

Christian Brands, Manja Gradtke-Hanzsch und Manuela Olschewski^{*)}

140 Jahre Grundsteuerreform – Am 21. Mai 1861 wurde das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer verkündet.

Die Grundsteuer als wesentliches Finanzierungsinstrument der Kommunen ist dringend reformbedürftig. Die Wertermittlungsstichtage von 1935 und 1964 sind keinesfalls mit den heutigen Wertverhältnissen zu rechtfertigen. Durch die gemeinsame Besteuerung des Bodens und der Gebäude werden bauliche Investitionen bestraft. Auch müssen Eigentümer, deren Grundstücke ungenutzt sind, nur eine geringe Steuer zahlen. Diese Missstände in der gerechten Verteilung der Grundsteuer sollten bei der Erstellung der Bemessungsgrundlage erneut überdacht werden.

140 Jahre sind seit der Grundsteuerreform vergangen – Anlass für einen geschichtlichen Rückblick und einen Ausblick in die Zukunft der Grundsteuer.

Die Ursprünge der Grundsteuer

Die Grundsteuer zählt zu den ältesten und wichtigsten Formen der direkten Besteuerung. Ihre Geschichte ist eng mit der sozialen und politischen Entwicklung in den einzelnen Ländern verbunden und deshalb in ihrer Form sehr unterschiedlich.

Die Grundsteuer zielt auf den Ertrag, der aus dem Grund und Boden gewonnen wird, ab. Bereits im Altertum bei den Ägyptern, Griechen und Römern existierte diese Art der Steuerabgabe. Die Römer, die in der Antike eine hohe Kulturstufe erreicht hatten, waren die Ersten, bei denen die Steuerabgaben eine ausgebildete Gestalt annahmen. So sind nachweislich auch Vermessungen zum Zwecke der Steuererhebung in dieser Zeit ausgeführt worden. Ein Beweis

dafür ist u.a. die älteste, in Rom aufgefundene Vermessungsanweisung aus der Zeit 1000 v. Chr.

Ebenfalls die Römer waren ausschlaggebend für den Grundgedanken, Abgaben auf deutschem Boden einzuführen. Diese Grundsteuer, in Anlehnung an die Römer, wurde von den Franken, nach deren Herrschaftsübernahme von den Römern, durch kirchliche und grundherrliche Grundzehnten und Grundzinsen abgelöst.

Der lange Weg zu einer gerechten Besteuerung

Die Vorläufer der heutigen Grundsteuer sind jedoch erst im Mittelalter als ein Gewirr von vielfältigsten Leistungen und Abgaben in Naturalien und Geld zu finden,

*) Gewinner eines Pressewettbewerbs für Vermessungsreferendarinnen/Vermessungsreferendare des Landes Brandenburg und Berlin 2001

welche sich an den Besitz von Grund und Boden knüpften. Die wohl bekannteste Steuer aus dieser Zeit ist die „Bede“, die sich von einer Bittsteuer zur Pflichtsteuer entwickelte. Schon damals erhob sie der Landesherr dafür, dass er mit seiner Dienstmansschaft die Landesverteidigung und den Reichsdienst leistete. Für die Steuererhebung gab es jedoch kein bestimmtes Prinzip und System, so dass der Ruf aus der Bevölkerung nach einer gerechten und gleichmäßigen Besteuerung und die Abschaffung der Privilegierungen immer lauter wurde.

Bestärkt wurden diese Rufe durch die französische Revolution von 1789, wonach die Regierungen gezwungen waren, die Steuern gerechter zu verteilen und die herrschenden Vorrechte abzuschaffen. Daraufhin wurde in Preußen durch das Königliche Edikt vom 27. Oktober 1810 versprochen, die verschiedenen Grundsteuersysteme der einzelnen Landesteile zu vereinheitlichen, die Steuern gleichmäßig zu verteilen und sämtliche Grundsteuerbefreiungen aufzuheben. Dazu trug auch im Wesentlichen die politische Lage des preußischen Staates bei, der durch seinen Zusammenbruch (Friede von Tilsit 1807) gezwungen war, nach neuen Einnahmequellen zu suchen.

