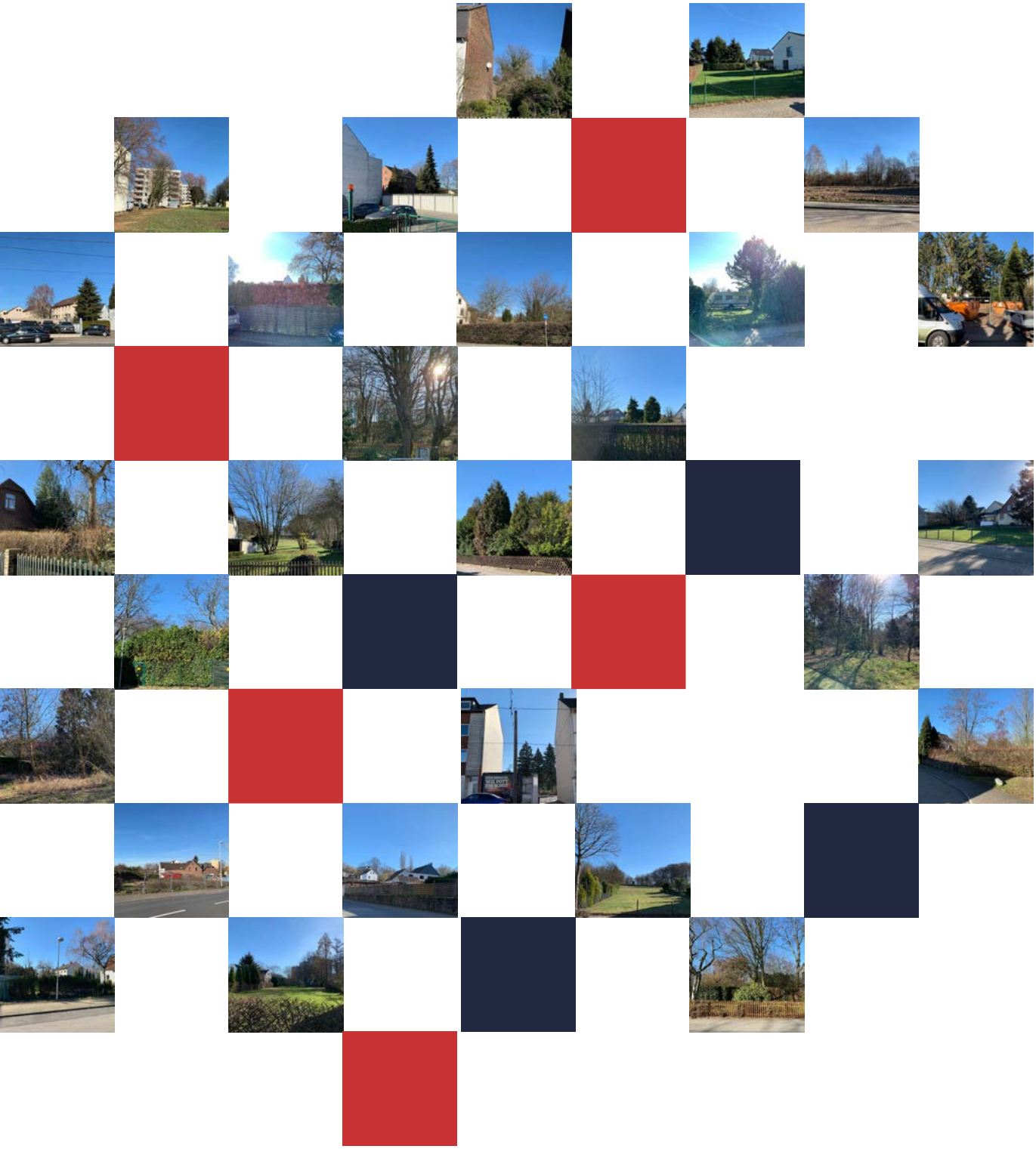


MASTERARBEIT

Grundsteuerreform – Mögliche Auswirkungen einer Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke am Beispiel der Stadt Mülheim an der Ruhr

Nadine Schumacher

technische universität dortmund

rp° | fakultät raumplanung

Masterarbeit

Grundsteuerreform – Mögliche Auswirkungen einer Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke am Beispiel der Stadt Mülheim an der Ruhr

Nadine Schumacher

Gutachter:

Dipl.-Ing. Dr. rer. pol. Michael Kolocek

Tobias Rödl - Cardinal von Widdern

Dortmund, den 20.03.2019

Zeichenanzahl: 147.000

Fotos Deckblatt: eigene Aufnahmen

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS II
TABELLENVERZEICHNIS III
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS IV
1. NEUGESTALTUNG DER GRUNDSTEUER 1
1.1. Anlass und Problemstellung 1
1.2. Relevanz des Themas für die Raumplanung 2
1.3. Forschungsstand 4
2. ZUR DISKUSSION ÜBER EINE GRUNDSTEUERREFORM 7
2.1. Die Grundsteuer – allgemeine Charakterisierung 7
2.1.1. System der Einheitsbewertung nach dem BewG 10
2.1.2. Der Sachverhalt des Urteils vom 10. April 2018 12
2.1.3. Kritik an der Grundsteuer 14
2.2. Zielhorizont der Grundsteuerreform 15
2.3. Überlegungen zur Grundsteuerreform - Aktuell diskutierte Reformmodelle 17
2.3.1. Das Kostenwert-Modell 20
2.3.2. Das Verkehrswert-Modell 21
2.3.3. Die Flächensteuer 22
2.3.4. Die Bodenwertsteuer 23
2.3.5. Wertabhängiges Modell 24
2.4. Erkenntnisse aus bisherigen Modellberechnungen und Simulationsanalysen 27
3. ZIELSETZUNG DER ARBEIT UND GANG DER UNTERSUCHUNG 31
3.1. Forschungsfrage und methodisches Vorgehen 31
3.2. Modellberechnung 33
3.2.1. Auswahl und Vorstellung des Untersuchungsraums 33
3.2.2. Datengrundlagen 35
4. AUSWIRKUNGEN DER BODENWERTSTEUER AUF UNBEBAUTE GRUNDSTÜCKE 42
4.1. Durchführung der Modellberechnung 42
4.2. Ergebnisse der Modellberechnung 67
4.3. Ergebnisanalyse 73
5. FAZIT UND AUSBLICK 81
QUELLENVERZEICHNIS I
RECHTSQUELLENVERZEICHNIS V
ANHANG VI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hebesätze Grundsteuer B der Gemeinden 2017 in % 10
Abbildung 2: Modelle im Vergleich: Praxistest Lehmbrock und Coulmas 2001 28
Abbildung 3: Theoretische Bewertung der Reformmodelle 29
Abbildung 4: Mülheim an der Ruhr mit Stadtteilen 35
Abbildung 5: Auszug aus dem Baulückenkataster Mülheim a.d.R. mit Steckbrief 36
Abbildung 6: Entwicklung der Hebesätze für die Grundsteuer B in Mülheim a.d.R. (in %) .. 41
Abbildung 7: Verteilung der Baulücken auf dem Mülheimer Stadtgebiet (Stadtteile) 43
Abbildung 8: Verteilung der Baulücken innerhalb der Gemarkungen 43
Abbildung 9: Auszug aus BORISplus.NRW mit Detailinformation (Bodenrichtwerte 2019) 46
Abbildung 10: Beispielhafte Detailinformation (Richtwertdetails) 47
Abbildung 11: Auszug aus der Bodenrichtwertkarte 1963 47
Abbildung 12: Entwicklung der Stichprobengröße (n) – Kriterien 50
Abbildung 13: Umrechnungsfaktoren für den Geschosswohnungsbau 53
Abbildung 14: Beispielhafter Auszug aus TIM-online zur Berechnung des zusätzlichen Gartenlands (lfdNr. 33) 54
Abbildung 15: Fotos zur Bewertung des Gartenlands (lfdNr. 33) 55
Abbildung 16: Fotos zur Bewertung des Gartenlands (lfdNr. 100) 56
Abbildung 17: Faktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung 57
Abbildung 18: Bodenrichtwertnummer 1195 - Villengrundstücke 58
Abbildung 19: Beschreibung Anpassung Bodenrichtwert Bsp. lfdNr. 33 60
Abbildung 20: Steuereinnahmen Mülheim a.d.R. 2016 62
Abbildung 21: Berechnung Hinterland für die Grundsteuererhebung 65
Abbildung 22: Ergebnisse Modellberechnung 69
Abbildung 23: Prozentuale Veränderung gegenüber Grundsteuerbelastung 70
Abbildung 24: Darstellung steuerliche (Mehr-)Belastung der Baulücken – nördliches und östliches Stadtgebiet 71
Abbildung 25: Darstellung steuerliche (Mehr-)Belastung der Baulücken – südliches und westliches Stadtgebiet 72
Abbildung 26: Lage aller Baulücken im Stadtgebiet von Mülheim a. d. R. 74
Abbildung 27: Lage der Baulücken mit über- und unterdurchschnittlicher prozentualen Veränderung gegenüber der derzeitigen Steuerbelastung – nördliches Stadtgebiet 76
Abbildung 28: Lage der Baulücken mit über- und unterdurchschnittlicher prozentualen Veränderung gegenüber der derzeitigen Steuerbelastung – südliches Stadtgebiet 77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berechnung der Grundsteuer 8
Tabelle 2: Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 1970 bis 2017 9
Tabelle 3: Berechnung Kostenwert-Modell 21
Tabelle 4: Berechnung Verkehrswert-Modell 22
Tabelle 5: Berechnung Flächensteuer 23
Tabelle 6: Berechnung Bodenwertsteuer 24
Tabelle 7: Gegenüberstellung Bemessungsgrundlage der Reformmodelle 26
Tabelle 8: Gegenüberstellung Grundsteuer und Bodenwertsteuer 38
Tabelle 9: Grundlage Bebauungspläne Mülheim a. d. R 48
Tabelle 10: Bewertungstabelle für zusätzliches Hausgartenland 53
Tabelle 11: Anteil des Einheitswerts am aktuellen Bodenwert 67

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AO	Abkommensordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BewG	Bewertungsgesetz
BewRGr	Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens
BFH	Bundesfinanzhof
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
B-Plan	Bebauungsplan
BRW	Bodenrichtwert
BRWG	Bodenrichtwertgrundstück
BRW-RL	Bodenrichtwertrichtlinie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
EFH	Einfamilienhaus
FNP	Flächennutzungsplan
GFL	Grundstücksfläche
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GrstG	Grundsteuergesetz
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung
i. S. d.	im Sinne des
IW Köln	Institut für Wirtschaft Köln
Rn	Randnummer
WGFZ	wertrelevante Geschossflächenzahl
ZFH	Zweifamilienhaus
ZIA	Zentraler Immobilienausschuss e.V.

1. Neugestaltung der Grundsteuer

1.1. Anlass und Problemstellung

Mit dem Urteil vom 10. April 2018 ist es offiziell: Die Regelungen zur Grundsteuer in Form des Bewertungsgesetzes (BewG) zur Einheitsbewertung von Grundvermögen ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (gem. Art. 3 Abs. 1 GG) unvereinbar und als verfassungswidrig erklärt worden (vgl. Bundesverfassungsgericht, vom 10.04.2018, 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12, ,– Rn 1-181). Die Grundsteuer, mit der derzeit alle Grundstücke in Deutschland besteuert werden, ist eine der ältesten Steuern in Deutschland. Vor allem ihre Bedeutung für die Kommunen (Gemeindesteuer gem. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG) als jährlich wiederkehrende und relativ konstante Einnahmequelle macht eine nähere Betrachtung erforderlich. Sowohl in den alten als auch in den neuen[1] Bundesländern kommt es jedoch aufgrund der Einheitswerte für Grundbesitz zu einer *Ungleichbehandlung* bei der Bewertung von Grundvermögen (vgl. Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181). Der Grund dafür ist, dass die Grundlage der Einheitswerte (Bemessungsgrundlage) auf *veralteten Wertverhältnissen* basiert. In den alten Bundesländern beruhen diese auf Wertverhältnissen von 1964 und in den neuen Bundesländern sogar auf den Verhältnissen von 1935 (vgl. Josten 2000: 1). Aufgrund der Anknüpfung an die Wertverhältnisse von 1964 kommt es jedoch zu wertverzerrenden Auswirkungen des langen Hauptfeststellungszeitraumes. Generell sei eine solche „Auseinanderentwicklung zwischen Verkehrswert und festgestelltem Einheitswert (...) verfassungsrechtlich nicht bedenklich [, solange die Einheitswerte] in allen Fällen gleichmäßig hinter den steigenden Verkehrswerten zurückbleiben", da das Niveau der Einheitswerte untereinander in Relation zum Verkehrswert gleichbleibt (Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181). Da es jedoch keine Anhaltspunkte dafür gibt, führt die ausbleibende Hauptfeststellung zu „gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen, für die es keine ausreichende Rechtfertigung gibt" (ebd.).

Derzeit werden unbebaute Grundstücke sowie Ein- und Zweifamilienhäuser besonders gering durch die Grundsteuer belastet. Grundstücke mit alter Bebauung werden ebenfalls geringer belastet als vergleichbare Grundstücke mit Neubauten (vgl. Reidenbach 1999: 7). Dies setzt falsche Anreize in Bezug auf die Entwicklung von Grundstücken und ist nach Auffassung des BVerG nicht vereinbar mit dem Gleichheitssatz gem. Art. 2 des GG. Von der fehlenden Neubewertung und der Grundsteuerreform sind sowohl Grund- und Hauseigentümer direkt als auch Mieter indirekt betroffen, da die Grundsteuer über die

[1] Die BVerG-Entscheidung bezieht sich in ihrem Urteil auf die alten Bundesländer, da dem Gericht nur Fälle aus den westlichen Bundesländern vorlagen. Demnach gilt das Urteil formaljuristisch auch nur für diese Bundesländer. Da die Situation in den neuen Bundesländern jedoch vergleichbar ist, können auch Steuerpflichtige im gesamten Bundesgebiet von dem Urteil betroffen sein (vgl. ZEIT ONLINE vom 10.04.2018).

Nebenkosten auf sie umgelegt werden kann. Aber auch Kommunen sind von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes betroffen, denn sollte bis zum 31.12.2019 keine Neuregelung getroffen sein, fehlen den Kommunen zukünftig insgesamt rd. 14 Milliarden Euro an Einnahmen (vgl. ZIA 2019). Die Kritik an der Bemessungsgrundlage führte nach etwa zwanzig Jahren der Grundsteuerreformdebatte schlussendlich zu der Entscheidung, dass bis zum Ende des Jahres 2019 vom Gesetzgeber eine Neuregelung zur Grundsteuer getroffen werden muss (vgl. Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181). Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist die geltende Grundsteuer dringend *reformbedürftig*, um eine realitätsgerechtere Besteuerung zu gewährleisten. Damit stellen sich die Fragen, wie eine neue Bewertung aussehen soll, wie dies bis Ende dieses Jahres umzusetzen ist und welche Folgen sich daraus ergeben.

1.2. Relevanz des Themas für die Raumplanung

Nicht nur die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist ausschlaggebend für Überlegungen zu einer Grundsteuerreform. Insbesondere die fehlende Nachhaltigkeit in Bezug auf die Nutzung vorhandener Siedlungs- und Verkehrsflächen lässt die Frage aufkommen, ob oder wie Lenkungswirkungen von einer neuen Steuerform ausgehen könnten, die eine nachhaltigere Flächennutzung unterstützen (vgl. Löhr 2008: 121). Zwar ist der Nachhaltigkeitsgedanke in Deutschland bereits durch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und dem 30-ha-Ziel festgeschrieben, jedoch ist das Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag in der Realität bisher nur durch eine Verlangsamung der Inanspruchnahme zu verzeichnen (vgl. ebd.). Durch den immer weiter steigenden Flächenverbrauch entstehen Schäden, die die regionalen, ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte verstärken (vgl. Eichstädt-Bohlig u. Wilhelm 1997: 37). Obwohl lokale und regionale Initiativen Verbesserungen erkennen lassen und ein zunehmendes Problembewusstsein der Akteure vor Ort zu verzeichnen ist, ist die flächenpolitische Situation weiter als unbefriedigend einzustufen (vgl. Henger 2018: 7).

Da der Boden als Ressource begrenzt und nicht vermehrbar ist, stellt dieser die Grundlage für eine nachhaltige, gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung dar. Bereits seit 1987 legt das BauGB fest, dass „mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll" (§ 1a Abs. 2 BauGB). Die sog. „Bodenschutzklausel" wurde in späteren Novellen um den Vorrang der Innenentwicklung erweitert (vgl. Krautzberger 2008: 2). Verschiedene Probleme lassen den Handlungsdruck deutlich werden. Darunter fallen bspw. die „Bereitstellung von Flächen für den Mietwohnungsbau, für öffentliche Infrastrukturen, für Klimaanpassung und Klimaschutz" (Difu u. vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V 2017: 6). Um diesen Problemen entgegenzutreten, müssen die Kommunen ihre Steuerungskraft zurückgewinnen, worunter auch ein verantwortungsvoller

Umgang mit dem Gut Boden fällt. Demnach spielt die Bodenpolitik[2] eine wichtige Rolle, um eine sozial gerechte und nachhaltige Stadtentwicklungspolitik zu ermöglichen. Dabei „stößt das städtebauliche Bodenrecht [sowohl bei der Steuerung des Siedlungsflächenwachstums in wachsenden Städten und Stadtregionen als auch bei der Entwicklung kleinerer und schrumpfender Städte im Bestand und der Innenentwicklung] immer häufiger an seine Grenzen" (Difu u. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 6–7). Viele Initiativen des Bundes, der Länder und der Städte und Gemeinden belegen jedoch, dass das Ziel eines flächensparenden Umgangs ernst genommen und an der Umsetzung gearbeitet wird (vgl. BBR o.J.: 1). Vor allem der demographische Wandel trägt dazu bei, dass sich die Verteilung der Infrastruktur und ihrer sozialen und technischen Folgekosten negativ auf die Bevölkerung auswirken. Um dem demografischen Wandel zu begegnen, sind ebenfalls Anpassungs- und Handlungsstrategien für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung notwendig (vgl. ebd.). Neben diesen sozialen Folgen sind auch die ökologischen Folgen wie die Zersiedelung nicht unbedenklich. In Zusammenhang mit einer nachhaltigen Flächenentwicklung werden bereits verschiedene Methoden diskutiert, die auch im Rahmen der Grundsteuerreform die Siedlungspolitik unterstützen sollen (vgl. Löhr 2008: 122). Es ist unumstritten, dass die Neuregelung zur Grundsteuer in erster Linie auf Bundesebene politisch zu regeln ist und vor allem auf ökonomischer und juristischer Ebene stark im Fokus steht. Es ist aber gleichwohl interessant, dass das Thema auch Forschungsschwerpunkt im Bereich der Stadt- und Raumplanung ist (vgl. Wilke 2018, Löhr 2018, Lehmbrock 2001). Der Ansatz, eine nachhaltige Flächeninanspruchnahme zu fördern – das Stichwort ist hier Innenentwicklung – wird seit Jahren in der planerischen Praxis umgesetzt. Verschiedene Methoden der Innenentwicklung, wie gezieltes Flächenmanagement, Eigentümeransprache oder auch planungsrechtliche Instrumente wie das beschleunigte B-Planverfahren (gem. § 13a BauGB) sowie die Einführung Urbaner Gebiete (gem. § 6a BauNVO) werden herangezogen, um Ansätze zu schaffen, innerstädtisch ungenutzte Flächen zu revitalisieren, anstatt Flächen im Außenbereich in Anspruch zu nehmen (vgl. Ganser 2017: 11; Wickel 2017: 24; Burg 2014). Auch für die Bauleitplanung und den Städtebau ist es von Bedeutung, dass neue Anreize geschaffen werden, die Angebotsplanung der Gemeinden in der vorgesehenen Art und Weise zu nutzen, um die Kosten, welche die Städte für die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur aufbringen, durch Steuereinnahmen zu kompensieren. Der Anspruch der Städte ist es, sich im Standortwettbewerb mit anderen Städten durch entsprechende Qualitäten behaupten zu können. Dies ist aber nur so lange

[2] Unter *Bodenpolitik* werden alle Entscheidungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen verstanden, „die gezielt die Nutzung, Akkumulation und Verteilung sowie die Eigentumsverhältnisse von Grund und Boden beeinflussen" (Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) u. vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 7).

möglich, wie die Grundsteuer auch den Wert des Grundstücks bemisst, der sich in den öffentlichen Leistungen wiederspiegelt (vgl. Spengel 2012: 33). Sowohl in der Literatur als auch in der (Planungs-)Praxis werden naturschutzpolitische, raumplanerische, städtebauliche und *fiskalische* Instrumente diskutiert (BBR 2007, 2006; Umweltbundesamt 2003). Dabei sind insbesondere die Rahmenbedingungen aus dem BauGB und der Grundsteuer im Fokus der Diskussion (BMUB u. BBSR o.J.: 27).

1.3. Forschungsstand

Die Entscheidung, dass die Grundsteuer in ihrer heutigen Form verfassungswidrig ist, stellt die Grundlage für Überlegungen zur Neubewertung der Bemessungsgrundlage dar. Sie kann darüber hinaus jedoch auch als Anlass und Möglichkeit verstanden werden, künftig für eine gerechtere Besteuerung zu sorgen, fiskalische Anreize zu schaffen und die Mobilisierung von Bauland zu unterstützen. Mit der neuen Form der Grundsteuer wird das Ziel einer *bodenpolitischen Lenkungswirkung* verfolgt, die darauf abzielt, den Preisanstieg bei Grundstücken zu mindern und die Mobilität der Grundstücke zu erhöhen. Da Boden als knappes Gut in vielen Stadtregionen vermehrt als Kapitalanlage verstanden wird, aus der ohne weitere Investitionen Gewinn gezogen werden kann, führt dies zu steigenden Bodenpreisen, fehlenden Wohnbauentwicklungsflächen und stellt die Kernproblematik auf dem Wohnungsmarkt dar. Auch das städtebauliche Bodenrecht stößt immer mehr an seine Grenzen, wenn es um die Steuerung des Siedlungsflächenwachstums und der Transformation im Bestand geht und bedarf daher neuer Instrumentarien, damit die Städte ihre über die Jahre verlorene Steuerungskraft zurückgewinnen (vgl. Difu u. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 1). Nach Auffassung der Experteneinschätzung im Rahmen der Bodenpolitischen Agenda 2020 - 2030 im Oktober 2017 werden zukünftig bodenpolitische Veränderungen erforderlich, um für die Stadtentwicklung bedeutsame gesellschaftliche Herausforderungen (bezahlbarer Wohnraum, städtebauliche Innenentwicklung, Vermeidung sozialer Polarisierung, Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, Klimaschutz, Klimaanpassung und Verbesserung der Flächeneffizienz) bewältigen zu können. Aus diesen Herausforderungen sind Kernforderungen entwickelt worden, welche die bodenpolitischen Rahmenbedingungen schaffen sollen, indem sie:

1. eine aktive Liegenschaftspolitik durch einen verantwortlichen Umgang mit öffentlichem Boden ermöglichen,
2. planungsrechtliche Instrumente schärfen, die die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken,
3. die Steuerung der Bodenentwicklung zurückzugewinnen, indem die Bodenentwicklung besser besteuert wird.

In diesem Zusammenhang wird die anstehende Grundsteuerreform als ein Parameter herangezogen, der eine besondere bodenpolitische Relevanz hat, da die Grundsteuerreform das Potenzial bietet, bisherige Fehlanreize auszuräumen und die Einnahmequelle der Kommunen zu stärken (ebd.: 3). Derzeit stehen verschiedene Reformmodelle zur Debatte, die sich vor allem in ihrer Bemessungsgrundlage unterscheiden. Dies sind zum einen Modelle mit *verbundener* Bemessungsgrundlage und zum anderen Modelle mit *unverbundener* Bemessungsgrundlage (vgl. Bach 2018; Kriese u. Löhr 2019). Grundsätzlicher Unterschied ist demnach, dass bei der verbundenen Bemessungsgrundlage das Gebäude auf dem jeweiligen Grundstück zusätzlich in die Besteuerung mit einfließt. Auch die derzeitige Form der Grundsteuererhebung basiert auf einer verbundenen Bemessungsgrundlage. Im Jahr 2001 sind bereits verschiedene Modelle unter dem Aspekt der Baulandmobilisierung in einem Praxistest untersucht worden. Das Ergebnis war, dass eine unverbundene Bodenwertsteuer dieser Zielsetzung gerecht werden kann (vgl. Lehmbrock u. Coulmas 2001). Dieses Ergebnis wird ebenfalls in der Veröffentlichung des Institut für Wirtschaft (IW) Köln "Mehr Boden für die Grundsteuer – eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle" (vgl. Henger u. Schaefer 2015) unterstützt. Demnach hat auch die AG Aktive Liegenschaftspolitik die "Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung von bebaubaren, aber unbebauten Grundstücken in der Grundsteuer" empfohlen (vgl. BMUB u. BBSR 2015). Neben den bodenpolitischen Zielen, die durch die Grundsteuerreform erreicht werden sollen, stand in den bisherigen Reformüberlegungen überwiegend die Frage im Raum, wie die Bemessungsgrundlage einer neuen und reformierten Grundsteuer aussehen muss, um eine (im ökonomischen Sinn) sinnvolle Alternative darzustellen. Für eine realitätsnahe Grundlage zur Erhebung der Grundsteuer müssten bei einer Aktualisierung der Einheitswerte rd. 35 Millionen Objekte neu bewertet werden. Da eine solche Neubewertung der Einheitswerte als Bemessungsgrundlage aus Kosten- und Zeitgründen unwahrscheinlich ist, stellt eine *grundlegende Reform* der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer eine wahrscheinlichere Variante dar. Die Anforderungen an die Wiederherstellung eines verfassungskonformen Wertansatzes sehen neben einer praktikablen und kostengünstigen Lösung für die Verwaltung auch eine aufkommensneutrale Lösung vor. Unter der Annahme der Aufkommensneutralität, die vor allem den Städten zugutekommen soll, kann es im Einzelfall aber zu Mehr- oder Minderbelastungen kommen (vgl. Spengel 2012: 32). Der Fokus der wissenschaftlichen Diskussion liegt derzeit überwiegend auf der Frage, welche der Modellvarianten als Lösung für die Grundsteuerreform in Frage kommt und wie sich diese auf die Eigentümer bzw. Mieter in den Städten auswirkt. Dazu wurden unter anderem verschiedene Berechnungen durchgeführt, welche die mögliche Belastungsverschiebungen der verschiedenen Modelle aufzeigen (vgl. z. B. Löhr 2018). Insbesondere die Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!" ruft

dazu auf, ein unverbundenes Modell, wie die reine Bodenwertsteuer und die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, in die Überlegungen zur Reform der Grundsteuer miteinzubeziehen (vgl. Kriese u. Löhr 2019). Die Simulationsanalysen, auf denen dieser Aufruf basiert, stammen von Forschern des IW Köln (Henger u. Schaefer 2015) und Prof. Dr. Löhr der Hochschule Trier. Weitere Forschungsgruppen (Eigenthaler, Färber, Landsberg, Homburg, Henger, Schaefer) untersuchen bspw. eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform. Zuletzt wurden folgende Modellvarianten untersucht: eine Grundsteuer „auf der Basis von Verkehrswerten" (Verkehrswert-Modell), eine „vereinfachte" Grundsteuer (Flächenmodell) sowie ein weiteres Modell auf Basis pauschalierter Herstellungskosten (Kostenwert-Modell), auf welches sich 2016 mehrheitlich von den Länderfinanzministern geeinigt wurden und eine Grundsteuer auf Grundlage von Bodenwerten (Bodenwertsteuer). Im November 2018 hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz ein weiteres „wertabhängiges Modell" (WAM) vorgestellt. Auch nach dem Urteil im April 2018 stehen weiterhin verschiedene Modelle zur Auswahl, da noch nicht klar ist, welches vom Bundestag als Alternative gewählt wird. Aktuell (01.02.2019) haben sich Bund und Länder auf Eckpunkte einer Grundsteuerreform verständigt. Dieser Kompromiss („WAM") wird von allen 16 Bundesländern getragen (vgl. ebd.).

