

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Anja Humburg & Wilfried Bommert **3** Unter falscher Flagge? – Entwicklungspolitik der “New Alliance for Food Security and Nutrition”
- Justina Fischer **11** Positive Auswirkungen des Zustroms von Flüchtlingen für Deutschland
- Roland Geitmann † **19** Geld und Rüstung – Vom Zusammenhang zwischen Geldsystem, Wirtschaftskrisen und Rüstung
- Miles Kimball **25** Negativzinspolitik als konventionelle Geldpolitik
- Johann Walter **38** Durch Negativzinsen zu Wachstum oder zu stationärem und sozialem Wirtschaften?
- Helmut Woll **45** Ivan Illichs sozialphilosophische Kritik an der modernen Industriegesellschaft
- Ulrich Kriese **53** Die Bodensteuer – Politische Debatte und Perspektive
- 57** Berichte – Bücher
- 78** Welt aus den Fugen? - Tagungen des Seminars für freiheitliche Ordnung
- 80** 58. Mündener Gespräche in Wuppertal

Die Bodensteuer – Politische Debatte und Perspektive

Ulrich Kriese

Über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Reform der Grundsteuer und mögliche Modellvarianten wurde wiederholt berichtet.¹ Sehr bald, so die Einschätzung in Fachkreisen, könnte das Bundesverfassungsgericht die derzeit geltende Bemessungsgrundlage der Grundsteuer für nicht länger verfassungsgemäß erklären. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wird in den Medien, der Politik und der breiten Öffentlichkeit intensiv über die künftige Ausgestaltung der Grundsteuer diskutiert werden. Dies auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Aufkommen der Grundsteuer ausschließlich den Kommunen zusteht und sie zugleich deren zweitwichtigste, direkte Steuereinnahmequelle darstellt. Seit Mitte 2015 konzipieren und untersuchen die Länder im Auftrag der Finanzministerkonferenz ein weiteres Reformmodell, dieses Mal im Wesentlichen auf der Basis pauschalisierter Gebäudesachwerte. Sämtliche von den Ländern in den vergangenen rund 20 Jahren ins Auge gefassten Modelle sahen bzw. sehen die Besteuerung sowohl von Grund und Boden als auch der aufstehenden Gebäude vor und halten damit an dem tradierten Konzept der Grundsteuer mit einer so genannten „verbundenen Bemessungsgrundlage“ fest. Den grundsätzlich alternativen Ansatz, nämlich Wegfall der Gebäudekomponente und Ausgestaltung der Grundsteuer in Form einer reinen Bodensteuer („unverbundene Bemessungsgrundlage“), wie in und von Fachkreisen seit vielen Jahren diskutiert und gefordert², ziehen die Finanzminister bisher nicht ernsthaft in Erwägung. Trotz einer Reihe von Sympathisanten, die derzeit mehr unter den Umwelt-, Bau- und Wohnungspolitikern als unter den Finanzpolitikern zu finden sind, hat sich bisher noch keine der im Bundestag vertretenen Parteien für einen solchen Systemwechsel ausgesprochen. Dabei wäre

eine generell als Bodensteuer ausgestaltete Grundsteuer – weil gerecht, investitionsfreundlich und einfach – die richtige Antwort auf die Langfristaufgaben, vor denen unsere Gesellschaft und unser Land stehen. Aus diesem Grund haben sich bereits Ende des Jahres 2012 sechs Bürgermeister mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) sowie Prof. Dr. Dirk Löh von der Hochschule Trier zusammengetan und den bundesweiten Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ (www.grundsteuerreform.net) ins Leben gerufen.³ Seitdem haben zahlreiche weitere Bürgermeister, Verbände und Organisationen – darunter der Deutsche Mieterbund, der vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, der Wohnbund, die Initiative für Natürliche Wirtschaftsordnung (INWO), das Seminar für freiheitliche Ordnung, die Sozialwissenschaftliche Gesellschaft 1950 e.V., Christen für gerechte Wirtschaftsordnung – sowie viele hundert Privatpersonen den Aufruf unterzeichnet. Die konkrete Forderung an die Finanzministerkonferenz besteht kurz gesagt darin, die Umwandlung der Grundsteuer in eine reine Bodenwertsteuer oder eine kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer ernsthaft zu prüfen. Im Laufe des Jahres 2015 hat sich das Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis einer eigenen Studie dieser Forderung angeschlossen und den Aufruf ebenfalls unterzeichnet.⁴ Nach wie vor auf Zurückhaltung stößt der Aufruf bei den kommunalen Spitzenverbänden und den großen Verbänden der Immobilien- und Wohnungswirtschaft – gleichwohl gibt es vereinzelt verhaltene (nicht-öffentliche) Sympathie und Unterstützung. Drei Bundesländer (Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz) haben das Anliegen auf Anregung einzelner kommunaler Spitzenverbände in die Finanzministerkonferenz getragen, wo es jedoch bislang keine Mehrheit fand.