Die Grundsteuerregelung im Sinne des Königlichen Edikts von 1810 erfolgte jedoch nur in den beiden westlichen Provinzen Rheinland und Westfalen. Diese Landesteile standen unter französischer Herrschaft und waren dafür bekannt, dass alle Steuerbefreiungen ohne Entschädigungen aufgehoben wurden. Für diese Gebiete wurde bereits 1798 ein französisches Grundsteuergesetz verabschiedet, zu dessen Umsetzung mit der Aufstellung eines Grundsteuerkatasters begonnen wurde.

In den sechs östlichen Provinzen (Preußen, Pommern, Posen, Schlesien, Mark

Brandenburg und Sachsen) konnte dagegen der Adel seine steuerlichen Vorteile noch bis 1861 erfolgreich behaupten, da der Widerstand der bevorzugten Stände gegen die Aufhebung ihrer Steuerbefreiungen in diesen Landesteilen sehr groß war.

Somit wurde erst 50 Jahre nach dem Versprechen des Königs die Grundsteuerreform in Gesamt-Preußen verwirklicht.

Die Einführung der Grundsteuer in Preußen 1861

Vor 140 Jahren, am 21. Mai 1861, beschloss das preußische Abgeordnetenhaus nach mehrjährigen parlamentarischen Auseinandersetzungen (siehe Abb. 1) und nach endlich erreichter Zustimmung der ersten Kammer des Herrenhauses die Reformierung der Grund- und Gebäudesteuer. Die in den 25 preußischen Regierungsbezirken bisher geltenden 33 verschiedenen Grundsteuerverfassungen wurden durch den Erlass dreier einheitlich geltender und organisatorisch zusammenhängender Gesetze abgelöst. Dazu zählten im Einzelnen: \$ „Das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer, \$ das Gesetz betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer, nebst Tarif zur Veranlagung der Gebäudesteuer, \$ das Gesetz betreffend die für die Aufhebung der Grundsteuer-Befreiungen und Bevorzugungen zu gewährende Entschädigung.“

Der Herr Finanzminister führte da-
gegen aus: Wenn man nicht das bisher
in den westlichen Provinzen bei der Besteuerung
befolgte Prinzip der selbständigen Besteuerung
aller Gärten auch bei der jetzt beabsichtigten
Trennung der Gebäudesteuer von der der Liegen-
schaften annehmen wolle, werde sich kein Modus
angeben lassen, der nach allen Richtungen hin
völlig befriedige.

Abb. 1: Auszug aus dem Kommissionsbericht vom 25. April 1861

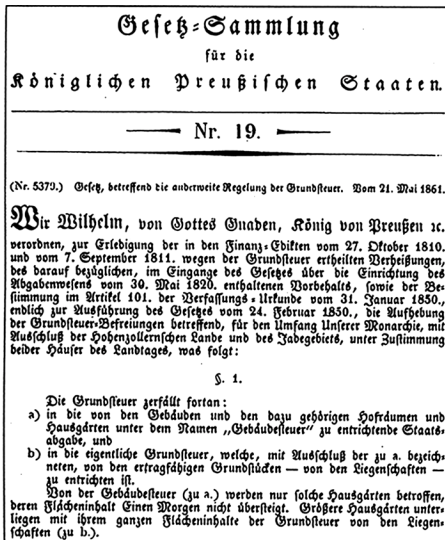


Abb. 2: § 1 des Gesetzes betreffend die anderweitige Regelung der Grundsteuer

Die Umsetzung des neuen Grundsteuergesetzes

Die preußische Verwaltung stand nach dem Erlass dieser Gesetze vor einem riesigen Problem. Die neue Steuer sollte bereits ab dem 1. Januar 1865 erstmals erhoben werden und die Regierung bestand darauf, dass im Sinne der gerechten Verteilung der Grundsteuer ein Kataster geschaffen und jedes Grundstück einzeln vermessen werden sollte.

Die bevorstehenden Arbeiten ergaben sich aus den zu einer Grundsteuer notwendigerweise gehörenden drei Einzelbestandteilen:

- \$ Steuerobjekt (Parzelle),
- \$ Subjekt (Grundeigentümer) und
- \$ Steuermaßstab (landwirtschaftlicher Reinertrag).

Der Ertrag des einzelnen Grundstücks hängt von seinen natürlichen und wirtschaftlichen Ertragsbedingungen und seiner Größe ab. Daher musste das neue Grundsteuerkataster die einzelnen Parzellen mit

ihren Flächen, Eigentümern und Erträgen sowie der danach zu berechnenden Grundsteuer nachweisen.