Nach der Einleitung in das Thema „Grundsteuerreform" (Kap. 1) werden im zweiten Kapitel die Grundlagen für eine Auseinandersetzung mit dem Thema und allen erforderlichen Urteilen sowie bisherigen Forschungsergebnissen dargestellt. Aus den Erkenntnissen in diesem Kapitel (Kap. 2.4) wird der aktuelle Bedarf für eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung abgeleitet (Kap. 3) und die wissenschaftliche Untersuchung für die vorliegende Arbeit erläutert. Mit Hilfe der Ergebnisse einer Modellberechnung und der daraus abgeleiteten Analyse werden die Fragen, die sich im Laufe der Arbeit ergeben, beantwortet.

2. Zur Diskussion über eine Grundsteuerreform

Der wissenschaftliche Austausch über liegenschaftspolitische Instrumente, Strategien und Praxisbeispiele ermöglicht es, Hemmnisse und Erfolgsfaktoren bestehender städtebau- und bodenrechtlicher sowie liegenschaftspolitischer Instrumente aufzuzeigen (vgl. BMUB u. BBSR o.J.: 12). Auch die Ausgestaltung der Grundsteuer und wie diese dazu beitragen kann, bebaubare, aber unbebaute Grundstücke zu mobilisieren und der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen zu dienen, steht im Fokus der Diskussionen (vgl. ebd.: 27). Bodenpolitisch ist die Grundsteuerreform von großer Bedeutung, wenn sie dazu genutzt werden soll, Fehlanreize der bisherigen Besteuerung zu beseitigen und sie als Einnahmequelle der Kommunen zu erhalten und zu stärken (vgl. Difu u. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 3). Für eine kritische Auseinandersetzung mit der Grundsteuerreform ist es zunächst notwendig, sich mit den Grundlagen der Grundsteuer und den derzeit diskutierten Reformmodellen auseinanderzusetzen.

2.1. Die Grundsteuer – allgemeine Charakterisierung

Die Grundsteuer gehört mit der Gewerbesteuer zu den sog. „Großen Gemeindesteuern". Die Bedeutung der Grundsteuer wird dabei durch die ausdrückliche Nennung im Grundgesetz verdeutlicht. Das Aufkommen aus der Grundsteuer ist demnach den Gemeinden zugewiesen (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG). Im Jahr 2016 betrug das Aufkommen aus der Grundsteuer bundesweit insgesamt rd. 13,3 Mrd. Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2017). 60 % dieses Aufkommens entfällt auf die privaten Haushalte, der Rest auf die Wirtschaft (vgl. Bach 2018: 2). Der Steuergegenstand der Grundsteuer (§ 2 GrStG) ist der im Gemeindegebiet gelegene Grundbesitz i. S. d. § 19 Abs. 1 BewG. Zum Grundbesitz zählen Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, Grundstücke des Grundvermögens sowie Betriebsgrundstücke (vgl. Siebert 2016: 19). Die Grundsteuer ist eine der ältesten Steuern und ist im Grundsteuergesetz (GrStG) geregelt (vgl. Lehmbrock u. Coulmas 2001: 11). Sie zählt zu den Realsteuern im Sinne des § 3 Abs. 2 Abkommensordnung (AO) und knüpft an den Merkmalen, also dem Wert des Grundstücks an. Gem. § 10 Abs. 1 GrStG ist die Person, der der Steuergegenstand zugerechnet wird, das Steuersubjekt, also derjenige, dessen Grundbesitz i. S. d. BewG belastet wird. Dabei wird die persönliche oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers nicht berücksichtigt und wird daher als Objektsteuer bezeichnet (vgl. Siebert 2016: 17). Es wird zwischen der Grundsteuer A für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie der Grundsteuer B für alle sonstigen privaten und gewerblich genutzten Grundvermögen unterschieden (vgl. Löhr 2008: 122). Zum Vergleich: die Grundsteuer A brachte im Jahr 2016 einen Ertrag von 0,4 Mrd. Euro, während die restlichen 13,3 Mrd. Euro auf die Grundsteuer B entfielen (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 159).

In der folgenden Arbeit wird der Fokus auf die Grundsteuer B gelegt, da sie sowohl für die Gemeinden als Haupteinnahmequelle als auch aus (stadt-)planerischer Sicht für die vorliegende Arbeit von größerer Bedeutung ist. Wenn im Folgenden von der Grundsteuer gesprochen wird, ist demnach die Grundsteuer B gemeint.

Die Grundsteuer wird in einem mehrstufigen Verfahren errechnet. Die Grundlage hierfür ist der *Einheitswert*, der von den Finanzbehörden für die jeweiligen Grundstücke festgestellt wird (§§ 19, 20 BewG). Dieser wird mit einer gesetzlich festgelegten Steuermesszahl multipliziert (§ 13 Abs. 1 GrStG). Der so errechnete Steuermessbetrag wird schließlich mit dem von der Gemeinde festgelegten Hebesatz multipliziert (§ 25 Abs. 1 GrStG) (vgl. Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181). Eine nähere Auseinandersetzung mit diesen Variablen erfolgt im Rahmen der Modellberechnung (Kap. 3).

Tabelle 1: Berechnung der Grundsteuer

$$Grundsteuer = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$
$$Steuermessbetrag = Einheitswert \times Steuermesszahl$$

Quelle 1: eigene Darstellung nach GrStG

Der Bund ist für den Erlass des Grundsteuergesetzes (GStG) zuständig. Das Recht auf die Erhebung von eigenen (im Sinne von gemeindespezifischen) Hebesätzen ergibt sich aus dem Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) und ermöglicht es den Gemeinden, das Aufkommen aus der Grundsteuer mitzubestimmen (§ 25 GrStG) (vgl. ebd.; Löhr 2008: 122). Kern und Ausgangspunkt der Grundsteuer ist daher der Wert eines Grundstücks und zuvor das Verfahren zur Ermittlung dieses Wertes. Wert und Bewertung der Grundstücke bilden den Kern einer Grundsteuerreform (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 160). Die Grundsteuer in ihrer heutigen Form beruht auf einer verbundenen Bemessungsgrundlage, da nicht nur Grund und Boden, sondern auch die darauf stehenden Gebäude erfasst werden. Die Erhebung der Grundsteuer wird damit gerechtfertigt, dass die öffentliche Hand[3] öffentliche Güter bereitstellt. Darunter fallen vor allem die öffentliche Ordnung, die öffentliche Verwaltung und die öffentliche Infrastruktur, für die den Gemeinden Ausgaben anfallen. Von der Nutzung dieser öffentlichen Güter profitieren die Nutzer und Betriebe. Aus diesem Grund können sie davon auch nicht ausgeschlossen werden und tragen mit der Grundsteuer einen Teil dieser Ausgaben (vgl. Spengel 2012: 32).

Im Rahmen des GrStG ist den Gemeinden das Recht eingeräumt, Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen (Art. 106 Abs. 6 Satz

[3] Der Begriff öffentliche Hand ist als Sammelbegriff zu verstehen, der den gesamten öffentlichen Sektor, also die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), Sozialversicherungen und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts umfasst (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung).

2 GG). Die Gemeinden müssen hierbei die Hebesätze für alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A) sowie für städtische Grundstücke (Grundsteuer B) einheitlich erheben. Die Tatsache, dass die Bemessungsgrundlage (Einheitswerte) in den letzten Jahrzehnten statisch war und sich nicht an den tatsächlichen Entwicklungen der Bodenpreise orientierte, schlägt sich in den Hebesätzen der Kommunen nieder. Für die Grundsteuer A stiegen die Hebesätze seit 1970 um ca. 30 % und für die Grundsteuer B sogar um ca. 90 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2017) (s. Tab. 2).

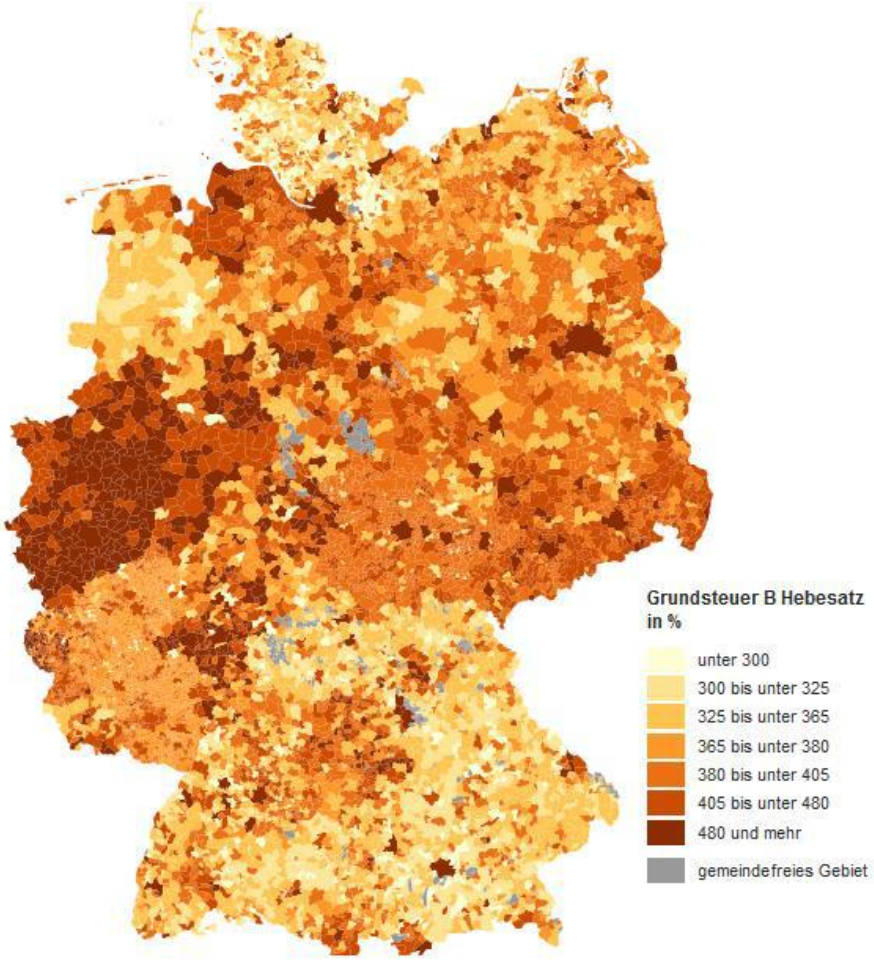
Tabelle 2: Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 1970 bis 2017

Jahr	Grundsteuer B (in %)
1970	245
1980	274
1990	306
2000	367
2010	410
2017	470

Quelle 2: eigene Darstellung nach Färber et al. 2014: 741; Statistisches Bundesamt 2017

Die regionalen Unterschiede in der Höhe des Hebesatzes zeigen den Druck, dem die Kommunen ausgesetzt sind, um die veralteten Einheitswerte auszugleichen. Abbildung 1 verdeutlicht, dass insb. in Nordrhein-Westfalen das Gefälle zwischen festgestelltem Einheitswert (1964) und dem aktuellen Verkehrswert der Grundstücke stark abweicht und die Gemeinden so über die Hebesätze versuchen diese Differenzen auszugleichen. Mit dieser Anhebung der Hebesätze können Differenzen innerhalb der Städte jedoch nicht ausgeglichen werden.

Abbildung 1: Hebesätze Grundsteuer B der Gemeinden 2017 in %



Quelle 3: Statistisches Bundesamt 2017

2.1.1. System der Einheitsbewertung nach dem BewG

Der Einheitswert stellt die Bemessungsgrundlage der Grundsteuerbewertung dar (§ 13 Abs. 1 GrStG). Für den Begriff Einheitswert gibt es im BewG keine eindeutige Definition. Neben der Grundsteuer dienten Einheitswerte auch als Bemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer, die Schenkungssteuer und die Erbschaftssteuer. Allgemeines Ziel der Einheitsbewertung ist die Ermittlung des *gemeinen Werts* i. S. d. § 9 BewG (vgl. Halaczinsky: 2453). Die Erhebung der Einheitswerte ist durch das BewG festgeschrieben. In § 9 Abs. 2 und 3 BewG werden allgemeine Bewertungsgrundsätze aufgestellt: „Der gemeine Wert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre. Dabei sind alle Umstände, die den Preis beeinflussen, zu berücksichtigen. Ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse sind nicht zu berücksichtigen" (§ 9 Abs. 2 BewG). Demnach stellt der gemeine Wert auf folgende Sachverhalte ab:

- Wertbestimmung durch den Preis,
- gewöhnlicher Geschäftsverkehr,

- tatsächliche Eigenschaften,
- Preis, der zu erzielen wäre,
- Berücksichtigung der Preis beeinflussenden Umstände und
- keine Berücksichtigung ungewöhnlicher oder persönlicher Verhältnisse.

Die Ermittlung des gemeinen Werts kommt hierbei jedoch nur für unbebaute Grundstücke in Frage. Da für diese kein besonderer Bewertungsmaßstab vorgegeben ist, kann die Bewertung anhand von Bodenrichtwerten mit den Wertverhältnissen zum Hauptfeststellungszeitpunkt multipliziert mit der Quadratmeterzahl des Grundstücks erfolgen. Für die Bewertung von bebauten Grundstücken werden dagegen standardisierte Bewertungsverfahren herangezogen, die in einer möglichst einfachen Weise dem Verkehrswert nahe kommen (vgl. Siebert 2016: 23). Da für die Ermittlung des gemeinen Werts einzelner wirtschaftlicher Einheiten sog. „Massenbewertungsmethoden" (Halaczinsky 1990) Anwendung finden, führen diese nicht zu einem individuell zutreffenden gemeinen Wert, sondern zu einem dem Verkehrswert nahen Durchschnittswert. Die Einheitswerte entsprechen heute jedoch kaum noch den Verkehrswerten und werden nur noch im Rahmen der Steuerermittlung verwendet (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 160). Dies liegt an den völlig veralteten Einheitswerten. Die Hauptfeststellung der Einheitswerte, die laut BewG in Zeitabständen von je sechs Jahren stattfinden soll (§ 21 BewG), ist seit der letzten Hauptfeststellung im Jahr 1964 für die alten und im Jahr 1935 für die neuen Bundesländer ausgesetzt worden (vgl. Bach 2018: 3). Die Einheitswerte von 1964 bzw. 1935 führen deshalb zu einer ungleichen individuellen Besteuerung gleicher Verkehrswerte (vgl. Färber et al. 2014: 740). Ursprünglich sollte diese allgemeine Wertermittlung dem Zweck dienen, den genannten Steuerarten einheitliche Werte zugrunde zu legen. Seit der Einführung der Einheitswerte werden allerdings einige Steuerarten nicht mehr erhoben oder wurden durch Sonderregelungen ersetzt. Lediglich für die Grundsteuer sind diese Einheitswerte immer noch von zentraler Bedeutung (vgl. Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181). Immobilienbesitz wird durch die Erfassung dieser veralteten Einheitswerte somit wesentlich niedriger besteuert, als anderes Vermögen. Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung der Erbschafts- und Vermögenssteuer versucht, dieser Tatsache entgegenzuwirken, jedoch kann diesem Missstand erst mit einer Reform der Grundsteuer begegnet werden (vgl. Eichstädt-Bohlig u. Wilhelm 1997: 39).

Die für die Besteuerung durch die Grundsteuer relevante „wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens ist das Grundstück" (§ 70 Abs. 1 BewG). Der Begriff Grundstück umfasst sowohl unbebaute als auch bebaute Grundstücke. Hierbei ist das Grundstück bewertungsrechtlich (steuerrechtlich) nicht identisch mit dem Begriff des Grundstücks im Sinne des bürgerlichen Rechts (vgl. Haar et al. 2007: 57). Das bürgerliche Recht definiert das Grundstück als einen begrenzten, durch Vermessung gebildeten Teil der Erdoberfläche, der

im Grundbuch als selbstständiges Grundstück eingetragen ist (vgl. Dautzenberg u. Dennerlein 2018). Maßgeblich bei der Besteuerung ist hingegen, was als wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens nach dem BewG angesehen wird (§ 2 BewG). Zum Grundvermögen gem. BewG gehören der Grund und Boden, die Gebäude, die sonstigen Bestandteile und das Zubehör, das Erbbaurecht, das Wohnungseigentum, Teileigentum, Wohnungsbaurecht und Teilbaurecht nach dem Wohnungseigentumsgesetz (§ 68 Abs. 1 BewG). Bei der Bewertung wird allgemein zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken unterschieden. Unbebaute Grundstücke gelten als solche, „wenn sich auf ihnen keine benutzbaren Gebäude befinden sowie Grundstücke mit Gebäuden, deren Zweckbestimmung und Wert von untergeordneter Bedeutung sind" (§ 70 Abs. 1 u. 2 BewG). Eine Sonderform der unbebauten Grundstücke stellen hierbei baureife Grundstücke dar. Ein baureifes Grundstück liegt dann vor, wenn ein in einem Bebauungsplan unbebautes Grundstück „als Bauland festgesetzt [ist] (...) [und eine] sofortige Bebauung möglich ist", innerhalb des Plangebietes in benachbarten Gebieten begonnen hat oder schon durchgeführt ist (§ 73 Abs. 2 BewG). „Bebaute Grundstücke sind Grundstücke, auf denen sich benutzbare Gebäude befinden" (§ 74 Abs. 1). Bei der Bewertung bebauter Grundstücke wird weiterhin nach verschiedenen Grundstücksarten unterschieden: Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und sonstige bebaute Grundstücke (§ 75 Abs. 1). Das Ertragswertverfahren ist gem. § 76 BewG die Grundlage für die Ermittlung des Werts der Grundstücke und ist für Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke, gemischtgenutzte Grundstücke, Einfamilienhäuser und Zweifamilienhäuser anzuwenden. Für sonstige bebaute Grundstücke ist der Wert durch das Sachwertverfahren zu ermitteln (§ 76 Abs. 2 BewG). Für das Bewertungsverfahren – hier Ertragswertverfahren – sind der Grundstückswert (§ 78), die Jahresrohmiete (§ 79) und Vervielfältiger (§ 80) anzuwenden.

2.1.2. Der Sachverhalt des Urteils vom 10. April 2018

Der Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat mit dem Urteil 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14 vom 10. April 2018 entschieden, dass die Einheitsbewertung im Rahmen der Grundsteuer mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar ist. Grundlage für diese Entscheidung ist die Tatsache, dass der Grundsatz eines realitätsgerechten Bewertungssystems mit dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 und 1935 nicht gegeben ist. Der bisher weitreichende Entscheidungsspielraum hat mit dem wiederholten Aussetzen einer erneuten Hauptfeststellung der Einheitsbewertung zu einer starken Ungleichbehandlung geführt, da über die Jahrzehnte seit der letzten Hauptfeststellung Wertverschiebungen innerhalb der Städte und Kommunen entstanden sind. Dabei sind aber auch Wertverschiebungen innerhalb von Stadtgebieten, Straßenzügen oder einzelnen Grundstückslagen zu erkennen, die bisher unberücksichtigt bleiben. Der

Bundesfinanzhof hat genau diese Ergebnisse in den Richtervorlagen an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG übermittelt. Der Senat des Bundesfinanzhofs (BFH) kam zu dem Ergebnis, dass die veralteten Werte zu einer gleichheitswidrigen Besteuerung führen. Der BFH als Fachgericht übernimmt in Fällen von verfassungsrechtlichen Fragen die Prüfungskompetenz. Da jedoch keine Verwerfungskompetenz vorliegt, ist ein Normenkontrollverfahren erforderlich gewesen, bei dem die Vereinbarkeit des Bundesgesetzes mit dem Grundgesetz geprüft wurde (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 160). Das Ergebnis des Bundesverfassungsgerichts kommt jedoch nicht überraschend. Schon seit dem Jahr 1995 spricht sich das Bundesverfassungsgericht gegen die Verwendung von Einheitswerten für die Vermögens- und Erbschaftssteuer aus. Mit den Beschlüssen (BVerfG vom 22.06.1995 -2 BvL 37/91 und 2 BvR 551/91) wird seither auch die Verwendung der Einheitswerte im Rahmen der Grundsteuererhebung hinterfragt und erste Reformüberlegungen wurden angestellt (vgl. Josten 2000: 1). Das Bundesverfassungsgericht untersagte mit der Entscheidung 1995 die Verwendung der Einheitswerte für Grundstücke und Gebäude im Rahmen der Vermögen- und Erbschaftsteuer, da diese einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellten und als verfassungswidrig beurteilt wurden (vgl. Conradi 1997: 30). Auch heute noch richtet sich die Kritik an der derzeit geltenden Grundsteuer in erster Linien an die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Einheitswerte und ist die Grundlage für die seit über 20 Jahren dauernden Reformüberlegungen (vgl. Spengel 2012: 31). Die Überlegungen zu einer Reform standen bisher immer unter der Prämisse, dass bis zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ein neues Modell ausdiskutiert und soweit umsetzbar ist. Da diese Entscheidung nun gefallen ist, ist eine kurzfristige und administrierbare Lösung erforderlich. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes besteht nun ein hoher politischer Handlungsdruck auf den Gesetzgeber zur Reform der Grundsteuer. Dem Gesetzgeber ist dabei eine zweistufige Frist eingeräumt worden, um eine möglichst unproblematische Umstellung zu ermöglichen. Bis zum 31.12.2019 muss vom Gesetzgeber eine Neuregelung zur Grundsteuer getroffen werden. Ab Ankündigung der Neuregelung darf die bisher gültige Grundsteuer noch für weitere fünf Jahre erhoben werden, aber nur längst bis zum 31.12.2024 (vgl. Bundesverfassungsgericht, 10.04.2018, a.a.O., Rn 1-181).

Betroffen von der Ungleichbehandlung sind grundsätzlich alle Steuerpflichtigen. Da sich die Städte und Gemeinden seit der letzten Hauptfeststellung hinsichtlich ihrer Gegebenheiten (bspw. Infrastruktur und Bevölkerung) verändert haben, betreffen diese Veränderungen auch die Werte von Grundstücken und Gebäuden, die jedoch nicht angepasst wurden. So sind Differenzen bei vergleichbaren Häusern in ähnlicher Lage immer größer geworden. Die Problematik liegt darin, dass aufgrund fehlender Neubewertungen vergleichbare Grundstücke und Gebäude verschiedener Baujahre völlig unterschiedlich bewertet werden

können. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn über die Jahre aus einem Arbeiterviertel ein angesagtes und teures Viertel geworden ist (vgl. Zeit Online vom 10.04.2018). „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" (Henger u. Schaefer 2015: 4). Zudem führe die fehlende Aktualisierung der Einheitswerte nach und nach zu einer „Privilegierung des Bodeneigentums gegenüber anderen Eigentumsarten" (Conradi 1997: 30).

2.1.3. Kritik an der Grundsteuer

Die Kritik an der derzeit geltenden Grundsteuer beruht, wie auch bei den Beschlüssen zur Vermögen- und Erbschaftssteuer, in erster Linie auf der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Einheitswerte (vgl. Spengel 2012: 31; Henger u. Schaefer 2015: 4). Demnach bezieht sich die Kritik nicht auf die Grundsteuer selbst, sondern auf die Bemessungsgrundlage, das niedrige Bewertungsniveau, die großen Disparitäten der Einheitswerte, den hohen Verwaltungsaufwand und die fehlgerichtete Wirkung der Grundsteuer (vgl. Josten 2000: 1). Das Verfahren der Einheitswerte galt als ein sehr ökonomisches Verfahren, da es mehreren Steuerarten den Zugriff auf eine Bemessungsgrundlage ermöglichte, weshalb die Berechnung mehrfach nutzbarerer Einheitswerte als sinnvoll erachtet wurde (vgl. Siebert 2016: 27). Die seit 1964 bzw. 1935 unveränderte Bewertung des Grundvermögens, die gem. § 21 Abs. 1 BewG alle sechs Jahre hätte aktualisiert werden müssen, spiegelt jedoch weder die realen Grundstückswerte noch die relativen Wertverhältnisse der Bewertungsobjekte wieder. Die Wertverhältnisse der letzten Hauptfeststellung stimmen daher weder im Niveau noch im Verhältnis zwischen Immobilien gleicher Art und Lage überein (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 163). Da die Verwendung der Einheitswerte für die Vermögen- und Erbschaftssteuer bereits seit 1997 nicht mehr zulässig ist, fällt auch die Effizienz der Einheitswerte als Grundlage für mehrere Steuererhebungen weg. Da die Ermittlung der Bemessungsgrundlage im Ertrags- oder Sachwertverfahren jedoch sehr aufwändig, streitanfällig und kostenintensiv ist, erfüllen die Einheitswerte allein für die Grundsteuer nicht mehr ihren Zweck (vgl. Siebert 2016: 27). Die Verkehrswerte der Grundstücke, die maßgeblich von der Bauweise und Bautechnik sowie den gemeindeplanerischen Entwicklungen abhängig sind, haben durch die veraltete Einheitsbewertung im Laufe der Zeit stark unter Wertverzerrungen gelitten, die auch nicht in dem nötigen Maß durch die gemeindespezifischen Hebesätze ausgeglichen werden können, da auch innerhalb einzelner Gemeinden abweichende Wertentwicklungen vorliegen, die so nicht erfasst werden würden (vgl. Spengel 2012: 32). Im Durchschnitt machen die veralteten Einheitswerte nur noch zwischen 5 - 10 % der tatsächlich bezahlten Kaufpreise aus (vgl. Färber et al. 2014: 741). Die fehlgerichtete Wirkung der Grundsteuer betrifft vor allem die Angebotsplanung der Bauleitplanung. Sie ermöglicht es den Eigentümern ein

Grundstück auf eine bestimmte Art zu nutzen, verpflichtet sie aber nicht dazu. Dies führt häufig dazu, dass das Angebot nicht wahrgenommen wird und Grundstücke als Kapitalanlage und Spekulationsobjekte gehandelt werden (vgl. Josten 2000: 2). Da die Grundsteuer in ihrer heutigen Form sowohl den Boden als auch die Gebäude(-werte) besteuert, werden hochwertige Nutzungen und Investitionen besteuert und somit „bestraft". Für viele Eigentümer ergibt sich daraus demnach nicht die Notwendigkeit zu handeln und das Grundstück bleibt ungenutzt, da es so fast steuerfrei ist. Dies führt vor allem in Gemeinden mit hoher Wohnungsnachfrage und hohen Bodenpreisen zu starken Bodenspekulationen. Wissentlich, dass die Bodenpreise und Grundstückspreise steigen werden, bleiben die Grundstücke ungenutzt. Dadurch wird aber der Wohnungsmarkt noch weiter angespannt. Das Ziel, den Boden optimal auszunutzen, wird durch die derzeitige Steuer demnach nicht unterstützt. Auch die entstehenden Opportunitätskosten, also die Kosten, die durch die Nutzung ausbleiben, scheinen für die Eigentümer nicht genug Anreiz für eine optimale Ausnutzung des Grundstücks darzustellen (vgl. Siebert 2016: 2). Die Besitzer der Grundstücke erhalten somit Renten, die insbesondere den Bestrebungen und Investitionen der Gemeinden zuzusprechen sind. Die Bereitstellung von Bauland, die Erschließung sowie Investitionen in Infrastrukturen sind hier als solche Kosten zu nennen. Diese Kosten, die den Gemeinden anfallen, spiegeln sich auch in einer Wertsteigerung der Grundstücke wider, von dem die Eigentümer ohne eigenen Aufwand profitieren. Die Grundsteuer stellt hier eine Möglichkeit dar, von diesen entstehenden Renten abzuschöpfen, um die Finanzierung kommunaler Leistungen weiterhin zu gewährleisten (vgl. Färber et al. 2014: 741). Nicht allein der fehlende Anreiz, Grundstücke zu bebauen (geringe Steuerbelastung), sondern auch die erhöhte Steuerbelastung bei Bebauung und Nutzung der Grundstücke, aufgrund der verbundenen Bemessungsgrundlage verhindert eine effizientere Nutzung der Flächen. Zusätzlich werden durch ermäßigte Steuermesszahlen – bei Einfamilienhäusern nur 2,6 ‰ gegenüber 3,5 ‰ bei anderen Grundstückstypen (§ 15 GrStG) – keine Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme geschaffen (vgl. Löhr 2008: 122).

