

# **Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle**

**Autoren:**

Dr. Ralph Henger

Telefon: 0221 4981-744

E-Mail: [henger@iwkoeln.de](mailto:henger@iwkoeln.de)

Dr. Thilo Schaefer

Telefon: 0221 4981-791

E-Mail: [thilo.schaefer@iwkoeln.de](mailto:thilo.schaefer@iwkoeln.de)

14. Oktober 2015

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	3
1. Einleitung .....	4
2. Diskutierte Reformmodelle .....	5
2.1 Wertunabhängiges Modell (WUM, Südmodell) .....	6
2.2 Kombinationsmodell (KOM, Thüringer Modell) .....	6
2.3 Verkehrswertmodell (VWM, Nordmodell) .....	7
2.4 Reines Bodensteuermodell (RBM) .....	7
2.5 Kombiniertes Bodensteuermodell (KBM) .....	8
3. Politökonomische Bewertung der Modelle .....	11
4. Simulationsmodell: Annahmen und Vorgehen .....	17
5. Simulationsergebnisse .....	19
5.1 Reformeffekte für die Länder .....	20
5.2 Reformeffekte für die Kommunen .....	21
5.3 Reformeffekte für die Grundstückseigentümer .....	24
6. Schlussfolgerungen .....	26
Literatur .....	28

### JEL-Klassifikation:

C15 – Statistische Simulationsmodelle

E62 – Fiskalpolitik; Öffentliche Ausgaben; Öffentliche Investitionen und Finanzierung;  
Steuerwesen

H21 – Effizienz; optimale Besteuerung

H22 – Steuerinzidenz

H23 – Externe Effekte; Umverteilungseffekte; Umweltsteuer und Subventionen

H71 – Nationale und kommunale Besteuerung; Subventionen und Einnahmequellen

## Zusammenfassung

Bund und Länder streiten seit 1995 über eine Reform der Grundsteuer. Das aktuelle Verfahren ist mittlerweile veraltet, ungerecht und nicht mehr verfassungskonform. Die Gründe für das bisherige Scheitern der Reformbemühungen sind die erheblichen Umverteilungswirkungen zwischen Ländern, Kommunen und Grundstückseigentümern, die mit allen diskutierten Modellen einhergehen. Der vorliegende Beitrag stellt die Ergebnisse eines neu entwickelten Simulationsmodells vor. Die Ergebnisse zeigen, dass die in diesem Beitrag weiter präzisierten Bodensteuermodelle nicht nur aus anreiztheoretischer Sicht überlegen sind, sondern bei einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform auch politisch vertretbare Verteilungseffekte auslösen. Wir plädieren für die Umsetzung eines Bodensteuermodells, da es Investitionsentscheidungen der Eigentümer nicht belastet und baureife Grundstücke zu einer Bebauung mobilisiert. Zudem lassen sich die Einnahmen aus einer Bodensteuer mit einem geringem Verwaltungsaufwand erzielen. Aus diesen Gründen sollte sich die mit der Reform beauftragte länderoffene Arbeitsgruppe auch mit diesen Modellvarianten intensiv beschäftigen.

## 1. Einleitung

Mittlerweile wird bereits seit 20 Jahren eine Reform der Grundsteuer und der damit verbundenen Einheitsbewertung gefordert. Die zentrale Kritik richtet sich an die Bemessungsgrundlage der aktuellen Grundsteuer, dem so genannten Einheitswert, der eine Bewertung der Grundstücke auf der Basis der Jahre 1935 (Ostdeutschland) und 1964 (Westdeutschland) vornimmt. Die Einheitswerte weichen daher je nach Gebäudealter und Lage unterschiedlich stark von den aktuellen Verkehrswerten ab, so dass die Besteuerung nicht mehr allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen genügt. Hinzu kommen unterschiedliche Wertermittlungsverfahren zwischen Ost und West, die die bestehenden Verwerfungen noch weiter verstärken. Der Bundesfinanzhof erachtet daher die aktuelle Grundsteuer als nicht mehr verfassungskonform (Urteil vom 22. Oktober 2014, Aktenzeichen: II R 16/13). Die Prüfung der Einheitsbewertung liegt nun dem Bundesverfassungsgericht vor. Der Gesetzgeber steht (spätestens) seither in der Pflicht.

Obwohl sich alle Parteien ein gerechteres und effizienteres Verfahren wünschen, konnte bislang keine Reform auf den Weg gebracht werden. Das Umsetzungsproblem resultiert unter anderem daraus, dass die Grundsteuer zwar durch ein bundeseinheitliches Gesetz geregelt ist, bei den Gesetzgebungsinitiativen aber auch die Bundesländer mitentscheiden. Ein weiteres Problem bei der politischen Umsetzung stellt die Überalterung des Systems dar, welches zwangsläufig zu erheblichen reformbedingten Umverteilungen zwischen den Ländern, den Kommunen und den Grundstückseigentümern führt. Dies gilt auch dann, wenn eine Reform aufkommensneutral durchgeführt wird, so dass die Städte und Gemeinden weiterhin mit ungefähr 12,7 Milliarden Euro pro Jahr (Stand 2014) rechnen können.

Der vorliegende Beitrag diskutiert fünf mögliche Reformmodelle. Das sind neben den drei Modellen, die in den Fachministerkonferenzen der Länder erörtert wurden, (Wertunabhängiges Modell, Kombinationsmodell, Verkehrswertmodell) auch zwei Bodensteuermodelle (rein und kombiniert), die in diesem Beitrag weiter konkretisiert werden (Finanzsenatorin Bremen, 2009; Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010; Land Thüringen, 2011; Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“). Diese Studie verfolgt zwei zentrale Ziele. Erstens werden in diesem Beitrag die finanziellen Effekte der Reformmodelle auf Ebene der Länder, Kommunen und Gebäudeeigentümer mit einem neuen Modellansatz quantifiziert, um die Grundsteuerreform-Debatte mit weiteren Fakten hinsichtlich der Reformwirkungen zu beleben. Zweitens soll gezeigt werden, dass Bodensteuermodelle aus mehreren Gründen den alternativen Modellen vorzugswürdig sind, so dass die mit der Reform beauftragte länderoffene Arbeitsgruppe diese unbedingt auch mitberücksichtigen sollte.

## 2. Diskutierte Reformmodelle

Allen Modellen der aktuellen Debatte ist gemein, dass die Grundsteuerberechnung nicht mehr auf den bisherigen Einheitswerten basieren soll. Darüber hinaus sollen die Kommunen bei allen Reformmodellen den Hebesatz nach Artikel 106 Grundgesetz weiterhin selbst bestimmen dürfen, um die Verhältnisse vor Ort berücksichtigen zu können. Derzeit wird die Grundsteuer über die beiden Arten „Grundsteuer A“ (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) sowie „Grundsteuer B“ auf sonstige privat und gewerblich genutzten Grundvermögen erhoben. Da die Grundsteuer A nur rund vier Prozent des gesamten Grundsteueraufkommens ausmacht, steht sie bei den Reformdiskussionen wie auch in diesem Beitrag nicht im Blickpunkt. Da die Ermittlung der Grundsteuer A jedoch unverhältnismäßig aufwändig ist, spricht einiges dafür, die Grundsteuer A vollständig abzuschaffen, so wie es beispielsweise im Kombinationsmodell vorgesehen ist (Länderoffene Arbeitsgruppe, 2011; Troll/Eisele, 2014, S. 704 ff.). Darüber hinaus werden für die bisher auf den Einheitswert angewendeten Steuermesszahlen in allen Reformmodellen neu bestimmt.

**Abbildung 1: Systematik der Grundsteuermodelle nach Bemessungsgrundlagen**

		Gebäude		
		keine Berücksichtigung	Fläche	Wert
Grund & Boden	keine Berücksichtigung			
	Fläche	Flächennutzungssteuer (UBA 2000)	<b>Wertunabhängiges Modell</b> (Südmodell)	
	Wert	<b>Kombiniertes Bodensteuermodell</b> Boden- & Flächensteuer (Modell D bis 2002)	Flächensteuer Modell A (bis 2002)	
		<b>Reines Bodensteuermodell</b> (Modell C bis 2002)	<b>Kombinationsmodell</b> (Thüringer Modell)	<b>Verkehrswertmodell</b> (Nordmodell)
			Modell B (bis 2002) Nomenklaturmodell (bis 2005)	

Quelle: Eigene Darstellung

Die diskutierten Reformmodelle unterscheiden sich alle hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlage. Sie lassen sich grundsätzlich systematisieren in so genannte verbundene Grundsteuern, die neben dem Grund und Boden auch die aufstehenden

Gebäude mit berücksichtigen, und Bodensteuermodellen, die die Gebäude außen vor lassen. Abbildung 1 zeigt die Reformmodelle in einer Übersicht zusammen mit in früheren Jahren diskutierten Varianten (Lehmbrock/Coulmas, 2001; Becker, 2011; Gudat, 2011; Färber et al., 2014).

