigung neben dem Tatbestand der städtebaulichen Erforderlichkeit gem. § 1 Abs. 3 BauGB überhaupt möglich wäre.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips im Bereich des Abgabewesens fordert, daß steuerbegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, daß der Steuerpflichtige die auf ihn entfallende Steuer vorausberechnen kann.<sup>22</sup> Im Rahmen des PWA besteht keine Einigkeit im Hinblick auf die Berechnung der Wertsteigerung. Es ist fraglich, ob die Methoden für die Berechnung von Entschädigungsleistungen aus dem besonderen Städtebaurecht auf das allgemeine Bauplanungsrecht übertragen werden können. Insbesondere wird es schwierig sein, im Rahmen der Berechnung des PWAs den tatsächlichen Endwert des Grundstücks zu ermitteln. Der Marktwert des Bodens hängt nämlich nicht zuletzt von der Höhe des PWAs ab, jener jedoch wiederum von dem Wert des Grundstücks.<sup>23</sup> Letztendlich dürfte es zwar möglich sein, einen verfassungskonformen PWA zu institutionalisieren. Nur irgendeinen Vorteil hätte er dann wahrscheinlich nicht mehr.

Bei diesem klaren Ergebnis stellt sich die Frage, warum dann sowohl SPD als auch die Grünen weiterhin an dieser Idee in ihren Wahlprogrammen festhalten. Die Antwort ist so einfach wie rechtstheoretisch unbefriedigend: Ihnen fällt nichts Besseres ein, um leistungslose Wertsteigerungen abzuschöpfen, und sie wagen es nicht, eine seit hundert Jahren von der Linken erhobene Forderung, die nach 40jährigem Wiederkäuen durch die SPD in Opposition und Regierung zur Grundausstattung »linker« Rhetorik gehört, zugunsten von Überlegungen fallen zu lassen, die historisch vor allem aus dem Bereich der Grundstückseigentümer selbst geäußert worden sind. Die Verfasser sind diesem Dogma nicht verpflichtet und halten sich deshalb an Karl Marx, wonach es notwendig ist, das ruhende Monopol des Grundeigentums in das bewegte und beunruhigte Monopol der Konkurrenz zu überführen. Wenn es darum geht, den Kapitalismus nach seiner eigenen Melodie zum Tanzen zu bringen, haben Konservative noch allemal im Ansatz die besseren Ideen gehabt als die Linken. Wenden wir uns nunmehr also diesen zu. Dazu müssen wir uns allerdings zu Beginn recht trocken mit der heutigen Grundsteuer beschäftigen, um hieraus die notwendigen Reformschritte ableiten zu können.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 19, 252 (267).

<sup>23</sup> Dirk Schußler-Langeheine, Frank Steinfurt, KStZ 1997, S. 107 ff., 113.

Die heutige Grundsteuer ist eine Realsteuer, deren Ertrag gem. Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zukommt. Die Gemeinde bestimmt auch, ob von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz überhaupt Grundsteuer zu erheben ist (§ 1 Abs. 1 GrStG). Steuergegenstand sind nach § 2 GrStG als Grundbesitz die Betriebe der Land- und Forstwirte und alle Grundstücke. Entsprechend wird unterschieden zwischen der Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft) und der Grundsteuer B (Grundstücke).

Die heutige Grundsteuer ist eine Soll-Ertragssteuer, die mittels des Einheitswertes 24 und der Steuermeßzahl ermittelt wird und über kommunale Hebesätze von den Gemeinden veranlagt wird. Die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers bleiben außer Betracht, da allein das Vorhandensein des Grundstückes ausreicht, um die Steuerpflichtigkeit zu begründen.

Dieser Ansatz der Grundsteuer als Soll-Ertragssteuer und ihre Bemessung auf der Grundlage der Einheitswerte ist sowohl rechtlich als auch politisch hoch problematisch.

Die Besteuerung der Grundstücke nach den Einheitswerten der letzten Hauptfeststellung ist spätestens seit dem Erbschaftssteuerbeschuß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 6. 1995<sup>24</sup> auch für die Grundsteuer auf Dauer nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Finanzministerkonferenz vom 21. 12. 1995 stellte hinsichtlich einer bevorstehenden Grundsteuerreform fest: »Für die Grundsteuer ist für eine Übergangszeit noch das bisherige Bewertungsverfahren beizubehalten. Mittelfristig sollte mit den Städten und Gemeinden beraten werden, ob und ggf. wie die Ermittlung der Bemessungsgrundlage durch die Kommunen selbst in einem stark vereinfachten Verfahren vorgenommen werden kann.«<sup>25</sup>

Noch ist eine Grundsteuerreform zwar nicht in Sicht, eine Neugestaltung der einheitswertabhängigen Steuern ist jedoch dringend notwendig. Insbesondere im Falle der Grundsteuer steht die komplizierte und aufwendige Veranlagung in keinem Verhältnis zu dem Ertrag aus der Steuer.

Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Steuer, die sich nach dem Soll-Ertrag des Grundstücks richtet, überhaupt erhaltenswert ist. Denn dann ist die Steuerbelastung des einzelnen Grundstücks am niedrigsten, solange dieses nicht bebaut ist. Folglich stellt die Grundsteuer, die nach dem geltenden Recht nur Promille-Sätze des Verkehrswertes eines Grundstücks beträgt, keinerlei Anreiz dar, das Grundstück zu bebauen. Im Gegenteil wird derjenige durch eine höhere Steuer bestraft, der in sein Grundstück investiert, indem er dieses bebaut. Der Begriff »Grundsteuer verschleierte somit die Realitäten, besteuert wird die Investition und nicht der Grund. Es werden deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt seit langem Alternativen diskutiert.

24 BStBl. II 95 S. 655 und 671 (- 2 BvI 27/91 und 2 BvR 522/91).

25 Zitiert nach: Jürgen Simon, Klaus Cors, Max Töhl, Handbuch der Grundstückswertermittlung, München 1996, S. 1023 f.

Ein vorsichtiger Reformvorschlag<sup>26/27</sup> zielt darauf ab, den Gemeinden einen weiteren Gestaltungsspielraum in der Festlegung der Hebesätze zu gewähren. Den Gemeinden soll die Möglichkeit eingeräumt werden, den Grundsteuerhebesatz in Planungsbereichen isoliert von dem restlichen Gemeindegebiet zu erhöhen. Den Erlös der Abgabe könnten die Gemeinden dann zur Finanzierung der Planung, der Erschließung und der Folgekosten aufwenden. Neben kommunalpolitischen Erwägungen der mangelnden Akzeptanz solcher Differenzierungen gelten hier jedoch die gleichen Überlegungen wie oben beim PWA: angesichts der eingespielten und bewährten Praxis der städtebaulichen Verträge ist es nicht sinnvoll, diesen Vorschlag weiterhin zu verfolgen.

## 6.2 CDU-Oppositions-Vorschläge

Im Jahre 1975 schlug der CSU-Abgeordnete Schneider das Modell einer »aufgestockten Grundsteuer« vor. Die Fraktion von CDU und CSU beschloß am 2. 12. 1975, dem Vorschlag des Abgeordneten Schneider zu folgen.<sup>28</sup> Auf Grundlage dieses Beschlusses wurde ein konkreter Änderungsvorschlag ausformuliert und in die Ausschußberatungen eingebracht.<sup>29</sup>

Die bestehende Grundsteuer sollte nicht mehr weiter auf den veralteten, sondern auf möglichst zeitnahen Einheitswerten basieren. Als Vorgriff hierzu sollte die Grundsteuer allgemein aktualisiert werden. Für die Grundstücke, die in dem Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen, sollte eine »aufgestockte« Grundsteuer eingeführt werden. Bei der Berechnung der Grundsteuer für unbebaute Grundstücke, die in Bauland umgewandelt worden sind, sollte hierzu von einem besonderen Steuermeßbetrag ausgegangen werden. Dieser sollte aus der Anwendung der Steuermeßzahl für unbebaute Grundstücke auf die Bemessungsgrundlage ermittelt werden. Bemessungsgrundlage sollte der Einheitswert der letzten Hauptfeststellung von Grundstücken 1964 zuzüglich des halben Unterschieds der Wertsteigerung, die sich aus dem Vergleich des Einheitswertes 1964 und des Einheitswertes der besonderen Hauptfeststellung 1977 ergäbe, sein (vgl. § 13 a des Änderungsantrages). Belastet werden dürften nur solche Grundstücke, die nach Inkrafttreten der Novelle zum BauGB in einem Bebauungsplan einbezogen worden seien, und nur für diese sollte die besondere Hauptfeststellung im Jahre 1977 vorgenommen werden. Die CDU/CSU-Fraktion vertrat die Meinung, daß das Modell der aufgestockten Grundsteuer im Gegensatz zu dem Vorschlag eines PWAs den Vorteil habe, leichter handhabbar zu sein. Die Sachkompetenz der Finanzämter werde effektiv genutzt, so daß Bewertungsprobleme nicht auftauchen würden. Die aufgestockte Grundsteuer habe weiterhin den Vorteil, daß sie als echte Grundsteuer die Vorschriften zugunsten der Eigentumbildung im Wohnungsbau unberührt läßt.<sup>30</sup> Es sollte darauf geachtet werden, daß die Gesamtbelastung für die breiten Schichten der Eigenheimbesitzer nicht zu drückend

26/27 Vgl. den Änderungsantrag der Fraktion der SPD vom 11. 2. 1993 zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (BT-Drs. 12/4334), für ein zoniertes Satzungsrecht sprachen sich auch die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörung zur Novelle des Bau- und Raumordnungsgesetzes aus (BT-Drs. 13/7589, S. 5).