2.2. Zielhorizont der Grundsteuerreform

Unter der Annahme, dass der Boden als knappes öffentliches Gut der privaten Nutzung zugeführt werden muss, ist das *Lenkungsziel* der Bodenordnung folglich die optimale Verteilung des Bodens nach seiner Nutzbarkeit (tatsächlich und rechtlich) auf die Nutzer nach deren Fähigkeiten (vgl. Andres 1997: 249). Den bereits geschilderten Preissteigerungen des Bodens steht derzeit keine laufende Last gegenüber, weshalb mit der Abweichung vom Lenkungsziel zwar *Opportunitätskosten*, aber keine realen Kosten entstehen. Diese wären aber notwendig, um die Abweichungen vom Lenkungsziel zu korrigieren und das Verteilungsoptimum zu erreichen (vgl. ebd.: 259 f.). Mit einer Reform der Grundsteuer sollen

vor allem vor dem Hintergrund der Bodenknappheit bodenpolitische Ziele verfolgt werden (vgl. Josten 2000: 1). Die AG „Aktive Liegenschaftspolitik" hat in ihrer Handlungsempfehlung den Fokus auf die Bereitstellung von ausreichend verfügbarem Wohnbauland zu vertretbaren Preisen insbesondere in wachsenden Regionen gelegt. Dazu werden „aktivierende Baulandstrategien, (...) spezifische liegenschaftspolitische Instrumente (...) sowie bodenpolitische Ansätze zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen" benötigt, um die Siedlungs- und Kostenstrukturen sowie den Flächenverbrauch zu optimieren (BMUB u. BBSR o.J.: 6). Nicht nur die „Wiederherstellung eines verfassungskonformen Wertansatzes", sondern auch die „Schaffung einer praktikablen und kostengünstigen Lösung" steht bei der Grundsteuerreform im Fokus der Überlegungen ((Spengel 2012: 32). Dabei soll eine kostengünstige Lösung sowohl für die Verwaltung als auch die Steuerzahler gefunden werden. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Thema werden immer wieder mögliche Belastungsänderungen für die Steuerzahler prognostiziert, die durch die Reform möglich wären. Dabei „soll die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral erfolgen, [d. h.], dass Änderungen bei der Bemessungsgrundlage durch Änderungen bei der Steuermesszahl" ausgeglichen werden (ebd.). Den Gemeinden sollen so vorher wie auch nachher die gleichen Einnahmen zugesichert werden. Dass es dadurch im konkreten Einzelfall zu Mehr- oder Minderbelastungen innerhalb der verschiedenen Nutzergruppen kommen kann, liegt in der Natur der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung begründet (vgl. ebd.). Ohne Verschiebungen würde die kritisierte Ungleichbehandlung zum derzeitigen Modell nicht aufgehoben werden und wäre weiterhin als verfassungswidrig einzustufen.

Der Zentrale Immobilienausschuss (ZIA) hat zehn Thesen zur Grundsteuerreform formuliert, welche die Anforderungen und den Zielhorizont an die Grundsteuerreform zusammenfassen. Diese muss demnach:

- verfassungskonform sein, damit den Kommunen nicht die rd. 14 Mrd. Euro an Einnahmen wegfallen (Fiskalziel) und auch weiterhin die *Stetigkeit* der Steuereinnahmen gewährleistet wird. Dies ermöglicht es den Kommunen, im Vergleich zu den Einnahmen aus der Gewerbesteuer, eine gewisse Planungssicherheit zu haben.
- in der vorgegebenen Frist (bis spätestens 2024) umsetzbar sein.
- einfach in der Umsetzbarkeit sein (Praktikabilität). Die Kapazitäten der Finanzverwaltung müssen dabei berücksichtigt werden. Der Aufwand der Steuererhebung muss immer in einem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen stehen.
- aufkommensneutral sein.
- neutral gegenüber Neubauaktivitäten sein und darf diese nicht bremsen, denn viele Kommunen sind auf zusätzlichen Wohn- und Wirtschaftsraum angewiesen

(Allokationsneutralität). Die Besteuerung darf die handlungsrelevanten Orientierungsgrößen nicht verändern, da so negative Anreizeffekte entstehen, die von den Steuerpflichtigen als Zusatzlasten empfunden werden.

- unverhältnismäßige Mehrbelastungen in Bezug auf die einzelnen Mieter oder Eigentümer vermeiden (Gerechtigkeit und Akzeptanz). Die nicht abzuwendenden Belastungsverschiebungen, die mit der Reform einhergehen werden, sollten jedoch nachvollziehbar sein, um von der Bevölkerung akzeptiert zu werden. Dies erfordert, dass die Bemessungsgrundlage verständlich ausgestaltet wird. Eine Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem daraus abgeleiteten Leistungsfähigkeitsgrundsatz ist ausschlaggebend.
- beachten, dass differenzierte Hebesätze die lokalen Wertunterschiede ggf. besser berücksichtigen können, als es wertabhängige Kriterien tun.
- Bewertungsfehler minimieren, indem die Komplexität des Verfahrens auf das notwendige Minimum reduziert wird.
- fundiert sein, um die Verfassungsmäßigkeit zu gewährleisten (vgl. ZIA 2018b).

2.3. Überlegungen zur Grundsteuerreform - Aktuell diskutierte Reformmodelle

Aus den Überlegungen der Grundsteuerreform wird deutlich, dass die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer angepasst bzw. neu bewertet werden muss. Da eine Neuberechnung der Einheitswerte, die realitätsnah den bewerteten Steuerobjekten Rechnung trägt, als zeitaufwändig und kostenintensiv eingeschätzt wird, werden bereits seit den ersten Grundsteuerreformüberlegungen verschiedene Möglichkeiten diskutiert, die eine Neuordnung der Grundsteuer anstreben. Vor allem der Mehraufwand, der mit einer erneuten Massenbewertung von Grundstücken einhergeht, steht dabei im Fokus der Überlegungen sowie die Möglichkeiten zur Förderung einer effizienteren Flächennutzung (vgl. Spengel 2012: 31). Im Zuge der bereits seit 20 Jahren anhaltenden Diskussion über eine Grundsteuerreform sind bereits viele verschiedene Modelle diskutiert worden, die die bisherige Grundsteuer in ihrer heutigen Form ersetzen sollen. In der aktuellen Debatte haben sich fünf Modelle herauskristallisiert, die aus verschiedenen Gründen von verschiedenen Seiten favorisiert werden. Alle Modelle haben eine grundlegende Gemeinsamkeit: die Grundlage für die Besteuerung sollen nicht mehr die bisherigen Einheitswerte darstellen. Ebenfalls gleich bleiben soll die Hebesatzregelung der Kommunen nach Artikel 106 GG, bei der den Kommunen weiterhin die Möglichkeit gegeben wird, die Verhältnisse vor Ort in die Grundsteuerberechnung einfließen zu lassen (vgl. Henger u. Schaefer 2015: 5). Die Modelle unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlage. Demnach wird unterschieden, ob die Bemessungsgrundlage der

Grundsteuer eine Wertkomponente beinhaltet (verbundenes Modell) oder ausschließlich messbare Größen (Flächenwerte) in die Grundsteuer einfließen (unverbundenes Modell). Die Diskussion über ein geeignetes Modell einer Neubewertung bewegt sich dabei immer zwischen einer massenhaften, verkehrswertnahen Neubewertung und einer pauschalen und pragmatischen Variante. Das Spannungsverhältnis zwischen einer *objektgenauen* Bewertung, die sehr aufwendig und kostenintensiv ist und einer *pauschalen* steuerlichen Bewertung auf Grundlage von Verallgemeinerungen und Zusammenschlüssen von ähnlichen Grundstücks- und Gebäudetypen ist insbesondere unter dem Gerechtigkeitsgedanken zu sehen. In erster Linie gilt es nämlich ein gerechtes Modell zu finden, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine neue Besteuerung gerecht zu werden. Dabei ist weiterhin zu unterscheiden, dass vier der diskutierten Modelle auf eine gemeinsame Bewertung von Boden und Gebäude für den Grundstückswert abzielen, während ein Modell den Boden- und Nutzwert separat ermittelt und nur der Bodenwert in die Grundsteuerberechnung einfließt (vgl. Spengel 2012: 35). Die Kosten, die im Zusammenhang mit der Bestimmung der Bemessungsgrundlage entstehen, sind an dieser Stelle nicht zu unterschätzen, denn je genauer die Bewertung erfolgt, umso länger dauert das Bewertungsverfahren für die rd. 35 Mio. zu bewertenden Grundstücke. Ein Verfahren welches sich am Verkehrswert orientieren würde, wäre zwar für den Einzelfall die gerechtere Variante, ist aber im Hinblick auf die zeitlichen Vorgaben wohl kaum noch realisierbar (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 161). Es gilt daher auf der einen Seite Abstriche bei der einzelfallbezogenen Genauigkeit der Wertermittlung zu machen und auf der anderen Seite mit Blick auf die Rechtfertigung und Funktion der Grundsteuer Typisierungen und Pauschalierungen nur dann zu akzeptieren, wenn es darum geht, die Einnahmenerzielung der Gemeinden sicherzustellen (vgl. Spengel 2012: 35).

Mit der Umstellung der Grundsteuer wird es zwangsläufig zu Umverteilungen zwischen den Ländern, Kommunen und Grundstückseigentümern kommen. Dies ist auch der Grund für (politische) Unstimmigkeiten bei der Lösungsentscheidung und Umsetzung. Auch wenn die Steuer aufkommensneutral durchgeführt wird, d. h., dass den Kommunen die gleichen Einnahmen aus der Grundsteuer wie heute zugesichert werden, kommt es innerhalb der einzelnen Gebäudetypen (Ein- und Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, unbebaute Grundstücke, etc.) zu Belastungsverschiebungen für die Grundstückseigentümer (vgl. Henger u. Schaefer 2015: 4). Das Kostenwert-Modell wird bspw. von der Mehrheit der Bundesländer vorgebracht. Bei diesem Modell würden Bodenrichtwerte und pauschale Baukosten herangezogen, wobei dafür zu Beginn die Gebäudedaten erhoben werden müssten. Ein rein flächenbezogenes Modell, wie die Flächensteuer, berücksichtigt ausschließlich die Gebäude- und Grundstücksflächen, was relativ simpel umzusetzen wäre, jedoch steuer- und wirtschaftspolitisch bedenklich ist, wenn der (Boden-)Wert außen vor

bleibt. Eine mögliche Alternative stellt eine Bodenwertsteuer dar, da diese ausschließlich auf den Bodenrichtwerten basiert. Eine Bodenwertsteuer wäre somit leicht umzusetzen und wird auch von Stadtplanern sowie Mieter- und Umweltverbänden unterstützt (vgl. Bach 2018: 1). Je nach Modell sind unterschiedliche Belastungsverschiebungen möglich. Diese sind jedoch notwendig, um die durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Form der heutigen Grundsteuer zu relativieren und dem Gerechtigkeitsgedanken nachzukommen. Durch die vom Bundesverfassungsgericht getroffene Entscheidung besteht jedoch die Gefahr, dass die Fristen nicht eingehalten werden (können) und es zu einem Wegfall des GrStG und somit zu einem Wegfall einer wichtigen Einnahmequelle der Kommunen kommen könnte (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 161).

Auch im Hinblick auf baureife aber unbebaute Grundstücke, werden weitere Möglichkeiten diskutiert, um die Innenentwicklungspotenziale nutzbar zu machen und diese zeitnah zu bebauen. Die Einführung einer steuerlichen Option zur Mobilisierung dieser bebaubaren, unbebauten Grundstücke, das sog. „zonierte Satzungsrecht", welches von den Kommunen genutzt werden kann, ist hier eine Möglichkeit (vgl. BMUB u. BBSR o.J.: 4). Das zonierte Satzungsrecht würde es den Kommunen ermöglichen, „ihre Hebesätze für die Grundsteuer zu variieren [und somit] zur planerischen Steuerung und zur sozialen Ausgestaltung der Bodennutzung" beizutragen (Conradi 1997: 32). Dies bietet den Kommunen „erhebliche Gestaltungsspielräume zum Beispiel für Kleingrundstücke (...) oder für unbebaute bebaubare Grundstücke" (ebd.). Auch die Wiedereinführung der Baulandsteuer (Grundsteuer C) wird in die Diskussion als Möglichkeit, unbebaute Grundstücke höher zu besteuern, gebracht. Diese würde im Gegensatz zu dem zonierten Satzungsrecht einheitliche Hebesätze für unbebaute baureife Grundstücke ermöglichen (vgl. Difu u. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 22). Beide Möglichkeiten verfolgen einen Lenkungszweck. Sie machen aber nur als „Korrekturmaßnahme" Sinn, wenn ein verbundenes Grundsteuermodell gewählt wird, da unbebaute Grundstücke nach ersten Erkenntnissen bei einem unverbundenen Modell bereits deutlich stärker belastet werden würden. An dieser Stelle sei jedoch auf die Probleme hingewiesen, die sich mit der Baulandsteuer ergeben haben. Diese war in Deutschland bereits kurzfristig (1961-1962) eingeführt worden, brachte jedoch eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten mit sich, da eine klare Definition von unbebauten Grundstücken fehlte. Das zonierte Satzungsrecht kann hier differenzierter und als milderes Mittel eingesetzt werden, da die entstehenden Kosten aus unterlassener Mobilisierung besser auf die Verursacher zurückgeführt werden können. Für den Fall, dass bis Ende des Jahres 2019 keine Entscheidung bezüglich einer neuen Grundstücksbesteuerung getroffen worden sein, sollte zumindest über die oben stehenden Möglichkeiten diskutiert werden (vgl. ebd.: 23). Nachfolgend werden die diskutierten Modelle der Grundsteuerreform erläutert und deren Vor- sowie Nachteile kurz dargestellt.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die dargestellten Berechnungen der Bemessungsgrundlagen zum einen auf der Veröffentlichung von Henger u. Schaefer und zum anderen auf den Ausführungen von Löhr beruht. Durch die Darstellung meist zweier Berechnungsansätze soll verdeutlicht werden, dass die Berechnungen nicht abschließend definiert sind, da es sich noch um Modelle handelt, bei denen bspw. die Steuermesszahl noch nicht eindeutig geklärt ist. Es verdeutlicht darüber hinaus auch die Komplexität des Themas.

2.3.1. Das Kostenwert-Modell

Im Jahr 2016 hat eine Bundesratsinitiative ein Kostenwertmodell vorgestellt. Bis auf Bayern und Hamburg unterstützen alle Bundesländer sowie die kommunalen Spitzenverbände dieses Modell. Das Kostenwert-Modell hat das Ziel, einer Art pauschaliertem Verkehrswert zu entsprechen (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 161). Die Grundlage bildet in dem Modell der Bodenwert, der über den Bodenrichtwert angesetzt wird. Bei bebauten Grundstücken wird zusätzlich der Gebäudewert in die Bewertung miteinbezogen. Dieser Wert wird über typische Baukosten ermittelt, indem pauschale Herstellungskosten (differenziert nach Altersgruppen und Gebäudearten) je m² der Brutto-Grundfläche angenommen werden. Diese werden nach den wesentlichen Gebäudearten differenziert und Alterswertminderungen von max. 70 % berücksichtigt. Ein Modell wie das Kostenwert-Modell ist relativ transparent und vermeidet subjektive Bewertungen weitgehend. Da die Bodenrichtwerte i. d. R. bundesweit zur Verfügung stehen, müssten für die Ermittlung der Gebäudewerte noch die notwendigen Merkmale erhoben werden, da diese nicht vorliegen (vgl. Bach 2018: 4). Auf eine echte Verkehrswertermittlung zielt das Kostenwert-Modell demnach nicht ab, sondern beruht auf dem Gedanken der Typisierung (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 161). Diese Typisierungen können jedoch insb. bei Mischnutzungen sehr aufwändig sein. Auch im Hinblick auf den Gerechtigkeitsgedanken gibt es hier durch die geringe Einzelfallgerechtigkeit mögliche Akzeptanzprobleme. So werden Neubauten im Durchschnitt stärker belastet als modernisierte Altbauten, da diese von der Altersminderung profitieren (vgl. Bach 2018: 4). Während die Grundsteuer bisher über das Ertragswertverfahren ermittelt wurde, beruht das Kostenwert-Modell auf dem Sachwertverfahren (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 162). Die steuerliche Belastung würde entsprechend dem Anteil des Gebäudes am Wert der Immobilie weiterhin überwiegend auf den Gebäuden lasten, was häufig kritisiert wird (vgl. Difu u. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: 20).

Tabelle 3: Berechnung Kostenwert-Modell

$$Kostenwertmodell = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$
$$Steuermessbetrag = BRW \times GFL \ + Herstellungskosten \times BruttoGrundfläche$$

Quelle 4: ZIA 2018a: 2

$$Kostenwertmodell = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$
$$Steuermessbetrag = BRW \times SMZ\ (Boden) + Kostenwert\ Gebäude \times SMZ\ (Gebäude)$$

Quelle 5: Löhr 2017: 810

2.3.2. Das Verkehrswert-Modell

Das Verkehrswertmodell, auch Nordmodell genannt, ist ein wertabhängiges Reformmodell, welches überwiegend von den norddeutschen Bundesländern (Berlin, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein) unter der Leitung Bremens entwickelt und ausgearbeitet wurde. Das Verkehrswert-Modell besteuert Grundstücke sowie die sich darauf befindlichen Gebäude anhand von Verkehrswerten. Die bisherige Einheitsbewertung soll mit diesem Modell durch eine realitätsgerechtere Bewertung von Grundstücken abgelöst werden. Mit diesem Modell wird das Ziel verfolgt, eine möglichst gerechte Grundlage für die Grundsteuer zu schaffen. Mit Hilfe eines automationsgestützten Massenbewertungsverfahrens soll auf Grundlage statistischer Methoden die Verkehrswertermittlung erfolgen (vgl. Siebert 2016: 47). Die Verkehrswerte setzen sich aus einer Reihe von individuellen Faktoren wie den Verkaufspreisen von Immobilien und Gebäuden inklusive der Grundstücks- und Gebäudeart, Größe, Lage, Wohn- und Nutzfläche, Nutzungsart, Baujahr und Eigentumsverhältnisse zusammen. „Grundlage dieser Wertermittlung sind die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. (...) Die Wertermittlung für unbebaute Grundstücke kann auf Basis der Bodenrichtwerte erfolgen" (Henger u. Schaefer 2015: 7). Durch die Anwendung von Regressionsanalysen soll zu Beginn der Einfluss wertbestimmender Faktoren aus den Kaufpreisen identifiziert und anschließend zur Bewertung der Grundstücke in Form von *Vergleichswertfaktoren* herangezogen werden. Diese Vergleichsfaktoren sind jedoch zunächst zu ermitteln (vgl. Siebert 2016: 47). Die benötigten Verkehrswerte liegen jedoch nicht flächendeckend vor und müssten für ca. 35 Millionen Bewertungsobjekte aufwändig neu erhoben werden. Dies erscheint gerade vor dem zeitlichen Hintergrund mit der Neuregelung bis Ende 2019 nicht realistisch.

Tabelle 4: Berechnung Verkehrswert-Modell

$$Verkehrswertmodell = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$

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

Quelle 6: Henger u. Schaefer 2015: 7

$$Verkehrswertmodell = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$

$$Verkehrswertmodell = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$

$$Steuermessbetrag = Verkehrswert\ Gesamtgrundstück\ \times 3{,}5\ ‰$$

Quelle 7: Löhr 2017: 810

2.3.3. Die Flächensteuer

Die Flächensteuer, auch Südmodell oder Äquivalenzmodell genannt, ist ein wertunabhängiges, aber verbundenes Reformmodell, welches von einer Arbeitsgruppe der Länder Bayern, Baden-Württemberg sowie Hessen vorgeschlagen wurde. Es ist ein rein flächenbezogenes Konzept und berücksichtigt neben der Grundstücksfläche auch die Brutto-Grundfläche und zielt auf eine Vereinfachung durch ein stark pauschalisiertes Bewertungsverfahren ab. Die Vermögenswerte werden durch die Anwendung von pauschalisierten Äquivalenzzahlen ausgeklammert. Die Begründung für dieses Modell beruht auf dem Äquivalenzprinzip, nachdem die Höhe der Grundsteuer abhängig von den Leistungen der Kommunen gegenüber den Grundstücksnutzern ist. Die Leistungen fallen demnach unabhängig vom Grundstückswert gleich an, weshalb dieser für die Besteuerung nicht von Bedeutung ist und nur die Flächen, die die Inanspruchnahme der Leistungen wiederspiegeln, herangezogen werden sollen (vgl. Siebert 2016: 53). Unabhängig von den tatsächlichen Werten werden einheitliche Messzahlen (Äquivalenzzahlen) angewandt – für Grund und Boden sowie Wohnnutzung 20 Cent pro m² und für andere Nutzungen 40 Cent pro m². Durch die Anwendung dieser pauschalisierten Werte würde das Steuerverfahren vereinfacht, da die „zur Bewertung erforderlichen Flächenmerkmale der Grundstücke (…) aus den Grundbüchern entnommen werden" und die Brutto-Grundfläche der Gebäude aus dem amtlichen Liegenschaftskataster entnommen werden können (Henger u. Schaefer 2015: 6). Zwar würde das Modell eine Vereinfachung bringen, doch widerspricht die Flächensteuer den Zielen einer Grundsteuer, da die Wertkomponenten bei Grund und Boden sowie bei Gebäuden unberücksichtigt bleiben, was zu einer Verzerrung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter führt (vgl. Spengel 2012: 36). Bei dem Modell würde Boden vom Stadtrand bis in die hochwertigen Innenstadtlagen gleich besteuert und es käme zu einer erheblichen Mehrbelastung flächenintensiver, einfacher Siedlungsbereiche (vgl. Josten 2000: 228). Die Kommunen würden demnach nicht an den Bodenwertsteigerungen beteiligt werden, die durch die öffentlichen Leistungen entstehen. Unbebaute Grundstücke mit

einem hohen Bodenwert und mindergenutzte Grundstücke werden in diesem Modell im Vergleich zu wertbezogenen Modellen entlastet. Ebenso werden qualitativ minderwertige Objekte in schlechteren Lagen gleich hoch besteuert, wie Grundstücke in höherwertigen Lagen (vgl. Bach 2018: 5).

Tabelle 5: Berechnung Flächensteuer

$$Flächensteuer = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$

$$Steuermessbetrag\ (Wohnen) = GFL\ \times 0{,}02\ €/m^2 + BGF\ m^2 \times 0{,}20\ €/m^2$$

Quelle 8: Henger u. Schaefer 2015: 6; Löhr 2017: 810

2.3.4. Die Bodenwertsteuer

Auch das reine Bodenwertmodell ist ein wertunabhängiges Reformmodell. Im Gegensatz zum Flächenmodell wird hier sowohl die Größe als auch der Wert der sich darauf befindlichen Gebäude ausgeklammert. Es stellt damit ein unverbundenes Reformmodell dar. Das unverbundene Modell wird jedoch von den Finanzministern nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, auch wenn es seit Jahren in Fachkreisen diskutiert und gefordert wird (vgl. Kriese 2016: 266 f.). Dem Modell kommt es also nicht darauf an, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht (vgl. Eigenthaler et al. 2018: 162). Die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer bezieht sich ausschließlich auf den Grund und Boden und erfolgt auf der Basis von Bodenrichtwerten (Bodenwert) (vgl. Spengel 2012: 36 f.). Das Ziel dieses Modells ist neben der erheblichen Vereinfachung des Verfahrens auch die Baulandmobilisierung, denn es soll dazu genutzt werden, bisherige Fehlanreize zu beseitigen. Der Bodenwertsteuer wird nachgesagt, dass diese mobilisierende Effekte hätte und zudem Spekulationen mit Grund und Boden im Immobilienmarkt entgegenwirken würde (vgl. Aring et al. 2016: 4). „(...) Da der Wert des Grund und Bodens wesentlich durch die Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hände geprägt ist", wird dieses Modell aus ökonomischer Sicht als sehr effizient angesehen (Henger u. Schaefer 2015: 7 f.). Investitionen des Grundstückseigentümers würden bei dem Modell nicht zu einer Steuererhöhung führen. Das Modell wird von einer Reihe von Verbänden, Organisationen und Institutionen unter der Initiative: „Grundsteuer: Zeitgemäß!" unterstützt, wie z. B. dem Bund Deutscher Architekten, dem Bund für Umwelt und Naturschutz und dem Deutschen Mieterbund. Da die Erwartungen an die Bodenwertsteuer sehr vielseitig sind, wird diese von verschiedenen Fachbereichen unterstützt. Die Erwartungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bodenspekulationen erschweren,
- Bauland mobilisieren (sowohl durch Bebauung als auch Verkauf),
- erhöhtem Flächenverbrauch und Zersiedelung der Landschaft entgegenwirken,

- Innenentwicklung fördern,
- unbebaute Grundstücke stärker belasten,
- unbebaute oder mindergenutzte Grundstücke besser ausnutzen,
- Investitionen in Immobilien attraktiver machen und nicht bestrafen,
- Grundstücke mit niedrigem Bodenwert entlasten,
- Einfamilienhäuser mit hohem Bodenwert höher belasten,
- planungsgerechte Nutzung der Grundstücke fördern (vgl. Josten 2000; Bach 2018: 5 f.; Henger u. Schaefer 2015: 7 f.).

Von Seiten der Immobilienwirtschaft wird die Einführung der Bodenwertsteuer jedoch aus folgenden Gründen abgelehnt:

- zusätzliche Belastung der Wohnungsunternehmen,
- Belastung der Mieter bei Nichtausnutzung der Bebauungsdichte (vgl. BMUB u. BBSR o.J.: 27; Conradi 1997: 31).