Für eine nennenswerte Erhöhung des Angebots an Wohnraum und zur Unterstützung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ist die Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodensteuer, die, anders als heute, neutral gegenüber einer baulichen Investition ist, das Gebot der Stunde. Dadurch würden vermehrt teil- und unbebaute Grundstücke bebaut, Brachen und Leerstände eher bzw. schneller als bisher wieder in Nutzung gelangen, Baulücken geschlossen, mithin kompaktere Strukturen und der effiziente, sparsame Umgang mit Fläche gefördert – kurz: das Vollzugsdefizit der gemeindlichen (städtebaulichen) Planung würde gemindert.⁵ Gleichzeitig würden die Kommunen weniger unter Druck gesetzt, (unnötiges) Bauland auszuweisen. Eine Bodensteuer würde das spekulative Zurückhalten von Immobilien teurer machen. Nur eine so ausgestaltete Grundsteuer mobilisiert unbebaute Grundstücke.⁶ Investitionen wie energetische Sanierungen, Modernisierungen, Um-, An- oder Ausbauten würden nicht mit einer Steuererhöhung bestraft. Auch dies garantiert allein die Grundsteuer in Form einer Bodensteuer. Andere finanzielle Investitionsanreize, die für den Staat entweder Mehrausgaben bedeuten (Subventionen) oder bei denen der Staat auf Einnahmen verzichtet (steuerliche Sonderabschreibungen), erübrigen sich dann möglicherweise wenigstens zum Teil. Alles andere als entbehrlich, nämlich ergänzend äußerst hilfreich, wäre eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer, deren Sätze die meisten Bundesländer in den letzten Jahren aus rein fiskalischen Überlegungen heraus teils deutlich erhöht haben. Die Grunderwerbsteuer sollte unter Lagegesichtspunkten gestaffelt werden. Ein niedrigerer Grunderwerbsteuersatz, wenn nicht Steuerbefreiung, beispielsweise auf gehandelte Grundstücke in Sanierungsgebieten oder gar ein generell reduzierter Steuersatz für den per Stichtag definierten Innenbereich würde die Stoßrichtung einer allgemeinen Bodensteuer sinnvoll ergänzen.⁷

Einzelne Partner des im Sommer 2014 unter der Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und der Bau- und Wohnungswirt-

schaft geschlossenen „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ fordern eine „steuerliche Option für Kommunen zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke“.⁸ Eine solche separate Grundsteuer auf Baulücken u. ä. würde jedoch im Vergleich zu einer allgemeinen Bodensteuer den Prüf- und Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen und wäre aufgrund von Definitions- und Abgrenzungsproblemen streitbefangen. Außerdem würde damit, erst recht wenn es sich, so die erklärte Absicht, um eine (freiwillige) „Option“ handelte, nur ein kleiner Teil der in Frage kommenden Flächenpotenziale erfasst. Für teilbebaute Grundstücke mit Ausnutzungsreserven sowie für Grundstücke mit leer stehenden oder untergenutzten Gebäuden gäbe es weiterhin keinerlei fiskalischen (Wieder-)Nutzungsanreiz. Entsprechendes gälte für einen separaten Hebesatz für Baulücken, zumindest solange für die Grundsteuer allgemein eine verbundene Bemessungsgrundlage gilt. An der Höherbesteuerung nach Investitionen in Gebäude würde eine solche „steuerliche Option“ erst recht nichts ändern. An dieser Stelle sei an die im Jahr 1961 eingeführte Grundsteuer C („Baulandsteuer“) erinnert. Sie wurde bereits nach zwei Jahren wieder abgeschafft, nicht zuletzt weil sie zu bürokratisch konzipiert und mit zu vielen Ausnahmen versehen war, u.a. zugunsten des Gewerbes und von Eigentümern locker bebauter, untergenutzter Grundstücke, und deswegen als ungerecht empfunden wurde.⁹ Vom Bundesfinanzhof wurde sie nachträglich gleichwohl in jeder Hinsicht für verfassungsgemäß erklärt.¹⁰ Ihre bodenpolitischen Lenkungszwecke beispielsweise wurden vom Gericht ausdrücklich anerkannt – ein übrigens auch in vielen weiteren Punkten wichtiges Urteil nicht zuletzt im Hinblick auf eine allgemeine Bodensteuer.

