

**Die Bodenwertsteuer und andere
Grundsteuermodelle in den Bundesländern**

Ulrich Kriese und Dirk Lühr

ONLINE 22.08.2021

58. Jahrgang 2021

Herausgeber + Copyright: Stiftung für Reform der Geld- und Bodenordnung
in Zusammenarbeit mit der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft 1950 e.V.

Kontakt: Dipl. Ökonom Werner Onken — verantwortlich —
Weitzstr. 15, 26135 Oldenburg | Telefon: 0441-36 111 797 [AB]

E-Mail: onken@sozialoekonomie.info

Text/Bildbearbeitung: Vlado Plaga

Einleitung

Bereits bei Verabschiedung des Gesetzespakets zur Neuregelung der Grundsteuer im Oktober und November 2019 durch den Bundestag und den Bundesrat war klar, dass mehrere Länder vom Bundesrecht abweichen werden. Allen voran Bayern und Hamburg hatten sich in den Bund-Länder-Beratungen für eine eigenständige Grundsteuer-Länderkompetenz stark gemacht. Die Mehrzahl der Länder hat sich jedoch inzwischen dafür entschieden, das Bundesmodell anzuwenden.¹ Es folgt ein Überblick über den Stand der Diskussion bzw. die Entscheidungen der vom Bundesmodell abweichenden Länder.

Flächensteuer gewinnt Anhänger

Bayern propagierte seit Jahren eine reine Flächensteuer, allerdings erfolgte die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs in den Landtag erst im Mai 2021.² Nur wenig früher erreichten die Gesetzentwürfe für Hamburg³ und Niedersachsen⁴ die jeweiligen Landesparlamente. Beide Länder und auch Hessen übernehmen zunächst jeweils – mit geringfügigen Abweichungen – das bayerische Flächenmodell.

Im bayerischen Flächenmodell soll die Grundstücksfläche mit vier Cent pro Quadratmeter und die Gebäudefläche mit 50 Cent pro Quadratmeter bemessen werden. Hierbei wird für Wohnflächen ein Abschlag von 30 % gewährt, so dass nur 35 Euro pro Quadratmeter angesetzt werden. Die Parametrisierung in den Grundsteuermodellen von Hamburg, Hessen und Niedersachsen unterscheidet sich nur wenig hiervon. Anders als im bayerischen Modell fließt in diese Modelle eine geringfügige Lage-

¹ Das gilt für Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen. Das Saarland und Sachsen übernehmen ebenfalls das Bundesmodell, wählen jedoch für Wohngrundstücke eine niedrigere Steuermesszahl.

² Bayerischer Landtag, Drucksache 18/15755 vom 10.05.2021. Zur Vorgeschichte und zur allgemeinen Bewertung des Flächensteueransatzes vgl. Philipp Heuer & Ulrich Kriese: Grundsteuer heute – Bodenwertsteuer morgen? ZfSÖ-Online, 57. Jg. (2020), 17.03.2020; Ulrich Kriese: Grundsteuerreform: 2019, das Jahr der Entscheidung. ZfSÖ, Folge 200 (2019), S. 3-8; Ulrich Kriese und Henry Wilke: Grundsteuerreform – Schlägt jetzt die Stunde der einfachen Lösungen? ZfSÖ, Folge 196/197 (2018), S. 46-50; Grundsteuer: Zeitgemäß!": Infoblatt Flächensteuer. Abrufbar unter: grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2019/08/190806_Flaechensteuer.pdf

³ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 22/3583 vom 16.03.2021.

⁴ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 18/8995 vom 14.04.2021.

korrektur ein. Im Hamburger Wohnlagenmodell, das stadtweit nur zwischen zwei, nämlich «guten» und «normalen» Wohnlagen unterscheidet, gibt es für «normale» Wohnlagen, die aus dem Hamburger Wohnlagenverzeichnis entnommen werden, eine Ermäßigung von 25 Prozent. Im hessischen Flächen-Faktor-Verfahren sowie im fast identischen niedersächsischen Flächen-Lage-Modell wird hierzu der Bodenrichtwert des jeweiligen Grundstücks ins Verhältnis zum durchschnittlichen Bodenrichtwert der Kommune gesetzt. Der Quotient wird mit dem Exponenten 0,3 versehen. Sämtliche Werte beruhen nicht auf empirischen Befunden, sondern sind politisch gesetzt. Der Lagefaktor fällt in allen Modifikationen des bayerischen Modells nur bedingt ins Gewicht; die Unterschiede in der Grundsteuerbelastung sind damit regelmäßig deutlich geringer als die Unterschiede in den Verkehrswerten der Immobilien. Dies dürfte dem Ansinnen des Bundesverfassungsgerichts nach realitätsgerechten Relationen widersprechen.⁵