28 Vgl. Anhang und Heinz Janning, *Bodenwert und Städtebaurecht*, Stuttgart 1976, S. 481 ff.

29 Veröffentlicht in: *Kommunalpolitische Blätter* 1975, S. 1081 ff.

30 Union in Deutschland, 50/75, S. 13, 14.

werde. Schließlich sei es das Ziel, eine breite Streuung des Eigentums an Grund und Boden zu erreichen und Bauwillige zum Bauen zu ermuntern. Zu diesem Zwecke sollte auch die Grunderwerbsteuer abgeschafft werden, damit Grundstücke allgemein leichter erworben werden könnten.

Schließlich sollten die Gewinne aus Grundstücksverkäufen erst nach 10 Jahren einkommensteuerfrei sein. Die Besteuerung des Gewinns sollte ab dem 5. Jahr stufenweise sinken.<sup>31</sup> Der Bodenspekulation und dem Horten von Grundstücken sollte auf diese Weise Einhalt geboten werden. Mit der Wiedererlangung der Regierungsverantwortung durch die CDU/CSU verschwanden alle diese Vorschläge naturgemäß sofort wieder in der Versenkung.<sup>32</sup>

### 6.3 Bodenwertzuwachssteuer

Die Bodenwertzuwachssteuer ist eine Sondersteuer auf Boden- und Grundstückswertzuwächse. Hierbei kann als Besteuerungsgrundlage die Wertsteigerung durch die Planung oder aber die allgemeine Wertsteigerung durch Inflation und Nachfrage herangezogen werden. Während im ersten Fall die Problematik der des PWA entspricht, verfolgt die Bodenwertzuwachssteuer in ihrer zweiten Variante weitergehende verteilungs- und bodenpolitische Ziele. Umstritten ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob im Rahmen einer allgemeinen Bodenwertzuwachssteuer nur realisierte oder auch nichtrealisierte Wertzuwächse erfaßt werden sollen. Eine Bodenwertzuwachssteuer könnte weiterhin subjektiv, d. h. nach der persönlichen Steuerleistungsfähigkeit des Steuerschuldners, ausgestaltet oder sie könnte objektiv orientiert sein und allein an den Wertzuwachs des Bodens anknüpfen. Im Gegensatz zum PWA wäre eine kontinuierlich erhobene Bodenwertzuwachssteuer weder räumlich noch zeitlich begrenzt, sie könnte somit alle leistungslosen Wertsteigerungen abschöpfen. Der wissenschaftliche Beirat beim BMF spricht sich in einem Gutachten aus dem Jahre 1976 gegen eine objektiv orientierte Sondersteuer auf realisierte und nichtrealisierte Bodenwertzuwächse zugunsten einer Erfassung der Wertzuwächse im Rahmen der Einkommensteuer aus, da eine Sondersteuer eine unzumutbare Doppelbelastung darstellen würde.<sup>33</sup> Die Einkommensteuerpflicht dürfte jedoch nicht auf nichtrealisierte Bodenwertgewinne im Rahmen des gegenwärtigen Einkommensteuerrechts ausgedehnt werden. Die einseitige Durchbrechung des Realisationsprinzips wäre nach der Ansicht des Beirats nicht zu vertreten. Nach den Vorschlägen der SPD in den 70er Jahren sollte eine Bodenwertzuwachssteuer neben die Einführung eines PWA treten.<sup>34</sup> So sollte Spekulation auch dort verhindert werden, wo ein PWA nicht erhoben wird.

Eine Bodenwertzuwachssteuer als Sondersteuer würde einerseits einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, andererseits würde sie unser Steuersystem zusätzlich und unnötig verkomplizieren. Schon allein die Tatsache, daß sie mit erheblichem Verwaltungsaufwand neben der Grundsteuer erhoben werden sollte, spricht gegen

31 Kommunalpolitische Blätter 1975, 1081, 1082, zu § 2 c EStG.

32 Dies gilt bis zum Gesetzentwurf über die »große« Steuerreform. Hier tauchte erstmalig die »Verlängerung der Spekulationsfrist«, die bereits 1975 in den Kommunalpolitischen Blättern vehement gefordert worden war, wieder auf – als Bonbon für die Bundesratsmehrheit, die diesen jedoch verschmähte, so daß auch insoweit alles beim alten geblieben ist.