Die Bemessungsgrundlage für die Bodenwertsteuer basiert auf den Bodenrichtwerten. Diese werden „im Gegensatz zum Verkehrswert- und Kombinationsmodell nur mit 80 Prozent angesetzt", um eine mögliche Überbewertung des Grundstücks zu vermeiden (Henger u. Schaefer 2015: 8).

Tabelle 6: Berechnung Bodenwertsteuer

$$Bodenwertsteuer = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$
$$Steuermessbetrag = GFL \times BRW \times 80\,\% \times 0{,}8\,‰$$

Quelle 9: Henger u. Schaefer 2015: 8

$$Bodenwertsteuer = Steuermessbetrag \times Hebesatz$$
$$Steuermessbetrag = BRW \times 0{,}8 \times 0{,}5\,‰ + GFL \times 0{,}15$$

Quelle 10: Löhr 2017: 810

2.3.5. Wertabhängiges Modell

Mit dem Wertabhängigen Modell (WAM), welches am 01.02.2019 von Finanzminister Scholz vorgestellt wurde, haben sich Bund und Länder vorerst auf eine Grundsteuerreform verständigt. Dieser Kompromiss sieht für Wohngrundstücke ein vereinfachtes Ertragswertverfahren vor. Die Neubewertung soll demnach auf Grundlage eines pauschalisierten wertabhängigen Modells stattfinden und neben dem Bodenrichtwert auch durchschnittliche Nettokaltmieten und das Baujahr berücksichtigen (vgl. ebd.). Bei Grundstücken, die mehr als 30 % unterhalb der durchschnittlichen Nettokaltmiete liegen, soll künftig die um 30 % geminderte durchschnittliche Nettokaltmiete angesetzt werden.

Außerdem soll für alle Gebäude, die vor 1948 erbaut wurden, aus Vereinfachungsgründen eine pauschale Bewertung stattfinden. Auch hinsichtlich der Bodenrichtwerte soll es zu Pauschalisierungen kommen, indem den Gutachterausschüssen die Option eingeräumt wird, Bodenrichtwertzonen zu größeren Zonen zusammenzufassen. Die Steuermesszahl soll unter Berücksichtigung der genannten Faktoren laut ersten groben Schätzung 0,325 ‰ betragen und soll weiterhin nach Grundstücksarten differenziert werden. Weiterhin erhalten die Kommunen die Option, auf unbebaute baureife Grundstücke eine Grundsteuer C zu erheben (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2019). Für das WAM standen keine detaillierten Berechnungsformeln zur Verfügung.

Tabelle 7: Gegenüberstellung Bemessungsgrundlage der Reformmodelle

Grundstücksart	Kostenwert-Modell	Verkehrswert-Modell	Flächensteuer	Bodenwertsteuer	Wertabhängiges Modell (WAM)
Unbebaute Grundstücke	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Grundstücksfläche	Grundstücksfläche	pauschalisierter Ertragswert (nach Bodenrichtwert, Nettokaltmiete und Baujahr)
Ein- und Zweifamilienhäuser	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert + pauschalisierte Herstellungskosten (nach Gebäudeart und -alter)	Vergleichswert (Sachwertverfahren)	Grundstücksfläche + Wohnfläche	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	pauschalisierter Ertragswert (nach Bodenrichtwert, Nettokaltmiete und Baujahr)
Eigentumswohnungen, Teileigentum	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert + pauschalisierte Herstellungskosten (nach Gebäudeart und -alter)	Vergleichswert (Sachwertverfahren)	Grundstücksfläche + Wohnfläche	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	pauschalisierter Ertragswert (nach Bodenrichtwert, Nettokaltmiete und Baujahr)
Mehrfamilienhäuser/Mietwohngrundstücke	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert + pauschalisierte Herstellungskosten (nach Gebäudeart und -alter)	Ertragswert (mindestens der Bodenwert)	Grundstücksfläche + Wohnfläche	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	pauschalisierter Ertragswert (nach Bodenrichtwert, Nettokaltmiete und Baujahr)
Unterstützer	Bund und Länder außer Bayern und Hamburg (Stand 2016)	Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (Stand 2009)	Bayern, Hessen, Baden-Württemberg (Stand 2015)	Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“, Mieterorganisationen, Umweltverbände, Kommunalpolitiker, Wirtschaftsverbände	Bund und Länder außer Bayern, Hessen und Hamburg (Stand 2019)

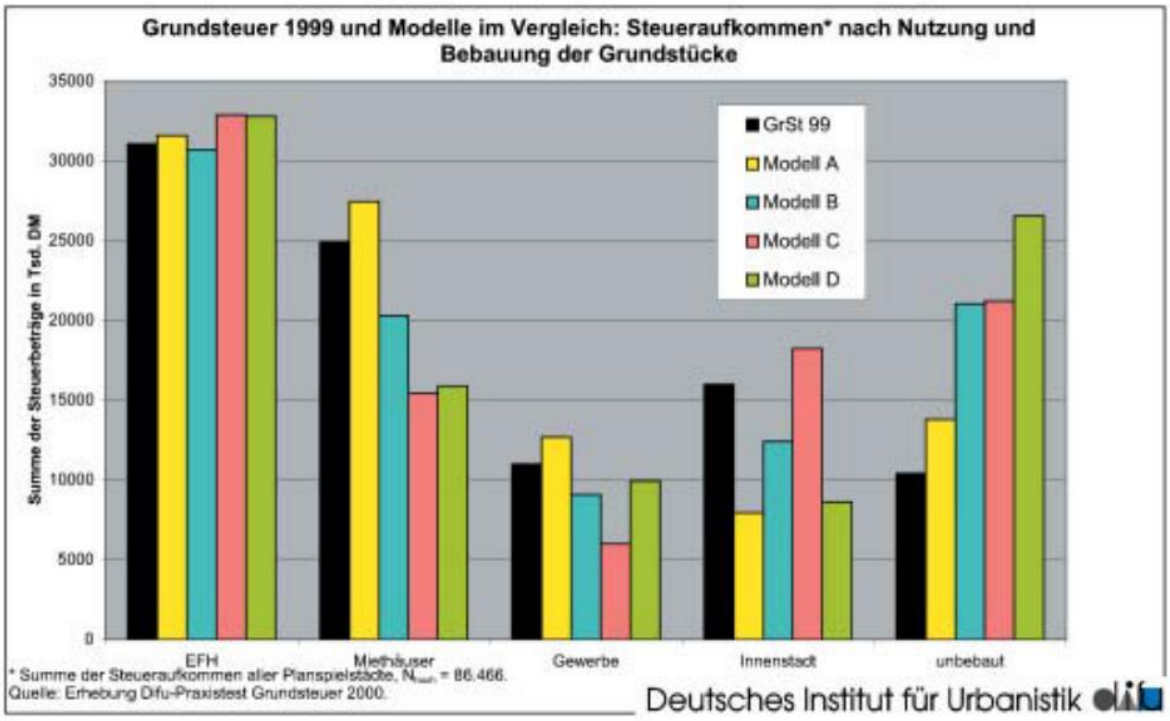
Quelle 11: eigene Darstellung nach Bach 2018; Siebert 2016; Henger u. Schaefer 2015; Spengel 2012; Bundesministerium für Finanzen 2019

2.4. Erkenntnisse aus bisherigen Modellberechnungen und Simulationsanalysen

Alle vorgestellten und in der Diskussion stehenden Modelle haben gewisse Vor- und Nachteile. Diese sind bereits in einer Vielzahl von Beiträgen gegenübergestellt worden (Lehmbrock u. Coulmas 2001; Löhr 2008; Bundesministerium für Finanzen 2010; Nehls u. Scheffler 2015; Siebert 2016). Wie bereits in Kap. 1.3 dargelegt, sind in den vergangenen Jahren zudem bereits einige Modellberechnungen durchgeführt worden, welche die möglichen Belastungsverschiebungen der verschiedenen Modelle aufzeigen (Josten 2000; Lehmbrock u. Coulmas 2001; Henger u. Schaefer 2015; Löhr 2017). Bei den bisher durchgeführten Modellberechnungen stand meist ein Vergleich der verschiedenen diskutierten Modelle und ihrer Belastungsverschiebungen für verschiedene Grundstücks- und Gebäudetypen im Vordergrund. Dabei sind insbesondere Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser und unbebaute Grundstücke als zu untersuchende Gebäudetypen herangezogen worden. Die Ergebnisse der Simulationen und Modellberechnungen zeigen jeweils durchschnittliche Belastungsverschiebungen auf. In Bezug auf Belastungsänderungen weisen unbebaute Grundstücke, unabhängig vom gewählten Modell, die größten Steuerzunahmen auf. Dies ist unter Berücksichtigung der bisherigen Besteuerung auf Grundlage der Einheitswerte jedoch zu erwarten, da es die bisherige Unterbewertung verdeutlicht. Bei bebauten Grundstücken, hier Ein- und Zweifamilienhäusern, sind die Veränderungen in den Modellen vergleichsweise gering. Lehmbrock und Coulmas haben 2001 die derzeit diskutierten Modelle einem Praxistest unterzogen. Sie haben für sieben Planspielgemeinden die steuerlichen Belastungsveränderungen berechnet und die Praktikabilität der Modelle getestet. Folgende Modelle sind dabei untersucht: eine reine Flächensteuer (Modell A), eine kombinierte Bodenwert- und Gebäudewertsteuer (Modell B), eine reine Bodenwertsteuer (Modell C) und eine kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer (Modell D). Im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung ergab sich aus den Untersuchungen, dass das Modell C den geringsten Aufwand verursacht, was auch für das Modell D gilt, da es keine über das Modell C hinausgehende Bemessungsanforderungen hat. Das Modell A ist im Vergleich aufgrund der erforderlichen Gebäudeflächenermittlung aufwändiger. Das Verbundmodell B ist als das komplizierteste Modell im Praxistest herausgestellt worden. Die Berechnungen von Lehmbrock u. Coulmas (2001) zeigen in den Fällen der Belastungsveränderungen von Ein- und Zweifamilienhäusern eine maximale Zu- und Abnahme von 5 – 6 %. Bei Mehrfamilienhäusern kommt es überwiegend (mit Ausnahme der Flächensteuer) zu einer Entlastung. Bei Modellen, die neben der Bodenwertkomponente weitere Bemessungselemente (Modell B und D) berücksichtigen, führt dies zu weiteren Entlastungen bei innerstädtischen Grundstücken (s. Abb. 2). Bei allen Modellen ist die

Schwankungsbreite der Einzelbeträge jedoch geringer als bei der derzeitigen Besteuerung (vgl. Coulmas u. Lehmbrock 2001: 292).

Abbildung 2: Modelle im Vergleich: Praxistest Lehmbrock und Coulmas 2001



Quelle 12: Coulmas u. Lehmbrock 2001: 291

Auch die Simulationsergebnisse von Henger und Schaefer verdeutlichen die größten (durchschnittlichen) Veränderungen bei einem Übergang zu einem Bodensteuermodell. Untersucht wurden die Belastungsveränderungen eines Wertunabhängigen Modells, des Kombinationsmodells, des Verkehrswertmodells, des reinen und des kombinierten Bodensteuermodells. Als erstes ist der Verwaltungsaufwand, der mit der Erhebung und Festsetzung der Steuer einhergeht, untersucht worden. Das Verkehrswertmodell schneidet hier am schlechtesten ab, da hier für alle Grundstücke regelmäßig der Marktwert bestimmt werden müsste. Der Erstaufwand würde bei rd. 1,8 Mrd. Euro liegen. Das wertunabhängige Modell sowie das Kombinationsmodell berücksichtigen als Bemessungsgrundlage neben dem Grundstück auch das Gebäude, weshalb der Verwaltungsaufwand aufwändiger eingeschätzt wird, als bei den Bodensteuermodellen. In Bezug auf die Allokation/Effizienz kamen Henger und Schaefer zu dem Ergebnis, dass eine Bemessungsgrundlage, die die aufstehenden Gebäude berücksichtigt, Realinvestitionen in den Bestand belastet und dies zu suboptimalen Nutzungen des Grundstücks führen würde. Auf Grundlage der theoretischen Auswertung kamen Henger und Schaefer zu folgender Bewertung der Reformmodelle:

Abbildung 3: Theoretische Bewertung der Reformmodelle

	Wertunab-hängiges Modell (Südmodell)	Kombinations-modell (Thüringer Modell)	Verkehrswert-modell (Nordmodell)	Bodensteuer-modelle (rein oder kombiniert)
Administrierbarkeit / Verwaltungsaufwand	++	0	--	++
Allokation / Effizienz	--	+	-	++
Kostenmäßige Äquivalenz	-	0	-	+
Fiskalische Äquivalenz	--	+	++	0
Gerechtigkeit / Akzeptanz	0	+	+	+
Belastungsverschiebung	-	0	0	-

Quelle 13: Henger u. Schaefer 2015: 16

Wie Lehmbrock und Coulmas kommen auch Henger und Schaefer zu dem Ergebnis, dass bei einer aufkommensneutral reformierten Grundsteuer nennenswerte Mobilisierungseffekte nicht zu erwarten sind, da die bisherigen Belastungen der Eigentümer zu gering sind. Sobald die Bodenrichtwerte jedoch in die Bemessungsgrundlage einfließen, führt dies zu stärkeren Belastungen, was die Eigentümer dazu anregt, die Grundstücke besser auszunutzen. In Bezug auf die kostenmäßige Äquivalenz sind die Bodenrichtwerte zudem das richtige Maß, da der Wert von Grund und Boden durch Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand geprägt ist und daher berücksichtigt werden sollten. Beruht die Bemessungsgrundlage auf einem wertorientierten Ansatz, entspricht das Modell am ehesten dem Gerechtigkeitsbegriff des GG. Da die Bodenwerte weniger von Preisschwankungen beeinflusst werden, wird den Bodensteuermodellen eine höhere Akzeptanz nachgesagt. Diese Bodensteuermodelle (kombiniert oder rein) entlasten zudem Mehrfamilienhausgrundstücke „aufgrund ihrer dichteren Bebauung und belasten gleichzeitig unbebaute Grundstücke stärker" (ebd.: 23). Höhere Bodenpreise führen bei diesem Modell insbesondere bei Ein- und Zweifamilienhäusern zu höheren Belastungen. Bei den verbundenen Modellen kommen auch Henger und Schaefer zu dem Ergebnis, dass unbebaute Grundstücke nur geringfügig mehr belastet werden, da der Gebäudeanteil bei diesen Modellen eine höhere Bedeutung einnimmt. Zwar werden die interkommunalen Veränderungen aufgrund des Hebesatzrechts und einer aufkommensneutralen Gestaltung bei keinem der diskutierten Modelle sehr stark ausfallen, doch können zwischen den verschiedenen Grundstücksarten die intrakommunalen Veränderungen stärker sein. Es ist zudem auch wahrscheinlich, dass dies eine stärkere Auseinanderentwicklung der Hebesätze zwischen ländlichen und städtischen Kommunen bei einem wertunabhängigen Modell nach sich ziehen wird. Vor allem bei den Bodensteuermodellen, die im Rahmen der Simulationsberechnungen von Henger und Schaefer untersucht wurden, ist eine

Stoßrichtung in Bezug auf bebaute Grundstücke zu erwarten. Demnach werden Mehrfamilienhäuser insgesamt entlastet, während Ein- und Zweifamilienhäuser (vor allem in hochpreisigen Lagen) stärker belastet werden. Die möglichen Auswirkungen wären bspw. eine effizientere Ausnutzung der Grundstücke.

Die Analyse von Löhr aus dem Jahr 2017 hat bei den verschiedenen Reformoptionen die induzierten Zahllastverschiebungen im Vergleich zum Status quo untersucht, anstatt, wie die zuvor beschriebenen Studien, den Fokus auf die Verschiebung der Bemessungsgrundlage zu legen. Auch in der Analyse stellte sich heraus, dass es unter der Annahme der Aufkommensneutralität in jeder Variante Gewinner und Verlierer gibt. Gleichzeitig sind die Unterschiede der Belastungsverschiebungen bei einer Durchschnittsbetrachtung der Modellvarianten nicht besonders groß, insbesondere bei bodenbezogenen Bemessungsgrundlagen. Bei verbundenen Bemessungsgrundlagen fallen die Unterschiede deutlich höher aus. Als Ergebnis aus der Analyse kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass flächenintensive EFH und ungenutzte Grundstücke durch bodenbezogene Steuern im Durchschnitt am meisten, durch verbundene Bemessungsgrundlagen aber am geringsten belastet werden. Bei rein flächenbezogenen Modellen spiegelt sich die Lage kaum bis gar nicht in der Belastung wider. In Bezug auf die Mobilisierung ungenutzter Grundstücke zeigt sich der größte Druck bei bodenbezogenen Bemessungsgrundlagen (vgl. ebd.: 811 ff.).

3. Zielsetzung der Arbeit und Gang der Untersuchung

3.1. Forschungsfrage und methodisches Vorgehen

Die Ergebnisse der oben beschriebenen Modellberechnungen verdeutlichen, dass die Zielsetzung eines kompakten Bauens am meisten durch eine Bodenwertsteuer unterstützt werden würde, da die bodenbezogene Bemessungsgrundlage bei der Bodenwertsteuer am meisten mobilisierend wirke. Unter der Annahme der Aufkommensneutralität wirke dieses Modell zudem gleichzeitig am mildesten im Hinblick auf die Veränderungen. Da eine Bodenwertsteuer weniger Einnahmen aus Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern generiere, entfielen höhere Anteile auf unbebaute Grundstücke (vgl. ebd.: 813). Die deutliche Mehrbelastung der unbebauten Grundstücke im Zuge der Bodenwertsteuer, die durch die Berechnungen prognostiziert wird, wäre ein Anreiz für die Eigentümer, die Grundstücke nicht ungenutzt oder mindergenutzt zu lassen, weshalb von einer Mobilisierung der Flächen ausgegangen wird. Die Bodenwertsteuer würde der bisherigen fehlenden Anreizstruktur der Grundstückseigentümer entgegenwirken (vgl. Henger u. Schaefer 2015: 25). Vor allem aus stadtplanerischer Sicht mit dem Ziel der Innenentwicklung, wird der Bodenwertsteuer demnach eine besondere Bedeutung zugesprochen. Da für die Bodenwertsteuer allein die Grundstücksgrößen sowie die Bodenrichtwerte heranzuziehen sind, wird das Modell auch im Hinblick auf die Praxistauglichkeit positiv bewertet, insbesondere vor dem Hintergrund, dass bis Ende des Jahres 2019 eine Lösung gefunden werden muss. Mit Blick auf das Ziel der Innenentwicklung spielen vor allem unbebaute Grundstücke eine wichtige Rolle, doch kann eine „erfolgreiche Innenentwicklung der Städte (kann) nicht auf die Mobilisierung unbebauten Landes begrenzt bleiben, sondern sollte aus stadtentwicklungspolitischen Gründen auch eine Nachverdichtung gering bebauter Grundstücke zum Ziel haben" (Lehmbrock u. Coulmas 2001: 293 f.). Diesem Anspruch kommt das bodenwertorientierte Modell nach Meinung der Forscher insofern nach, als dass es das Halten ungenutzten Baulands verteuert und eine bestmögliche Ausnutzung des Bodens unterstützt. Die Meinungen der Experten gehen nach derzeitigem Stand jedoch teilweise auseinander, was die Möglichkeiten der Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke angeht. Sowohl die Städte als auch die Bürger können derzeit noch nicht abschätzen, welche Modellvariante gewählt wird bzw. ob überhaupt weiterhin eine Form der Grundsteuer umgesetzt werden kann. Sie sind in dem Sinne davon abhängig, wie sich die Finanzminister und Länder in den nächsten Monaten entscheiden. Da zum derzeitigen Stand noch keine Lösung oder Einigkeit bezüglich eines Modells vorliegt, soll der Fokus der vorliegenden Arbeit aufgrund der oben dargestellten Gründe auf die Bodenwertsteuer gelegt werden, da sie aus Fachkreisen als Vorzugsvariante diskutiert wird. Dass die politische Vorzugsvariante das Wertabhängige

Modell (Stand 02/2019) ist, wird an dieser Stelle vernachlässigt. Unter der Annahme, dass nun die Bodenwertsteuer vom Bundestag verabschiedet werden würde, stellt sich die Frage nach den Folgen, die sich daraus ergeben würden. Da, was die Belastungsverschiebungen unter einer Bodenwertsteuer angeht, von verschiedenen Seiten zum Teil stark abweichende Zahlen diskutiert werden, führt dies zu Unsicherheiten. Auch die bisherigen Analysen waren meist sehr allgemeingültig und hatten vor allem die durchschnittlichen Belastungsveränderungen im Blick. Die Ergebnisse und Vorgehenseisen sind insb. für fachfremde Interessenten nur schwer nachzuvollziehen. Für Grundstückseigentümer, aber auch für Städte kann die Einführung einer Bodenwertsteuer verschiedene Auswirkungen haben, die es in der vorliegenden Arbeit zu klären gilt. Auch um die Diskussion über die Grundsteuerreform nachvollziehen zu können und bspw. als Kommune Position beziehen zu können, ist es hilfreich, die Veränderungen abschätzen zu können. Aus diesem Grund soll in der folgenden Arbeit der Frage nachgegangen werden, was passieren würde, wenn die derzeitige Grundsteuer durch eine unverbundene Bodenwertsteuer ersetzt werden würde. Welche (finanziellen) Auswirkungen hätte eine Bodenwertsteuer speziell auf unbebaute Grundstücke in einer Stadt? Um diese Frage zu beantworten, soll anhand einer Beispielstadt untersucht werden, mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist.

Um die Frage zu beantworten, welche (finanziellen) Auswirkungen eine Bodenwertsteuer exemplarisch für unbebaute Grundstücke einer Stadt hätte, wird eine Modellberechnung durchgeführt. Durch diese werden in der Beispielstadt die steuerlichen Belastungsveränderungen der Grundstückskategorie „unbebaute Grundstücke" von der bisherigen Grundteuer gegenüber die Bodenwertsteuer berechnet und das Modell der Bodenwertsteuer hinsichtlich seiner Praktikabilität getestet.

Das für die vorliegende Arbeit gewählte Forschungsdesign und die Ergebnisse der empirischen Untersuchung lassen keine bundesweit gültigen Aussagen oder Rückschlüsse zu. Für die Beantwortung der Forschungsfrage steht vielmehr eine *kommunale Aussagekraft* der Ergebnisse im Fokus. Die gewählte Stichprobe der unbebauten Grundstücke ist kommunal begrenzt. Mit Hilfe der empirischen Untersuchung sollen die steuerlichen Belastungen unter der derzeit gültigen Form der Grundsteuer und der zur Debatte stehenden Bodenwertsteuer verglichen werden. Da die zur Verfügung stehenden Daten detailliert ausgewertet wurden, besteht dennoch die Möglichkeit, die Ergebnisse und gewisse Beobachtungen auch auf andere Städte zu übertragen, ohne, dass diese Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen. Die vorliegende Arbeit greift auf Daten des Gutachterausschusses, Daten des Finanzamtes sowie Daten aus dem Baulückenkataster zurück. Die Datenverfügbarkeit, insbesondere des Gutachterausschusses, ist aufgrund des Onlineportals BORISplus.NRW gegeben und auf einem aktuellen Stand.

3.2. Modellberechnung

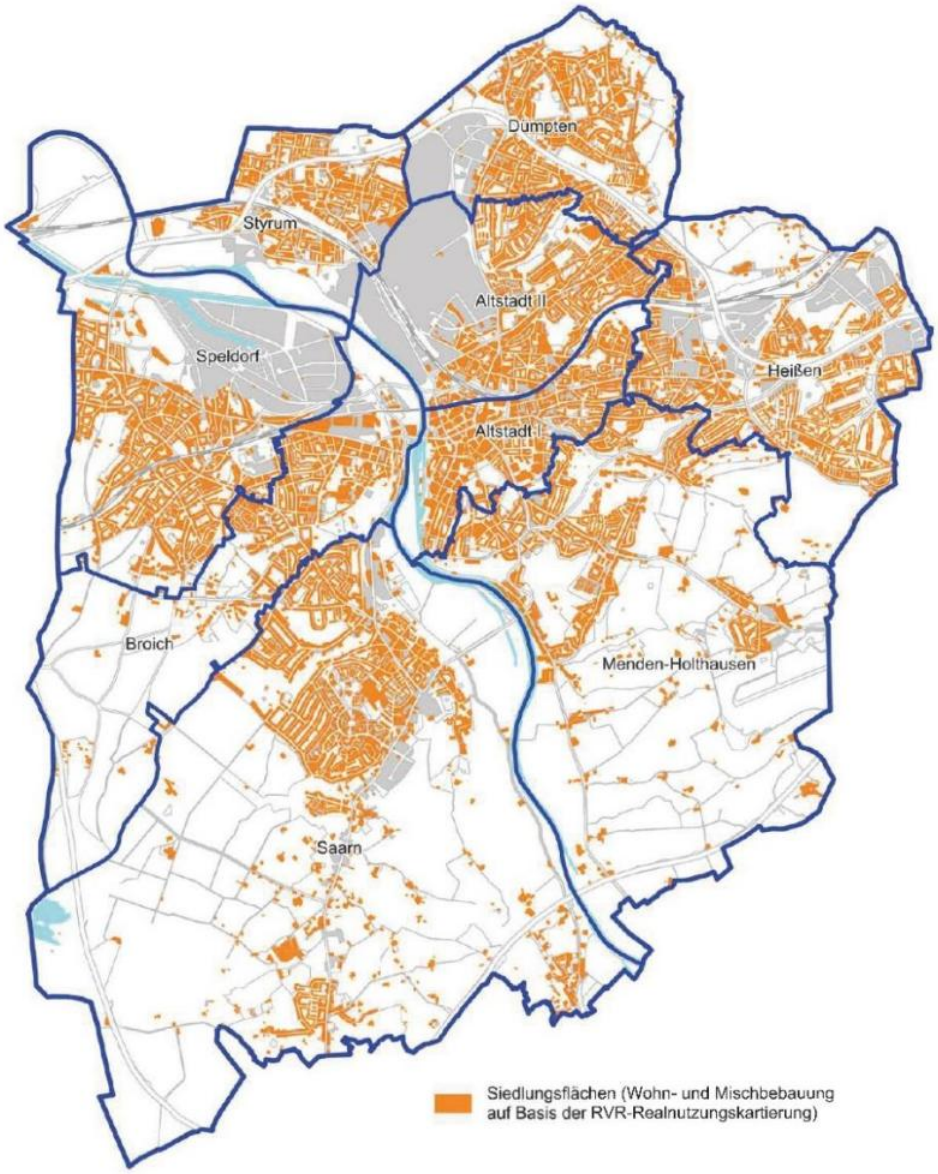
3.2.1. Auswahl und Vorstellung des Untersuchungsraums

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der Fokus aufgrund der oben dargestellten Gründe auf das Modell der Bodenwertsteuer gelegt. Im Hinblick auf die planerischen Herausforderungen der nächsten Jahre gewinnen unbebaute und mindergenutzte Grundstücke immer mehr an Bedeutung. Bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen verfügen viele Innenbereiche von Städten über Wohnbauflächenpotenziale, welche hierfür vorrangig genutzt werden sollen. Dabei wird zwischen verschiedenen Flächentypen unterschieden: Baulücken, mindergenutzten Grundstücken, Nachverdichtungspotenzialen, Brachflächen bis hin zu Flächen zur Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien (vgl. BMUB u. BBSR o.J.: 5). Diese Flächen können hinsichtlich ihrer Größe und Lage sowie der Planungs- und Entwicklungszustände differenziert werden und weisen eine erhebliche Heterogenität auf. Die meisten Innenentwicklungspotenziale, insbesondere von großen Wachstumsstädten (bezogen auf das Bevölkerungs- und Haushaltswachstum), sind in den letzten Jahren jedoch schon erschlossen worden. Die verbleibenden Flächenpotenziale sind demnach ein Anzeichen für schwer und mit großem Aufwand zu aktivierende Flächen. Auch kleinteilige Eigentümerstrukturen und auseinandergehende Interessen sind Hemmnisse, die einer Mobilisierung und Nutzung der Flächen entgegenstehen oder diese erschweren. Oftmals werden Grundstücke aber auch aus Spekulationsgründen nicht aktiviert. Um die restlichen Entwicklungspotenziale bereitzustellen, fehlen vor allem den kleineren Kommunen die Instrumente und personellen Kapazitäten. Das Ziel ist es, ein qualifiziertes Innenentwicklungsmanagement aufzubauen, um die Flächenpotenziale zu erfassen und zu aktivieren und Prozesse zu optimieren und zu verkürzen (vgl. ebd.: 20). In diesem Zusammenhang arbeiten bereits einige Kommunen an der Entwicklung von Datenbanken des Flächenmanagements zur Erfassung von Brachflächen, Baulücken oder Leerständen. Ziel dieser Maßnahme ist die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und die Vermeidung des Bauens auf „der grünen Wiese". Mit Hilfe solcher Tools besteht die Möglichkeit, die Innenentwicklungspotenziale in einer Stadt zu veranschaulichen. Dabei gilt es solche Flächen zu unterscheiden, die aufgrund ihrer Eigenschaften der weiteren (Wohn-)Entwicklung entgegenstehen und solcher Flächen, die nur im Hinblick auf Bodenspekulationen unbebaut bleiben. Es liegt der Stadtverwaltung und auch der Stadtplanung demnach viel daran, die Potenziale bestmöglich ausnutzen zu können und dementsprechend neben planerischen Maßnahmen auch fiskalische Anreize zu schaffen, eine Baulandentwicklung voran zu bringen. Als Beispielstadt für die Beantwortung der Forschungsfrage soll daher eine Stadt ausgewählt werden, die bereits ein Baulückenkataster aufgebaut hat, um die städtischen Potenziale von Baulücken

(unbebauten Grundstücken) aufzuzeigen. Es besteht so die Möglichkeit, bereits erschlossene und freie Grundstücke, die planungsrechtlich als Wohnbauflächen vorgesehen sind, zu identifizieren und zukünftig bestimmungsgemäß zu nutzen. Als Beispielstadt für die Modellberechnung ist daher die Stadt Mülheim an der Ruhr (a. d. R.) ausgewählt worden. Die Wahl begründet sich zum einen durch die Verfügbarkeit eines Baulückenkatasters und zum anderen durch die räumliche Nähe und der damit verbundenen guten Erreichbarkeit. Dies ist insbesondere für die Auswertung der Ergebnisse von Vorteil, wenn die Gegebenheiten oder Meinungen von Experten vor Ort in die Betrachtung eingebunden werden müssen.