Baden-Württemberg optiert für Bodenwertsteuer

Baden-Württemberg hatte sich im Gefolge des im Dezember 2012 veröffentlichten bundesweiten Aufrufs «Grundsteuer: Zeitgemäß!»⁶ in den Bund-Länder-Beratungen zunächst für die Bodenwertsteuer ausgesprochen, war damit aber bei den anderen Ländern abgeblitzt. Schnell war klar, dass die Bodenwertsteuer nicht konsensfähig unter allen 16 Ländern sein würde. Somit schloss sich Baden-Württemberg der großen Zahl derjenigen Länder an, die in jedem Fall an einer wertabhängigen Grundsteuer festhalten wollten, trug den im Jahr 2019 erzielten Bund-Länder-Kompromiss mit und stimmte schließlich auch im Bundesrat dafür. Parallel dazu vergrößerte sich im eigenen Bundesland die Anhängerschaft einer Bodenwertsteuer. Die Landesdelegiertenkonferenz der Grünen ließ in einem Beschluss im Jahr 2018 eine starke Präferenz für die Bodenwertsteuer erkennen. Auch innerhalb des Städtetages und des Gemeindetages wuchs die Unterstützung. Im September 2019 wandten sich sechs (Ober-)Bürgermeister, darunter Fritz Kuhn (Stuttgart) und Boris Palmer (Tübingen) mit einem Schreiben an Ministerpräsident Winfried Kretschmann, in welchem sie sich

⁵BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, Tenor, Nr. 1.

⁶Vgl. grundsteuerreform.net

für die Bodenwertsteuer aussprachen.⁷ Finanzministerin Edith Sitzmann bekannte sich bereits wenige Tage nach dem Bundesratsbeschluss über das Bundesmodell und die Abweichungskompetenz der Länder erstmals öffentlich zur Bodenwertsteuer und übersandte sogleich einen ersten Gesetzentwurf zur Stellungnahme unter anderem an die kommunalen Spitzenverbände.⁸

Danach ging es zügig weiter: Die baden-württembergische Staatskanzlei bat für Ende Januar 2020 eine Reihe von Experten, darunter Prof. Dr. Johanna Hey (Universität Köln), Prof. Dr. Horst Zimmermann (Universität Marburg), Prof. Dr. Michael Eichberger (ehem. Richter am Bundesverfassungsgericht und Berichterstatter für das Grundsteuerurteil vom 10. April 2018) und Prof. Dr. Dirk Löhr (Hochschule Trier) zu einem Fachgespräch unter der Leitung von Ministerpräsident Winfried Kretschmann. Die sachverständigen Steuerjuristen sprachen dabei die Bodenwertsteuer von verfassungsrechtlichen Zweifeln frei. Bei dem insbesondere von dem für die Reform der Grundsteuer zuständigen CDU-Abgeordneten Tobias Wald favorisierten Modell, das den Bodenwert mit einem Gebäudeflächenmodell kombiniert (und damit nicht weit weg von dem früher diskutierten «Thüringer Modell» war), fiel das Urteil hingegen weniger gut aus. Dies galt allerdings auch für das von der Initiative «Grundsteuer: Zeitgemäß!» als mögliche Kompromisslösung mitverfolgte Difu-Modell, das eine Bodenwertsteuer mit einer Bodenflächensteuer kombiniert. Derartige Mischmodelle stießen bezüglich der Folgerichtigkeit der Umsetzung des Belastungsgrundes auf verfassungsrechtliche Zweifel. Die befragten Ökonomen unter den Sachverständigen betonten die Effizienz, die Einfachheit der Steuererhebung und die Verteilungswirkungen bei der Bodenwertsteuer. Grüne Landtagsabgeordnete, darunter die Fraktionsvorsitzende Thekla Walter, wiesen auf die positiven Effekte der Bodenwertsteuer bezüglich der Siedlungsentwicklung hin. Von kommunaler Seite kamen allerdings die Bedenken auf, dass die Bodenwertsteuer eine zu starke Belastungsverschiebung weg vom Gewerbe hin zu Wohnnutzungen bringen könnte. Dies war die Geburtsstunde der Modifikation in Gestalt differenzierter Steuermesszahlen für Wohnnutzungen und Nichtwohnutzungen.