Eine ganze Reihe von Staaten kennt die Grundsteuer als Bodensteuer, so etwa Dänemark, Hongkong, Litauen, Estland sowie Teile der USA, von Australien und Neuseeland. Trotz teils vorhandener Schwächen bei den realisierten Regelungen ziehen die betreffenden Volkswirtschaften bzw. die dortigen Kommunen aus der Bodensteuer einen erheblichen Nutzen, und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der genannten Staaten

erklärt sich zu einem guten Teil ebenfalls daraus.¹¹ Dort spielt die Bodensteuer im Vergleich zu Deutschland und im Verhältnis zu den anderen Steuerarten in der Regel auch eine größere Rolle, was aus sozialökonomischen Gründen zu begrüßen ist.¹² Daher sollten hierzulande nach einer entsprechend erfolgreichen Umstellung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer in einem wohlweislich zweiten Schritt das mit ihr zu generierende, höhere Aufkommen und ein genereller „tax shift“ diskutiert werden.

Wenn so Vieles für die Grundsteuer als Bodensteuer spricht: Warum hat die Finanzministerkonferenz sie sich nicht längst zu Eigen gemacht? Dazu ist zunächst festzuhalten, dass sich die Finanzminister auch nach 20 Jahren Variantendiskussion noch auf kein gemeinsames Modell verständigen konnten. Die einzelnen Bundesländer bzw. Ländergruppen vertreten nämlich jeweils das Reformmodell, das für sie im Kontext des (derzeit geltenden) Länderfinanzausgleichs die größten finanziellen Vorteile verspricht bzw. die geringsten Nachteile birgt.¹³ Die Gründe für das Unvermögen sich zu einigen, liegen sozusagen außerhalb der Grundsteuer im engeren Sinne. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Grundsteuer wird von sachfremden Erwägungen überlagert. Statt danach zu fragen, was sich nach einer (vernünftigen) Reform der Grundsteuer gegebenenfalls am Länderfinanzausgleich ändern muss, bastelt man sich die Grundsteuer so zurecht, dass sie – jeweils aus Sicht des einzelnen Landes – in den Länderfinanzausgleich passt. Dieser Ansatz ist natürlich von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil die Länder beim Länderfinanzausgleich keine gleich gerichteten Interessen verfolgen. Demgegenüber sollten sie auf Basis eines Konsenses über die Herausforderungen der Zeit durchaus zu einer Einigung über die Grundsteuer gelangen können – würden sie fürs Erste bloß ihre Überlegungen zum Länderfinanzausgleich ausklammern. Dabei dann die Grundsteuer neu als Bodensteuer zu denken und zu konzipieren, bedeutet freilich einen alten Pfad zu verlassen und etwas Neues – eine Reform – zu wagen.