Die Stadt Mülheim a. d. R. ist eine kreisfreie Großstadt mit rd. 173.000 (Stand 12/2017) Einwohnern im westlichen Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen (vgl. Mülheim an der Ruhr 2018b). Gemäß dem Landesentwicklungsplan NRW ist die Stadt Mülheim a. d. R. als Mittelzentrum ausgewiesen (vgl. Landesregierung NRW 2016). Mülheim a. d. R. liegt an der Ruhr zwischen den angrenzenden Oberzentren Duisburg und Essen sowie der nahegelegenen Landeshauptstadt Düsseldorf und gehört zur Metropolregion Rhein-Ruhr und dem Regionalverband Ruhr. Mit einer Gesamtfläche von ca. 91 km² gliedert sich das Stadtgebiet in drei Stadtbezirke mit neun Stadtteilen. Der Bezirk Rechtsruhr-Süd umfasst die Stadtteile Altstadt I und Altstadt II sowie Heißen und Menden-Holthausen. Die Stadtteile Styrum und Dümpten schließen sich zum Stadtbezirk Rechtsruhr-Nord zusammen (s. Abb. 4). Zum dritten Stadtbezirk, Linksruhr, gehören die Stadtteile Saarn, Broich und Speldorf (vgl. Dr. Jansen GmbH Stadt- und Regionalplanung 2013: 15). In Bezug auf den Wohnungsmarkt hat Mülheim a. d. R. einen Gebäudebestand von 30.883. Davon sind 19.355 Ein- und Zweifamilienhäuser, 11.045 Mehrfamilienhäuser und 483 gemischt genutzte Gebäude. Die Wohnungseinheiten verteilen sich jedoch zu rd. 69,5 % auf den Geschosswohnungsbau, zu 27 % auf Ein- und Zweifamilienhäuser und 3,5 % auf gemischt genutzte Gebäude (vgl. Mülheim an der Ruhr 2017a: 6). Mülheim ist gekennzeichnet von zahlreichen Grün- und Waldflächen (730 ha Erholungsfläche und Friedhofsfläche sowie 1.574 ha Waldfläche), die sich positiv auf das Image der Stadt auswirken (vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2018: 3). Das Leitbild der Stadt „Mülheim an der Ruhr – Stadt am Fluss" lässt die Bedeutung der Ruhr im Stadtgebiet deutlich werden. Mit der Schließung der Zeche Rosenblumendelle im Jahr 1966, ist Mülheim a. d. R. zur ersten bergbaufreien Großstadt des Ruhrgebiets geworden. Mittlerweile ist die Dienstleistungsbranche die Hauptbeschäftigungsbranche im Stadtgebiet (vgl. Dr. Jansen GmbH Stadt- und Regionalplanung 2013: 16).

Abbildung 4: Mülheim an der Ruhr mit Stadtteilen



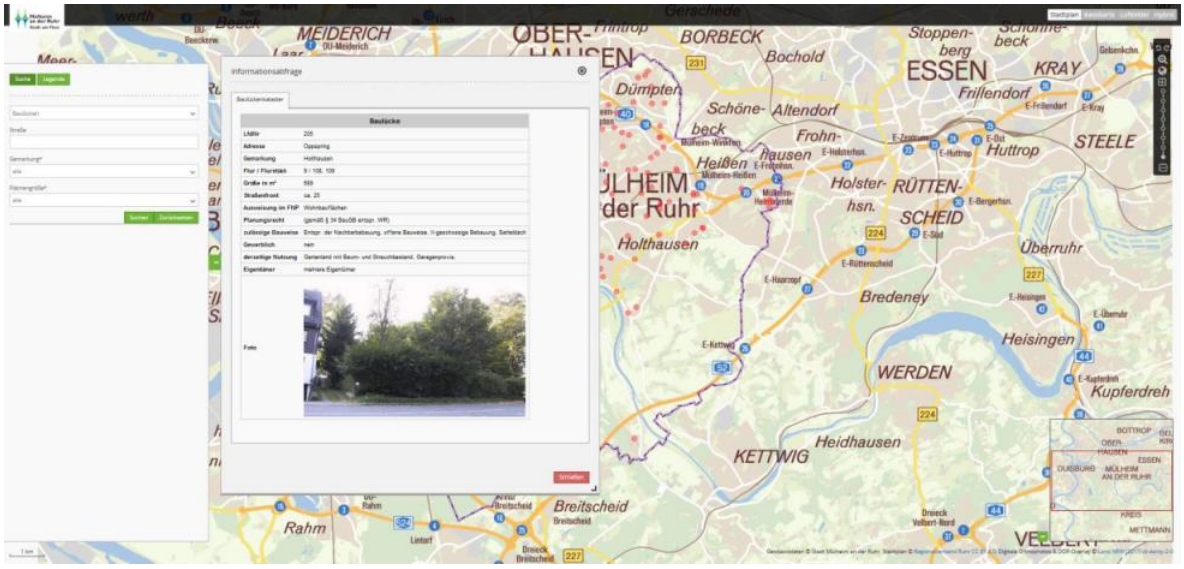
Quelle 14: Mülheim an der Ruhr 2017a: 4

3.2.2. Datengrundlagen

Das *Baulückenkataster* der Stadt Mülheim a. d. R. ist 1990 erstellt worden und wird seitdem regelmäßig fortgeschrieben. Mindestens einmal jährlich werden die Infos zu den bestehenden Baulücken überprüft und mit Bauanträgen, Bürgerinformationen und persönlichem Wissen vor Ort abgeglichen. Das Baulückenkataster dient als Instrument zur Reaktivierung und Mobilisierung der im Stadtgebiet vorhandenen Baulücken und mindergenutzten Grundstücke. Das heißt, dass nicht ausschließlich unbebaute Grundstücke einer Betrachtung unterliegen, sondern auch solche Grundstücke, die aufgrund ihrer derzeitigen (Aus-)Nutzung Potenzial zur Innenentwicklung bieten. Das Baulückenkataster weist rd. 200 Baulücken auf und stellt diese online zur Verfügung (Mülheim an der Ruhr 2018a). Zu den einzelnen Baulücken stehen Steckbriefe zur Verfügung, über die folgende Informationen abgerufen werden können (s. Abb. 5):

- lfdNr.,
- Adresse,
- Gemarkung,
- Flur/Flurstück,
- Straßenfront,
- Ausweisung im FNP,
- Planungsrecht,
- Zulässige Bauweise,
- Gewerbliche Nutzung,
- Derzeitige Nutzung,
- Eigentümer,
- Foto.

Abbildung 5: Auszug aus dem Baulückenkataster Mülheim a.d.R. mit Steckbrief



Quelle 15: Mülheim an der Ruhr 2017b

Neben den Daten aus dem Baulückenkataster sind für die Modellberechnung auch Daten aus dem *Geoportal für Bebauungspläne* von Mülheim herangezogen worden. Das Portal stellt die Abgrenzung der (rechtskräftigen) Bebauungspläne auf dem Mülheimer Stadtgebiet dar. Dabei kann zwischen Bebauungsplänen, die im Verfahren sind und solchen, die bereits Rechtskraft haben, unterschieden werden. Den georeferenzierten Bebauungsplanabgrenzungen sind die jeweiligen Begründungen und die Plangrundlagen hinterlegt. Mit Hilfe der Bebauungspläne können erforderliche Informationen über die unbebauten Grundstücke hinsichtlich ihrer planungsrechtlich zulässigen Bebauung gewonnen werden. Informationen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung können Aufschluss über die bisher unbebauten Grundstücke geben, die sich ggf. auch in dem Wert des Grundstücks widerspiegeln und für die steuerliche Bewertung von Bedeutung sind. Das Portal *BORISplus.NRW* bietet als zentrales Informationssystem der Gutachterausschüsse und des Oberen Gutachterausschusses für Grundstückswerte die Möglichkeit, über Bodenrichtwerte, Bodenwertübersichten, Grundstücksmarktberichte, Immobilienrichtwerte, Immobilienpreisübersichten und allgemeine Preisauskünfte Informationen zum Immobilienmarkt in Nordrhein-Westfalen zu erhalten. Insbesondere die Bodenrichtwerte, die für einzelne Kommunen vorliegen, sind für die nachstehende Arbeit von zentraler Bedeutung, da sie die Grundlage für die Ermittlung der Grundsteuer – auch in Form der Bodenwertsteuer – darstellen. Zudem sind die Bodenrichtwerte die Basis für die Ermittlung

des Werts eines Grundstücks. Für die vorliegende Arbeit und die Berechnung der aktuellen Grundstückssteuerbelastung waren neben den aktuellen Bodenrichtwerten in Mülheim a. d. R. auch die Bodenrichtwerte zum Zeitpunkt der Hauptfeststellung Anfang 1964 von Bedeutung. Aus diesem Grund mussten auch die Bodenrichtwerte aus dem Jahr 1963 in die Modellberechnung mit einfließen. Die entsprechende Bodenrichtwertkarte ist für die Arbeit vom Gutachterausschuss der Stadt Mülheim a. d. R. zur Verfügung gestellt worden. Über das Online-Portal BORISplus.NRW konnten darüber hinaus der aktuelle *Grundstücksmarktbericht* für die Stadt Mülheim a. d. R. sowie die örtliche Fachinformation zur Ableitung und Verwendung der Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Mülheim a. d. R. abgerufen werden. Der Grundstücksmarktbericht stellt die Umsatz- und Preisentwicklung des Grundstücksmarktes auf Grundlage von Daten und Auswertungen der Kauffälle aus dem Jahr 2017 auf dem Mülheimer Stadtgebiet dar. Der Grundstücksmarktbericht erlaubt „Erkenntnisse" zum Bedarf an Baugrundstücken auf Grundlage reeller Kauffälle. Neben der Auswertung der Kauffälle ist insbesondere die Entwicklung des Bodenpreisindex der vergangenen Jahre und vor allem seit 1964 für die Gegenüberstellung von Grundsteuer und Bodenwertsteuer im Rahmen der Modellberechnung von Bedeutung. Um die steuerliche Bewertung von Grundstücken durchführen zu können, sind grundsätzlich folgende Daten erforderlich, die im Grundstücksmarktbericht dargestellt werden:

- Umrechnungskoeffizienten (§ 12 ImmoWertV)
    - Wertrelevante Geschossflächenzahl (WGFZ),
    - Kleinstgrundstückfaktoren für Ein- und Zweifamilienhäuser bis 250 m² Grundstücksgröße,
    - Faktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung.

Nachfolgend wird dargestellt, wie die notwendigen Informationen für die Modellberechnung in der Stadt Mülheim a. d. R. zusammengestellt wurden. Für die Gegenüberstellung der Belastung aus der Grundsteuer und der Bodenwertsteuer sind unterschiedliche Datengrundlagen heranzuziehen. Um die entsprechenden Daten zusammenzustellen, muss im Vorfeld geklärt werden, wie sich die jeweiligen Steuern, hier Grundsteuer und Bodenwertsteuer, zusammensetzen und wie die erforderlichen Daten beschafft werden können. Dies basiert in erster Linie auf der Auswertung von Literatur und insbesondere auf der Auswertung der verschiedenen rechtlichen Grundlagen, die mit der Besteuerung von Grund und Boden zusammenhängen. In diesen Fällen sind folgende Grundlagen herangezogen worden:

- Grundsteuergesetz (GrStG),
- Bewertungsgesetz (BewG),

- Bodenrichtwertlinie (BRW-RL),
- Immobilienwertvermittlungsverordnung (ImmoWertV),
- verschiedene Urteile zur Gesetzesauslegung.

In zweiter Linie sind die bereits durchgeführten Modellberechnungen, welche vor allem die verschiedenen zur Diskussion stehenden Modelle vergleichen, hinsichtlich der Vorgehensweise und Datengrundlagen ausgewertet worden. Hier sind insbesondere die Modellberechnungen und Simulationsanalysen von Henger u. Schaefer (2015), Löhr (2013) sowie Coulmas u. Lehmbrock (2001) zu nennen. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Grundsteuer und Bodenwertsteuer kommt zu dem Ergebnis, dass folgende Gleichungen als Grundlage für die Berechnung der Grund- und Bodenwertsteuer im Rahmen der vorliegenden Arbeit herangezogen werden:

Tabelle 8: Gegenüberstellung Grundsteuer und Bodenwertsteuer

Grundsteuer:
Steuermessbetrag = Einheitswert x Steuermesszahl
Grundsteuerbetrag = Steuermessbetrag x Hebesatz
Bodenwertsteuer:
Steuermessbetrag = Grundstücksfläche x Bodenrichtwert x 80 % x 0,8 ‰
Bodenwertsteuerbetrag = Steuermessbetrag x Hebesatz

Diese o. g. und aus der Literatur abgeleiteten Gleichungen gelten jedoch in erster Linie für die Bewertung von bebauten Grundstücken (z. B. eines Ein- oder Mehrfamilienhauses). Ist das Grundstück aber unbebaut, wie für die vorliegende Arbeit angenommen, sind diese Gleichungen ggf. anzupassen. Wie im Fall von unbebauten Grundstücken vorgegangen wird, galt es auf Grundlage der Literaturrecherche herauszufinden. Als unbebaute Grundstücke werden gem. BewG Grundstücke definiert, „(...) auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden. Die Benutzbarkeit beginnt im Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit" (§ 145 Abs. 1 BewG). „Befinden sich auf dem Grundstück Gebäude, die auf Dauer keiner oder nur einer unbedeutenden Nutzung zugeführt werden können, gilt das Grundstück als unbebaut; als unbedeutend gilt eine Nutzung, wenn die hierfür erzielte Jahresmiete (§ 146 Abs. 2 BewG) oder die übliche Miete (§ 146 Abs. 3 BewG) weniger als 1 Prozent des nach Absatz 3 anzusetzenden Werts beträgt" (§ 145 Abs. 2 BewG). „Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Vermögen wird der Begriff der (steuerlichen) Bewertung verwendet, nicht der Begriff Wertermittlung" (Völkner 2013: 64).

Nachfolgend werden die Variablen der Gleichungen in Tab. 8 erläutert und dargestellt, wie im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit diesen umgegangen wird.

Steuermessbetrag

Gem. § 13 GrStG ist bei der Berechnung der Grundsteuer von einem Steuermessbetrag auszugehen. Dieser ist durch die Anwendung der Steuermesszahl auf den Einheitswert (oder seinen steuerpflichtigen Teil) zu ermitteln. Die Steuermessbeträge werden auf den Hauptfeststellungszeitpunkt festgesetzt. Da die Hauptfeststellung bisher ausgesetzt wurde, gilt weiterhin der allgemein festgesetzte Steuermessbetrag der Hauptfeststellung von 1964 (§16 Abs. 2 GrStG).

Steuermesszahl

Die Steuermesszahl beträgt gem. § 15 Abs. 1 GrStG 3,5 von Tausend, also 3,5 ‰. Für Einfamilienhäuser i. S. d. § 75 Abs. 5 BewG gilt abweichend eine Steuermesszahl von 2,6 ‰[4]. Für Zweifamilienhäuser i. S. d. § 75 Abs. 6 BewG wird eine Steuermesszahl von 3,1 ‰ in Ansatz gebracht. Da sich die Steuermesszahl und der Steuermessbetrag auf Grundlage der Rechtsvorschriften klar definieren lassen, treten hier in der Anwendungspraxis und Transparenz der Steuererhebung keine Schwierigkeiten auf. Geht es jedoch im nächsten Schritt darum die Einheitswerte zu bestimmen, die für den Steuermessbetrag von Bedeutung sind, wird die verkomplizierte Lage der Einheitsbewertung deutlich. Es wird nachvollziehbar, was hinter der Aussetzung der erneuten Hauptfeststellungszeitpunkt steckt. Der Aufwand, der hinter einer erneuten Hauptfeststellung der Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer steht, wird auch immer wieder vor dem Hintergrund der Grundsteuerreform diskutiert.

Einheitswerte

Das Verfahren, in dem der gemeine Wert als Einheitswert für unbebaute Grundstücke zu ermitteln ist, wird nicht gesondert geregelt. Es gelten lediglich die allgemeinen Bewertungsgrundsätze, die in Kap. 2.1.1 dargelegt wurden. Wie setzt sich der Einheitswert nun aber zusammen bzw. wie kann der Einheitswert für die unbebauten Grundstücke ermittelt werden? Die Finanzämter, denen die Einheitswerte der Grundstücke nach dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 vorliegen, können diese aufgrund von datenschutzrechtlichen Gründen nicht herausgeben. Die Einheitswerte sind nach dem BewG von den Finanzämtern ermittelt worden. Dass diese Werte heute im Durchschnitt nur noch 6 - 20 % des realen Grundstückswerts entsprechen, liegt an dem Alter und den damit verbundenen Basiswerten von 1935 bzw. 1964. Je nach Gebäudetyp, –alter und Lage können diese Differenzen sogar noch größer sein (vgl. Henger 2018: 8). Es galt somit den Einheitswert der unbebauten Grundstücke möglichst nachvollziehbar herzuleiten. Bei der

[4] Ausnahme: Wohnungseigentum und Wohnungserbbaurecht einschließlich des damit belasteten Grundstücks. Die 2,6 ‰ gelten für die ersten 38.346,89 Euro des Einheitswerts und für den restlichen Teil des Einheitswerts sind 3,5 ‰ anzunehmen (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 GrStG).

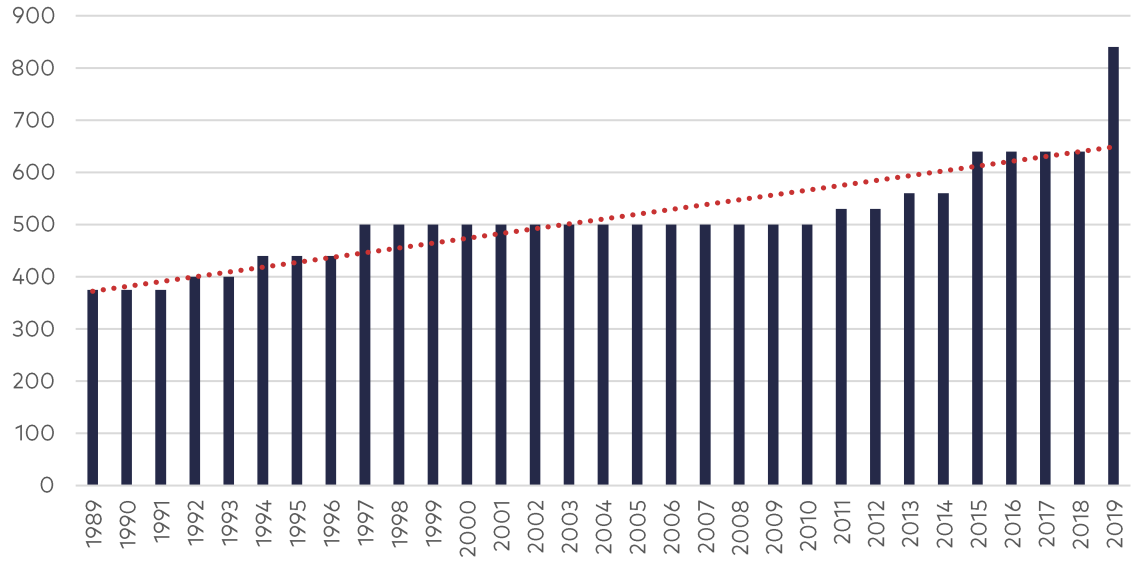
Herleitung der Einheitswerte für die Auswahl der unbebauten Grundstücke lag der Anspruch auf einem möglichst an den Einheitswerten von 1964 orientierten Wert. Dennoch sind die im Rahmen der vorliegenden Arbeit hergeleiteten Einheitswerte keinesfalls so zu verstehen, als dass sie exakt den Werten der Finanzämter entsprechen. Da die Einheitswerte für die vorliegende Arbeit jedoch einheitlich ermittelt wurden, führen kleinere Abweichungen gegenüber den festgestellten Werten nicht zu einem weniger aussagekräftigen Ergebnis. Der Fokus soll vielmehr auf einem Vergleich der aktuellen Grundsteuerbelastung und der Belastung durch eine Bodenwertsteuer gelegt werden. Dafür sind die ermittelten Werte nach begründeter Vorgehensweise und Genauigkeit ausreichend. Das *Ertragswertverfahren*[5], welches die methodische Grundlage für die Ermittlung der Einheitswerte darstellt, dient der Ermittlung des Wertes von Objekten durch „Diskontierung des nachhaltig erzielbaren jährlichen Reinertrages unter Berücksichtigung der Restnutzungsdauer und des Liegenschaftszinssatzes" (Davy 2005: 121). Da dies für unbebaute Grundstücke nicht in dem Umfang möglich ist, galt es eine Vorgehensweise für unbebaute Grundstücke zu finden. Gem. §§ 9, 72 BewG werden unbebaute Grundstücke im Vergleichswertverfahren bewertet. Der Wert unbebauter Grundstücke umfasst den Bodenwert und ggf. den Wert der Außenanlagen (§ 78 BewG). Bei der Ermittlung der Bodenwerte sind durchschnittliche Werte heranzuziehen, die sich für ein Gebiet je Quadratmeter ergeben. Demnach wird der Quadratmeterpreis von 1964 (Bodenrichtwert) durch einen Vergleich mit anliegenden Grundstücken ermittelt. Aus den durchschnittlichen Werten sind dann die entsprechenden Bodenwerte der zu bewertenden Grundstücke abzuleiten, indem jeweils die Grundstücksgröße und weitere Besonderheiten und Abweichungen gegenüber dem durchschnittlichen Richtwertgrundstück berücksichtigt werden. Zu diesen Besonderheiten gehören bspw. Abweichungen im Hinblick auf das Vorder- und Hinterland eines Grundstücks, die Lage (z. B. Eckgrundstück), Größe, Zuschnitt, Oberflächenbeschaffenheit und Baugrund. Auch die Erschließung eines Grundstücks wirkt sich wertsteigernd auf ein Grundstück aus. Dieser Wert wird jedoch bereits bei dem durchschnittlichen Bodenrichtwertgrundstück berücksichtigt. Die Werterhöhung tritt ab Herstellung der Erschließungsanlagen (ganz oder in Bauabschnitten) ein. Der Wert von Außenanlagen (z. B. Einfriedungen, Wegebefestigungen, Gartenanlagen, etc.) wird gesondert erfasst (§83 BewG). Dies geschieht entweder prozentual am Gebäudewert (2 - 8 %) oder auf Grundlage von Erfahrungswerten und orientiert sich an der Anlage 17 (vgl. Abschnitt 7 BewRGr).

[5] Die vorliegende Arbeit stellt eine modellhafte Berechnung für eine Stadt im Westen Deutschlands dar (Mülheim an der Ruhr). Dort stellt das Ertragswertverfahren die Grundlage für die Ermittlung der Einheitswerte dar. Im Osten Deutschlands wird dies über das Sachwertverfahren hergeleitet.