33 Vgl. hierzu: Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Schriftenreihe herausgegeben vom BMF, Heft 22, 1976.

34 Materialien zum SPD Parteitag am 28. 11. 1972 in Hannover S. 38; außerordentlicher Parteitag am 18./20. 11. 1971 in Bonn.

diese Form einer zusätzlichen Sondersteuer. Die Bemessung des Wertzuwachses setzt eine laufende marktgerechte Bewertung der Grundstücke voraus. Dies wäre sehr kostspielig und wirtschaftlich kaum rentabel.<sup>35</sup>

Eine Bodenwertzuwachsteuer, die im Rahmen der Einkommensteuer erhoben würde, hätte zwar den Vorteil, daß sie sich in das System des EStG einfügen ließe, sie würde unser Steuerrecht jedoch trotzdem erneut verkomplizieren. Zudem würde mit einer solchen Steuer wohl nur eine Besteuerung des realisierten Wertzuwachses möglich sein, mit der Folge, daß die gewünschte bodenpolitische Lenkungswirkung entfallen oder zumindest stark reduziert in Erscheinung treten würde.

Die Ziele, die man mittels einer Bodenwertzuwachsteuer zu erreichen versucht, könnte man einfacher und effektiver mit einer Bodenwertsteuer, die an Stelle der Grundsteuer tritt, erreichen.<sup>36</sup>

#### 6.4 Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer sieht als Besteuerungsgegenstand nicht mehr den Ertrag des Bodens sondern die Ressource Boden *per se* vor. Sie wählt einen anderen Ausgangspunkt der Besteuerung als die geltende Grundsteuer, indem sie nicht an dem investierten Kapital, sondern an dem Grundkapital ansetzt. Es handelt sich somit nicht um eine Immobiliensteuer, da eine solche die Investitionen in Form der Gebäude mit einbeziehen würde. Es handelt sich aber auch nicht um eine allgemeine Landsteuer, da nicht alles Land besteuert wird, sondern um eine »Baugrundsteuer«, mit der nur das Land besteuert wird, welches einen Verkehrswert aufgrund seiner baulichen Nutzbarkeit hat. Die Besteuerung erfolgt sodann proportional zu diesem Wert, ist aber nicht abhängig von der Realisierung dieses Wertes. Besteuert wird dieser Wert unabhängig von der Nutzung. Eine solche Bodenwertsteuer sollte nicht neben die derzeitige Grundsteuer treten, sondern diese ersetzen.

#### 6.5 Internationaler Vergleich

Die Bodenwertsteuer geht auf die schon erwähnte Bodenreformbewegung zurück. Während *Henry George* in seinem Werk »Progress und Poverty« aus dem Jahre 1879 vorschlägt, die gesamte Grundrente wegzusteuern, will der wichtigste deutsche Bodenreformer *Adolf Damaschke* die bereits angelaufene Grundrente den Bodeneigentümern nicht vollständig nehmen, sondern zielt vielmehr darauf ab, die zukünftig anfallende Grundrente der Allgemeinheit nutzbar zu machen.

In Deutschland wurden die Vorschläge der Bodenreformer nicht aufgegriffen. Es entwickelte sich vielmehr ein Steuersystem, welches die Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Vordergrund stellt. Die Einführung einer Bodenwertsteuer, die aus diesem System ausbricht, wurde bis heute nicht ernsthaft erwogen. Nur einmal hat die

35 Vgl. hierzu das dänische Beispiel, z. B. in: Martin Pfannschmidt, *Vergessener Faktor Boden*, Lütjeburg 1990, S. 51.

36 Gleiches gilt auch für die verschiedentlich vorgeschlagene Baulandsteuer, die das überkommene System nicht ändern, sondern nur um eine neue Regelung ergänzen würde. Da die Baulandsteuer keine nennenswerten Vorteile bringen würde und in der Zielsetzung dem PWA sehr ähnlich ist, soll auf sie in diesem Zusammenhang nicht mehr eingegangen werden.

Fraktion der SPD in einem Entschließungsantrag vom 10. 2. 1993<sup>37</sup> zu dem Entwurf des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Bauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) die Bundesregierung aufgefordert, sowohl ein zonierte Satzungsrecht für die Kommunen im Grundsteuergesetz einzuführen als auch die Grundsteuer zu einer an den Verkehrswerten orientierten Bodenwertsteuer umzugestalten. Doch auch in diesem Vorschlag wurde die Erhebung einer Bodenwertsteuer nicht weiter konkretisiert. Auch fehlt er in dem folgenden Änderungsantrag zur zweiten Beratung des Entwurfes des Investitionserleichterungsgesetzes.<sup>38</sup>

Während in Deutschland und den anderen kontinentaleuropäischen Ländern die Abgaben auf Arbeitseinkommen kontinuierlich erhöht wurden, blieben die Abgaben auf Ressourcen und Umwelt, zu denen auch die Abgaben auf das Grundeigentum gehören, im Bereich von unter 5% des Volkseinkommens.<sup>39</sup> Eine bemerkenswerte Ausnahme von dieser Regel stellt Großbritannien dar. Zwar wurden auch hier Abgaben auf Energie und Umwelt von einem ursprünglich noch höheren Niveau in den 80er Jahren gesenkt, sie liegen jedoch immer noch mit ca. 8% weit über dem Durchschnitt der anderen Staaten der Europäischen Union.<sup>40</sup>

Es läßt sich feststellen, daß im angelsächsischen Raum traditionell die Besteuerung des Faktors Arbeit im Vergleich zu dem kontinentalen Europa niedrig ist, hingegen die Besteuerung von Kapital und Ressourcen schon historisch auf weit weniger Widerstand stößt.