Jede Neuregelung der Grundsteuer, ob mit oder ohne Gebäudekomponente, führt zu Belas-

tungsverschiebungen. Wie stark diese ausfallen, ergibt sich außer aus der gewählten Bemessungsgrundlage vor allem aus der bzw. den Steuermesszahl(en). Um die Akzeptanz für die Strukturreform als solche zu erhöhen, sollten sich die Belastungsverschiebungen in einem moderaten Rahmen bewegen. Deswegen empfiehlt sich die Orientierung an der Aufkommensneutralität, wie sie sowohl von der Länderfinanzministerkonferenz als auch von den Partnern des Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ vertreten wird. Zeitliche Übergangsregelungen, die Beibehaltung bestimmter Befreiungs- und Erlassatbestände, eine eng umgrenzte soziale Härtefallregelung bei selbst genutztem Wohneigentum und möglicherweise nach Nutzungsart (Wohnen, Gewerbe, ggf. sozialer Wohnungsbau) differenzierte Steuermesszahlen sollten selbstverständlich erwogen werden. Umgekehrt müsste die Möglichkeit für einen Grundsteuererlass wegen wesentlicher Ertragsminderung¹⁴, etwa aufgrund von Leerständen, für die Zukunft ausgeschlossen werden bzw. erübrigt sich bei einer Bodensteuer ohnehin. Nach einhelliger Meinung soll die endgültige Höhe auch der neu geregelten Grundsteuer wie bisher von den Kommunen autonom mittels Hebesatz festgelegt werden können, so dass jeder Kommune nach Bedarf Anpassungen offen stehen. Vorausgesetzt die Grundsteuer wird allgemein als Bodensteuer ausgestaltet, empfiehlt sich die Einführung eines so genannten zonierten Satzungsrechts, damit die Kommunen Gebiete festlegen können, in denen ein abweichender Grundsteuer-Hebesatz gilt.

Bei einer aufkommensneutralen Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodensteuer würden Mieterhaushalte mehrheitlich entlastet. Einfamilienhäuser würden im Durchschnitt nur geringfügige Be- und Entlastungsverschiebungen erfahren. Hinzu kämen die miet- und bodenpreisdämpfenden Effekte. Zusammen genommen spricht dies für eine potenziell hohe Akzeptanz einer Bodensteuer bei der Mehrheit der Steuerzahler. Baulücken und andere, unbebaute, aber erschlossene Grundstücke würden eine teils erhebliche Mehrbelastung erfahren, ebenso untergenutzte Grundstücke oder Einfamilienhäuser in teuren/städtischen Lagen.¹⁵ Von Eigentümern solcher

Grundstücke, die in der Vergangenheit grundsteuerlich überproportional geschont wurden, dürfte der größte Widerstand zu erwarten sein. Die politische Aufgabe in der nahen Zukunft wird darin bestehen, die Maßstäbe zurechtzurücken und den Menschen die unbestreitbaren Vorteile einer Grundsteuer in Form einer Bodensteuer zu vermitteln.

Bis zum heutigen Tage ist die Kampagne „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ praktisch ausschließlich ehrenamtlich geführt. Derzeit laufen Bemühungen zur Finanzierung einer hauptamtlichen Unterstützung. Alle Informationen, alle Unterzeichner, ein umfangreicher Fragen & Antworten-Katalog und zum Online-Unterstützerformular: www.grundsteuerreform.net