## 2.1 Wertunabhängiges Modell (WUM, Südmodell)

Das erste Reformmodell ist eine wertunabhängige Grundsteuer, die Vermögenswerte ausklammert und nur die Grundstücksfläche und die Gebäudefläche berücksichtigt. Es wird in der Literatur auch Südmodell genannt, da es die südlichen Bundesländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg in einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet haben (Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010). Von den Befürwortern wird es auch Äquivalenzmodell genannt, da es anstrebt, die gemeindlichen Leistungen für die Bereitstellung von Infrastruktur angemessen zu berücksichtigen. Ziel des Modells ist jedoch hauptsächlich eine substanzielle Vereinfachung des Steuerverfahrens und der Abbau des Bürokratieaufwands durch ein stark pauschalisiertes Bewertungsverfahren. Die zur Bewertung erforderlichen Flächenmerkmale der Grundstücke können aus den Grundbüchern entnommen werden. Als Gebäudefläche wird die Brutto-Grundfläche herangezogen, die in einem vereinfachten Verfahren nach den im Amtlichen Liegenschaftskataster ALKIS vorliegenden Informationen über die Gebäudehöhe automatisiert erhoben werden soll. Für die Belastung der Gebäude werden so genannte Äquivalenzzahlen herangezogen, die hinsichtlich der Nutzung mit 20 Cent/m<sup>2</sup> für Wohnen bzw. 40 Cent/m<sup>2</sup> für Nichtwohnen differenzieren. Die Bemessungsgrundlage soll nach folgender Formel berechnet werden:

$$\begin{aligned} \text{Steuermessbetrag Wohnen} &= FL \text{ m}^2 \times 0,02 \text{ €/m}^2 + \text{eBGF m}^2 \times 0,20 \text{ €/m}^2 \\ \text{Steuermessbetrag Nicht-Wohnen} &= FL \text{ m}^2 \times 0,02 \text{ €/m}^2 + \text{eBGF m}^2 \times 0,40 \text{ €/m}^2 \end{aligned}$$

Mit Grundstücksfläche (FL), einfache Bruttogrundfläche (eBGF)

## 2.2 Kombinationsmodell (KOM, Thüringer Modell)

Das zweite Modell kombiniert flächen- und wertbasierte Bemessungsgrundlagen und wurde federführend vom Land Thüringen entwickelt (Land Thüringen, 2011). Die Berücksichtigung der Gebäude erfolgt wie beim wertunabhängigen Modell auf Basis der Bruttogrundflächen, die jedoch nicht standardisiert über die Gebäudehöhe sondern gemäß Bewertungsgesetz ermittelt werden sollen. Hieraus dürften sich nur bei wenigen Einzelfällen deutliche Abweichungen im Vergleich zur Bruttogeschosfläche ergeben (Troll/Eisele, 2014, S. 721 ff.). Die Wertkomponente wird durch die Berücksichtigung der

Bodenrichtwerte einbezogen, die nach § 193 BauGB von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte erhoben werden und mittlerweile in allen Bundesländern nahezu flächendeckend vorliegen (siehe Diskussion in Kapitel 3). Das Kombinationsmodell versucht neben einer einfacheren und transparenten Ermittlung der Bemessungsgrundlage vor allem die Belastungsverschiebungen einer Reform für die Länder, Kommunen und Eigentümer zu minimieren. Die Berechnung soll nach folgender Formel erfolgen:

$$\begin{aligned} \text{Steuermessbetrag Wohnen} &= \text{FL m}^2 \times \text{BRW €}/\text{m}^2 \times 0,5 \text{ ‰} + \text{BGF m}^2 \times 0,20 \text{ €/m}^2 \\ \text{Steuermessbetrag Nicht-Wohnen} &= \text{FL m}^2 \times \text{BRW €}/\text{m}^2 \times 0,5 \text{ ‰} + \text{BGF m}^2 \times 0,40 \text{ €/m}^2 \end{aligned}$$

Mit Grundstücksfläche (FL), Bruttogrundfläche (BGF), Bodenrichtwert (BRW)

### 2.3 Verkehrswertmodell (VWM, Nordmodell)

Das dritte Modell besteuert Grundstücke und die aufstehenden Gebäude auf Basis von Verkehrswerten, ähnlich wie beispielsweise die Niederlande. Es wurde von einer Reihe norddeutscher Bundesländer unter der Leitung Bremens entwickelt und ausgearbeitet (Finanzsenatorin Bremen, 2009). Grundlage der Wertermittlung sollen die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse sein. Zudem sollen die dort ebenfalls ermittelten Vergleichs- bzw. Korrekturfaktoren herangezogen werden, die auf Basis von multiplen Regressionsanalysen gewonnen werden. Die Wertermittlung von unbebauten Grundstücken erfolgt auf Basis der Bodenrichtwerte. Liegen regional nicht genügend Daten vor, sollen überregionale Vergleichswerte oder pauschale Ansätze herangezogen werden. Mit dem Verkehrswertmodell wird hauptsächlich das Ziel verfolgt, eine möglichst gleichheitsgerechte Grundlage für die Festsetzung der Grundsteuer zu schaffen.

$$\begin{aligned} \text{Steuermessbetrag} &= \\ &\text{Marktwert (Lage, Fläche, Gebäudeart, Wohnfläche/Nutzfläche, Baujahr)} \times 0,5 \text{ ‰} \end{aligned}$$

### 2.4 Reines Bodensteuermodell (RBM)

Das vierte Modell bezieht sich alleine auf den Wert des Grundstücks und lässt die Größe sowie den Wert der aufstehenden Gebäude außen vor. Ein Grundstück wird demnach unabhängig davon bewertet, ob es bebaut ist oder nicht. Das Ziel des Bodensteuermodells besteht im Wesentlichen – neben einer deutlichen Vereinfachung des Verfahrens – darin, auf eine effiziente Grundstücksnutzung hinzuwirken, baureife Grundstücke zu einer Bebauung zu mobilisieren und Investitionen in den Gebäudebestand nicht zu belasten. Eine Bodenwertsteuer (Land Value Taxation)

unterscheidet klar zwischen Grund und Boden und den aufstehenden Gebäuden, da der Wert des Grund und Bodens wesentlich durch die Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hände geprägt ist, während der Wert der aufstehenden Gebäude von den Investitionsentscheidungen des Eigentümers (der Eigentümer) abhängt. Bei einer effizienten Planung und einem vollständig unelastischen Bodenangebot werden Investitionsentscheidungen nicht verzerrt, so dass die Steuer aus ökonomischer Sicht effizient ist (Dye/England, 2009). Auch wenn diese Annahmen – wie in Kapitel 3 diskutiert – nicht vollständig in der Realität anzutreffen sind, verspricht die Besteuerung von Grund und Boden ohne aufstehende Gebäude die größten Effizienzvorteile zu bieten, zumal dann auch der Verwaltungsaufwand für die Erhebung von Gebäudekennziffern vollständig wegfällt. Der Bodenrichtwert wird im Gegensatz zum Verkehrswert- und Kombinationsmodell nur mit 80 Prozent angesetzt, um die Gefahr einer möglichen Überbewertung des Grundstücks zu minimieren, was zu juristischen Auseinandersetzungen führen kann. Die Berechnung soll nach folgender Formel erfolgen:

$$\text{Steuermessbetrag Wohnen} = \text{FL m}^2 \times 80 \% \times \text{BRW €}/\text{m}^2 \times 0,8 \text{ ‰}$$

$$\text{Steuermessbetrag Nicht-Wohnen} = \text{FL m}^2 \times 80 \% \times \text{BRW €}/\text{m}^2 \times 0,8 \text{ ‰}$$

Mit Grundstücksfläche (FL), Bodenrichtwert (BRW)

## 2.5 Kombiniertes Bodensteuermodell (KBM)

Das fünfte Modell kombiniert wert- und flächenbasierte Verfahren und setzt die Grundstücksfläche zum Teil nach Marktpreisen und zum Teil pauschal an. Die zentrale Idee bei diesem Modell ist es, durch die wertunabhängige Berücksichtigung der Fläche eines Grundstücks, die Lenkungswirkungen im Vergleich zum reinen Bodensteuermodell zu erhöhen. Hierdurch erhält die Steuer einen stärkeren Lenkungscharakter, auch um möglicher Fehler in der Planung entgegenzuwirken. Dies ist unter anderem deswegen wichtig, da gerade in kleineren Kommunen und Randlagen starke Enddichtungstendenzen („Urban Sprawl“) zu erkennen sind, die mit steigenden Infrastrukturkosten als auch ökologischen Beeinträchtigungen der Landschaft einhergehen. Gleichzeitig hat das Modell das Potenzial – speziell im Vergleich zum reinen Bodensteuermodell –, politisch unerwünschte starke Belastungen großer Grundstücke in besseren Lagen zu vermeiden. Auch dieses Modell knüpft als Bemessungsgrundlage alleine an Grund und Boden an, um Investitionen in den Gebäudebestand nicht zu bestrafen und die bessere Ausnutzung von Brachflächen und Baulücken zu aktivieren. Auch eine rein bodenbasierte Besteuerung verringert den Aufwand gegenüber einer verbundenen Grundsteuer, egal ob diese flächen- oder wertebasiert vorgenommen wird. Die Gewichtung der wert- und flächenbasierten

Faktoren bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage erfolgt nach dem hier vorgeschlagenen Ansatz nach folgender Formel:

$$\text{Steuermessbetrag Wohnen} = \text{FL m}^2 \times (80 \% \times \text{BRW €}/\text{m}^2 + 100 \text{ €}/\text{m}^2) \times 0,5 \text{ ‰}$$

$$\text{Steuermessbetrag Nicht-Wohnen} = \text{FL m}^2 \times (80 \% \times \text{BRW €}/\text{m}^2 + 40 \text{ €}/\text{m}^2) \times 0,5 \text{ ‰}$$

Mit Grundstücksfläche (FL), Bodenrichtwert (BRW)

Die Formel wurde, abweichend von der ursprünglichen Ausgestaltung durch Lehmbrock und Coulmas (2001), so gestaltet, dass die Bodenwert- und Flächenkomponenten für ein durchschnittliches Grundstück möglichst gleichgewichtet sind.<sup>1</sup> Der Bodenrichtwert wird wie beim reinen Flächensteuermodell mit 80 Prozent angesetzt. Der Flächenfaktor wurde auf 100 €/m<sup>2</sup> (Wohnen) bzw. 40 €/m<sup>2</sup> festgesetzt, da dies ungefähr dem bundesweiten mittleren 80-prozentigen Preisniveau für Eigenheimbauplätze bzw. Gewerbeflächen entspricht (AK-OGA, 2014, S.77 u. 134). Bei bundesweit steigenden Preisen können diese Flächenfaktoren gegebenenfalls zukünftig angepasst werden, um eine Gewichtungverschiebung zwischen Bodenwert- und Flächenkomponenten zu vermeiden.