In England wird deshalb seit über hundert Jahren eine lebhafte Debatte über die Bodenwertbesteuerung geführt, auch wurden immer wieder Versuche der Einführung einer Besteuerung des Bodenwertzuwachses unternommen. Nach dem zweiten Weltkrieg versuchte der Gesetzgeber, den Bodenwertzuwachs neuer Gartenstadtsiedlungen abzuschöpfen. Die Labour Party führte hierzu 1947 eine Erschließungsabgabe und eine land-increment-duty ein, die jedoch 1952 wegen bewertungstechnischer Undurchführbarkeit<sup>41</sup> wieder aufgehoben werden mußte. Auch den Ansätzen späterer Jahre war stets nur sehr bescheidener Erfolg vergönnt.<sup>42</sup>

Hingegen wird in Dänemark und in den angelsächsischen Überseeeländern bei gleichzeitiger Entlastung von Steuern auf Kapital und Arbeit erfolgreich eine Bodenwertsteuer erhoben. Mit Ausnahme der USA ging ein großer Teil der Staaten des Commonwealth zu sog. »Differentialsteuern«, die Boden und Gebäude unterschiedlich – den Boden in aller Regel mit höheren Hebesätzen – besteuern, über. Langfristige Untersuchungen bestätigen, daß die Erhebung gespaltener Realsteuer zu einer Öffnung des Bodenmarktes, zu einer Zunahme der Bautätigkeit und zu einer Zurückdrängung der Verslumung führt.<sup>43</sup>

In den USA ist die Property Tax, die in den meisten Bundesstaaten auf den Verkehrswert des Grundbesitzes einschließlich seiner Bebauung erhoben wird, nach den Verbrauchsteuern die zweite wichtige Steuerquelle auf der Ebene der Staaten und Gemeinden. Im Jahre 1890 machte der Anteil an gemeindlichen Realsteuern noch 65% des Gesamtsteuervolumens aus, er sank bis 1950 infolge der Zunahme indirekter

37 Entschließungsantrag vom 10. 2. 1993, BT-Drs. 12/4321.

38 Änderungsantrag vom 11. 2. 1993, BT-Drs. 12/4334.

39 Lorenz Jarass, Gustav Obermair, IStR, 10/94, S. 515 ff., 518.

40 A.a.O.

41 Schwierigkeiten bei der Bewertung ergaben sich in England aus den vielstufigen Pachtverhältnissen des gebundenen Feudalbesitzes (lease hold) außerhalb der mittelalterlichen Stadtgemarkungen Englands. Martin Pfannschmidt, Vergessener Faktor Boden, Lütjeburg 1990, S. 55.

42 Zu der Entwicklung in GB: Ulrich Haman, Bodenwert und Stadtplanung, Stuttgart 1969; Nathaniel Lichfield, Owen Connellan, Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community, Lincoln Institute of Land Policy 1997.

43 Martin Pfannschmidt, Vergessener Faktor Boden, Lütjeburg 1990, 104–105.

Steuern von Bund und Bundesstaaten auf 16%. In den folgenden Jahrzehnten sank der Prozentsatz nur noch leicht und machte 1996 immerhin noch einen Anteil von 14,2% des Gesamtsteuervolumens aus.<sup>44</sup>

Der Ertrag der Steuer verbleibt bei den Gemeinden und dient der Verteilung der Kosten für lokale Leistungen, wie Schulen, Feuerwehr, Strom etc. Die Höhe der Steuer soll als Äquivalent staatlicher Leistungen verhältnismäßig zu dem individuellen Nutzen an der Steuer sein. Die Bundesstaaten setzen den legislativen Rahmen für die Steuer, die auf Kreis- oder Stadt-Ebene erhoben wird (valuation, assesment and tax collection).

Die amerikanischen Bundesstaaten haben die Property Tax im einzelnen unterschiedlich ausgestaltet, es wurde den Gemeinden jedoch nur in wenigen Fällen gestattet, zu Differentialsteuern<sup>45</sup> überzugehen. Eine bemerkenswerte Ausnahme macht Pittsburgh, welche als einzige große Stadt der USA das Land wesentlich höher besteuert als die Gebäude. Die Bautätigkeit, die in dieser Stadt in den 80er Jahren entfaltet wurde, kann deutlich im Zusammenhang mit dieser Form der Besteuerung gesehen werden.<sup>46</sup>

### 6.6 Theoretisches Konzept einer Bodenwertsteuer

Die Bodenwertsteuer ist theoretisch zuletzt von *Martin Pfannschmidt*<sup>47</sup> analysiert worden. Er geht von der Bodenrente aus und kommt zu folgender Formel:

Bodenpreis = Bodenwert – kapitalisierter Bodenwertsteuer.<sup>48</sup>

Der Käufer eines Grundstücks muß aus dem Grundstück sowohl den an den Verkäufer gezahlten Preis als auch die laufend aufzubringende Bodenwertsteuer erwirtschaften. Je höher die Bodenwertsteuer, desto niedriger ist dementsprechend der Marktpreis für Grundstücke und zwar bei einem gleichmäßigen Steuersatz für alle Grundstücke auch proportional zum Marktpreisniveau ohne Steuer. Die Bodenwertsteuer kann wegen dieser wirtschaftlichen Konsequenz bei kontinuierlicher Erhebung weder vom Verkäufer an den Käufer im Preis weitergegeben, noch vom Eigentümer auf den Nutzer abgewälzt werden, weil sich an den Marktverhältnissen im übrigen ja nichts ändert. Wer mit Bodenwertsteuer versuchen würde, mehr Gewinn aus seinem Grundstück zu ziehen, würde dies auch ohne Bodenwertsteuer tun, wenn er es denn könnte.

### 6.7 Vorteile einer Bodenwertsteuer

»Besteuerung von natürlichen Ressourcen erlaubt eine Senkung der übermäßigen Belastung des Produktionsfaktors Arbeit, wodurch die internationale Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft erhöht wird«, erklärte der ehemalige Kommissionspräsident *Jacques Delors* 1993 in Kopenhagen. Eine Bodenwertsteuer würde in diesem Sinne einen Schritt in Richtung der Umkehrung der Abgabenbelastung

44 Kenneth Smith, Real estate taxes in the United States, Inman New Features. Vgl. hierzu: Economic Report of the President, Februar 1997, Washington 1997, Table B-83.

45 Getrennte Besteuerung von Land und Gebäuden in der Regel mit unterschiedlichen Hebesätzen.

46 Wallace Oates, Robert Schwab, The Impact of Urban Taxation: The Pittsburgh Experience, Lincoln Institute of Land Policy 1995.

47 Martin Pfannschmidt, Vergessener Faktor Boden, Lütjeburg 1990, S. 30 f.

48 Martin Pfannschmidt, Vergessener Faktor Boden, Lütjeburg 1990, S. 40.

darstellen. Eine Besteuerung der Ressource Boden würde eine Senkung der Beiträge der Arbeit zum Steueraufkommen erlauben.

Die Steuerlast würde durch die Einführung einer Bodenwertsteuer weiterhin von der Investition auf den Boden verlagert, sie würde mithin Druck in Richtung Ausnutzung des brachliegenden Kapitals ausüben. So wie in dem Beispiel von dem Sultan, der den Boden besteuerte und sein Reich hierdurch in eine blühende Landschaft verwandelte, während sein Nachbar, der Palmen besteuerte, bald nur noch über Wüste herrschte,<sup>49</sup> zieht eine Besteuerung von Ressourcen Investitionen nach sich, denn die Besteuerung der Grundlage für potentielle Wertschöpfung führt dazu, daß diese auch realisiert wird. Das Horten von Grundstücken würde Geld kosten und sich nicht mehr rentieren, da baureifes Land schnell einer Nutzung zugeführt werden müßte. Die Grundrente, die der Eigentümer aus seinem Land ziehen kann, stellt im Falle eines unbebauten und brach liegenden Grundstücks das Potential dar, welches der Eigentümer ausschöpfen kann. Die Erhebung einer Bodenwertsteuer würde dazu führen, daß der Eigentümer sich vom wirtschaftlichen Standpunkt aus genötigt sähe, sein Einkommen aus dem Land zu maximieren, damit er die Steuer aufbringen und darüber hinaus noch einen Gewinn erzielen könnte. Der Boden würde nicht nur einmalig einen Preis kosten, sondern er würde durch die Besteuerung eine ständige finanzielle Belastung darstellen, die zu tragen sich nur lohnt, wenn das Kapital, welches in dem Boden liegt, auch genutzt wird. Die ständige – und spürbare – finanzielle Belastung führte zu einem sparsamen Bodenverbrauch. Einmal errichtete Gebäude müßten besser unterhalten werden, da sie rentabel bleiben müßten, um die Bodenwertsteuer laufend abzuwerfen.

Daraus folgend würde die Steuer auch die gewünschten bodenpolitischen Wirkungen entfalten. Es würden mehr Grundstücke auf den Markt kommen, was zu einem steigenden Angebot und damit zu Preissenkungen führen würde, ohne daß ein Druck zur Umwandlung von Nichtbauland in Bauland entstünde. Dieses würde sich im Gegenteil nicht mehr besonders lohnen, weil mit der Umwandlung der Eintritt der Steuerpflicht verbunden wäre, so daß hohe Preissprünge nicht möglich sind.