Hebesätze

Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG räumt den Gemeinden das Recht ein, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Die Hebesätze werden von den Kommunen festgelegt (§ 1 GrStG), um die Verhältnisse vor Ort berücksichtigen zu können (vgl. Henger 2018: 9). In den letzten Jahren ist eine stetige Erhöhung der Hebesätze in den Städten und Gemeinden zu verzeichnen. Am Beispiel der Stadt Mülheim a. d. R. hat sich der Hebesatz für die Grundsteuer B wie in Abbildung 6 entwickelt:

Abbildung 6: Entwicklung der Hebesätze für die Grundsteuer B in Mülheim a.d.R. (in %)



Quelle 16: Stadt Mülheim an der Ruhr 2019

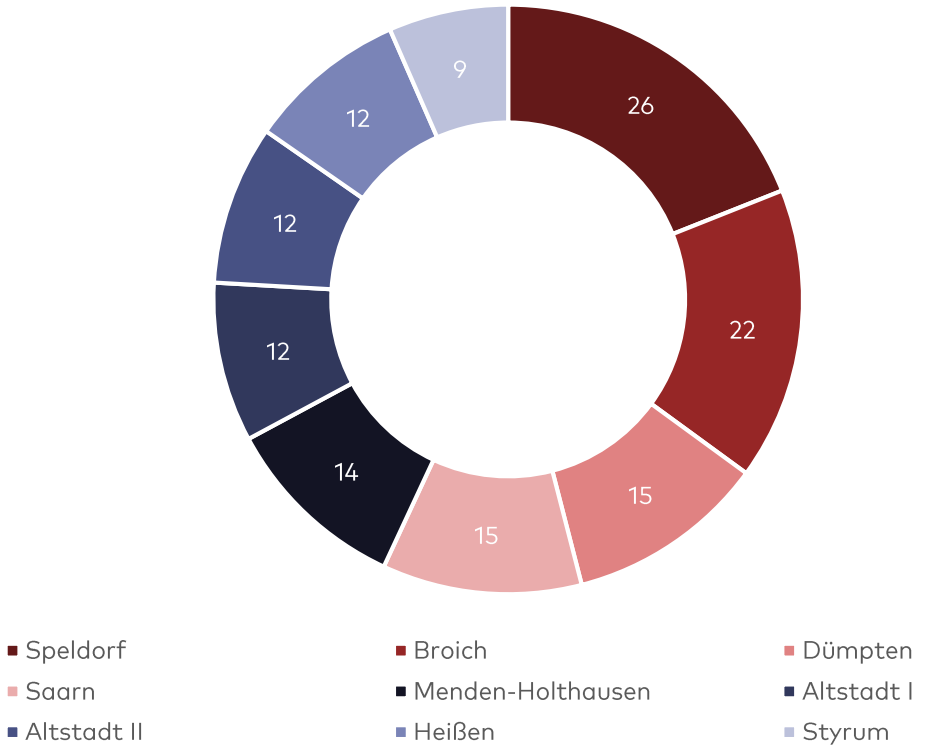
Veraltete und nicht dynamische Bemessungsgrundlagen, wie die Einheitswerte, schlagen sich in den Hebesätzen nieder. So haben Städte und Gemeinden die Möglichkeiten, die veralteten Werte ortsüblich anzupassen. Die Hebesätze der Grundsteuer B haben sich im Bundesdurchschnitt um rd. 90 % erhöht (vgl. Statistisches Bundesamt 2017). Nicht immer steht die Erhöhung des Hebesatzes jedoch im direkten Zusammenhang mit der Grundsteuer. Für Mülheim bspw. musste der Hebesatz ab 2019 auf 860 % angehoben werden, um das Haushaltsloch zu füllen. Dieses ist auf Defizite im ÖPNV und auf Gewerbesteuereinbrüche zurückzuführen. Die Erhöhung des Hebesatzes ist eine Maßnahme von vielen, um den Haushalt auf +/- 0 zu bringen (Telefonat Hr. Freyer am 07.01. 2019). Nachdem die Grundvariablen der Steuern dargestellt wurden, wird nachfolgend das Vorgehen für die Beispielstadt Mülheim a. d. R. dargestellt.

4. Auswirkungen der Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke

4.1. Durchführung der Modellberechnung

Um die Schritte der Modellberechnung nachvollziehen zu können, wird insbesondere auf die beigefügte CD und den Anhang dieser Arbeit verwiesen. Auf der CD sind alle erforderlichen und im Rahmen der Modellberechnung gesammelten Informationen zusammengestellt. Unter anderem ist dort die zugrunde gelegte Excel-Tabelle zu finden. Die beschriebenen Schritte sind sowohl für die Bewertung der Grund- als auch der Bodenwertsteuer von Bedeutung. Aus diesem Grund erfolgt vorerst die Erhebung der erforderlichen Daten, die für beide Steuern benötigt werden. Am Ende des Kapitels wird eine getrennte Beschreibung des Vorgehens beider Modelle erfolgen. Zu Beginn der Modellberechnung galt es die *Stichprobe* für die zu untersuchenden Grundstücke zu entwickeln. Wie bereits erläutert, werden in Mülheim a. d. R. bereits seit 1990 Baulücken erhoben und seit 2002 als interaktive Datenbank online veröffentlicht. Mit Hilfe dieses Baulückenkatasters (Stand 2018) konnte für die vorliegende Arbeit in einem ersten Schritt ein Überblick über die Baulücken auf dem Stadtgebiet von Mülheim a. d. R. der Ruhr gewonnen werden. Für Mülheim a. d. R. sind derzeit 137 Baulücken im Kataster erfasst. Die Baulücken können im Kataster nach der Gemarkung (Broich, Dümpten, Fulerum, Heißen, Holthausen, Menden, Mülheim, Saarn, Selbeck, Speldorf, Styrum und Winkhausen), Adresse oder Flächengröße gefiltert werden. Für alle Baulücken sind die Informationen, die in Form der Baulücken-Steckbriefe im Kataster vorliegen, in einer Excel-Tabelle zusammengestellt worden, damit im weiteren Verlauf der Modellberechnung mit den entsprechenden Informationen gearbeitet werden kann (s. CD). Um einen ersten Überblick über die Verteilung dieser Baulücken zu erhalten, sind die 137 Baulücken nach ihrer Lage im Stadtgebiet ausgewertet worden. Da die Filterfunktion nach der Gemarkung für die nachfolgende Auswertung jedoch nicht praktikabel war – besser ist hier eine Differenzierung nach Stadtteilen – sind für die einzelnen Baulücken die Stadtteile (s. Abb. 4) herausgesucht worden. Die Aufteilung nach Stadtteilen ist für den alltäglichen Gebrauch und die Verständlichkeit geeigneter. In der Abbildung 7 ist die Verteilung der Baulücken innerhalb der Stadtteile dargestellt. Speldorf (26), Broich (22) und Dümpten (15) machen zusammen fast die Hälfte der Baulücken aus, wohingegen Styrum (9) die wenigsten Baulücken hat.

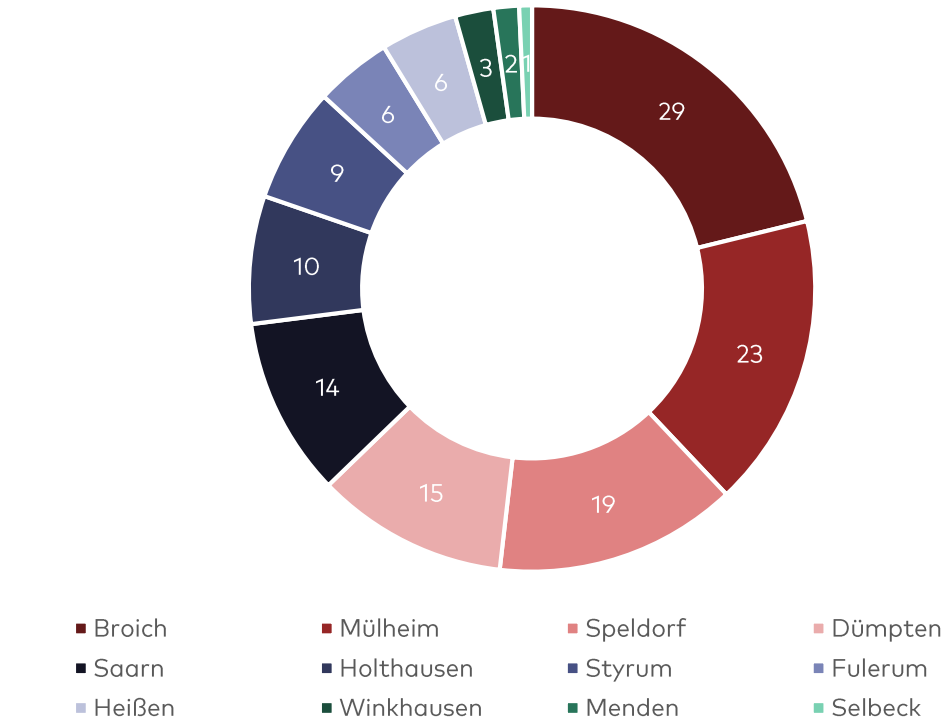
Abbildung 7: Verteilung der Baulücken auf dem Mülheimer Stadtgebiet (Stadtteile)



Quelle 17: eigene Darstellung

Da die Excel-Tabelle jedoch nach den Vorgaben des Katasters aufgebaut wurde, soll hier noch einmal die Verteilung auf die einzelnen Gemarkungen verdeutlicht werden, um die Handhabung mit der beigefügten Excel-Tabelle nachvollziehbar zu machen.

Abbildung 8: Verteilung der Baulücken innerhalb der Gemarkungen



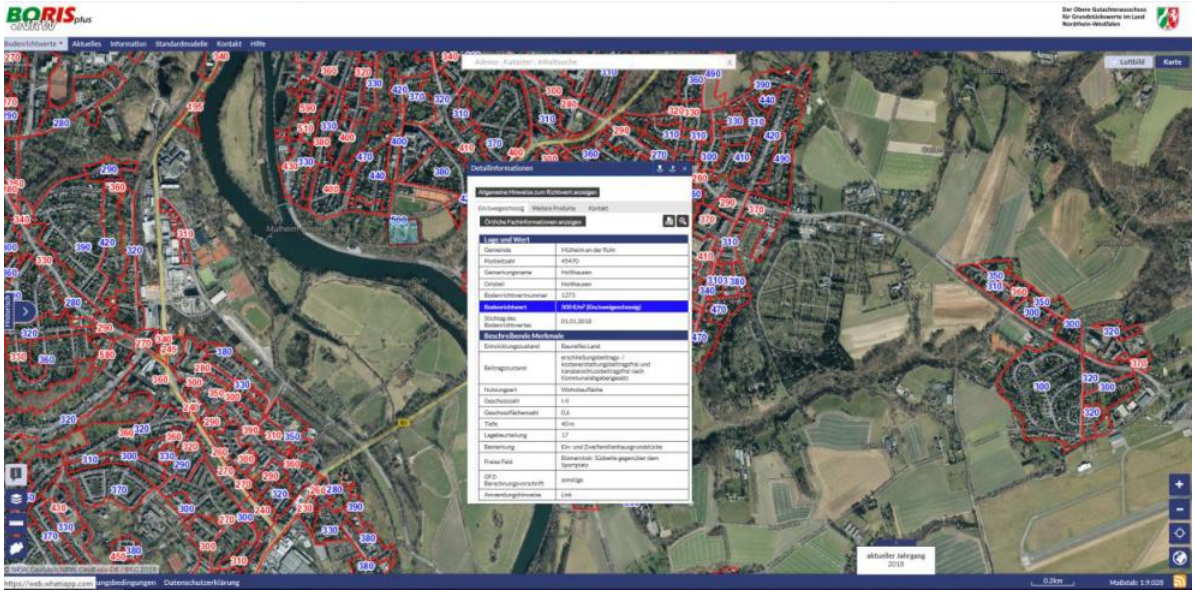
Quelle 18: eigene Darstellung

Für eine nähere Eingrenzung der Stichprobe der Baulücken, die den Anforderungen der Modellberechnung gerecht werden, sind in einem zweiten Schritt die planungsrechtlichen Gegebenheiten der Baulücken miteinbezogen worden. Auf Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung wird mit dem Flächennutzungsplan (FNP) für das ganze Gemeindegebiet die beabsichtigte Entwicklung und die sich daraus ergebene Art der Bodennutzung dargestellt. So werden Flächen, die für die Bebauung vorgesehen sind „nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung" dargestellt (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Die Bauflächen können auf Ebene des FNP als Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen dargestellt werden (§ 1 Abs. 1 BauNVO). Die Festsetzung der Baugebiete erfolgt auf der nachstehenden Ebene der verbindlichen Bauleitplanung in Form von Bebauungsplänen (B-Pläne). Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt auf der Wohnbebauung, da diese aus planerischer Sicht die größte Bedeutung hat. Für die Modellberechnung sind demnach ausschließlich Baulücken von Bedeutung, die der Wohnnutzung dienen. Darauf aufbauend sind die Baulücken ausgewählt worden, die im Baulücken-Steckbrief des Katasters unter der Kategorie „Ausweisung im FNP" als „Wohnbauflächen" dargestellt sind. An dieser sowie an allen weiteren Stellen, wenn Informationen aus dem Baulückenkataster entnommen werden, musste davon ausgegangen werden, dass die Angaben der Steckbriefe – hier im Hinblick auf die Ausweisung im FNP – aktuell ist. Mit diesem Schritt sind alle Baulücken von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen worden, die bspw. als gemischte Baufläche oder gewerbliche Baufläche dargestellt sind. Von den insgesamt 137 Baulücken sind nach diesem Schritt noch 113 Baulücken übriggeblieben, die dem Kriterium „Wohnbaufläche im FNP" entsprechen (die Herleitung der Stichprobe wird in der Excel-Tabelle verdeutlich; Darstellung in Excel: hellgrau). Darauf aufbauend ist die Auswahl der Baulücken weiter auf die Baulücken beschränkt worden, die keine gewerbliche Nutzung zulassen, denn sobald gewerbliche Nutzungen bei der steuerlichen Bewertung miteinfließen, ist die Bewertung umfassender vorzunehmen und im Rahmen der Modellberechnung für die vorliegende Arbeit nicht zielführend. Die Steckbriefe geben Auskunft über die Zulässigkeit von gewerblicher Nutzung. Demnach sind die Baulücken auf dem Mülheimer Stadtgebiet von der Analyse ausgeschlossen worden, auf denen keine gewerbliche Nutzung des Grundstücks zulässig ist. Die Stichprobengröße (n) wurde durch dieses Auswahlkriterium von $n = 113$ auf $n = 107$ reduziert (Darstellung in Excel: dunkelgrau). Für diese 107 Baulücken sind mit Hilfe des Onlineportals BORISplus.NRW die entsprechenden Bodenrichtwerte herausgesucht worden. Bodenrichtwerte stellen die Grundlage für die Bewertung unbebauter Grundstücke sowohl bei der Grund- als auch der Bodenwertsteuer dar. Über die Angabe der Adresse können die Bodenrichtwerte für die entsprechenden Zonen in dem Portal abgelesen werden.

Über den Jahreswechsel sind die Bodenrichtwerte für Mülheim a. d. R. angepasst worden. Beide Werte (Stand 2018 und 2019) sind als Gegenüberstellung in der Datengrundlage der Excel-Tabelle erfasst. Die aktuellen Bodenrichtwerte (Stand 2019) sind für die Berechnung der Bodenwertsteuer im Rahmen der Modellberechnung notwendig. Auch für die Grundsteuer werden Bodenrichtwerte benötigt. Hier werden jedoch die Werte zum Zeitpunkt der Hauptfeststellung von 1964 angenommen. Die entsprechenden Bodenrichtwertkarten aus dem Jahr 1964 mit dem Stand von 1963 sind vom Gutachterausschuss der Stadt Mülheim a. d. R. zur Verfügung gestellt worden (s. CD). Wie in dem Fall mit der Herleitung des Bodenrichtwerts für die Baulücken umgegangen worden ist, wird im weiteren Verlauf beschrieben. Für die Ermittlung des Grundvermögens unbebauter Grundstücke im Rahmen der Grundsteuer gilt gem. § 145 Abs. 3 BewG grundsätzlich, dass sich der Wert „nach seiner Fläche und dem um 20 Prozent ermäßigten Bodenrichtwert" ergibt. Da es sich sowohl bei den aktuellen als auch denen von 1964 jedoch nur um durchschnittliche Lagewerte handelt, müssen die Bodenrichtwerte für die einzelnen Grundstücke angepasst werden, um den tatsächlichen Werten der Grundstücke möglichst nahezukommen. Die örtliche Fachinformation des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Mülheim a. d. R. gibt Hinweise zur Ableitung und Verwendung der Bodenrichtwerte (s. Anhang). Zwar sollen die Grundstücksmerkmale des Bodenrichtwertgrundstücks gem. § 6 Abs. 1 BRW-RL mit den vorherrschenden *wertbeeinflussenden Merkmalen* der Mehrheit der Grundstücke in der jeweiligen Zone übereinstimmen, jedoch kann es im Einzelfall zu Abweichungen kommen, die es bei der Ermittlung des Bodenwerts zu berücksichtigen gilt. Für die Richtwertgrundstücke von 1964 gilt, dass es sich um „ein für den jeweiligen Nutzungsgrad typisches, rechtwinkliges Grundstück mit optimaler Frontbreite sowie 40 m Tiefe bei ein- und zweigeschossiger und 30 m Tiefe bei dreigeschossiger Bebauung" handelt. Die Richtwertgrundstücke der aktuellen Bodenrichtwerte sind „definiert als ein baureifes, rechtwinklig geschnittenes Grundstück mit einer für die Bebauung normalen Frontbreite, einer Fläche von mindestens 260 m² und einer Grundstücksausrichtung nach Nordwesten oder Osten (...). Weicht ein Grundstück in Bezug auf die nachfolgend beschriebenen wertbestimmenden Eigenschaften vom Richtwertgrundstück ab, so sind die vom Gutachterausschuss ermittelten Umrechnungsfaktoren anzuwenden" (Gutachterausschuss für Grundstücke in Mülheim an der Ruhr 2018). Zu diesen wertgebenden Eigenschaften gehören die wertrelevante Geschossflächenzahl (WGFZ), die Grundstückstiefe, Kleinstgrundstücke, die Himmelsrichtung, Villengrundstücke, Abweichungen von der typischen Bebauung / Nutzungsart des zonalen Bodenrichtwertes und sonstige Korrekturen bei abweichenden Grundstücksmerkmalen. Um herauszufinden, ob und in wie weit die zu bewertenden Grundstücke (Baulücken) von dem Bodenrichtwertgrundstück der jeweiligen

Zone abweichen, mussten die erforderlichen Informationen zu den Baulücken zusammengestellt werden. Die wertgebenden Merkmale des aktuellen Bodenrichtwertgrundstücks (Stand 2019) können der Detailinformation (Auszug aus dem amtlichen Informationssystem) bei BORISplus.NRW entnommen werden (s. Abb. 9 und 10 und CD). Die Richtwertgrundstücke von 1964 sind in ihrem Nutzungsgrad dargestellt. Es wird hier lediglich nach der Gebietsform (Kleinsiedlungsgebiet, reines Wohngeiet, gemischtes Wohngebiet, Geschäftsgebiet und Gewerbegebiet), der Geschossigkeit und der Bauweise (offen oder geschlossen) unterschieden. Bei den dort angegebenen Richtwerten handelt es sich um durchschnittliche Lagewerte für ein Gebiet, das nach Nutzungsgrad, Wohnlage, Verkehrslage usw. gleiche Eigenschaften hat. Diese Richtwerte sind jedoch nicht auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt, wodurch sich die Richtwerte von 1963 von den heutigen klar abgegrenzten Bodenrichtwertzonen unterscheiden (s. Abb. 11 und CD).

Abbildung 9: Auszug aus BORISplus.NRW mit Detailinformation (Bodenrichtwerte 2019)



Quelle 19: Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen 2019

Abbildung 10: Beispielhafte Detailinformation (Richtwertdetails)

Lage und Wert	
Gemeinde	Mülheim an der Ruhr
Gemarkungsname	Holthausen
Ortsteil	Holthausen
Bodenrichtwertnummer	1273
Bodenrichtwert	**500 €/m²**
Stichtag des Bodenrichtwertes	01.01.2018
Beschreibende Merkmale	
Entwicklungszustand	Baureifes Land
Beitragszustand	erschließungsbeitrags- / kostenerstattungsbeitragsfrei und kanalanschlussbeitragsfrei nach KAG
Nutzungsart	Wohnbauflächen
Geschosszahl	I-II
Geschossflächenzahl	0,6
Tiefe	40 m
Lagebeurteilung	17
Bemerkung	Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke
Freies Feld	Bismarckstr. Südseite gegenüber dem Sportplatz
GFZ Berechnungsvorschrift	sonstige

Quelle 20: ebd.

Abbildung 11: Auszug aus der Bodenrichtwertkarte 1963

Quelle 21: Mülheim an der Ruhr 1964

Um die verbliebenen Baulücken (n = 107) mit den Bodenrichtwertgrundstücken vergleichen zu können, mussten die wertgebenden Informationen der unbebauten Grundstücke definiert werden. An dieser Stelle ist vorerst eine Gegenüberstellung der aktuellen BRWG mit den entsprechenden Baulücken vorgenommen worden, da sich die örtliche Fachinformation des Gutachterausschusses an dieser Datengrundlage orientiert. Wie mit der Anpassung der BRW von 1964 umgegangen worden ist, wird an einer späteren Stelle

erläutert. Da es sich bei den zu bewertenden Grundstücken um unbebaute/mindergenutzte Grundstücke handelt, und demnach nicht die vorliegenden Gegebenheiten herangezogen werden konnten, wurden die nach geltendem Planungsrecht – in Form von rechtskräftigen Bebauungsplänen – zulässige Art und das Maß der baulichen Nutzung als Grundlage für die wertgebenden Informationen herangezogen. Für das weitere Vorgehen sind demnach nur noch die Baulücken näher betrachtet worden, die nach Information der Baulückenkataster-Steckbriefe über einen rechtskräftigen B-Plan verfügen. Auch Baulücken, die Planungsrecht in Form des § 34 BauGB haben – „Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" – sind im weiteren Verlauf nicht näher betrachtet worden, da solche Vorhaben nur zulässig sind, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Dies ist für die weitere Analyse jedoch nicht zu beurteilen, da keine direkten Vorhaben auf den unbebauten Grundstücken geplant sind und die „nähere Umgebung" definiert werden müsste. Dies ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit aus Zeitgründen nicht umsetzbar gewesen. Nach dieser Kriterienauswahl und den zusammengestellten Informationen aus dem Baulückenkataster lag die Stichprobengröße bei n = 36 Baulücken (Darstellung in Excel: türkis). Gemäß der Baulückenkataster-Steckbriefe besteht somit für 36 Baulücken Planungsrecht in Form eines rechtskräftigen B-Plans. In einem nächsten Schritt wurden die Informationen der Steckbriefe zu den B-Plänen und der zulässigen Nutzung auf ihre Aktualität und Richtigkeit hin kontrolliert. Dafür sind über das Geoportal für Bebauungspläne der Stadt Mülheim a. d. R. die entsprechenden B-Pläne herausgesucht worden, um die Angaben aus den Steckbriefen zu den B-Plänen zu kontrollieren. Dieses Online-Format bietet jedoch nicht die Möglichkeit, über eine Adresssuche den entsprechenden B-Plan zu finden. Daher mussten die Baulücken einzeln manuell über eine grobe Orientierung auf dem Stadtgebiet von Mülheim gesucht werden, um die entsprechenden Bebauungspläne zu lokalisieren. Da auch mehrere Baulücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen können, sind nur 24 B-Pläne als Grundlage heranzuziehen. Die nachfolgende Tabelle stellt die 24 Bebauungspläne dar, die für die weiteren Untersuchungen der Baulücken herangezogen wurden.

Tabelle 9: Grundlage Bebauungspläne Mülheim a. d. R

Kurzbezeichnung	Bezeichnung	Rechtskraft / Jahr
Blatt 13	Ruhraue	1963
C 11	Schobes Heide	1976
H 5	Mendener Straße/Steinknappen	1973
H 13	Oesterwindweg	1999
I 16	Kölner Straße/Fahrkamp	2009/2016

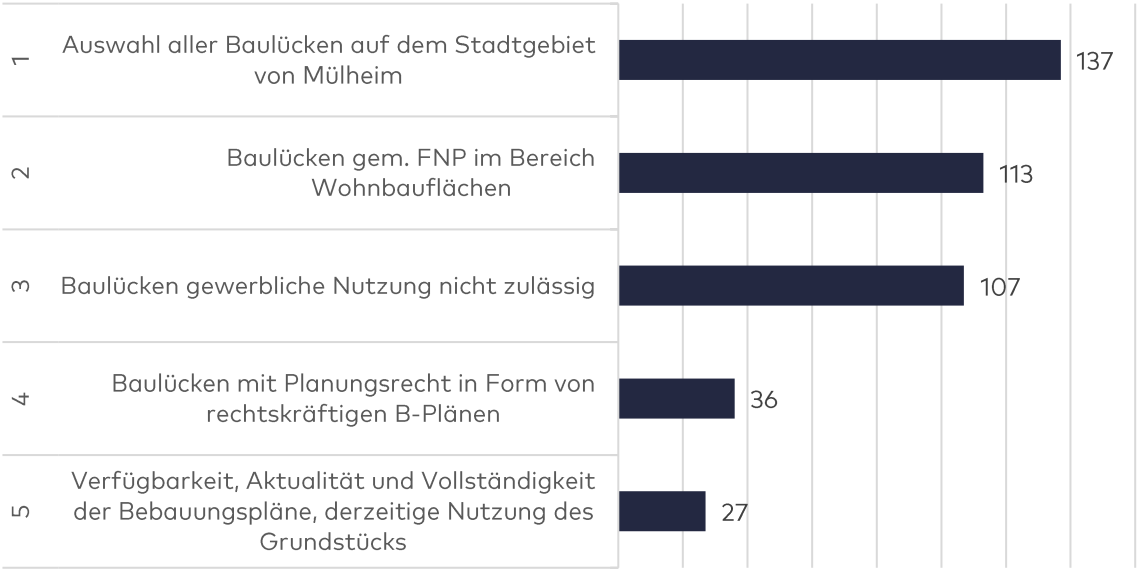
L 1a	Saarner Straße/Böllerts Höfe	1975
L 1b	Lönsweg/Wallfriedsweg	1976
L 3a	Broicher Waldweg	1980
M 23	Friedhofstraße/Hundsbuschstraße	2016
O 9b	Saarner Straße/Prinzeß-Luise-Straße	1993
O 11	Langenfeldstr./Quellenstr.	1975
O 16/I	Saarner Kuppe I/Erlenweg	1981
O 17b	Am Schlaghecken/Winsterstraße - Ost	1998
Q 15	Heifeskamp	1995
R 1	Nordstraße	1968
R 10	Aktienstraße/Mellinghofer Straße	1982
S 5	Gutenbergstraße/Freiherr-vom-Stein-Straße	1972
S 6	Aktienstraße/Lüderitzstraße	1988
S 7	Aktienstr./Freiherr-vom-Stein-Str.	1991
T 2	Bergmannstraße/Heinrichstraße	1973
T 5	Hardenbergstr./Heinrich-Lemberg-Str.	1992
T 6	Eppinghofer Bruch/Am Eisenstein	1974
U 17	Honigsberger Straße/Fünter Weg	2013
Y 1a	Prinzeß-Luise-Straße/Holzstraße	1974

Quelle 22: Mülheim an der Ruhr 2019b

Zu den einzelnen B-Plänen liegen im Geoportal jeweils Text/Begründung sowie die Planunterlage in Form des B-Plans vor (s. CD). Diese Unterlagen wurden für die Auswertung der Festsetzungen für die Baulücken herangezogen. Insbesondere die Festsetzungen zur GRZ, Geschossigkeit und Bauweise standen im Fokus der Überprüfung, um nachfolgend einen Vergleich zum Bodenrichtwertgrundstück vornehmen zu können. In den Baulücken-Steckbriefen ist für 36 Baulücken angegeben, dass ein Bebauungsplan vorliegt. Nach Abgleich mit den Bebauungsplänen, die online zur Verfügung stehen, sind jedoch nur 31 Baulücken als Stichprobe (n) übriggeblieben, da die anderen angegebenen B-Pläne teilweise bereits aufgehoben worden sind oder sich noch im Verfahren befinden. Diese Informationen sind telefonisch bei der Stadt Mülheim a. d. R. eingeholt worden. Die Stichprobe n = 31 ist in einem letzten Schritt auf die Vollständigkeit der erforderlichen Informationen (GFZ, Geschossigkeit) hin kontrolliert worden und beschränkt sich auf die Baulücken, die sich gem. B-Plan in einem reinen Wohngebiet (WR), allgemeinen Wohngebiet (WA) oder besonderen Wohngebiet (WB) befinden. Die Baugebietsausweisungen legen fest, welche Arten von baulichen Nutzungen in den jeweiligen Baugebieten (nach BauNVO) zulässig sind. Die o. g. Baugebiete dienen vorwiegend dem Wohnen oder sollen die Wohnnutzung erhalten und

fortentwickeln. Dies schränkt die Eignung der Grundstücke außerhalb der Wohnnutzung ein. Insbesondere Mischgebiete (MI), Kerngebiete (MK) oder urbane Gebiete (MU) würden mehr Nutzungen zulassen, was die Bestimmung des Werts der Baulücken im Rahmen der vorliegenden Arbeit erschweren würde. Da die zur Grundlage herangezogenen B-Pläne teilweise schon älter sind, sind die Angaben aus den gezeichneten Plänen nicht immer vollständig oder konnten der Zeichnung nicht entnommen werden. Nach den genannten Kriterien reduzierte sich die Stichprobengröße daher auf n = 28 (Darstellung in Excel: dunkelgrün). Für diese übrig gebliebenen 28 Baulücken ist jeweils ein Steckbrief angelegt worden, der die gesammelten wichtigsten Informationen zusammenstellt und durch Fotos veranschaulicht (s. Anhang und CD). Dafür wurden als erstes Luftbildaufnahmen von Google genutzt. Diese sind von 2019 und demnach aktuell. Durch diesen Schritt hat sich herausgestellt, dass eine weitere Baulücke (lfdNr. 933) in der Zwischenzeit bereits bebaut wurde, weshalb die finale Stichprobengröße bei n = 27 lag. Abbildung 11 zeigt die Methodik der Kriterienauswahl (s. hierzu auch Excel-Tabelle), anhand welcher die endgültige Stichprobe entwickelt wurde. Insbesondere das geltende Baurecht war hierbei ausschlaggebend.