Vermessungen nahmen schon damals wie heute viel Geld und Zeit in Anspruch. Aus diesem Grunde wurde festgelegt, dass die Kosten das Doppelte des Jahresaufkommens der Grundsteuer, also 20 Millionen Taler, nicht übersteigen durften. Innerhalb von dreieinhalb Jahren (1861-1864) sollte unter Zugrundelegung dieses Etats eine Fläche von 275 000 km², acht Mal so groß wie das heutige Land Brandenburg, vermessen, dem Werte nach geschätzt und dafür ein vollständiges Karten- und Registerwerk angelegt werden.

In den westlichen Provinzen Rheinland und Westfalen bestand bereits seit der Vermessung von 1818 - 1834 ein Grundsteuerkataster, welches unter zentraler Leitung (General-Direktion in Münster) eingeführt wurde. Daher konnten die Arbeiten für diese Landesteile (44 000 km²) auf einen Feldvergleich reduziert werden. Für die sechs östlichen Provinzen Preußens hingegen musste erst eine geeignete Grundlage geschaffen werden. Da eine komplette „Neuvermessung“ des Gebiets mit der Größe von 231 000 km² in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht durchführbar war, wurden alle Besitzer von Flurkarten, Rissen, Plänen, Zeichnungen und ähnlichen Unterlagen aufgefordert, diese den staatlichen Stellen zu überlassen. Somit wurde notgedrungen auf ein einheitliches Vermessungswerk verzichtet und auf bereits vorhandene Unterlagen zurückgegriffen. Für immerhin 192 000 km² fanden sich auf diese Weise geeignete Karten, welche durch Feldvergleich geprüft, ergänzt und fortgeführt wurden. Die verbleibende, kartenlose Fläche von ca. 35 000 km² musste neu vermessen werden.

Größere zeitliche Einsparungen bei der aufwendigen Vermessung wurden durch den Ausschluss der bebauten Grundstücke einschließlich der Hofräume und Hausgärten erreicht. Sie wurden komplett aus der Grundsteuer herausgenommen und einer besonderen Gebäudesteuer (nach dem zweiten Gesetz vom 21. Mai 1861), bezogen auf den Mietwert, unterworfen und unter dem Sammelbegriff „ungetrennte Hofräume und Hausgärten“ aufgeführt. Die Vermessungen machten daher an den Ortsrändern halt und so entstanden in den Katasterkarten weiße Stellen, die später vielfach spöttisch als „der dunkle Fleck auf der weißen Weste der preußischen Katasterverwaltung“ bezeichnet wurden.

Natürlich hatte diese Reform enorme Auswirkungen auf den Verwaltungsapparat des preußischen Staates. So entstand im Finanzministerium eine neue Abteilung, die „Zentralkommission zur Regelung der Grundsteuer im Preußischen Staat“, deren erster technischer Leiter Friedrich Gustav Gauß wurde. Der Zentralkommission wurden des Weiteren 4 Generalkommissionen, 23 Bezirkskommissionen und 302 Veranlagungskommissionen stufenweise nachgeordnet. In diesen Kommissionen fanden bis zu 3 500 Mitarbeiter mit meist geringen oder gar keinen Vorkenntnissen für die anstehenden Arbeiten eine Anstellung.

Innerhalb von knapp 4 Jahren wurde, unter Einhaltung des finanziellen Rahmens, das grandiose Gesamtwerk des „einheitlichen Grundsteuerkatasters für das preußische Staatsgebiet“ vollendet und der Grundsatz Benzenbergs, dass die Hauptsache beim Kataster sei, dass es fertig werde, uneingeschränkt befolgt. Besonders dem ausgeprägten Organisationstalent und dem fachlichen Wissen von F. G. Gauß ist das Gelingen dieses Werks zu verdanken (sie-

he auch „Zu Lebzeiten Legende, heute nahezu vergessen? F. G. Gauß“ in Vermessung Brandenburg, 2/1999).

Im Vergleich zu anderen Staaten standen die technischen Bestandteile des preußischen Vermessungswerks etwas zurück, jedoch erwies sich das entstandene Kataster in steuerlicher Hinsicht allen anderen als weitaus überlegen.