---

<sup>1</sup> Im Difu-Vorschlag wurde der Flächenfaktor (implizit) auf 150 Euro festgesetzt (vgl. Lehmbrock/Coulmas, 2001, S. 30).

### Tabelle 1: Rechenbeispiele für die einzelnen Reformmodelle

Annahmen: Einfamilienhausgrundstück mit Grundstücksfläche: 600 m<sup>2</sup>, Bodenrichtwert: 120 €/m<sup>2</sup>, Bruttogrundfläche: 200 m<sup>2</sup>, Verkehrswert: 200.000 €, Einheitswert: 29.000 €

	Steuermess- betrag	Hebesatz*	Grundsteuer pro Jahr
Aktuelle Grundsteuer	75,40 €	420	317 €
Wertunabhängiges Modell	52,00 €	620	322 € (+5 €)
Kombinationsmodell	76,00 €	440	334 € (+17 €)
Verkehrswertmodell	100,00 €	280	280 € (-37 €)
Reines Bodensteuermodell	46,08 €	840	387 € (+70 €)
Kombiniertes Bodensteuermodell	58,80 €	680	400 € (+83 €)

Annahmen: Mehrfamilienhausgrundstück mit Grundstücksfläche: 800 m<sup>2</sup>, Bodenrichtwert: 200 €/m<sup>2</sup>, Bruttogrundfläche: 700 m<sup>2</sup>, Anzahl Wohneinheiten: 4; Wohnfläche je Wohnung: 80 m<sup>2</sup>; Verkehrswert einer Wohnung: 200.000 €, Einheitswert einer Wohnung: 18.000 €.

	Steuermess- betrag (pro Wohnung)	Hebesatz*	Grundsteuer pro Wohnung und Jahr
Aktuelle Grundsteuer	63,00 €	420	265 €
Wertunabhängiges Modell	39,00 €	620	242 € (-23 €)
Kombinationsmodell	55,00 €	440	242 € (-23 €)
Verkehrswertmodell	100,00 €	280	280 € (+15 €)
Reines Bodensteuermodell	25,60 €	840	215 € (-50 €)
Kombiniertes Bodensteuermodell	26,00 €	680	177 € (-88 €)

Annahmen: Unbebautes Grundstück mit Grundstücksfläche: 600 m<sup>2</sup>, Bodenrichtwert: 120 €/m<sup>2</sup>, Verkehrswert: 72.000 €, Einheitswert: 6.000 €.

	Steuermess- betrag	Hebesatz*	Grundsteuer pro Jahr
Aktuelle Grundsteuer	21,00 €	420	88 €
Wertunabhängiges Modell	12,00 €	620	74 € (-14 €)
Kombinationsmodell	36,00 €	440	158 € (+70 €)
Verkehrswertmodell	36,00 €	280	101 (+13 €)
Reines Bodensteuermodell	46,08 €	840	387 € (+299 €)
Kombiniertes Bodensteuermodell	58,80 €	680	400 € (+312 €)

\*Die hier gewählten Hebesätze orientieren sich am aktuellen durchschnittlichen Hebesatz bzw. an den zu erwartenden durchschnittlichen Hebesätzen in den Reformmodellen (siehe Kapitel 5).

Quelle: IW Köln

### 3. Politökonomische Bewertung der Modelle

Alle fünf Modelle haben gewisse Vor- und Nachteile, die bereits in einer Vielzahl von Beiträgen ausgiebig diskutiert wurden (vgl. Lehmbrock/Coulmas, 2001; Löhr, 2008; Dye/England, 2009; BMF, 2010; Löhr, 2012; Nehls/Scheffler, 2015). Die verschiedenen Argumentationsstränge sollen an dieser Stelle geordnet und in knapper Form vorgestellt werden. Tabelle 2 fasst die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformmodelle knapp zusammen.

**Administrierbarkeit / Verwaltungsaufwand.** Das erste wichtige Kriterium zur Beurteilung einer Steuer ist der Verwaltungsaufwand, der mit der Erhebung und Festsetzung der Steuer einhergeht. Den mit Abstand größten bürokratischen Aufwand würde das Verkehrswertmodell verursachen, da dann für alle Grundstücke eine regelmäßige Marktbewertung durchgeführt werden müsste. Nach Berechnungen in der Machbarkeitsstudie für das Verkehrswertmodell würde eine Erstbewertung aller 35,2 Mio. Grundstücke 1,8 Mrd. Euro kosten (Finanzsenatorin Bremen, 2009). Die jährliche laufende Aktualisierung wird dort auf 220 Mio. Euro geschätzt. Konkrete Zahlen wurden für die anderen Modelle bisher nicht publiziert. Es kann jedoch von einem deutlich geringeren Erstaufwand und einem ebenfalls deutlich geringeren laufenden Aufwand ausgegangen werden. Da das wertunabhängige Modell sowie das Kombinationsmodell neben Grundstücksdaten auch das Gebäude als Bemessungsgrundlage heranziehen, sind diese insgesamt als aufwändiger einzuschätzen als die Bodensteuermodelle, da hier auf die Ermittlung von Gebäudedaten und -werten verzichtet wird. Bleibt die Frage nach dem Aufwand für die Berücksichtigung der Grundstücksdaten und Bodenrichtwerte. Die Feststellung der Flächen der Grundstücke in Quadratmeter liegt vollständig in allen Bundesländern vor, da diese im Grundbuch eingetragen sind. Auch die Bodenrichtwerte liegen mittlerweile nahezu vollständig und flächendeckend vor, da die Bodenrichtwerte immer genauer und regelmäßiger von den Gutachterausschüssen festgelegt werden (AK-OGA, 2014). Auch wenn heute noch – je nach Bundesland – erhebliche qualitative Unterschiede bei den Bodenrichtwertkarten bestehen, erscheint es daher insbesondere durch die in den letzten Jahren erheblichen Verbesserungen möglich, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Grundsteuerreform, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Streubreite von +/-20 Prozent der Verkehrswerte zu erreichen. Bei der Bestimmung der Bodenwerte wird der durchschnittliche Lagewert des Bodens für Grundstücke mit den gleichen Nutzungs- und Wertverhältnissen einer so genannten Bodenrichtwertzone herangezogen. Die Bodenwerte können hierbei aus den meist öffentlich zugänglichen Bodenrichtwertkarten entnommen werden. Abweichungen einzelner Grundstücke von den Eigenschaften in der Richtwertzone sollten aus verfahrenstechnischer Sicht nur in Ausnahmefällen Berücksichtigung finden (vgl.

Nehls/Scheffler, 2015, Tabelle 6).<sup>2</sup> Um Rechtsbehelfe zu vermeiden und die Akzeptanz der angesetzten Bodenrichtwerte zu erhöhen, wird zudem für die beiden Bodensteuermodelle vorgeschlagen die Bodenrichtwerte mit einem Abschlag von beispielsweise 20 Prozent zu versehen.

**Allokation / Effizienz.** Das zweite Kriterium fragt nach den allokativen Verzerrungen die eine Besteuerung auslöst. Diese resultieren daraus, dass Grundstückseigentümer bei einer Besteuerung des Grundeigentums ihre Nutzungs- und Bebauungsentscheidung verändern. Dieser ökonomisch sehr wichtige Gesichtspunkt enthält mehrere Teilaspekte. Der erste Aspekt betrifft die Belastung von Bestandsinvestitionen. Eine Steuer ist immer dann verzerrend, wenn die relativen Preise zwischen Nicht-Bebauung, geringfügiger Bebauung und intensiver Bebauung verändert werden. Werden aufstehende Gebäude nach Größe oder Wert bei der Besteuerung berücksichtigt, führen Investitionen, welche die Bemessungsgrundlage anheben zu stärkeren Belastungen. Eine Bemessung der Grundsteuer im Verbund aus Grund und Boden sowie den aufstehenden Gebäuden belasten somit Realinvestitionen in den Gebäudebestand. Eine Besteuerung von Gebäuden wirkt wie eine Sondersteuer auf Investitionen und führt zu allokativen Verzerrungen sowie zu einer suboptimalen Nutzung des Grundstücks. Die steuerlichen Zusatzlasten dürften bei einer wertbasierten Berücksichtigung des Gebäudes größer sein als bei einer pauschalen Berücksichtigung nach Gebäudefläche, da dann nicht nur Ausbauinvestitionen, sondern auch Instandhaltungsmaßnahmen zu einer höheren Steuerlast führen. Dieser Aspekt ist gerade vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele für den Gebäudebestand von großer Bedeutung. Auch ist zu erwarten, dass Immobilieninvestoren bei einer verbundenen Steuer insgesamt ihr Wohnraumangebot verringern, was gerade in angespannten Mietmärkten – wie derzeit in einigen Großstädten zu beobachten – einkommensschwache Haushalte belastet. Die beiden Bodensteuermodelle sind aus diesen Aspekten vorzugswürdig, da es Grundstücke mit hohem Bodenwertanteil verteuert.