⁷Vgl. grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2019/09/190926_Bgm-Schreiben_an_Kretschmann.pdf

⁸Vgl. Philipp Heuer & Ulrich Kriese: Grundsteuer heute – Bodenwertsteuer morgen? ZfSÖ-Online, 57. Jg. (2020), 17.03.2020.

Die mitregierende CDU tat sich schwer mit der Bodenwertsteuer und liebäugelte neben dem «Wald-Modell» auch mit der Flächensteuer, die aber mit den Grünen nicht zu machen war. Zwar sprach auch aus Sicht der Union manches für die Bodenwertsteuer, beispielsweise deren Einfachheit und der damit einhergehende geringere Verwaltungsaufwand, aber einfach nur dem Ansinnen der Grünen nachzugeben ging für die Union nicht. Insoweit war der Einwand der Kommunen im Expertengespräch ein willkommener Anknüpfungspunkt. So verständigte sich die grün-schwarze Regierungskoalition im Laufe des Frühjahrs 2020 auf eine «modifizierte Bodenwertsteuer» mit differenzierten Steuermesszahlen: Wohngrundstücken sollte mittels einer geringeren Steuermesszahl zu einer Vergünstigung im Vergleich zu Nichtwohngrundstücken verholfen werden. Außerdem verzichtete die Koalition auf Drängen der Union darauf, den Kommunen die Option für eine Grundsteuer C einzuräumen (im Koalitionsvertrag der nach der Landtagswahl 2021 gebildeten grün-schwarzen Regierung ist die Grundsteuer C allerdings – nach dem schwächeren Abschneiden der Union bei der Wahl – wieder enthalten).

Ende Juli 2020 veröffentlichte die Landesregierung ihren Gesetzentwurf für eine landeseigene Regelung der Grundsteuer und holte Stellungnahmen dazu ein. Anfang Oktober 2020 brachte sie ihn in den Landtag ein und verwies dabei unter anderem auf die Verfassungsfestigkeit der Bodenwertsteuer und auf die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände.⁹ Die Fraktionsvorsitzende der Grünen, Thekla Walker, hob die breite, parteiübergreifende Unterstützung durch Bürgermeister und Verbände hervor und lieferte damit einen Beleg für den Kampagnenerfolg von «Grundsteuer: Zeitgemäß!».¹⁰ Die Erwähnung insbesondere des NABU sowohl durch die Grünen als auch die FDP zeigte, welches Gewicht diesem in der politischen Debatte im Land im Vorfeld zugekommen sein muss.¹¹ Der NABU-Landesvorsitzende Johannes Enssle kommentierte die Einbringung des Gesetzentwurfs wie folgt (wobei Frau Walker die Formulierung «Meilenstein nachhaltiger Finanzpolitik» sowohl in der ersten Lesung als auch in der Schlussdebatte wenige Wochen später in ihre Reden übernahm):

«Die im Gesetzentwurf vorgesehene Bodenwertsteuer auf Grundvermögen ist ein Mei-

⁹Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 16/8907 vom 30.09.2020.