Die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf die Katasterverwaltungen

Für die Erhaltung und Fortschreibung der Katasterdokumente wurde jede Regierung vom Finanzminister 1864 ermächtigt, eigens dafür ein Büro einzurichten, aus denen ab 1872 die Katasterämter hervorgingen. Auf Grund dieser Ermächtigung wurde die Katasterverwaltung in den östlichen Provinzen Preußens zum 1. Januar 1865 ins Leben gerufen. In den beiden westlichen Provinzen hingegen entstanden die Katasterverwaltungen bereits 30 Jahre früher.

Bei der Aufstellung des Steuerkatasters musste die Qualität der Messungen zugunsten der Schnelligkeit zurücktreten, jedoch genügte diese bis ins 20. Jahrhundert den Anforderungen der Besteuerung von Boden- und Gebäudeertrag, aber nicht den modernen Ansprüchen des Liegenschaftskatasters.

Leider konnte sich die preußische Grund- und Gebäudesteuer von 1861 nur 30 Jahre lang als Staatssteuer behaupten, da die maßgebenden Prinzipien (steuerliche Gleichheit und Gerechtigkeit) auch im Zuge der aufkommenden Industrialisierung als längst überholt galten. So musste die Grundsteuer auch ihre herrschende Stellung im Staatshaushalt auf Grund der wachsenden Bevölkerung und dem zunehmenden Wohlstand an die Einkommensteuer, die 1891 eingeführt wurde, abgeben. Daraufhin folgten einige Reformen, so die Miquel'sche Steu-

erreform von 1893, wonach der Staat die Steuern von 1861 auf die Gemeinden übertrug. Als Ersatz wurde zeitgleich vom Staat das Ergänzungssteuergesetz erlassen und dadurch das Einkommen aus Vermögensbesitz zusätzlich zur Einkommenssteuer erfasst. Mit dem Paragraph 9 des Ergänzungssteuergesetzes wurde der Übergang vom Ertragswert zum gemeinen Wert (Verkehrswert) geschaffen. Dieser Verkehrswert stützte sich auf die Kaufpreissammlung, die bereits zur damaligen Zeit bei den Katasterämtern angelegt und geführt wurde.

Die Grundsteuer im gegenwärtigen Spannungsfeld

Die Grundsteuer wird heute ebenfalls als Gegenleistung der Bürger für die Leistungen der Gemeinde, die nicht schon durch Gebühren und Beiträge abgegolten sind, im weitesten Sinne verstanden.

Sie zählt zu den Realsteuern und unterliegt deshalb der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Da eine gemeinsame Besteuerung von Grund und Boden sowie der damit verbundenen Anlagen (Gebäuden) erfolgt, hat die Grundsteuer das Wesen einer sogenannten gebundenen Steuer. Zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage werden die Boden- und Gebäudewerte in Einheitswerten zusammengefasst. Die Grundsteuer ist bundesrechtlich seit 1949 im Grundsteuergesetz (GrStG) und die Ermittlung der Einheitswerte im Bewertungsgesetz (BewG) geregelt.

Grundlage für die Steuer sind in den alten Bundesländern die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen vom 1.01.1964. In den neuen Bundesländern werden dagegen die Einheitswerte vom 1.01.1935 für Grundstücke bzw. die Ersatzwirtschaftswerte für die Nutzungseinheiten der Land- und Forstwirtschaft angehalten. Ursprüng-

lich war laut BewG eine regelmäßige Neubewertung des Grundbesitzes alle 6 Jahre vorgesehen, wozu es aber nie kam. Die Einheitswerte entsprechen etwa 10 - 30% der tatsächlichen Verkehrswerte. Das Festhalten an kaum noch nachvollziehbaren Wertverhältnissen bewirkte in den letzten Jahren eine verfassungsrechtliche Schiefelage der Grundsteuer.

Die Lenkungswirkungen durch die Besteuerung des Bodens und der Gebäude widersprechen sich gegenseitig. Der Eigentümer eines unbebauten Baulandgrundstücks wird durch die Besteuerung des Bodens zur besseren Ausnutzung seines Grundstücks, demzufolge zum Bauen, angeregt. Gleichzeitig erhöht sich mit der Bebauung die Steuerlast auf den Eigentümer und wirkt somit der positiven Lenkungswirkung entgegen. Die anhaltende hohe Nachfrage nach attraktivem Bauland führt dann eher zur Ausweisung neuer Baugebiete durch die Gemeinden, als zur Schließung von Baulücken und der Bebauungsverdichtung.