Abbildung 12: Entwicklung der Stichprobengröße (n) – Kriterien



Nachdem die Herleitung der Stichprobe der unbebauten Grundstücke für die Modellberechnung dargestellt wurde, soll anschließend die Ableitung der wertrelevanten Merkmale und die damit zusammenhängenden Umrechnungsfaktoren für die Bodenrichtwerte erläutert werden (s. Excel-Tabelle). Die Auswahl der verbliebenden Baulücken (n = 27) bot aufgrund der Informationslage der B-Pläne die Möglichkeit, einen Vergleich mit den entsprechenden Bodenrichtwertgrundstücken anzustellen. Dazu sind die wertgebenden Merkmale zu vergleichen. Stimmen diese mit den Merkmalen des

Bodenrichtwertgrundstücks überein, ist in diesen Fällen der angegebene Bodenrichtwert anzunehmen. Nach der örtlichen Fachinformation galt es folgende Merkmale zu vergleichen und die Bodenrichtwerte ggf. mit den Umrechnungsfaktoren anzupassen:

- WGFZ,
- die Grundstückstiefe,
- Kleinstgrundstücke,
- die Himmelsrichtung,
- Villengrundstücke,
- Abweichungen von der typischen Bebauung / Nutzungsart des zonalen Bodenrichtwertes und
- sonstige Korrekturen bei abweichenden Grundstücksmerkmalen.

Bei der Beschreibung der Herleitung wird vereinzelt beispielhaft die Baulücke lfdNr. 33 herangezogen, um die einzelnen Schritte zu veranschaulichen. Am Ende der Betrachtung der wertrelevanten Merkmale werden die Schritte noch einmal zusammenfassend für diese Baulücke dargestellt. Als erstes wertrelevantes Kriterium ist die wertrelevante GFZ (WGFZ) heranzuziehen. „Die Geschossflächenzahl (GFZ) gibt den Flächenanteil eines Baugrundstücks an, der mit Vollgeschossen überbaut werden darf [und] sie wird mit bis zu zwei Dezimalzahlen angegeben" (§ 20 BauNVO). Die Bodenrichtwertrichtlinie konkretisiert die Geschossfläche, um die Flächen, „die nach den baurechtlichen Vorschriften [zwar] nicht anzurechnen sind, aber der wirtschaftlichen Nutzung dienen (wertrelevante Geschossflächenzahl - WGFZ). (...) [Demnach wird] die Geschossfläche eines ausgebauten oder ausbaufähigen Dachgeschosses pauschal mit 75 % der Geschossfläche des darunterliegenden Vollgeschosses angerechnet. (...) [Zudem wird] die Geschossfläche des Kellergeschosses, wenn Aufenthaltsräume vorhanden oder möglich sind, pauschal mit 30 % des darüberliegenden Vollgeschosses angerechnet" (§ 6 BRW-RL). Diese Regelung der Anwendung der WGFZ war im Fall von Mülheim a. d. R. zu berücksichtigen, da der Bodenrichtwert vom Gutachterausschuss Mülheim nach der WGFZ ermittelt wurde. Für die Bodenrichtwertgrundstücke entsprechen die im BORISplus.NRW angegebenen Werte also der WGFZ, auch wenn sie dort unter GFZ gelistet sind. Demnach musste die angegebene GFZ aus den B-Plänen der Baulücken angepasst werden, da diese nur die baurechtliche GFZ angeben. Dazu galt es die gesamte Geschossfläche inkl. Dach und Keller zu berechnen. Für unbebaute Grundstücke liegt allerdings keine Geschossfläche vor, weswegen diese über die Gleichung der GFZ berechnet werden musste: $GFZ = \frac{Geschossfläche}{Grundstücksfläche}$. Da für jede Baulücke die GFZ sowie die Grundstücksfläche als Information vorliegt, konnte die Gleichung jeweils nach der Geschossfläche aufgelöst werden. Durch diese Berechnung lag die Geschossfläche ohne Dach- und Kellergeschoss vor. Die errechnete Geschossfläche musste daraufhin durch die

maximale Anzahl der zulässigen Geschosse gem. B-Plan dividiert werden, wodurch die Geschossfläche der einzelnen Vollgeschosse berechnet wurde. In einem nächsten Schritt sind die für Keller und Dachflächen angegebenen pauschalen Prozentsätze genutzt worden, um die entsprechenden Geschossflächen berechnen zu können. Die gesamte Geschossfläche wurde über eine Addition der drei Flächengrößen (Geschossfläche Vollgeschosse + Geschossfläche Dach + Geschossfläche Keller) berechnet. Anschließend konnte die WGFZ berechnet werden: $WGFZ = \frac{Geschossfläche\ (inkl.Dach\ und\ Keller)}{Grundstücksfläche}$. Mit der errechneten WGFZ für die einzelnen Baulücken, konnten diese mit den dazugehörigen Bodenrichtwertgrundstücken verglichen werden. Dazu hat der Gutachterausschuss der Stadt Mülheim a. d. R. eine Umrechnungstabelle mit Umrechnungsfaktoren entwickelt, die sich in zwei Anwendungsbereiche gliedert. Zum einen Faktoren für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke und zum anderen für Grundstücke des Geschosswohnungsbaus (s. Abb. 13 u. Anhang). Bei den Faktoren handelt es sich um Umrechnungskoeffizienten, die bei der Wertermittlung Anwendung finden. Bei der Frage, ob es sich bei den Baulücken um Grundstücke für Ein- und Zweifamilienhäuser (EFH und ZFH) oder Mehrfamilienhäuser (MFH) handelt, ist für die vorliegende Arbeit die Annahme getroffen worden, dass eine Geschossigkeit von bis zu zwei Geschossen für EFH und ZFH gilt und Baulücken ab drei Geschossen dem MFH zugeordnet wird. Diese Annahme wird wissentlich getroffen, dass es auch EFH oder ZFH mit drei Geschossen bzw. MFH mit zwei Geschossen geben kann. Diese Annahme ist für die Arbeit jedoch zur Vereinfachung und Nachvollziehbarkeit getroffen worden. Nimmt man an dieser Stelle den Steckbrief für die Baulücke lfdNr. 33 und/oder die Excel-Tabelle zur Hand, kann die Herleitung des Umrechnungsfaktors dargestellt werden. Die WGFZ des BRWG (Geschosswohnungsbau) ist laut BORISplus.NRW 1,1. Für die Baulücke ist eine WGFZ von 1,4 ermittelt worden, wodurch sich ein Umrechnungsfaktor von 1,13 ergibt, der später auf den angegebenen Bodenrichtwert anzuwenden ist.

Abbildung 13: Umrechnungsfaktoren für den Geschosswohnungsbau

WGFZ des zu bewertenden Grundstücks	WGFZ des Bodenrichtwertgrundstücks																									
	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0
0,50	1,00	0,92	0,86	0,81	0,76	0,72	0,69	0,66																		
0,60	1,08	1,00	0,93	0,88	0,83	0,78	0,75	0,72	0,69																	
0,70	1,16	1,07	1,00	0,94	0,89	0,84	0,80	0,77	0,74	0,71	0,68															
0,80	1,24	1,14	1,06	1,00	0,94	0,90	0,85	0,82	0,78	0,75	0,73	0,70	0,68													
0,90	1,31	1,21	1,13	1,06	1,00	0,95	0,90	0,87	0,83	0,80	0,77	0,74	0,72	0,70	0,67											
1,00		1,27	1,19	1,12	1,05	1,00	0,95	0,91	0,87	0,84	0,81	0,78	0,76	0,73	0,71	0,69	0,67									
1,10		1,34	1,25	1,17	1,11	1,05	1,00	0,96	0,92	0,88	0,85	0,82	0,79	0,77	0,75	0,72	0,70	0,69	0,67							
1,20			1,30	1,22	1,16	1,10	1,05	1,00	0,96	0,92	0,89	0,86	0,83	0,80	0,78	0,76	0,74	0,72	0,70	0,68	0,67					
1,30				1,28	1,21	1,14	1,09	1,04	1,00	0,96	0,93	0,89	0,87	0,84	0,81	0,79	0,77	0,75	0,73	0,71	0,69	0,68	0,66			
1,40				1,33	1,25	1,19	1,13	1,08	1,04	1,00	0,96	0,93	0,90	0,87	0,85	0,82	0,80	0,78	0,76	0,74	0,72	0,71	0,69	0,67	0,66	
1,50					1,30	1,23	1,18	1,13	1,08	1,04	1,00	0,97	0,93	0,90	0,88	0,85	0,83	0,81	0,79	0,77	0,75	0,73	0,72	0,70	0,69	0,67
1,60						1,28	1,22	1,17	1,12	1,07	1,04	1,00	0,97	0,94	0,91	0,88	0,86	0,84	0,81	0,79	0,78	0,76	0,74	0,73	0,71	0,70
1,70						1,32	1,26	1,21	1,16	1,11	1,07	1,03	1,00	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	0,84	0,82	0,80	0,78	0,77	0,75	0,73	0,72
1,80							1,30	1,24	1,19	1,15	1,11	1,07	1,03	1,00	0,97	0,94	0,92	0,89	0,87	0,85	0,83	0,81	0,79	0,77	0,76	0,74
1,90								1,28	1,23	1,18	1,14	1,10	1,06	1,03	1,00	0,97	0,94	0,92	0,90	0,87	0,85	0,83	0,82	0,80	0,78	0,77
2,00								1,32	1,27	1,22	1,17	1,13	1,10	1,06	1,03	1,00	0,97	0,95	0,92	0,90	0,88	0,86	0,84	0,82	0,80	0,79
2,10									1,30	1,25	1,21	1,16	1,13	1,09	1,06	1,03	1,00	0,97	0,95	0,93	0,90	0,88	0,86	0,84	0,83	0,81
2,20									1,34	1,29	1,24	1,20	1,16	1,12	1,09	1,06	1,03	1,00	0,97	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85	0,83
2,30										1,32	1,27	1,23	1,19	1,15	1,12	1,08	1,05	1,03	1,00	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85
2,40											1,30	1,26	1,22	1,18	1,14	1,11	1,08	1,05	1,03	1,00	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,88
2,50											1,34	1,29	1,25	1,21	1,17	1,14	1,11	1,08	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,93	0,92	0,90
2,60												1,32	1,28	1,24	1,20	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92
2,70													1,31	1,26	1,23	1,19	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94
2,80													1,33	1,29	1,25	1,22	1,18	1,15	1,12	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96
2,90														1,32	1,28	1,24	1,21	1,18	1,15	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	1,00	0,98
3,00															1,31	1,27	1,23	1,20	1,17	1,14	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	1,00

Quelle 23: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Mülheim an der Ruhr 2018: 45

Mit Hilfe der Umrechnungstabelle konnten die Umrechnungsfaktoren für die einzelnen Baulücken abgelesen werden. In Einzelfällen kam es dabei jedoch zu Schwierigkeiten, wenn die errechnete WGFZ stark von der des Bodenrichtwerts abweicht. Für diese Fälle hat der Gutachterausschuss eine Regelung getroffen. „Die sich bei größeren WGFZ-Abweichungen ergebenden Zu- und Abschlagsfaktoren sind auf maximal 1,3 und 0,7 zu begrenzen" (ebd.: 44). Zu diesen starken Abweichungen zwischen Baulücke und Bodenrichtwertgrundstück kam es vor allem, wenn die entsprechenden B-Pläne keine GFZ festgesetzt haben, sondern nur auf die Obergrenzen für die Bestimmung des Maß der baulichen Nutzung gem. § 17 Abs. 1 BauNVO verwiesen haben. Für reine und allgemeine Wohngebiete gilt dort eine Obergrenze der GFZ von 1,2. Diese liegt vor allem im Bereich EFH und ZFH meist weit über den gebräuchlichen Werten. Nachdem die WGFZ als wertbestimmender Faktor für alle unbebauten Grundstücke (n = 27) berechnet wurde, lagen die ersten Umrechnungskoeffizienten für die Anpassung der Bodenrichtwerte vor (s. Excel-Tabell). In einem nächsten Schritt galt es die Grundstückstiefe in die Wertermittlung einfließen zu lassen, da der angegebene Bodenrichtwert nur bis zu der angegebenen Grundstückstiefe gilt. Sollten Grundstücke über diese Tiefe hinausgehen und nur als zusätzliche Gartenfläche genutzt werden können, ist der Bodenwert für diesen Teil mit Hilfe der Tabelle 10zu bewerten:

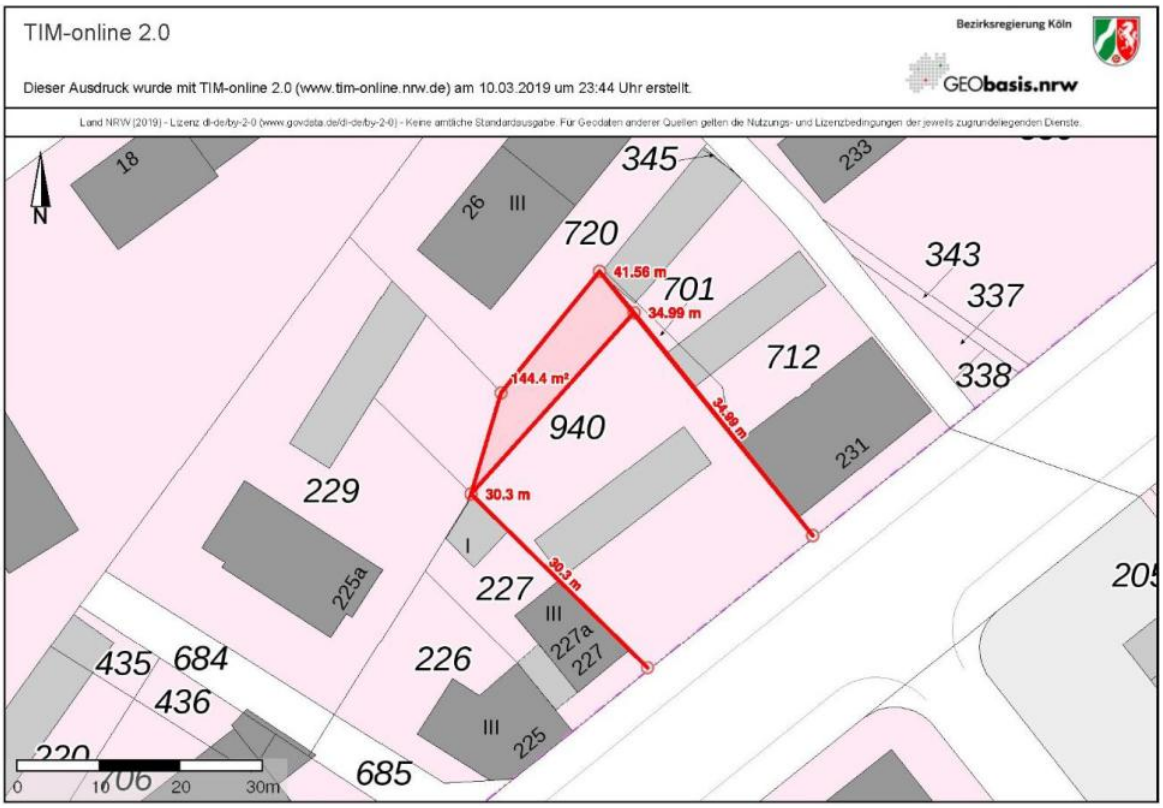
Tabelle 10: Bewertungstabelle für zusätzliches Hausgartenland

Größe der zusätzlichen Hausgartenfläche	0 bis 300 m²	300 bis 1.000 m²	über 1.000 m²
Gartenlandwert in % des Bodenrichtwertes	20 - 15%	15 - 10%	10 - 5%

Quelle 24: Gutachterausschuss für Grundstücke in Mülheim an der Ruhr 2018: 4

In der vorliegenden Arbeit wurde daher mit der Annahme gearbeitet, dass Flächen, die über die Grundstückstiefe des Bodenrichtwertgrundstücks hinausgehen, als zusätzliches Gartenland genutzt werden und die obenstehende Tabelle genutzt werden muss. Für die zu bewertenden Baulücken ist dafür mit Hilfe des Geobasisdatentools TIM-Online.NRW die jeweilige Grundstückstiefe ermittelt worden. Für die Bereiche, die über die Tiefe des Bodenrichtwertgrundstücks hinausgehen, ist die Fläche nachgemessen worden. Bei der Berechnung des Bodenwerts konnten so später die Flächenanteile, die zu 100 % mit dem angepassten Bodenrichtwert und solche, die nur anteilig berechnet werden, festgestellt werden. Die Abmessungen sind in den Steckbriefen zu den einzelnen Baulücken bildlich festgehalten worden (s. CD).

Abbildung 14: Beispielhafter Auszug aus TIM-online zur Berechnung des zusätzlichen Gartenlands (lfdNr. 33)



Quelle 25: Bezirksregierung Köln 2019

Für die spätere Berechnung mit diesen Werten sind diese immer auf Zehnerstellen gerundet worden, da sonst mit einer Scheingenauigkeit gearbeitet werden würde, die das Tool und die Anwendung so nicht hergibt. Tabelle 13 gibt die Prozentwerte an, die bei zusätzlichem Gartenland je nach Größe anzuwenden sind. Da jedoch immer Spannen von 5 % angegeben sind, ist die Handhabung dieser Werte telefonisch beim Gutachterausschuss von Mülheim erfragt worden. Nach Auskunft des Gutachterausschusses beruht die Einschätzung, ob 20%, 15% oder ggf. sogar ein Wert dazwischen gewählt wird, auf einer gutachterlichen Einschätzung. Dazu zählt bspw. die Lage oder der Blick vom Hinterland aus. Für die

Bewertung im Rahmen der vorliegenden Arbeit sind die Luftbilder sowie Fotos von einer Besichtigung vor Ort herangezogen worden, um eine Einschätzung abgeben zu können. Hier sei darauf hingewiesen, dass dies immer einer subjektiven Einschätzung bedarf. Folgende Merkmale zur Orientierung sind jedoch eingeflossen:

- umgebende Bebauung Geschosswohnungsbau oder freistehende Einfamilienhäuser,
- Blick auf eine Hauswand oder Blick ins Grüne,
- störende Einflüsse (Autobahn, Sportplätze, etc.).

Bei einer guten bzw. einer schlechten Einschätzung sind die Maximalwerte und bei einer durchschnittlichen Einschätzung der Mittelwert genutzt worden. Wie bereits erwähnt, sind die für die Modellberechnung herangezogenen Baulücken (n = 27) vor Ort betrachtet worden. Dies war notwendig, um die Gegebenheiten vor Ort in die Bewertung einfließen lassen zu können, insbesondere, wenn keine Kenntnisse über das Stadtgebiet vorliegen. Durch die einmalige Betrachtung können zwar nur eingeschränkt Erkenntnisse gewonnen werden, die nicht mit den Erfahrungen und dem Wissen des Gutachterausschusses vor Ort verglichen werden können. Jedoch können mit entsprechendem fachlichem Hintergrund zumindest Einschätzungen über grobe Wohnlagen vorgenommen werden. Flächen, die zusätzliches Gartenland besitzen, sind nach den oben genannten Punkten näher betrachtet worden, um für die Berechnung des Bodenwerts die Werte heranziehen zu können. Für die Baulücken (lfdNr. 33) soll dies beispielhaft dargestellt werden:

Abbildung 15: Fotos zur Bewertung des Gartenlands (lfdNr. 33)

Quelle 26: Google Earth, eigene Aufnahme

Es handelt sich bei der Baulücke um ein Grundstück, welches als Garagenstellplatz genutzt wird. Betrachtet man die angrenzende Bebauung und das Planungsrecht, so handelt es sich hierbei um ein mindergenutztes Grundstück, welches nicht der eigentlichen planungsrechtlichen Nutzung nachkommt. Unter Berücksichtigung der umgebenden Bebauung und der damit verbundenen Dichte sowie dem Ausblick ist im vorliegenden Fall der minimale Wert von 15 % herangezogen worden. Ein Beispiel für eine Baulücke, bei

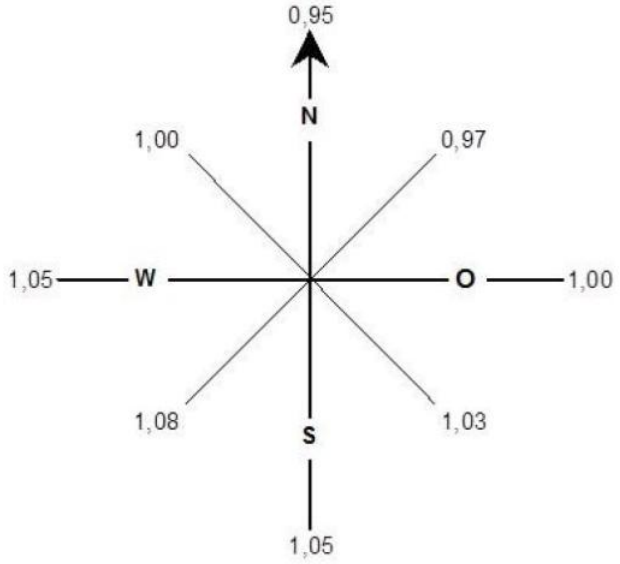
welcher der Maximalwert von 20 % gewählt wurde, ist die Baulücke lfdNr. 100, die von freistehenden EFH umgeben ist und einen Blick in die freie Landschaft bietet.

Abbildung 16: Fotos zur Bewertung des Gartenlands (lfdNr. 100)

Quelle 27: Google Earth, eigene Aufnahme

In einem dritten Schritt ist überprüft worden, ob die zu bewertenden Grundstücke unter die Kategorie „Kleinstgrundstücke" gem. dem Gutachterausschuss von Mülheim a. d. R. fallen. Da keine der Baulücken eine Fläche von weniger als 260 m² hat, mussten in diesem Fall für die Modellberechnung mit der Stichprobe keine Zuschlagsfaktoren berücksichtigt werden. Bei der Bewertung von Grundstücken wird regelmäßig auch die Himmelsrichtung in die Beurteilung einbezogen. Der Gutachterausschuss der Stadt Mülheim a. d. R. hat dafür Umrechnungsfaktoren für die einzelnen Himmelsrichtungen ermittelt, die sich entweder wertmindernd oder wertsteigernd auf den Bodenrichtwert auswirken (s. Abb. 17). Für Grundstücke mit Nord-West oder Ostausrichtung gilt der Faktor 1,0, auf den sich auch die Bodenrichtwertgrundstücke beziehen. Weist ein Grundstück jedoch eine andere Ausrichtung auf, so sind folgende Faktoren der Windrose heranzuziehen.

Abbildung 17: Faktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung



Quelle 28: Gutachterausschuss für Grundstücke in Mülheim an der Ruhr 2018: 4

Zur Nachvollziehbarkeit der Berechnung des angepassten Bodenrichtwerts sind in den einzelnen Steckbriefen Bilder der Baulücken aus dem Baulückenkataster mit der Abgrenzung des Grundstücks eingefügt worden. Die Darstellungen sind immer nach Norden ausgerichtet, wodurch die Himmelsrichtung für die oben genannte Bewertung nachvollzogen werden kann. Durch diesen Schritt sind die zweiten Umrechnungsfaktoren für die Anpassung des Bodenrichtwerts ermittelt worden. Die örtliche Fachinformation des Gutachterausschusses der Stadt Mülheim a. d. R. gibt für drei zonale Bodenrichtwertnummern 1164, 1195 und 1231 an, dass es sich um Villengrundstücke mit einer Fläche von 2.500 bzw. 2.000 m² handelt, auf denen jeweils großzügige Ein- oder Zweifamilienhäuser stehen oder errichtet werden können. Eine Überprüfung der einzelnen Baulücken bei BORISplus.NRW kam zu dem Ergebnis, dass sich keine der Baulücken in einer der drei genannten Bodenrichtwertzonen befinden, weshalb keine weitere Anpassung für Villengrundstücke vorgenommen werden musste. Die nächste Abbildung zeigt beispielhaft eine dieser Bodenrichtwertzonen für Villengrundstücke.