¹⁰Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 16/129 vom 15.10.2020: landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Plp/16_0129_15102020.pdf

¹¹Plenarprotokoll 16/129 a.a.O.

lenstein auf dem Weg zu einer modernen, nachhaltigen und gerechten Steuerpolitik. (...) Das Bodenwertmodell trägt zur Reduzierung des Landschaftsverbrauchs bei und schützt damit die Natur. Investitionen in bebaubare Flächen und in den Gebäudebestand führen künftig, im Gegensatz zu heute, nicht mehr zu einer höheren Steuerlast. Dafür werden unbebaute, aber bebaubare Flächen höher besteuert und folglich die Spekulation mit Bauland und Leerständen nicht länger belohnt. Dies erhöht unter anderem das Marktangebot an voll erschlossenen, innerörtlichen Bauflächen und reduziert den Bedarf an Neubaugebieten auf der grünen Wiese entsprechend. Zudem ist das Bodenwertmodell verfassungsfest, somit rechtssicher, sehr einfach zu verwalten und aus Bürgersicht leicht verständlich und nachvollziehbar.»¹²

Auch der Mieterbund Baden-Württemberg ist zu erwähnen, der – wie auch auf Bundesebene – die Bodenwertsteuer intensiv unterstützte. Als außerparlamentarische Gegner der Bodenwertsteuer erwiesen sich – nicht nur in Baden-Württemberg – vor allem die Hauseigentümerverbände und der Bund der Steuerzahler. Sie behaupteten für den Fall einer Annahme des Bodenwertmodells massiv steigende Grundsteuern und verbreiteten auch entsprechende Modellrechnungen, die allerdings wegen unveränderter Hebesätze irreführend waren. Das veranlasste das Finanzministerium und den Städtetag sogar zu dem ungewöhnlichen Schritt einer gemeinsamen Stellungnahme.¹³ Eine vom Bund der Steuerzahler Baden-Württemberg unterstützte Verfassungsbeschwerde gegen die Landesgrundsteuer scheiterte vor dem Verfassungsgerichtshof, wenn auch aus formalen Gründen: Die Beschwerdeführerin wurde auf den Instanzenweg und damit auf die Zeit ab dem Jahr 2025 verwiesen.¹⁴

Am 4. November 2020 und damit nach knapp acht Jahren «Grundsteuer: Zeitgemäß!» schreibt Baden-Württemberg Geschichte: Mit den Stimmen der grün-schwarzen Regierungskoalition verabschiedet der Landtag das Landesgrundsteuergesetz. Es handelt sich dabei um das erste Steuergesetz des Landes seit seiner Gründung im Jahr 1952. Zudem war Baden-Württemberg damit das erste Bundesland (und ist es

¹² Pressedienst des NABU Baden-Württemberg vom 15.10.2020: baden-wuerttemberg.nabu.de/modules/preservice/index.php?popup=true&db=preservice_baden_wuerttemberg&show=11882

¹³ Gemeinsame Stellungnahme von Finanzministerium und Städtetag Baden-Württemberg zum geplanten Grundsteuermodell für Baden-Württemberg vom 19.08.2020: fm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/stellungnahme-zum-geplanten-grundsteuermodell-1/

¹⁴ Beschluss zu 1 VB 54/21 vom 30.04.2021: verfgh.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-verfgh/dateien/1VB54-21_Beschluss.pdf

noch zum Datum der Veröffentlichung dieses Beitrags), welches die Grundsteuer eigenständig regelt.¹⁵ SPD, FDP und AfD stimmten gegen das Gesetz. Nicht zuletzt die SPD argumentierte dabei teils wirt und größtenteils an der Sache vorbei.¹⁶

Bündnis90/Grüne im Bund waren keine Fürsprecher der Bodenwertsteuer, sondern versammelten sich hinter dem vom Bundesfinanzministerium ausgearbeiteten Bundesländer-Kompromissmodell. Diverser ist die Lage in den Ländern: Neben den Grünen in Baden-Württemberg sprachen sich bisher auch die Grünen in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und jüngst auch in Bayern für die Bodenwertsteuer aus. In Schleswig-Holstein konnten sich die an der Landesregierung beteiligten Grünen damit jedoch nicht durchsetzen. Soweit bekannt wurde, sträubte sich innerhalb der Koalition mit CDU und FDP insbesondere Letztere gegen die Bodenwertsteuer (obwohl es innerhalb der FDP auch Pro-Stimmen gibt). Die Grünen im Landtag von Nordrhein-Westfalen – Oppositionspartei – forderten in einem im August 2020 eingebrachten Antrag erfolglos die Landesregierung dazu auf, «dem Vorbild Baden-Württembergs zu folgen und ein modifiziertes Bodenwertmodell für Nordrhein-Westfalen zu entwickeln».¹⁷ Die ebenfalls oppositionellen Grünen im Bayerischen Landtag dürften mit ihrer gleichlautenden Forderung auch scheitern. Dafür aber machen sie der Landesregierung das Leben schwer, indem sie ein Rechtsgutachten über die Verfassungswidrigkeit des Flächenmodells ausarbeiten ließen.¹⁸ Im niedersächsischen Landtag setzte sich der grüne Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Stefan Wenzel, ebenfalls für das Bodenwertsteuermodell ein.¹⁹ Auch seine Anstrengungen waren vergeblich – trotz der kritischen Stimmen in der Anhörung des Haushaltsausschusses vom 19. Mai 2021, die auch zum Teil vom wissenschaftlichen Dienst des Landtages²⁰