Zukünftige Bestrebungen der Grundsteuerentwicklung

Ziel der angedachten Grundsteuerreform ist es, eine neue Bemessungsgrundlage zu erstellen, welche die alten Einheitswerte und Messbeträge ablöst. Die Zuständigkeit der Ermittlung der Bemessungsgrundlage soll dabei von den Finanzämtern auf die Kommunen übertragen werden. Weiterhin ist angedacht, dass gesamte Ermittlungsverfahren der Grundsteuer einfacher, transparenter und bürgerfreundlicher zu gestalten.

Modellvorschläge aus Politik und Wirtschaft

Zwei Modelle für die Bemessung der Grundsteuer stehen zur Zeit hauptsächlich

zur Diskussion. Beispielsweise wird eine reine Bodenwertsteuer in Betracht gezogen, welche nur den Grund und Boden erfasst, die baulichen Anlagen jedoch unberücksichtigt lässt. Dieses Modell könnte zu einer effektiveren Ausnutzung des Grund und Bodens führen und somit das begrenzte Naturgut „Boden“ nachhaltig sichern. Des Weiteren wird ein Kombinationsmodell favorisiert, in dem zusätzlich der Gebäudewert in standardisierter Form einbezogen wird. Hier liegt der Vorteil bei der Berücksichtigung der tatsächlichen Ausnutzung des Grund und Bodens und der nicht allzu großen Umverteilung der Steuerlast gegenüber dem bisherigen Grundsteuersystem. In beiden Modellen soll der Wert des Bodens aus den Bodenrichtwerten abgeleitet werden, welche von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte bereitzustellen sind. Im Rahmen der Erbschaftsteuer werden diese Werte schon heute der Besteuerung zugrunde gelegt. Weitere Modellvorschläge, wie das Flächensteuermodell und das Flächennutzungssteuermodell sind u.a. in der Veröffentlichung von Michael Reidenbach (Bodenpolitik und Grundsteuer, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1999) zu finden.

Erfahrungen aus der Praxis - Ausblick

In unserem Nachbarland, den Niederlanden, werden die Grundsteuern durch die Gemeinden ermittelt. Grundlage dafür ist eine verkehrswertorientierte Besteuerung, die in regelmäßigen Intervallen aktualisiert wird. Für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlage wurde ein Modell gewählt, welches sich auf eine Vielzahl von Einzelstichproben von Werten des Grund und Bodens sowie den Gebäudewerten stützt. Bei der Ersterfassung in den Niederlanden wurden

auf Grund ungenügender Kapazitäten der Gemeinden auch private Bewertungsbüros eingesetzt.

In Deutschland wäre hier die Gelegenheit, dass die qualifizierten beliebigen Stellen gemeinsam mit den Gutachterausschüssen dem neuen Grundsteuererhebungssystem zuarbeiten.

Abschließend bleibt zu klären: Wie lange müssen wir noch auf die neue Grundsteuerreform warten? – Hoffentlich nicht bis zum Jahre 2011, wenn es dann heißt: „150 Jahre Grundsteuerreform“.

Literaturverzeichnis und Quellen- angabe

- Dosdzol, Wolf-Dietrich: „Bodensteuer und Verkehrswert/Bodenrichtwert – ein Beitrag zur geplanten Grundsteuerreform“, Vermessung Brandenburg, Nr. 1/2000, S. 3 - 8
- Gauß, F. G.: Die Gebäudesteuer in Preußen, Kommissionsbericht vom 25. April 1861, Berlin: R. v. Deder Verlag, 1917, S. 711
- Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1861, Berlin, S. 253
- Kurandt, Friedrich: „Zur Erinnerung an die Gründung der preußischen Katasterverwaltung am 1. Januar 1865“, ZfV, Nr. 1/1966, S. 1 - 11
- Unger, Horst: „Die preußischen Grundsteuergesetze vom 21. Mai 1861 und das Liegenschaftskataster“, AVN, Nr. 5/1961, S. 127 - 132
- Ufer, Wolfgang: „Die preußische Grundsteuerreform von 1861 und die Entstehung der Katasterämter“, AVN, Nr. 10/1987, S. 382 - 389