Anmerkungen

- 1 Wolf-Dietrich Drosdzol: Grundsteuer – Möglichkeiten einer Neuregelung. In: DStZ, Heft 21 (1999), S. 831-837. Michael Lehmbrock und Diana Coulmas: Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33 (2001), Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin. Hartmut Dieterich: Reform der Grundsteuer – Wertbezogene Bemessungsgrundlage. In: ZfSÖ, 41. Jg., Folge 140 (März 2004), S. 12-21. Jörg Kühnold: Aktuelle Entwicklung bei der Reform der Grundsteuer. In: Vermessung Brandenburg, Heft 2 (2011), S. 27-38. Dirk Löh: (Grund-)Steuerreform – Die Diskussion der länderoffenen Arbeitsgruppe der Finanzminister. In: Wirtschaftsdienst, Heft 12 (2012), S. 815-821.
- 2 Hartmut Dieterich und Rudolf Josten: Freistellung der Gebäude von der Grundsteuer – Eine Möglichkeit zur Reform der Grundsteuer? In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Heft 9 (1998), S. 531-536. Rudolf Josten: Die Bodenwertsteuer – Eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Stuttgart u.a. 2000. Christian Bodensteiner: Gerechte Bodenpolitik – Zwischen Utopie und Zukunftsmodell. In: Deutsches Architektenblatt, Heft 2 (2000), S. 126-127. Ulrich Kriese: Aufforderung zum Dialog: Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht. In: PlanerIn, Heft 3 (2003), S. 57-59. Fritz Andres: Der Boden als Privileg und Kapitalgut. In: ZfSÖ, 41. Jg., Folge 140 (März 2004), S. 3-11. Dirk Löh: Bodenangebot und Bodenwertsteuer, ZfSÖ, 41. Jg., Folge 142 (September 2004), S. 30-34. Dirk Löh: Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2 (2008), S. 121-129. Ulrich Kriese: Wie Kommunen Boden gutmachen – Reform der Grundsteuer. In: politische ökologie, Heft 123 (2010), S. 71-72. Naturschutzbund Deutschland (NABU): Die Grundsteuer nachhaltig reformieren, Position und Hintergrund, Berlin 2010. Dirk Löh: Reform der Grundsteuer: Zu einem blinden Fleck in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. In: Wirtschaftsdienst Heft 5 (2011), S. 1-6. Dirk Löh: „Pay for what you get!“ – Henry George als Ergänzung zu Silvio Gesell. In: ZfSÖ, 51. Jg., Folge 182/183 (Oktober 2014), S. 22-32.
- 3 Dokumentation – Aufruf für eine zeitgemäße Reform der Grundsteuer. In: ZfSÖ, 50. Jg., Folge 176/177 (April 2013), S. 63-65. www.grundsteuerreform.net (wird laufend aktualisiert).
- 4 Ralph Henger und Thilo Schaefer: Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle. IW policy paper, Heft 32 (2015), Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- 5 Blanca Fernandez Milan, David Kapfer und Felix Creutzig: A systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. In: Land Use Policy, Bd. 51 (2016), S. 335-349. H. Spencer Banzhaf und Nathan Lavery: Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania. In: Journal of Urban Economics, Bd. 67 (2010), S. 169-179. Dirk Löh: Torn between two lovers: Möglichkeiten und Grenzen der Bodenwertsteuer im Rahmen der Flächenhaushaltspolitik. In: ZfU, Heft 3 (2012), S. 313-333. Löh 2008: a.a.O. Dieterich und Josten: a.a.O. Dieterich: a.a.O. Josten: a.a.O.
- 6 Henger und Schaefer: a.a.O.
- 7 Ulrich Kriese: Für ein Ende der Discount-Kommunen. In: politische ökologie, Heft 97/98 (2005), S. 54-56. Kriese 2003: a.a.O.
- 8 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Kernempfehlungen und Maßnahmen, 25.11.2015, S. 25.
- 9 Vgl. § 172 Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I, S. 341), erstmalige Erhebung der Baulandsteuer zum 1. Januar 1961. Aufhebung rückwirkend zum 1. Januar 1963 mit Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften vom 10. Juni 1964 (BGBl. I, S. 347).
- 10 Beschluss vom 19. April 1968 (BFH III R 78/67).
- 11 Terence Dwyer: Taxation, the lost history. In: The American Journal of Economics and Sociology, Bd. 73, Heft 4 (2014). Josten: a.a.O. Dieterich und Josten: a.a.O. Milan, Kapfer und Creutzig: a.a.O. Banzhaf und Lavery: a.a.O. Weitere Beiträge verschiedener Autoren in: Journal of Translation from Foreign Literature of Economics, Special Issue on Land Value Taxation (2011). Weiterführend: www.theiu.org und www.taxfoundation.org
- 12 Vgl. Dirk Löh: Sustainable Public Finance: Double Neutrality instead of Double Dividend. In: Journal of Environmental Protection, Bd. 7 (2016), S. 145-159. Johann Walter: Eigentum oder Nutzungsrechte? – Ordnungspolitische Vorschläge zur Rentenabschöpfung. In: ZfSÖ, 51. Jg., Folge 182/183, S. 44-51. Dwyer: a.a.O. Andres: a.a.O. Löh 2014: a.a.O. Kriese 2005 und 2010: a.a.O.
- 13 Henger und Schaefer: a.a.O. Gisela Färber, Marco Salm und Stephanie Hengstwerth: Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte? In: Wirtschaftsdienst, Heft 8 (2014), S. 1-8.
- 14 Vgl. § 33 Grundsteuergesetz.
- 15 Henger und Schaefer: a.a.O.