Allokative Aspekte betreffen aber auch die Frage, ob eine Steuer in der Lage ist schlecht genutzte Flächen hinsichtlich einer höheren Nutzung zu mobilisieren. Dabei sollte das Ziel einer Steuer nicht sein, grundsätzlich hochintensive Nutzungen zu fördern. Vielmehr ist es wichtig, dass derzeit bestehende Anreize zur Hortung von unbebauten Flächen beseitigt werden und die Steuer möglichst allokatonsneutral wirkt. Die Hortung ist heute vielerorts zu beobachten, da für Eigentümer das Halten von Baulücken oder stiller Flächenreserven nahezu steuerfrei möglich ist und nur

---

<sup>2</sup> Bei Grundstücken die in Teilen im Sinne § 1 (2) BauNVO nicht bebaut werden können (auch nicht durch eine durch eine rückwärtige Erschließung) und daher in Vorder- und Hinterland(zonen) aufgeteilt werden, sollten nach den Vorschriften des § 72 BewG bewertet werden.

Opportunitätskosten anfallen. In Deutschland besteht auch aus diesem Grund ein großes Innenentwicklungspotenzial an Flächen. (ca. 7% der Gebäude und Freifläche; BBSR, 2013). Flächen die nicht effizient genutzt werden beziehen sich zum einen auf eine Aktivierung unbebauter baureifer Grundstücke und zum anderen auf Brachflächen, die wieder in den Flächenkreislauf integriert werden sollten. Aufgrund der insgesamt geringen Belastungen für Eigentümer im Rahmen der heutigen Grundsteuer, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich durch eine aufkommensneutral reformierte Grundsteuer kaum nennenswerte Mobilisierungseffekte erzielen lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gebäudekomponente bei der Bemessungsgrundlage eine große Rolle spielt. Im Rahmen des wertunabhängigen Modells wird daher auch heute noch ein zoniertes Satzungsrecht diskutiert, welches den Kommunen die Möglichkeit einräumt, für bestimmte Grundstückstypen unterschiedliche Hebesätze festzulegen um damit bestimmte städtebauliche Maßnahmen wie das Mobilisieren von Bodenreserven zu fördern (Troll/Eisele, 2014, S. 726). Insgesamt führt das wertunabhängige Modell für unbebaute Grundstücke jedoch zu den geringsten Veränderungen im Vergleich zum Satus Quo, da ein Quadratmeter Grundstücksfläche nur sehr gering mit 2 Cent angesetzt wird (Nehls/Scheffler, 2015, Tabelle 1). Alle anderen diskutierten Modelle berücksichtigen dagegen den Bodenrichtwert als Bemessungsgrundlage. Die hieraus resultierende stärkere Besteuerung unbebauter Grundstücke regt die Eigentümer dazu an, das Nutzungspotenzial der Flächen besser auszuschöpfen. Am besten lassen sich die Bodenmärkte durch die beiden Bodensteuermodelle aktivieren, da dort die Gebäudewerte als auch die tatsächliche Intensität der Bodennutzung bei der Bemessung der Grundsteuer vollkommen unberücksichtigt bleiben.

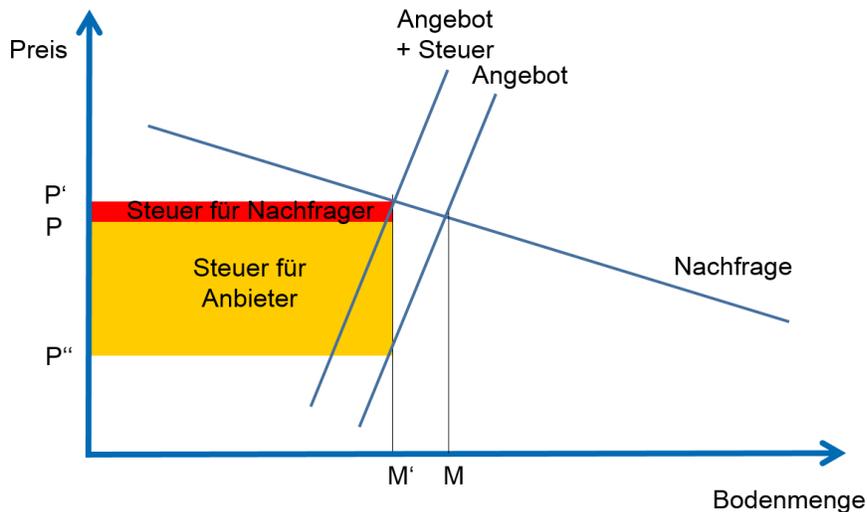
**Kostenmäßige Äquivalenz.** Das Äquivalenzprinzip besagt, dass sich die Steuerbelastung an den Leistungen orientieren soll, welche die öffentliche Hand für das zu besteuerte Objekt bereitstellt. Auch wenn gerade die Grundsteuer häufig mit den gemeindlichen Leistungen begründet wird, wird das Äquivalenzprinzip in der Literatur nur als ein schwaches Argument akzeptiert, da bei eindeutiger Zuordnung der Gemeindeleistung auf die Nutzer, die Leistungen in der Regel über Beiträge oder Gebühren abgegolten werden (Schulemann, 2011). Möchte man dennoch eine Steuer nach der Äquivalenz der öffentlichen Leistungen begründen (und ausgestalten) ist dasjenige Modell vorzugswürdig, welches die mit einem Grundstück in Verbindung stehenden Infrastrukturkosten (z. B. Straßen, Wasser, Strom und Abwasser) am besten reflektiert. Hier stellt sich die Frage nach der Bemessungsgrundlage, die einer vermeintlichen Äquivalenz der Gemeindeleistungen am nächsten kommt. Da der Wert eines aufstehenden Gebäudes fast vollständig von der Investitionsentscheidung des Eigentümers abhängt, scheidet diese als Kriterium aus. Der Wert von Grund und Boden wird dagegen durch Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hände

wesentlich geprägt und sollte in jedem Fall berücksichtigt werden (vgl. Lemmer, 2004; Lühr, 2008; Land Thüringen, 2011). Der Zusammenhang zwischen Infrastrukturleistungen lässt sich daher kaum mit einer wertunabhängigen Bemessungsgrundlage herstellen, auch wenn das von den Anhängern des wertunabhängigen Modells behauptet wird (Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010).

**Fiskalische Äquivalenz.** Fiskalische (oder auch regionale) Äquivalenz bedeutet, dass alle Bewohner und Nutznießer in einer Gebietskörperschaft auch vollständig für die Bereitstellung öffentlicher Güter bezahlen. Demnach sollte eine Steuer berücksichtigen, wie Investitionen in öffentliche Güter die Grundstückswerte beeinflussen als auch wie ein Zuzug von einer Person oder einem Unternehmen die öffentlichen Haushalte direkt und indirekt belastet (BMF, 2010; Lühr, 2012). Beide Aspekte verlangen eine wertbasierte Bemessungsgrundlage, so dass alle indirekten Kosten einer Flächennutzung – die sogenannten Grenzballungskosten eines Haushalts oder Unternehmens – verursachergerecht besteuert werden. Da der Verursacher der Kosten und damit der Nutzer von Grundstücken belastet werden sollte, verlangt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums, dass die Steuer langfristig auch auf die Mieter überwälzbar sein muss, was gerade in Deutschland mit hohem Mietwohnungsanteil von rund 56 Prozent einer großen Bedeutung zukommt (Statistisches Bundesamt, 2013). Aktuell wird die Grundsteuer bei vermieteten Grundstücken in der Regel vollständig von den Mietern getragen, da die Grundsteuer zu den umlagefähigen Nebenkosten gehört (§ 556 Abs. 1 BGB in Verbindung mit § 2 Betriebskostenverordnung). Die Argumentation dass der Mieter die Grundsteuerlast aus allokatoren effizienten Erwägungen heraus vollständig tragen soll, greift jedoch zu kurz, da nicht nur ein Mieter von der Höhe der öffentlichen Leistungen profitiert, sondern auch der Grundstückseigentümer bzw. Vermieter über den Mietzins (vgl. Ausführungen in Richter/Heckmann, 2011). Dies bedeutet, dass auch der Vermieter durch die Grundsteuer belastet werden darf und sollte. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die häufig angeführte Nicht-Überwälzbarkeit der Kosten auf die Mieter bei einer reinen Bodenbesteuerung tatsächlich zutrifft (BMF, 2010). Hierbei wird auf das vollkommen unelastische Angebot von Grund und Boden abgestellt. Bei dieser standard-theoretischen Argumentation werden jedoch zwei sehr relevante Aspekte übersehen. Erstens, ist nur das Gesamtangebot der Bodenflächen völlig unelastisch, jedoch nicht das Angebot einzelner Teilnutzungen. Das heißt nichts anderes, als das z. B. das Angebot von Wohnungsbaugebieten langfristig sehr wohl ausgeweitet oder reduziert werden kann. Darüber hinaus ist auch die Nachfrage nach einzelnen Teilnutzungen bei hoher Präferenz für einen Standort sehr unelastisch. Dies ist beispielsweise aktuell in den angespannten Wohnungsmärkten in mehreren Ballungszentren zu beobachten.

Beide Effekte zusammen bedeuten, dass ein nicht unerheblicher Teil einer Bodensteuer auch von den Mietern getragen werden dürfte, auch wenn der Anteil sicherlich geringer sein wird, als wenn die Gebäude eines Grundstücks mit einbezogen werden (siehe Abbildung 2 und Diskussionen in Zodrow, 2001; Löhr, 2012; Feldmann, 2013).