Zu diesen Vorteilen gesellt sich ein umweltpolitisches Argument, welches erst in den letzten Jahren in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt ist. Durch immer stärkeren Siedlungsdruck auf den Außenbereich und somit auf die natürliche Ressource Boden wird immer deutlicher, daß auch aus Gründen des Umweltschutzes eine Änderung in der Bodenpolitik ansteht. Eine Bodenwertsteuer würde die erwünschte ressourcenschonende Wirkung entfalten.<sup>50</sup> Die Besteuerung des Bodens würde zu einer optimalen Ausnutzung vorhandener Reserven führen, bevor weiteres Bauland aktiviert würde. Zudem würden die Kosten, die das Land verursacht, nicht nur dazu führen, daß mit der Bausubstanz, sondern auch mit dem Land an sich respektvoller und schonender umgegangen würde.

Schließlich schafft die Einführung einer Bodenwertsteuer vor dem Hintergrund der anstehenden Grundsteuerreform die Möglichkeit einer Steuervereinfachung und die endgültige Aufgabe der leidigen Einheitswerte. Die Heranziehung der Bodenrichtwerte<sup>51</sup> als Bemessungsgrundlage würde die Einheitswerte in dem Bereich der Grundsteuer obsolet machen. Der Bodenwert könnte von den Gemeinden festgestellt werden, was zu einer erheblichen Entlastung der Bewertungsstellen der Finanzämter führen würde.<sup>52</sup>

49 Henry George, Fortschritt und Armut, Berlin 1890, S. 384.

50 So auch Hartmut Dieterich, Egbert Dronsfeld, Rudolf Josk vgl. Fn. 14.

51 Vgl. zur Handhabbarkeit und Sinnhaftigkeit dieses Vorgehens Hartmut Dieterich u. a., a.a.O.

52 Wolf-Dietrich Drosdzol, Baulandsteuer und Bodenwertsteuer – neue Perspektiven für eine Grundsteuer? DStZ 1994, S. 205 ff., 206–207.

Die Einführung einer Bodenwertsteuer begegnet als solche auch keinen ernsthaften verfassungsrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber darf grundsätzlich neue Steuerquellen erschließen. Er hat in diesem Bereich eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Mit Art. 3 Abs.1 GG kollidiert dieses Steuerschöpfungsrecht erst dort, wo die gleiche oder ungleiche Behandlung eines Sachverhaltes nicht mehr mit sachlichen Gründen zu rechtfertigen ist. Läßt der Gesetzgeber bei einer Grundsteuerreform die Bebauung außer Ansatz, so ist dies mit den genannten bodenpolitischen Erwägungen hinreichend gerechtfertigt.<sup>53</sup>

### 7. Aktuelle Situation

Trotz dieser Vorteile wird die Forderung nach der Einführung einer Bodenwertsteuer aktuell nur von Kräften außerhalb der Parteien vorgebracht. So fordert das deutsche Volksstättenheimwerk (VHW), die Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer umzuwandeln.<sup>54</sup> Motiv für dieses Vorbringen ist wiederum, die Bodenspekulation und das Horten von Grundstücken zu unterbinden. Die Steuer solle sich an den Bodenrichtwerten orientieren, was zu einer Entlastung von Ballungsräumen und zu einer stärkeren Belastung von unbebauten und sehr locker bebauten Grundstücken führen würde.

Anderer Ansicht sind traditionell die Eigentümerverbände. So reagierte schon im Jahre 1996 *Michael Mönig*, der Hauptgeschäftsführer des Eigentümervereins Haus&Grund mit »Empörung« auf die Forderung des CDU-Abgeordneten *Fritz* nach der Einführung einer Bodenwertsteuer.<sup>55</sup> Letzterer hatte als Unions-Vertreter der Enquête-Kommission »Mensch und Umwelt« des Deutschen Bundestages entsprechende Vorstellungen anlässlich einer Anhörung zum Thema »Soziale Entwicklungen und Innovationen im Lebensbereich Bauen und Wohnen« entwickelt. Nach einer Forderung der Enquête-Kommission sollte die Grundbesteuerung nach den Einheitswerten durch eine Besteuerung allein des Bodens ersetzt werden. Ähnlich entschieden lehnte jüngst *Friedrich-Adolf Jahn*, der Präsident von Haus&Grund Deutschland, die oben zitierten Vorschläge des Volksstättenheimwerks ab.<sup>56</sup> Fundierte Äußerungen zur Bodenwertsteuer und insbesondere zum Vorschlag des Volksstättenheimwerks liegen nicht vor.