¹⁵Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landesgrundsteuergesetz - LGrStG): landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/2020/GBL202040.pdf

¹⁶Vgl. peter-hofelich.de/nachrichtenleser/die-neue-grundsteuer-ist-von-gruen-schwarz-durchgedrueckt-der-koalitionskompromiss-wird-zum-riskanten-systemwechsel-fuer-kommune.html

¹⁷gruene-fraktion-nrw.de/parlament/laenderoeffnungsklausel-fuer-eine-zukunftsaehige-grundsteuer-in-nrw-nutzen-bodenwertmodell-jetzt-umsetzen/

¹⁸Schmidt, Thorsten Ingo: Verfassungswidrigkeit der Ausgestaltung der Grundsteuer als Flächensteuer. Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90 / Grüne im Bayerischen Landtag vom 9. November 2019: tim-pargent.de/wp-content/uploads/2021/05/Schmidt-Gutachten-Grundsteuer-als-Flaechensteuer-aktuell.pdf

¹⁹O.V.: Ein historischer Tag: Der Landtag formt mit der Grundsteuer erstmals eigenes Steuermodell. In: Rundblick – Politikjournal für Niedersachsen 128 vom 08.07.2021, S. 3-4.

²⁰Niedersächsischer Landtag – Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Vorlage 13 zum Entwurf eines Niedersächsischen Grundsteuergesetzes (NGrStG) vom 11.06.2021, 85/1211-85.

(«Gesetzgebungs- und Beratungsdienst») wiedergegeben wurden.²¹ Die rot-schwarze Koalition hat das Gesetz mittlerweile beschlossen.

Fazit

Mit Baden-Württemberg hat ein nicht unbedeutendes Bundesland Mut bewiesen und die Bodenwertsteuer gegen die Mehrheitsmeinung unter den 16 Ländern beschlossen. Dass die Bodenwertsteuer bisher keine anderen Anhänger fand, lässt sich nur politisch erklären. Verfassungsrechtlich ist sie – ungeachtet der von Lobbyisten und deren bestellten Gutachtern vorgebrachten Einwendungen – unbedenklich. Sozial, ökonomisch und ökologisch bringt sie eine Reihe von Vorteilen, wenngleich die Finanzierungsfunktion an erster Stelle steht. Sowohl das Bundesmodell und noch viel mehr die verschiedenen Flächensteuermodelle sind verfassungsrechtlich höchst fragwürdig, was bedeutet, dass die 15 Bundesländer, die sich für eine dieser Varianten entschieden haben bzw. noch entscheiden werden, einen vergleichsweise riskanten Kurs fahren. Ob sie damit Schiffbruch erleiden und damit den Gemeinden womöglich riesige Einnahmeausfälle bescheren werden, wird sich erst in einigen Jahren zeigen, nämlich sobald die ersten Einspruchsverfahren vor den Finanz- und schließlich vor den Verfassungsgerichten landen.

Dr. Ulrich Kriese
Sprecher für Bau- und Siedlungspolitik im NABU
E-Mail: ulrich.kriese@nabu.de

Prof. Dr. Dirk Löhr
Hochschule Trier – Umwelt-Campus Birkenfeld
E-Mail: dr.dirk.loehr@googlemail.com

²¹O.V.: „Unhaltbar“ – Steuerexperten halten neues Modell der Grundsteuer für rechtswidrig. In: Rundblick – Politikjournal für Niedersachsen 094 vom 20.05.2021, S. 1-3.