**Abbildung 2: Inzidenz der Grundsteuer**



Mit  $P$  = Preis;  $P'$  = Brutto-Preis mit Grundsteuer;  $P''$  = Netto-Preis ohne Grundsteuer,  $M$  = Menge;  $M'$  = Menge mit Grundsteuer

Quelle: Eigene Darstellung

**Gerechtigkeit / Akzeptanz.** Der hier verwendete Gerechtigkeitsbegriff bezieht sich auf den Gleichheitssatz des Grundgesetzes, der eine gleichmäßige Besteuerung von Steuergegenständen verlangt. Demnach sollte die Bemessungsgrundlage einer Grundsteuer wertorientiert sein. Auf diesen Aspekt setzt neben den Bodensteuermodellen vor allem das Verkehrswertmodell. Ob das Verkehrswertmodell von Seiten der Steuerzahler die größte Akzeptanz erfahren würde, erscheint jedoch vor dem Hintergrund schwankender Preise und damit einer sich verändernden Steuerbelastung über die Zeit fraglich (Schulemann, 2011, S. 29f.). Hinsichtlich der Preisschwankungen haben die Bodensteuermodelle einen gewissen Vorteil, da diese beim Bodenwert geringer sind. Das pauschale wertunabhängige Modell reflektiert den Aspekt einer wertebasierten Besteuerung am wenigsten, da hochpreisige Grundstücke in Großstädten gleich stark belastet werden wie günstige Grundstücke auf dem Land, was nur teilweise durch eine Anpassung der Hebesätze durch die Städte und Gemeinden ausgeglichen werden kann.

**Belastungsverschiebung.** Ein für die Akzeptanz einer Reform zentraler Aspekt ist die Frage, wie sehr sich die Belastung für die Grundstückseigentümer durch die Reform verschieben. Der wichtigste Befund ist in diesem Zusammenhang der, dass alle

Reformmodelle je nach Lage eines Grundstücks – zu Recht – zu unterschiedlichen Steueranpassungen führen werden. Das liegt an den bislang verwendeten veralteten Einheitswerten, die heute für Grundstücke mit ähnlichen Charakteristika sehr stark streuen. Damit geht einher, dass jedes Reformmodell auch zu einem großen Anteil deutlicher Gewinner und Verlierer führen wird. Diese große Streuung ist auch bei der Beurteilung der in Kapitel 5 vorgestellten Simulationsergebnisse wichtig, da diese nur Durchschnittswerte enthalten, die nach vier verschiedenen Grundstücksarten und drei Gemeindegrößenklassen differenziert sind. Da jede Reform für einzelne Grundstücke zu erheblichen Veränderungen führen wird, besteht weitgehend Einigkeit darüber, eine Reform aufkommensneutral zu gestalten, so dass sich die durchschnittlichen Grundsteuerzahlungen für die 35,2 Mio. Grundstücke mit rund 350 Euro pro Jahr nicht verändern. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Höhe des Grundsteueraufkommens durch die Festsetzung der Hebesätze weiterhin von den Kommunen bestimmt werden soll. Das bedeutet, dass die Kommunen letztendlich auch darüber bestimmen können, wie sich eine Reform vor Ort auswirkt.

**Tabelle 2: Theoretische Bewertung der Reformmodelle**

	Wertunabhängiges Modell (Südmodell)	Kombinationsmodell (Thüringer Modell)	Verkehrswertmodell (Nordmodell)	Bodensteuermodelle (rein oder kombiniert)
Administrierbarkeit / Verwaltungsaufwand	++	0	--	++
Allokation / Effizienz	--	+	-	++
Kostenmäßige Äquivalenz	-	0	-	+
Fiskalische Äquivalenz	--	+	++	0
Gerechtigkeit / Akzeptanz	0	+	+	+
Belastungsverschiebung	-	0	0	-

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich eine Grundsteuer aus steuersystematischer Sicht mit einer Vielzahl von Ansätzen begründen lässt. Auch eine vollständige Ablehnung der Steuer als eine mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip unvereinbare Substanzsteuer ist möglich, wird jedoch eher selten formuliert (Schulemann, 2011). Es ist vielmehr mehrheitlich anerkannt, dass eine Grundsteuer im Vergleich zu anderen Steuern (wie z. B. der Einkommensteuer) aufgrund geringer Ausweich- und Anpassungsmöglichkeiten der Nutzer nur sehr geringe verzerrende

Wirkungen entfaltet (Dye/England, 2009). Daher erscheint die Grundsteuer eine grundsätzlich sehr geeignete Steuer, das Aufkommen für Kommunen dauerhaft und beständig zu sichern.

#### **4. Simulationsmodell: Annahmen und Vorgehen**

Berechnungen für die Grundsteuer liegen bislang nur sehr allgemein auf Länderebene oder für einzelne Kommunen vor (z. B. von Färber et al., 2014, Nehls/Scheffler, 2015). In diesem Beitrag wird daher der Versuch unternommen, die Grundsteuerzahlung für alle Kommunen und Gebäudetypen vollständig zu erfassen und die Auswirkungen verschiedener Reformmodelle abzubilden. Das entwickelte Simulationsmodell kombiniert verschiedene Daten aus unterschiedlichen Quellen und ermöglicht sowohl eine Schätzung der aktuellen Einheitswerte pro Gebäudetyp in jeder Kommune sowie eine Schätzung der Grundstücksbewertung innerhalb der alternativen Reformmodelle. Die Simulation erfolgt auf Ebene der rund 11.300 Städte und Gemeinden in Deutschland. Für das in Westdeutschland angewandte Ertragswertverfahren werden die Jahresrohrenten folgendermaßen bestimmt. Als erstes werden die Zahl der unterschiedlichen Gebäudetypen nach Altersklassen aus dem Zensus 2011 mit dem jeweiligen Vielfältiger eines Gebäudetyps (siehe Anlagen des Bewertungsgesetzes) und den entsprechenden Wohnflächen multipliziert und um Garagen- sowie Stellplatzwerte ergänzt. Dieses Vorgehen wurde kombiniert mit einer stichprobenhaften Befragung von Finanzämtern, die für die Festsetzung der Grundsteuer in rund 500 Kommunen zuständig sind. Da nicht nur das kommunale Grundsteueraufkommen im Status quo bekannt ist, sondern auch das Verhältnis der Gebäudetypen und zugehörigen Flächen, können die gebäudetypenspezifische Jahresrohrenten berechnet und zur Bestimmung der Einheitswerte eingesetzt werden. Aus der Befragung der Finanzämter wurden auch die Annahmen für die Bestimmung der Einheitswerte in den ostdeutschen Ländern abgeleitet, welches für Ein- und Zweifamilienhäuser nach dem Sachwertverfahren und für Mehrfamilienhäuser nach dem Ertragswertverfahren erfolgt. Auf diese Weise lässt sich für alle Kommunen eine gebäudespezifische Grundsteuerbelastung im Status quo berechnen, die gleichzeitig die Belastungsreferenz darstellt.

Für die Berechnung der alternativen Reformmodelle werden weitere Variablen zur Bestimmung von Verkehrswerten (Quelle: F+B, 2015), Wohnflächen (Differenziert nach Ein- Zwei- und Mehrfamilienhäusern, Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015) und Bodenwerte (Kaufwerte für Baureifes Land, Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015) herangezogen. Die Umrechnung der Wohnflächen in Bruttogrundflächen erfolgt in Anlehnung nach Kalusche (2011) mit den Faktoren 1,66, 1,58 bzw. 1,72 für Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser. Da die Flächennutzungsstatistik gerade auf disaggregierter

Ebene eine große Unsicherheit aufweist, wurden die Grundstücksflächen nicht hierauf, sondern auf Basis der Wohnungsgrößen mit Hilfe von Umrechnungsfaktoren in Anlehnung Jörissen/Coenen (2007, S.41) nach Gebäudetyp und Verdichtungsraum differenziert abgeleitet. Mit Hilfe dieser Annahmen lässt sich für alle Reformmodelle eine spezifische Grundsteuerbelastung für die drei Gebäudetypen Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser in einer Kommune kalkulieren.

**Tabelle 3: Übersicht zentraler Modellvariablen**

	Anzahl Grundstücke in 1.000	Wohnfläche Ø in m <sup>2</sup>	BGF Ø in m <sup>2</sup>	Grundstücksfläche Ø in m <sup>2</sup>	Bodenrichtwert Ø pro m <sup>2</sup>	Einheitswert Ø in Euro	Verkehrswert Ø in Euro
in Kommunen unter 20.000 Einwohnern							
EFH	7.129	127	211	614	66	19.600	180.193
ZFH	1.897	98	307	941	66	12.294	136.545
MFH	1.030	77	533	683	67	8.271	117.727
UG	815	--	--	683	66	3.112	45.585
in Städten mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern							
EFH	3.331	127	211	545	109	28.954	211.207
ZFH	855	94	292	794	109	17.126	152.178
MFH	993	72	714	763	103	10.750	114.639
UG	373	--	--	634	107	4.833	67.880
in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern							
EFH	1.861	126	209	508	229	32.586	273.378
ZFH	422	92	286	730	229	18.937	195.332
MFH	1.333	67	842	822	198	10.757	128.598
UG	216	--	--	651	213	9.992	142.952
Insgesamt							
EFH	12.321	127	211	575	118	26.312	212.748
ZFH	3.174	96	299	860	118	15.952	157.373
MFH	3.356	70	772	817	164	10.151	124.355
UG	1.405	--	--	652	106	4.782	70.483

BGF = Bruttogrundfläche; EFH = Einfamilienhäuser; ZFH = Zweifamilienhäuser;

MFH = Mehrfamilienhäuser; UG = Unbebaute Grundstücke

Anzahl Wohneinheiten je MFH: 4,0 (<= 20.000 Einwohner), 5,9 (20.000 bis 100.000) und 7,3 (>100.000)