### 8. Schlussfolgerungen

Wie – so war unsere Ausgangsfrage – kommt es, daß in einem so wichtigen Bereich wie dem Grundeigentum sich Verteilungungerechtigkeiten solange und so deutlich im Rechtssystem halten und – so muß man nach Durchsicht der aktuellen Parteiprogramme vermuten – auch weiterhin halten werden? Die Untersuchung hat gezeigt, daß zum einen ein Hemmnis für jede Reform die Tatsache ist, daß inzwischen im Steuerrecht alles mit allem auf komplexe Art und Weise verwoben ist und jeder

<sup>53</sup> Vgl. zu den bodenpolitischen Zielsetzungen als Differenzierungsgrund die Baulandsteuer-Entscheidung des Bundesfinanzhofs, StBl. II 68, S. 620.

<sup>54</sup> Vgl. Hartmut Dieterich, Egbert Dransfeld, Rudolf Joste, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer, erarbeitet im Auftrag des Deutschen Volksstättenheimwerks e. V., März 1998.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu: Haus&Grund aktuell vom 28. 6. 1996 ([www.haus-und-grund.com/pg60628.htm](http://www.haus-und-grund.com/pg60628.htm)).

<sup>56</sup> Das Grundeigentum, 8/1998, S. 454.

Versuch, an einer Stelle ein Bausteinchen zu verändern, nur gelingen kann, wenn das gesamte System in das Blickfeld genommen wird. Im Bereich von Grund und Boden ist dabei nicht nur das Steuersystem, sondern auch noch das Planungssystem mit zu berücksichtigen. Bereits hieraus ist die Immobilität zum großen Teil zu erklären, die in diesem Bereich – und im gesamten Bereich des Steuerrechts – seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik herrscht. Ein Rechtssystem, in dem die wichtigen Rechtsänderungen nur noch auf Druck des Bundesverfassungsgerichts zustande kommen, kann insoweit eigentlich kaum noch als tauglich für eine moderne kapitalistische Industriegesellschaft angesehen werden.

Im Bereich von Grund und Boden kommt ein zweites Problem hinzu: Das Problem des Übergangs von einem Steuersystem in ein anderes. Das Volksheimstättenwerk hat seinen Ansatz von vornherein mit der Vorgabe der »Aufkommensneutralität« verbunden. Selbst dabei hat sich ergeben, daß in Einzelfällen die Steuer für bestimmte Flächen sich verfünffachen wird, während in anderen Fällen selbst die heute minimale Grundsteuer noch fast halbiert wird. Es liegt auf der Hand, daß bereits diese Änderungen einen erheblichen politischen Widerstand derjenigen provozieren werden, die die »Leidtragenden« sind.

Das von uns vorgeschlagene Modell greift weit über die genannten Unterschiede hinaus, weil es darauf abzielt, die Einnahmen aus diesem Bereich noch erheblich zu steigern. Die Folge wäre ein massiver Verfall der Bodenpreise<sup>57</sup> oder zumindest – bei ganz vorsichtiger Handhabung des Modells – ein Ende aller Bodenpreisanstiege in den nächsten Jahrzehnten. Bereits dies würde angesichts des spekulativen Charakters vieler Bodenpreise zu erheblicher Unruhe führen. Es liegt auf der Hand, daß ein solcher Preisverfall überall dort zu manifesten Problemen führt, wo der heutige Bodenpreis Grundlage einer entsprechenden Kreditbelastung des Grundstücks selbst (also nicht der Bausubstanz) geworden ist und dementsprechend die Grundrente vollständig durch die notwendige Verzinsung verbraucht wird. Während im Bereich des Aktienkapitals eine Halbierung der Buchwerte zwar für die Aktienbesitzer schmerzlich, aber in unserem Wirtschaftssystem als völlig normal hingenommen wird, stellt sich aufgrund des Immobilienkreditwesens und der Erwartung ständig steigender Bodenpreise die Situation im Bereich des Bodenmarktes völlig anders dar. Ein einfaches »Umsteuern« hätte dementsprechend nur eine Chance auf politische und rechtliche Akzeptanz, wenn es mit einem langfristigen Konzept und einer sehr behutsamen Übergangsregelung verbunden wäre. Genau dies verleidet den politischen Kräften jedoch wiederum die Reform, weil damit die aufwendige Bestellung des Feldes in der ersten Legislaturperiode erfolgen muß, während das Ernten der Früchte erst in den darauf folgenden ansteht. Aber vielleicht findet sich ja trotzdem einmal jemand, der mit dem Umbrechen des harten Bodens beginnt.

<sup>57</sup> Rechnerisch ergibt sich aus der oben (7.6, Anm. 46) zitierten Formel, dann wenn man als Preisbildungsfaktor einen Ertrag von 5% auf den Bodenwert zugrundelegt, bei einer 1% Bodenwertsteuer ein Preiseinbruch in Höhe von ca. 16%. Dieser Preisverfall würde sich mit jedem weiteren Prozent Bodenwertsteuer fortsetzen; eine 5%ige Bodenwertsteuer würde unter den obigen Annahmen zu einer Halbierung der gesamten Bodenpreise führen.