Quelle: IW Köln

Die Festsetzung des Aufkommens und der Einheitswerte unbebauter Grundstücke erfolgt in Westdeutschland auf Basis der Flächennutzungsstatistik und der Preise für baureifes Land. Es wird trotz großer Unterschiede aufgrund mangelnder alternativer Datenquellen zwischen den Städten und Gemeinden pauschal angenommen, dass 3,7 Prozent der statistischen Einheit „Gebäude- und Freifläche“ in einer Kommune eine

Baulücke bzw. baureife Grundstücke darstellen, für die Grundsteuer erhoben wird.<sup>3</sup> Zur Bestimmung des Bodenpreisniveaus für das Jahr 1964 in Westdeutschland wurden die auf Kreisebene vorliegenden Werte für Preise für baureifes Land mit der Entwicklung seit 1964 abdiskontiert (entspricht Niveau von 7,4 %). Die Bodenpreisniveaus in Ostdeutschland wurde dagegen auf Basis der Befragungen mit den Finanzämtern ein gemeindegrößenabhängiger Preis bestimmt und reichen von 0,50 DM pro Quadratmeter (für Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern) bis zu 10 DM (Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern). Geschäftsgrundstücke bleiben bei den Simulationen aufgrund der schwachen Datenbasis und der großen Heterogenität der Grundstückseigenschaften außen vor. Das Aufkommen hierfür wurde zusammen mit den sonstigen hier nicht einzeln dargestellten Grundstücksarten mit den Anteilen der Gebäude- und Freifläche Gewerbe an der gesamten Gebäude- und Freifläche in einer Kommune festgesetzt.

Tabelle 3 dokumentiert die Werte für die zentralen Variablen im Simulationsmodell. Hier ist insbesondere ein Blick auf die Unterschiede zwischen den Einheitswerten und aktuellen Marktwerten interessant. Die Unterschiede sind je nach Grundstücksart unterschiedlich hoch. Bei Einfamilienhausgrundstücken hat der Einheitswert ein Niveau von 12 Prozent des Marktwertes, dagegen bei Mehrfamilienhausgrundstücken nur ein Niveau von 8 Prozent. Dies liegt an den höheren Vervielfältigern, die bei der Berechnung des Einheitswertes für Einfamilienhäusern herangezogen werden (§ 80 BewG in Verbindung mit den Anlagen 3–8). Bei unbebauten Grundstücken entspricht der Einheitswert im Durchschnitt 7 Prozent des Verkehrswertes. Hier ist jedoch zu beachten, dass erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland bestehen und der Bewertungsansatz in den neuen Ländern (einschließlich Ostberlin) auf Basis des Bodenwertes im Jahr 1935 vorgenommen wird, was dazu führt, dass unbebaute Grundstücke nur zu einem Bruchteil dessen besteuert werden, als dies in den alten Bundesländern der Fall ist (vgl. mit Troll/Eisele, 2014, S. 695 ff.; Nehls/Scheffler, 2015)

## 5. Simulationsergebnisse

Die Ergebnisse der Simulationen werden nun im Folgenden dargestellt und diskutiert – zunächst auf Länderebene, dann auf Ebene der Kommunen, dann für Gebäudeeigentümer. Auf Länderebene werden die Wirkungen der verschiedenen Reformmodelle mit der aggregierten Grundsteuerfinanzkraft beschrieben. Um einen Vergleich der Verteilungswirkungen zwischen den Ländern vornehmen zu können, wurden hierfür die Grundsteuergrundbeträge mit einem bundeseinheitlichen Hebesatz

---

<sup>3</sup> In Deutschland bestehen schätzungsweise rund 92.100 ha Baulücken. Dies entspricht 3,7 Prozent aller Gebäude- und Freiflächen (BBSR, 2013).

normiert, so dass sich das gleiche Aufkommen wie im Simulationsjahr 2012 erzielen lässt.<sup>4</sup> Da sich die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich an der Finanzkraft bemessen, lässt sich hierdurch erörtern, welche Umverteilungswirkungen die verschiedenen Reformmodelle auch auf den Länderfinanzausgleich erzielen würde. Diese Normierung ermöglicht auch eine Abstrahierung vom Aufkommenseffekt (durch die verschiedenen aggregierten Grundbeträge in den Reformmodellen) und eine isolierte Betrachtung der Verteilungswirkungen zwischen den Bundesländern.

Die dargestellten Ergebnisse auf Kommunal- und Eigentümerebene resultieren dagegen aus der Annahme heraus, dass die einzelnen Kommunen ihren Hebesatz so verändern, dass sich ihr Grundsteueraufkommen nicht verändert. Das ist eine plausible Erwartung, auch wenn die Kommunen bei der Festlegung ihrer Hebesätze nicht vollständig ohne Restriktionen agieren können (Feldmann, 2013).

## 5.1 Reformeffekte für die Länder

Auf Länderebene zeigt ein Blick auf die Simulationsergebnisse deutlich, warum einige Ländergruppen bestimmte Reformmodelle ablehnen und andere befürworten. Tabelle 4 dokumentiert die Grundsteuerfinanzkraft der Reformmodelle mit den Änderungen zum aktuellen Grundsteuersystem. So liegt die Finanzkraft beispielsweise aktuell in Niedersachsen bei 1.128 Mio. Euro und würde durch das kombinierte Bodensteuermodell um 208 Mio. Euro sinken.

Im wertunabhängigen Modell verringert sich die Finanzkraft für die reicheren Bundesländer im Süden der Republik mit tendenziell eher höheren Immobilienpreisen. Dies hat für diese Länder zur Folge, dass sie weniger Finanzausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zahlen müssen. Umgekehrt verhält es sich mit dem Verkehrswertmodell. Hier sinkt die Finanzkraft der Kommunen in den wirtschaftlich schwächeren Ländern, so zum Beispiel in allen neuen Bundesländern sowie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Sie erhalten dann bei einer Umsetzung des Verkehrswertmodells im Rahmen des Länderfinanzausgleichs mehr. Das gebäudewertunabhängige Kombinationsmodell liegt erwartungsgemäß in den meisten Bundesländern mit seinen Wirkungen dazwischen. Von den beiden Bodenwertmodellen löst das reine Bodenwertmodell die größten Verteilungswirkungen zwischen Bundesländern aus. Das kombinierte Bodenwertmodell liegt mit seinen Umverteilungswirkungen in etwa zwischen dem Kombinationsmodell und dem Verkehrswertmodell.

---

<sup>4</sup> Normierte bundeseinheitliche Hebesätze: Status Quo: 422, WUM: 605, KOM: 437, VWM: 279, RBM: 838, KBM: 673

**Tabelle 4: Aggregierte Grundsteuerfinanzkraft der Länder**

	Status Quo	WUM	KOM	VWM	RBM	KBM
Schleswig-Holstein	428	-50	-117	-89	-199	-100
Hamburg	293	-105	37	52	226	35
Niedersachsen	1.128	-4	-241	-299	-543	-208
Bremen	103	-22	-22	-25	-25	-30
Nordrhein-Westfalen	2.299	-117	-101	-167	-153	-252
Hessen	849	-82	-24	-21	59	-16
Rheinland-Pfalz	495	84	33	-4	-31	42
Baden-Württemberg	1.542	-124	145	184	526	185
Bayern	1.760	-102	245	450	828	485
Saarland	122	26	-7	-14	-55	-12
Berlin	353	-6	48	78	83	-29
Brandenburg	235	117	22	-6	-110	14
Mecklenburg-Vorp.	153	61	-4	-6	-103	-27
Sachsen	365	127	-20	-55	-246	-80
Sachsen-Anhalt	204	126	17	-35	-136	4
Thüringen	193	72	-11	-42	-121	-10

Angaben in Mio. Euro pro Jahr, Reformmodelle im Vergleich zum Status quo

Quelle: IW Köln

Wie die Simulationen zeigen, verändern alle Reformmodelle die aggregierte Finanzkraft der Länder sehr einschneidend. Diese starken Auswirkungen stellen ein zentrales Hemmnis bei der Einigung auf ein bestimmtes Modell dar. Es ist daher zu befürchten, dass sich die Fachministerkonferenz trotz des großen Reformbedarfs erst dann auf ein Modell einigen kann, wenn eine Grundsteuerreform nicht isoliert angegangen, sondern im Rahmen einer großen kommunalen Finanzreform oder in Kombination mit einer Reform des Länderfinanzausgleichs verhandelt wird (vgl. Diskussion in Färber et al. 2014).

## 5.2 Reformeffekte für die Kommunen

Die Grundsteuer ist für die Kommunen mit einem Anteil von 15 Prozent nach der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer die dritt wichtigste Einnahmequelle. Die Auswirkungen der verschiedenen Reformmodelle auf die Kommunalfinanzen werden sehr stark davon abhängen, wie die einzelnen Städte und Gemeinden im neuen System ihre Hebesätze neu justieren. Hierdurch haben die Kommunen die Möglichkeit, flexibel auf ein neues Reformmodell zu reagieren und auch nach der Reform das gleiche

Steueraufkommen aus der Grundsteuer zu erzielen. Dies gilt jedoch nicht für die Wirkungen der Reform auf die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese orientieren sich an der Finanzkraft einer Kommune. Die Grundsteuereinnahmen bestimmen die Finanzkraft mit, werden jedoch mit normierten Hebesätzen nivelliert. Hierdurch können die direkten Effekte aus einer Reform zu einem nicht unerheblichen Teil wieder ausgeglichen werden. Den Kommunen ist es darüber hinaus auch nicht möglich, die relativen Einnahmen aus einer Grundstücksart durch den Hebesatz zu beeinflussen. Da durch die Reformmodelle die Bemessungsgrundlagen feststehen, kann der Hebesatz alleine darüber entscheiden, wie hoch die Einnahmen aus der Grundsteuer insgesamt sind.

**Tabelle 5: Belastungsverschiebungen verschiedener Grundsteuermodelle**

	Status Quo	WUM	KOM	VWM	RBM	KBM
in Kommunen unter 20.000 Einwohnern						
EFH	225	-6	-4	-10	-4	-4
ZFH	162	-2	0	0	5	5
MFH	123	3	-3	17	-56	-58
UG	41	14	35	10	206	206
Gesamt	271	0	0	0	0	0
in Städten mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern						
EFH	375	-14	4	-23	62	60
ZFH	261	-9	6	-7	55	54
MFH	179	6	-12	12	-77	-77
UG	76	10	97	32	427	427
Gesamt	539	0	0	0	0	0
in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern						
EFH	577	-74	28	-66	201	186
ZFH	394	-47	31	-28	165	153
MFH	229	16	-16	12	-76	-73
UG	210	-84	196	41	737	737
Gesamt	1.003	0	0	0	0	0
Insgesamt						
EFH	236	-7	-4	-12	0	0
ZFH	168	-2	1	0	10	10
MFH	129	3	-4	16	-59	-60
UG	44	13	39	11	221	221
Gesamt	290	0	0	0	0	0

EFH = Einfamilienhäuser; ZFH = Zweifamilienhäuser; MFH = Mehrfamilienhäuser;  
UG = Unbebaute Grundstücke

\* Angaben in Euro pro Wohneinheit (EFH, ZFH, MFH) bzw. Grundstück (UG) pro Jahr

Quelle: IW Köln

Tabelle 5 zeigt die durchschnittlichen Belastungsverschiebungen, die durch die alternativen Reformmodelle ausgelöst werden. Um Aufkommensneutralität herzustellen, werden hierfür die Hebesätze in allen Kommunen so angepasst, dass sich unter Vernachlässigung von Anpassungsreaktionen in jeder Gemeinde das gleiche Grundsteueraufkommen wie im Status quo ergeben würde. Erst dann erfolgt ein Vergleich der Belastung der alternativen Modelle mit der für das Referenzszenario (Grundsteueraufkommen 2012) berechneten Belastung.

Die Simulationsergebnisse verdeutlichen die zentralen Wirkungen der fünf Reformmodelle. Erstens, führt ein Übergang von einer verbundenen Grundsteuer zu einem der beiden Bodensteuermodelle zu den größten (durchschnittlichen) Veränderungen hinsichtlich der Einnahmen-Struktur aus der Grundsteuer. Das absolute Niveau der Steueranpassungen ist aber auch für diese Modell im Durchschnitt überschaubar. Beide Modelle entlasten Mehrfamiliengrundstücke sehr deutlich aufgrund ihrer dichteren Bebauung und belasten gleichzeitig unbebaute Grundstücke stärker. Auch Ein- und Zweifamilienhäuser werden in größeren Städten mit höheren Bodenpreisen stärker belastet.

Zweitens, werden in den drei verbundenen Grundsteuermodellen im Vergleich zu den Bodensteuermodellen unbebaute Grundstücke nur geringfügig mehr belastet, was daran liegt, dass bei diesen Modellen der Gebäudeanteil an der Bemessungsgrundlage – insgesamt über alle Grundstücksarten hinweg – an Gewicht gewinnt. Hinsichtlich der gewünschten Mehrbelastungen schneidet das Kombinationsmodell von den drei hier betrachteten verbundenen Grundsteuermodellen am besten ab. Das wertunabhängige Modell wirkt diesbezüglich in den Großstädten mit höheren Bodenpreisen sogar in die falsche Richtung. Diese Aussagen gelten für die westdeutschen Bundesländer. Wie in Kapitel 4 beschrieben, werden in Ostdeutschland deutlich niedrigere Bodenwerte herangezogen, so dass dort jede Reform zu einer Mehrbelastung für unbebaute Grundstücke führt.

Drittens, werden durch das wertunabhängige Modell sowie dem Verkehrswertmodell Mehrfamilienhäuser in Großstädten stärker belastet. Die gleiche Stoßrichtung dieser beiden Modelle mag hier zunächst verwundern. In der Tat zeigen sich hierfür zwei verschiedene Ursachen verantwortlich. Beim wertunabhängigen Modell gewinnen die Wohnflächen – und damit insbesondere Mehrfamilienhäuser – bei der Besteuerung relativ an Bedeutung, da die Grundstücksfläche nur mit 2 Cent pro Quadratmeter angerechnet wird. Im Verkehrswertmodell ist dies zwar speziell bei Grundstücken in hochpreisigen Lagen nicht so. Da aber die Unterschiede zwischen den bislang angewendeten Einheitswerten und den aktuellen Marktpreisen im Geschosswohnungsbau größer als bei Ein- und Zweifamilienhausgrundstücken sind

(siehe Tabelle 3), führt auch der Übergang zum Verkehrswertmodell zu einer Mehrbelastung des Geschosswohnungsbaus.

### 5.3 Reformeffekte für die Grundstückseigentümer

Durch das weiterhin geltende Hebesatzrecht der Kommunen, ist zu erwarten, dass die interkommunalen Veränderungen nicht so stark sein werden wie die intrakommunalen Veränderungen zwischen den verschiedenen Grundstücksarten. Die in Tabelle 5 gezeigten Simulationsergebnisse verdeutlichen diesbezüglich, dass die häufig anzutreffende Erwartung, dass die wertabhängigen Modelle in ihrer Grundtendenz so wirken, dass sich die Unterschiede hinsichtlich des Aufkommens und der Belastung der Eigentümer zwischen den hochpreisigen Agglomerationsräumen und den ländlichen Räumen erhöhen, unwahrscheinlich ist. Insbesondere beim Verkehrswertmodell liegt diese Vermutung nahe. Da die Kommunen ihre Hebesätze aber neu festsetzen können, ist es ihnen natürlich möglich, die Veränderungen in der Grundsteuerfinanzkraft zu einem gewissen Umfang auszugleichen. Nach den Simulationsergebnissen ist die Spreizung der Hebesätze zwischen ländlichen und städtischen Kommunen beim wertunabhängigen Modell am größten – beim Verkehrswertmodell zusammen mit dem reinen Bodensteuermodell am niedrigsten. In der Folge steigen beim wertunabhängigen Modell damit sogar die Unterschiede zwischen hochpreisigen Stadtlagen (insbesondere Großstädte) und niedrigpreisigen Randlagen (insbesondere Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern) im Geschosswohnungsbau an, während sie beim Verkehrswertmodell zurückgehen.

Die generelle Stoßrichtung der beiden Bodensteuermodelle in Bezug auf die bebauten Grundstücke ist, dass Mehrfamilienhäuser insgesamt eine Entlastung erfahren, während Ein- und Zweifamilienhäuser in hochpreisigen Lagen stärker belastet werden. Dies kann dazu beitragen, dass Eigentümer Überlegungen für Modernisierungsinvestitionen oder mögliche Aus- und Anbauten anstellen, so dass ihr Grundstück effizienter genutzt wird. Die Simulationsergebnisse zeigen nach der hypothetischen Anpassung der Hebesätze durch die Kommunen (so dass sich ihr Grundsteueraufkommen nicht verändert), dass dabei für alle bebauten Grundstücke die Belastungsunterscheide zwischen städtischen und ländlichen Räumen zunehmen. Zu geringfügig höheren Belastungen für Ein- und Zweifamilienhäuser in den Großstädten führt das reine Bodensteuermodell im Vergleich zum kombinierten Bodensteuermodell aufgrund der dort vorherrschenden hohen Bodenpreise.

Die geringere Besteuerung des Geschosswohnungsbaus bei den Bodensteuermodellen wird zu Entlastungen auf Seiten der Mieter führen, da dort die Selbstnutzerquote sehr gering ist und die Grundsteuer in der Regel vollständig von den Mietern getragen wird

(Siehe Kapitel 3). Die Belastungen sinken in beiden Bodensteuermodellen sehr deutlich von aktuell durchschnittlich 129 Euro pro Wohnung auf dann rund 70 Euro pro Jahr.

Umgekehrt erhöht sich in den Bodenwertmodellen die Grundsteuer für ein unbebautes Grundstück gegenüber der heutigen Regelung deutlich von aktuell sehr geringen 44 Euro auf 221 Euro pro Jahr. Dies wäre ein klares Signal an die Eigentümer, Grundstücke nicht ungenutzt zu lassen, so dass von einer gewissen Mobilisierung dieser Flächen ausgegangen werden kann. Die drei in der Fachministerkonferenz bislang diskutierten Modelle würden dagegen die unbebauten Grundstücke weiter entlasten und die damit bestehende fehlerhafte Anreizstruktur für die Grundstückseigentümer weiter verstärken.

Die Wirkungen auf bebaute Grundstücke sind bei den drei verbundenen Grundsteuermodellen sehr unterschiedlich. Wie im vorherigen Abschnitt 5.3. beschrieben, wirken nur das wertunabhängige Modell und das Verkehrswertmodell relativ ähnlich auf den Geschosswohnungsbau und zum Teil auch auf Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke. Das Kombinationsmodell führt dagegen für bebaute Grundstücke in kleinen Kommunen nur zu insgesamt geringen (durchschnittlichen) Veränderungen im Vergleich zum Status quo. In größeren Kommunen – wo der Bodenwertanteil der Bemessungsgrundlage höher ist – werden jedoch Ein- und Zweifamilienhäuser stärker belastet und Mehrfamilienhäuser entlastet.

Wie in Kapitel 4 geschrieben, bildet das Simulationsmodell aufgrund der schwachen Datenlage die rund 1,5 Mio. Geschäftsgrundstücke nicht als einzelne Grundstücksart ab. Es können daher an dieser Stelle nur qualitative Aussagen getroffen werden. Das wertunabhängige Modell und das Kombinationsmodell dürften in ihrer Grundtendenz eher zu Mehrbelastungen für Geschäftsgrundstücke führen, da der Quadratmeter Nutzfläche mit einem Satz von 40 Cent doppelt so hoch wie für Wohnflächen angesetzt wird (siehe Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010; Land Thüringen, 2011). Für das Verkehrswertmodell sind aufgrund der unklaren Wirkungen bezüglich des vereinfachten Bewertungsverfahrens keine Aussagen möglich. Bei den beiden Bodensteuermodellen ist in der Grundtendenz zu erwarten, dass das Steueraufkommen aus den Geschäftsgrundstücken geringfügig zurückgeht, da die Bodenwerte für Gewerbeflächen im Gesamtdurchschnitt nur rund 40 Prozent der Bodenwerte für Wohnen ausmachen (AK-OGA, 2014). Eine flächendeckende Entlastung von Unternehmen ist jedoch aufgrund der großen Streuung der Grundstückseigenschaften nicht zu erwarten. Da Unternehmen insgesamt nur mit deutlich unter einem Prozent des Umsatzes von der Grundsteuer belastet werden (Montén/Thater, 2010), kann ein Wechsel zu einer Bodensteuer – wie jede Grundsteuerreform – zwar für einige Grundstücke zu hohen prozentualen

Veränderungen führen, jedoch stehen hinter diesen Veränderungen in der Regel nur sehr niedrige absolute Beträge.

## 6. Schlussfolgerungen

Die Umsetzung eines reinen oder eines kombinierten Bodensteuermodells würde eine wesentliche Vereinfachung des Steuerrechts bedeuten. Beiden in diesem Beitrag vorgestellten Bodensteuermodellen liegt die Idee zugrunde, den Wert und die Fläche eines Grundstücks ohne Berücksichtigung der darauf stehenden Gebäude zu besteuern. Böden, mit hohem Wert in zentralen Lagen werfen dann einen höheren Steuerertrag ab als Böden in Randlagen. Gleichzeitig führt eine dichtere Bebauung nicht zu einer höheren Steuerlast. Damit wirken die Bodensteuermodelle investitionsneutral und sind dadurch wiederum effizienter als alle anderen diskutierten Modelle. Da auch unbebaute Grundstücke besteuert werden, werden die Eigentümer dazu angeregt, das Potenzial der Nutzung voll auszuschöpfen. Hierdurch lassen sich positive Allokationswirkungen erzielen und die teilweise verkrusteten Bodenmärkte aktivieren. Durch eine Erhöhung der (weniger besteuerten) Realinvestitionen in den Bestand werden die Grundstücke insgesamt besser ausgenutzt und Baulücken geschlossen, was dazu führt, dass sich die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert. Hierdurch können auch die Ziele der Bauleit- und Regionalplanung besser umgesetzt werden. Kritiker argumentieren mitunter, dass die Grundsteuer nicht zur Umsetzung siedlungspolitischer, städtebaulicher oder ökologischer Ziele geeignet sei – insbesondere beim aktuellen Gesamtaufkommen. Die hier vorgestellten Untersuchungsergebnisse zeigen jedoch, dass dies in Abhängigkeit von der gewählten Bemessungsgrundlage durchaus zu differenzieren ist. Eine geringe Lenkungswirkung darf im Umkehrschluss auch nicht bedeuten, dass von einer Grundsteuer falsche Anreize ausgehen sollten. Ziel der Reform sollte es sein, eine effiziente Grundsteuer zu etablieren, die mit geringem Verwaltungsaufwand einhergeht. Ziel sollte es hierbei nicht sein, alleine die Einnahmenseite zur Finanzierung der Kommunen in den Blick zu nehmen, und die Grundsteuer mittel- und langfristig sehr stark anzuheben, so dass die Belastungen für Hausbesitzer und Mieter stark steigen. Internationale Erfahrungen mit Bodensteuermodellen zeigen, dass die Gefahr für eine starke Anhebung gering ist, da sich sehr hohe Aufkommen bei einer alleinigen Besteuerung von Grund und Boden ohne aufstehende Gebäude nur schwer politisch durchsetzen lassen.

Die Fachministerkonferenz der Länder obliegt weiterhin die Aufgabe, sich auf ein praxistaugliches Grundsteuermodell zu einigen. Die Drohung, dass das Bundesverfassungsgericht die aktuelle Grundsteuer in der nächsten Zeit als nicht mehr verfassungskonform einstuft, dürfte den Einigungswillen der Vertreter von Bund und

Ländern erhöhen. Mittlerweile wurde sich in der länderoffenen Arbeitsgruppe mehrheitlich darauf verständigt, dass auf Basis des Kombinationsmodells ein neues Modell entwickelt werden soll, auf welches sich dann alle 16 Länder einigen können. Bodenrichtwerte stehen dabei als eine Bemessungsgrundlage fest. Für die aufstehenden Gebäude sollen pauschalisierte Wertbemessungen vorgenommen werden, wobei noch offen ist nach welchen Kriterien differenziert werden soll. Nach den jetzigen Planungen der länderoffenen Arbeitsgruppe bleiben damit Bodensteuermodelle erneut außen vor, obwohl der vorliegende Beitrag gezeigt hat, dass diese nach Berücksichtigung aller zentralen Beurteilungskriterien äußerst bedenkenswerte Optionen darstellen. Auch die Verteilungseffekte sind politisch vertretbar. Wir plädieren daher dringend dafür, dass in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen auch Bodensteuermodelle konkretisiert und näher ausgestaltet werden, die sich dann mit ihren Wirkungen und Verwaltungskosten bewerten und mit den anderen Modellen valide vergleichen lassen.

## Literatur

**AK-OGA** – Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, 2014, Immobilienmarktbericht Deutschland 2013 - Zahlen, Daten, Fakten der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover

**Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen**, 2010, Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, Mimeo

**BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung., Bearbeitung: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden

**Becker**, Julia, 2011, Grundsteuerreformmodelle im Vergleich - Konzeption und Praxisfolgen, in: Betriebs Berater, Nr. 9, S. 535–539

**BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2010, Monatsbericht des BMF - Januar 2010. Reform der Grundsteuer, Berlin

**Dye**, Richard F. / **England**, Richard W., 2009, Land value taxation. Theory, evidence, and practice, Cambridge, Mass

**F+B** – Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2015, F+B Marktmonitor, Hamburg

**Färber**, Gisela / **Salm**, Marco / **Hengstwerth**, Stephanie, 2014, Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte?, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg., Nr. 10, S. 740–747

**Feldmann**, Alfred, 2013, Reformperspektiven der Grundsteuer für die Gemeindefinanzierung im Sinne einer Property Tax. Theoretische Aspekte und Modellrechnungen für die Stadtgemeinde Bremen, Steuerrecht in Forschung und Praxis, Band 101, Nr. 101, Hamburg

**Finanzsenatorin Bremen**, 2009, Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie, Bremen

**Gudat**, René, 2011, Fundamentale Änderungen im deutschen Grundsteuersystem kündigen sich an, in: Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung, 61. Jg., Nr. 4, S. 27–37

**Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“**, [www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net)

**Jörissen**, Juliane / **Coenen**, Reinhard, 2007, Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin

**Kalusche**, Wolfdietrich, 2011, Grundflächen und Planungskennwerte von Wohngebäuden, in: Gralla, Mike; Sundermeier, Matthias (Hrsg.): Innovation im Baubetrieb. Wirtschaft - Technik - Recht. Festschrift für Universitätsprofessor Dr.-Ing. Udo Blecken, S. 35-47, Dortmund

**Land Thüringen**, 2011, Reform der Grundsteuer. Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell, Erfurt

**Länderoffene Arbeitsgruppe**, 2011, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe. Bewertung der Ansätze einer Grundsteuerreform und weitere Verfahrensvorschläge, Stand 14.1.2011

**Lehmbrock**, Michael / **Coulmas**, Diana, 2001, Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 33, Berlin

**Lemmer**, Astrid, 2004, Zur Reform der Grundsteuer, Köln

**Löhr**, Dirk, 2008, Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 2, S. 121–129

**Löhr**, Dirk, 2012, (Grund-)Steuerreform — Die Diskussion der länderoffenen Arbeitsgruppe der Finanzminister, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Nr. 12, S. 815–821

**Montén**, Anna / **Thater**, Christian, 2011, Belastungsanalyse der Unternehmen durch kommunale Abgaben, Aktuelle Forschungsergebnisse, ifo Dresden 5/2010

**Nehls**, Daniela / **Scheffler**, Wolfram, 2015, Grundsteuerreform. Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, in: ifst-Schrift, Nr. 503, S. 1–124

**Richter**, Wolfram F. / **Heckmann**, Jessica, 2011, Die nicht umlagefähige Mietsteuer als Modell für eine Reform der Grundsteuer, in: Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, Bd. 88/2011, S. 331–341

**Schulemann**, Olaf, 2011, Reform der Grundsteuer: Handlungsbedarf und Reformoptionen, Schriften / Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Nr. 109, Berlin

**Statistisches Bundesamt**, 2013, Zensus 2011. Erste Ergebnisse des Zensus 2011 für Gebäude und Wohnungen. Ausgewählte Daten für Gemeinden, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2015, Regionalstatistik, [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) [15.7.2015]

**Troll**, Max / **Eisele**, Dirk, 2014, Grundsteuergesetz, München

**Zodrow**, George R., 2001, The property tax as a capital tax: A room with three views, in: National Tax Journal, 54. Jg., Nr. 1, S. 139–156