Abbildung 18: Bodenrichtwertnummer 1195 - Villengrundstücke

Lage und Wert	
Gemeinde	Mülheim an der Ruhr
Postleitzahl	45479
Gemarkungsname	Broich
Ortsteil	Broich
Bodenrichtwertnummer	1195
Bodenrichtwert	**270 €/m² (Ein/zweigeschossig)**
Stichtag des Bodenrichtwertes	01.01.2019
Beschreibende Merkmale	
Entwicklungszustand	Baureifes Land
Beitragszustand	erschließungsbeitrags- / kostenerstattungsbeitragspflichtig und kanalanschlussbeitragspflichtig nach Kommunalabgabengesetz
Nutzungsart	Wohnbaufläche
Geschosszahl	I-II
Fläche	2500 m²
Lagebeurteilung	1
Bemerkung	Ein-/Zweifamilienhaus- bzw. Villengrundstücke
Freies Feld	Uhlenhorstweg / Hammerstein
Anwendungshinweise	*Link*

Quelle 29: Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen 2019

Bei der Bewertung der Grundstücke ist weiter zu berücksichtigen, dass Abweichungen von der typischen Bebauung oder Nutzungsart des zonalen Bodenrichtwerts möglich sind. Dies ist bspw. der Fall, wenn sich in einer Bodenrichtwertzone für Ein- und Zweifamilienhausbebauung einzelne Mehrfamilienhäuser, Garagenanlagen oder auch kleinere Gewerbeobjekte befinden. Befindet sich in einer Ein-/Zweifamilienhauszone ein Mehrfamilienhaus, so gilt der angegebene Bodenrichtwert trotzdem, sofern es „bezüglich der richtwerttypischen Geschosszahl nicht und der WGFZ nur (...) [geringfügig abweicht]. Bei WGFZ-Abweichungen von bis zu +/- 0,2 ist die (...) WGFZ-Umrechnungstabelle [weiterhin] anzuwenden" (Gutachterausschuss für Grundstücke in Mülheim an der Ruhr 2018: 2). Bei größeren Abweichungen sind die ermittelten Bodenrichtwerte für benachbarte Mehrfamilienhauszonen heranzuziehen. Für drei Baulücken der Stichprobe galt es dies zu überprüfen, da dort Mehrfamilienhäuser in Ein- und Zweifamilienhausgebieten möglich sind. Dies geschah auf Grundlage der Annahme, dass es sich ab drei Geschossen um Mehrfamilienhäuser handelt. Da in diesen Fällen die Geschosszahlen nicht übereinstimmen und auch die WGFZ mehr als geringfügig abweicht, sind die Grundstücke mit benachbarten Richtwertzonen zu vergleichen und die entsprechenden BRW anzunehmen. Für die Baulücke lfdNr. 157 ist eine direkt benachbarte Mehrfamilienhauszone gefunden worden, welche mit den Merkmalen der Baulücke übereinstimmt. In diesem Fall wurden die Merkmale dieser Richtwertzone für weitere Berechnungen herangezogen. Demnach musste bspw. auch die Grundstückstiefe und damit zusammenhängend das zusätzliche Gartenland angepasst werden. Bei der Baulücke lfdNr. 721 gestaltete sich die Suche nach einer passenden Richtwertzone schwieriger. Die direkt benachbarten Richtwertzonen, die für den Geschosswohnungsbau (Mehrfamilienhäuser) ausgewiesen sind, stimmten bspw. in der WGFZ nicht überein (auch nicht nach Maßgabe einer geringfügigen Abweichung von +/- 0,2), oder waren als Mischgebiete ausgewiesen. Aus diesem Grund ist eine benachbarte

Zone herangezogen worden, die den Merkmalen zwar nicht vollkommen entspricht, aber dennoch besser geeignet ist, als das zugehörige Bodenrichtwertgrundstück für Einfamilienhäuser. Bei der Baulücke lfdNr. 419 gilt gem. B-Plan eine dreigeschossige Bebauung. Unter Berücksichtigung der bisherigen angrenzenden Bebauung ist eine solche Bebauung jedoch an dieser Stelle nicht wahrscheinlich, da die angrenzenden Gebäude jeweils maximal zweigeschossig sind. In dem Fall ist die zugehörige Bodenrichtwertzone trotz der Vorgaben auch weiterhin angewandt worden. In Einzelfällen werden in dem Datensatz zu den zonalen Bodenrichtwerten Angaben über erforderliche Zu- oder Abschläge gemacht. Diese Hinweise galt es im Bewertungsfall zu beachten. Für die vorliegende Modellberechnung waren die Hinweise zu den Baulücken lfdNr. 418, 419 und 721 von Bedeutung. Bei der Bodenrichtwertnummer 2069, die für die Baulücken lfdNr. 418 und 419 maßgeblich ist, gilt der Hinweis, dass an der Aktienstraße und an der BAB 40 gelegene Grundstücke mit 5 % Lageabschlag zu bewerten sind. Bei der Bodenrichtwertnummer 1654, welche für die Baulücke lfdNr. 721 heranzuziehen ist, gilt, dass Grundstücke am östlichen und westlichen Zonenrand zur Essener Straße mit 5 % Lageabschlag wegen stärkerer Verkehrsbelastung zu bewerten sind. Die Hinweise für die drei Baulücken sind bei der Bewertung am Ende eingeflossen. Schlussendlich sei noch darauf hingewiesen, dass die Bodenrichtwerte bei BORISplus.NRW vom Gutachterausschuss Mülheim a. d. R., wenn nicht anders angegeben, als abgabenfreie Werte ermittelt sind. Das heißt, dass sie „die Erschließungsbeiträge im Sinne von §§ 127 und 135a BauGB, Anschlussbeiträge für die Grundstücksentwässerung gemäß Satzung und naturschutzrechtliche Ausgleichsbeträge enthalten" (ebd.: 3). Für die Modellberechnung wird die Annahme getroffen, dass dies für die entsprechenden Baulücken zutrifft, da dies sonst für den Einzelfall bei den Fachämtern nachgefragt werden müsste. Da es sich bei den Baulücken jedoch um Grundstücke handelt, die im Bereich eines B-Plans liegen und die angrenzenden Grundstücke bereits bebaut sind, ist diese Annahme sehr wahrscheinlich, da immer ganze Straßenzüge und nicht einzelne Grundstücke angeschlossen werden.

Nachdem alle zu beachtenden wertgebenden Merkmale der örtlichen Fachinformation des Gutachterausschusses von Mülheim a. d. R. berücksichtigt wurden, konnten die angegebenen Bodenrichtwerte an die Gegebenheiten der einzelnen Baulücken angepasst werden. Im Folgenden wird die Anpassung des Bodenrichtwerts exemplarisch für die Baulücke lfdNr. 33 zusammenfassend dargestellt (s. Abb. 19). Die Berechnung der angepassten Bodenrichtwerte für alle betrachteten Baulücken (n = 27) ist in der beigefügten Excel-Tabelle nachzuvollziehen.

Abbildung 19: Beschreibung Anpassung Bodenrichtwert Bsp. lfdNr. 33

Angepasster Bodenrichtwert (2019)

WGFZ

Berechnung Geschossfläche

$$GFZ = \frac{Geschossfläche}{Grundstücksfläche}$$
$$\Leftrightarrow 1{,}1 = \frac{x}{1051}$$
$$\Leftrightarrow x = 1156\ m^2$$

Berechnung gesamte Geschossfläche

je Geschoss: $x = \frac{1156}{4}$
$\Leftrightarrow x = 289$
Dachgeschoss: $x = 289 \times 0{,}75$
$\Leftrightarrow x = 217$
Keller: $x = 289 \times 0{,}3$
$\Leftrightarrow x = 87$
Geschossfläche gesamt:
$x = 1156 + 217 + 87$
$\Leftrightarrow x = 1460$

WGFZ berechnen

$$WGFZ = \frac{Geschossfläche\ gesamt}{Grundstücksfläche}$$
$$\Leftrightarrow x = \frac{1460}{1051}$$
$$\Leftrightarrow x = 1{,}4$$

Umrechnungstabelle (Geschosswohnungsbau): Umrechnungsfaktor 1,13

Grundstückstiefe

Abmessung bei TIM-online

Orientierung am BRWG
→ 35 m

Zusätzliches Gartenland

Alles ab den 35 m Grundstückstiefe
→ 240 m²

Bewertung des zusätzlichen Gartenlandes

0 bis 300 m²
→ 20 – 15% des BRW
Berücksichtigung der Lage, Ausblick, etc.
→ 15%

Kleinst- und Villengrundstücke

Kleinstgrundstück

Grundstücksfläche kleiner als 260 m²?
→ nein

Villengrundstück

Baulücke innerhalb der Bodenrichtwertnummern 1164, 1195 oder 1231?
→ nein

Himmelsrichtung

Berücksichtigung Himmelsrichtung

Ausrichtung: Nord-West
→ Umrechnungsfaktor: 1,0

Berücksichtigung von Abweichung der typischen Bebauung

Merkmale Baulücke

Nutzungsart: MFH
Geschosse: IV
GFZ: 1,1
WGFZ: 1,4

Merkmale BRWG

Nutzungsart: MFH
Geschosse: IV
WGFZ: 1,1

Vergleich

Keine Anpassung erforderlich

Mit der dargestellten Herangehensweise konnten die aktuellen Bodenrichtwerte für die Untersuchungsobjekte angepasst werden. Es bot sich somit an, mit der Berechnung der Belastung aus der Bodenwertsteuer für die Modellberechnung zu beginnen. Unter Berücksichtigung der Gleichung für die Bodenwertsteuer (s. Tab. 6) ist zuerst der Bodenwert für alle Untersuchungsobjekte (n = 27) durch eine Multiplikation der angepassten Bodenrichtwerte mit der Flächengrößen vorgenommen worden. In Einzelfällen waren dabei die zusätzlichen Gartenflächen zu berücksichtigen, die nicht zu 100 % in den Bodenwert des Grundstücks eingeflossen sind. Die Gleichungen sahen für diese Fälle dementsprechend inhaltlich wie folgt aus:

$$\begin{aligned} Bodenwert = {} & (Grundst\ddot{u}cksfl\ddot{a}che\ bis\ zur\ vorgegebenen\ Tiefe\ des\ BRWG \\ & \times angepasster\ BRW) \\ & + (Grundst\ddot{u}cksfl\ddot{a}che\ zus\ddot{a}tzliches\ Gartenland \times angepasster\ BRW \\ & \times Gartenlandwert) \end{aligned}$$

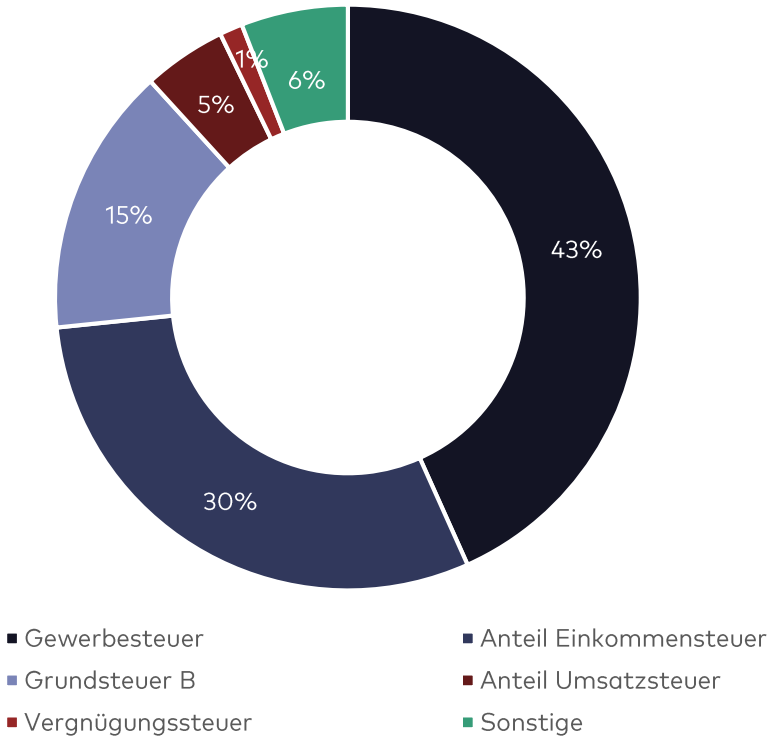
Um Mehr- oder Minderbelastungen von Grundstücken zu vermeiden, wird bei der Berechnung des Bodenwert-Steuermessbetrags nur 80 % des Bodenwerts angenommen. Der geminderte Bodenwert ist daraufhin mit einer Steuermesszahl von 0,8 ‰ multipliziert worden, um den Bodenwert-Steuermessbetrag zu erhalten. Die 0,8 ‰ als Steuermesszahl ist hierbei der Literatur entnommen (Henger u. Schaefer 2015). In der Literatur werden auch andere Maßzahlen von z. B. 0,1 ‰ angenommen (vgl. Lehmbrock u. Coulmas 2001: 33). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde jedoch mit der Steuermesszahl von 0,8 ‰ gearbeitet, da diese auch in aktueller Forschungsliteratur herangezogen wird (Henger u. Schaefer 2015; Löhr 2017). Bei der Ausgestaltung der Grundsteuerreform lautet eine Vorgabe, dass den Gemeinden weiterhin das Recht zugesprochen wird, die Hebesätze mitzubestimmen. Dies steht jedoch an dieser Stelle im Konflikt, wenn es darum geht, die Steuer aufkommensneutral auszugestalten. Nur die Anpassung der Hebesätze ermöglicht es, die Steuer aufkommensneutral zu gestalten. Dass es sich in der praktischen und alltäglichen Umsetzung wahrscheinlich anders gestalten würde und die Kommunen die Hebesätze trotz der Vorgabe der Aufkommensneutralität anpassen werden, soll an dieser Stelle nicht näher betrachtet werden. Es spricht jedoch vieles dafür, dass Kommunen wie Mülheim a. d. R. auch zukünftig versuchen werden, ihre Haushaltslöcher durch höhere Einnahmen aus der Grundsteuer auszugleichen. Für die vorliegende Modellberechnung galt es jedoch vorerst einen aufkommensneutralen Hebesatz zu berechnen, der den Kommunen die gleichen Einnahmen aus der Bodenwertsteuer wie aus der jetzigen Grundsteuer gewährleistet. Die Gleichung der Bodenwertsteuer ist anders als für die einzelnen Baulücken bezogen auf die Gesamtstadt angewandt worden und nach dem Hebesatz umgestellt worden (s. Excel-Tabelle):

$$Grundsteuereinnahmen = Fläche \times BRW \times 80\% \times 0{,}8‰ \times \text{Hebesatz}$$

$$\Leftrightarrow Hebesatz = \frac{Grundsteuereinnahmen}{Fläche \times BRW \times 80\% \times 0{,}8‰}$$

Für die Ermittlung des aufkommensneutralen Hebesatzes mussten die notwendigen Informationen zusammengestellt werden. In einem ersten Schritt sind dazu die Steuereinnahmen von Mülheim a. d. R. untersucht worden. Die Grundsteuereinnahmen aus der Grundsteuer B haben sich im Jahr 2016 auf 40.719.344 € belaufen. Für die Jahre 2017 und 2018 lagen nur die geplanten Einnahmen vor. Abbildung 20 verdeutlicht noch einmal, dass die Grundsteuer B eine wichtige Einnahmequelle der Stadt darstellt.

Abbildung 20: Steuereinnahmen Mülheim a.d.R. 2016



Quelle 30: eigene Darstellung nach Mülheim an der Ruhr 2019a: 35

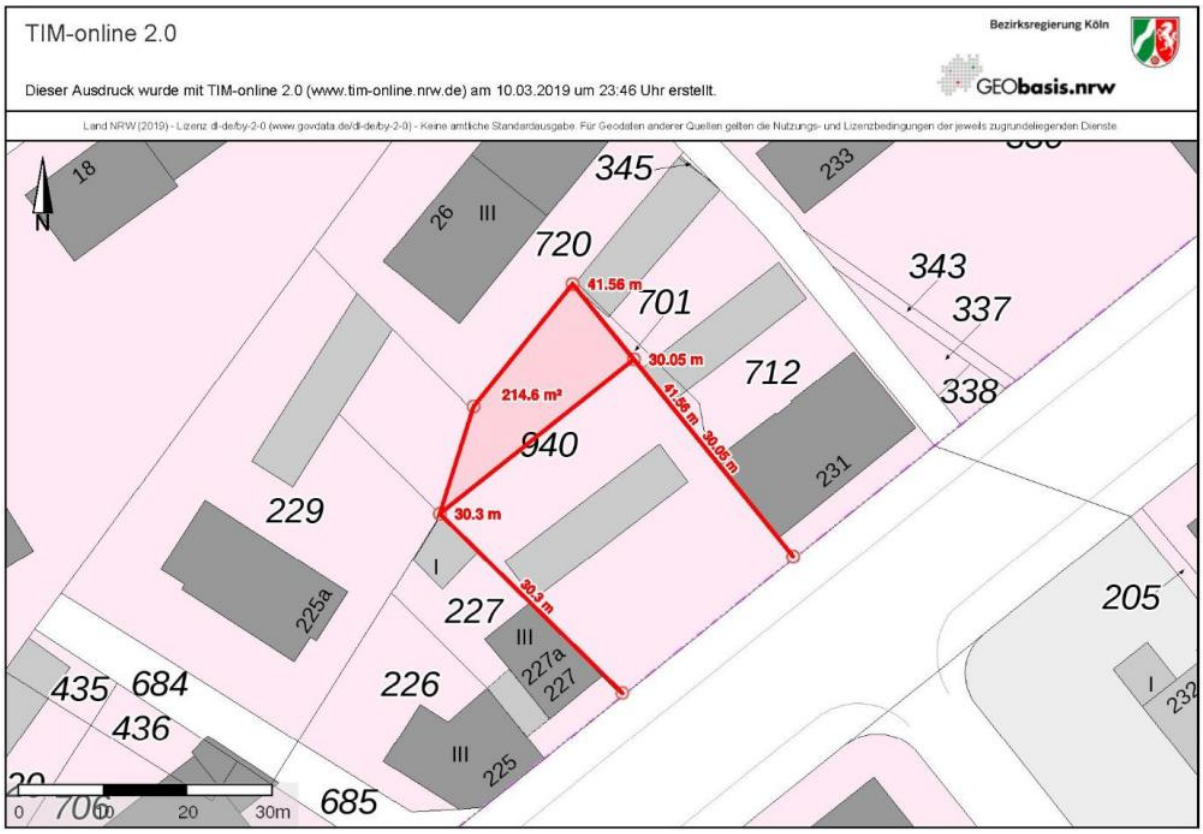
Als weitere Variable musste die Fläche der Gesamtstadt in die Gleichung miteinbezogen werden. Die Gesamtfläche der Stadt beträgt rd. 9.128 ha. Davon sind 3.049 ha Gebäude- und Freifläche sowie Betriebsfläche (vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2018: 3). Auf diesen Teil der Gesamtfläche wird die Grundsteuer B erhoben und dieser wird daher als Bezugsgröße herangezogen. Um einen durchschnittlichen Bodenrichtwert für die Gesamtstadt zu ermitteln, ist der Grundstücksmarktbericht der Stadt Mülheim herangezogen worden (s. CD). Mit Hilfe des dort dargestellten Bodenpreisindex bestand die Möglichkeit, einen durchschnittlichen BRW zu ermitteln. Das Preisniveau im Jahr 1963 lag bei ca. 15 €/m². Seit diesem Zeitpunkt ist der Preis im gesamten Stadtgebiet bis 2017 im Durchschnitt um 2016 % gestiegen (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Mülheim an der Ruhr 2018: 20). Demnach liegt der durchschnittliche BRW für Mülheim

a. d. R. im Jahr 2017 bei 302 €/m². Alle ermittelten Variablen sind daraufhin in die Gleichung für den Hebesatz eingesetzt worden und es ergab sich ein aufkommensneutraler Hebesatz für Mülheim a. d. R. von 690 %. Für die Gleichung der Bodenwertsteuer lagen nach diesem Schritt alle benötigten Variablen vor und es konnte die Belastung aus der Bodenwertsteuer für die betrachteten Baulücken berechnet werden.

Für die Modellberechnung fehlte nun noch der Vergleich zu den derzeitigen Belastungen der Eigentümer unter der Grundsteuer. Wie bereits in Kap. 2.1 dargestellt, ist die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer der Einheitswert. Da dieser für unbebaute Grundstücke nicht wie bei bebauten Grundstücken über das Ertragswertverfahren zu ermitteln ist, wird hier das Vergleichswertverfahren angewendet. Grundlage für die Grundsteuer sind in Westdeutschland die Wertverhältnisse von 1964. Die Quadratmeterpreise werden mit der Anzahl der Grundstücksfläche multipliziert, um den Bodenwert zu erhalten. „Besonderheiten und Abweichungen gegenüber den durchschnittlichen Verhältnissen sind [auch hierbei] zu berücksichtigen" (Abschnitt 7 Abs. 2 BewRGr). Von Bedeutung für diese Art der Wertermittlung ist die Tatsache, dass das Grundstück dem Grundvermögen zugeordnet werden kann und es sich tatsächlich um ein unbebautes Grundstück i. S. d. BewG handelt. Dieses nimmt ein unbebautes Grundstück solange an, als dass sich auf dem Grundstück keine *benutzbaren* Gebäude oder Gebäudeteile befinden. Es galt daher zu prüfen, ob die Grundstücke tatsächlich den Kriterien des BewG entsprechen. Dieser Schritt ist bereits zu Beginn der Modellberechnung durchgeführt worden, da auf dieser Grundlage die Stichprobe entwickelt wurde, die auch die derzeitige Nutzung berücksichtigt und da die Baulücken meist komplett ungenutzt oder als Garten bzw. Stellplatz genutzt werden. Für die Wertermittlung der unbebauten Grundstücke kann daher das oben genannte Vorgehen verfolgt werden und der Bodenwert als Einheitswert für unbebaute Grundstücke herangezogen werden. Dafür sind die Bodenpreise zu den Verhältnissen vom 01.01.1964 heranzuziehen. Mit der Bodenrichtwertkarte aus dem Jahr 1963, die vom Gutachterausschuss der Stadt Mülheim a. d. R. zur Verfügung gestellt wurde, lagen durchschnittliche Lagewerte für Gebiete vor, die nach Nutzungsgrad, Wohnlage, Verkehrslage, usw. die gleichen Eigenschaften aufweisen. Diese Richtwerte sind jedoch nicht auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt, wodurch sich die Richtwerte von 1963 von den heutigen klar abgegrenzten Bodenrichtwertzonen unterscheiden. Auf Grundlage der BRWK von 1963 mussten für die zu bewertenden Baulücken die entsprechenden Richtwerte ermittelt werden. Dies war aufgrund der fehlenden Zuordnung von Grundstücken und Richtwert komplizierter, als bei der bereits dargestellten Anwendung der aktuellen Bodenrichtwerte. Zudem lagen die Karten nur analog vor, wodurch eine Adresssuche nicht möglich war und dem kleineren Maßstab geschuldet nur eine bedingt eindeutige Zuordnung möglich war. Waren mehrere Richtwerte

in der Umgebung des zu bewertenden Grundstücks vorhanden, die mit den Merkmalen des Grundstücks übereinstimmten, wurde der Mittelwert aus diesen gebildet, da eine klare Zuordnung nicht möglich war. Die entsprechende Ermittlung ist der Excel-Tabelle zu entnehmen. Da die Bodenrichtwerte auch an die Besonderheiten und Abweichungen gegenüber den durchschnittlichen Verhältnissen anzupassen sind, sind als solche vor allem der Anteil des Vorder- und Hinterlandes, die besondere Lage, wie z. B. Ecklage sowie die Größe, der Zuschnitt, die Oberflächenbeschaffenheit und der Baugrund zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 7 BewRGr). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Richtlinie zur Besteuerung des Grundvermögens (1966) ist zur Durchführung der Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundvermögens auf den 01. Januar 1964 erlassen worden. In dieser wird die getrennte Wertermittlung des Vorder- und Hinterlands erläutert. Wie bereits im Rahmen der Anpassung der aktuellen Bodenrichtwerte nach den Vorgaben des Gutachterausschusses durchgeführt, wird auch hier die Grundstücksfläche nach ihrer Tiefe bewertet. Für Mülheim a. d. R. ist im Fall der Grundsteuerbewertung für ein- und zweigeschossige Grundstücke eine Tiefe von 40 m und bei dreigeschossiger Bebauung von 30 m Tiefe anzunehmen. Diese Zonen werden als Vorderland (Zone I) bezeichnet. Ab 40 m bis 80 m wird das Grundstück zum Hinterland (Zone II) gezählt und die Hälfte des Werts des Vorderlands angenommen. Diese Grundstückstiefen sind bei Bedarf ebenfalls über TIM-online ermittelt worden, wenn sie sich von den bereits berechneten Flächengrößen für die Bodenwertsteuer unterschieden (s. Abb. 14 und 21).

Abbildung 21: Berechnung Hinterland für die Grundsteuererhebung



Quelle 31: Bezirksregierung Köln 2019

Da die Grundlage der BRWK von 1964 keine differenzierte Zuteilung des Bodenrichtwerts ermöglichte und demnach keine durchschnittlichen Werte der angrenzenden Straßen vorlagen, ist die Wertermittlung bei Eckgrundstücken für die vorliegende Arbeit nicht berücksichtigt worden. Weiterhin sind die unter Punkt 10 – Sonstige Besonderheiten bei der Wertermittlung – dargestellten und nach BewRGr zu berücksichtigenden Besonderheiten für die vorliegende Arbeit zu differenziert, um dies ohne gutachterliche Kenntnisse umzusetzen. Hier wären bspw. die Oberflächenbeschaffenheit oder Beschränkungen durch Grunddienstbarkeiten zu berücksichtigen. Folglich wurde für die Berechnung des Bodenwerts als Einheitswert der Grundsteuer nur die getrennte Wertermittlung für Vorder- und Hinterland berücksichtigt. Mit den vorhandenen Informationen konnte daraufhin der Einheitswert (hier der Bodenwert) für die Baulücken berechnet werden, der sich aus einer Multiplikation der Grundstücksfläche und des um 20 % ermäßigten Richtwerts von 1963 ergibt. Diese Werte werden gem. § 30 BewG auf volle Hundert abgerundet. Da die Richtwerte in der BRWK von 1963 in Deutscher Mark angeben sind, mussten diese durch 1,95583 dividiert werden, um den Wert von Deutscher Mark in Euro umzurechnen. Der durch diese Schritte berechnete Einheitswert wird dann mit der passenden Steuermesszahl gem. § 15 Abs. 1 GrStG multipliziert. Bei der Wahl der passenden Steuermesszahl ist die bereits dargestellte Annahme – EFH und ZFH bis zwei Geschosse, MFH ab drei Geschossen – herangezogen worden. Da auf Grundlage der planungsrechtlichen Vorgaben der B-Pläne

nicht nachzuvollziehen ist, ob es sich um EFH oder ZFH handelt, ist für die folgende Bewertung sowohl für EFH als auch ZFH die Steuermesszahl für ZFH von 3,1 ‰ angenommen worden. Diese wird auch der abweichenden Steuermesszahl für EFH (2,6 ‰) insoweit gerecht, dass diese Messzahl nur bis zu einem Wert von ca. 38.000 € anzuwenden ist. Der so berechnete Steuermessbetrag ist am Ende noch mit dem aktuellen Hebesatz der Stadt Mülheim a. d. R. multipliziert worden.

4.2. Ergebnisse der Modellberechnung

Auf Grundlage der dargestellten Schritte zur Datenerhebung konnten für die Untersuchungsobjekte (n = 27 Baulücken) sowohl die voraussichtliche Belastung aus einer Bodenwertsteuer als auch die derzeitige Steuerbelastung unter der Grundsteuer ermittelt werden. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sollen nachfolgend dargestellt werden, um in einem weiteren Schritt die Auswirkungen der Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke in Mülheim a. d. R. diskutieren zu können.

Die Grundlage für die Berechnung der Grundsteuerbelastung und der steuerlichen Belastung aus der Bodenwertsteuer beruht auf den jeweiligen Bemessungsgrundlagen. Für die Grundsteuer ist dies der Einheitswert und für die Bodenwertsteuer der Bodenwert. Bei unbebauten Grundstücken entspricht der Einheitswert der Grundsteuer ebenfalls dem Bodenwert, aber zum Zeitpunkt der Hauptfeststellung von 1964. Tabelle 14 zeigt den Anteil, den der festgestellte Einheitswert an dem aktuellen Bodenwert einnimmt. Es wird deutlich, dass der Einheitswert im Durchschnitt nur 3,35 % des aktuellen Bodenwerts entspricht. Für die Baulücke lfdNr. 596 entspricht der Einheitswert heute sogar nur noch 1,91 % des tatsächlichen Bodenwerts. Bei der Baulücke lfdNr. 250 sind es hingegen noch 5,37 % (s. Tab. 11).

Tabelle 11: Anteil des Einheitswerts am aktuellen Bodenwert

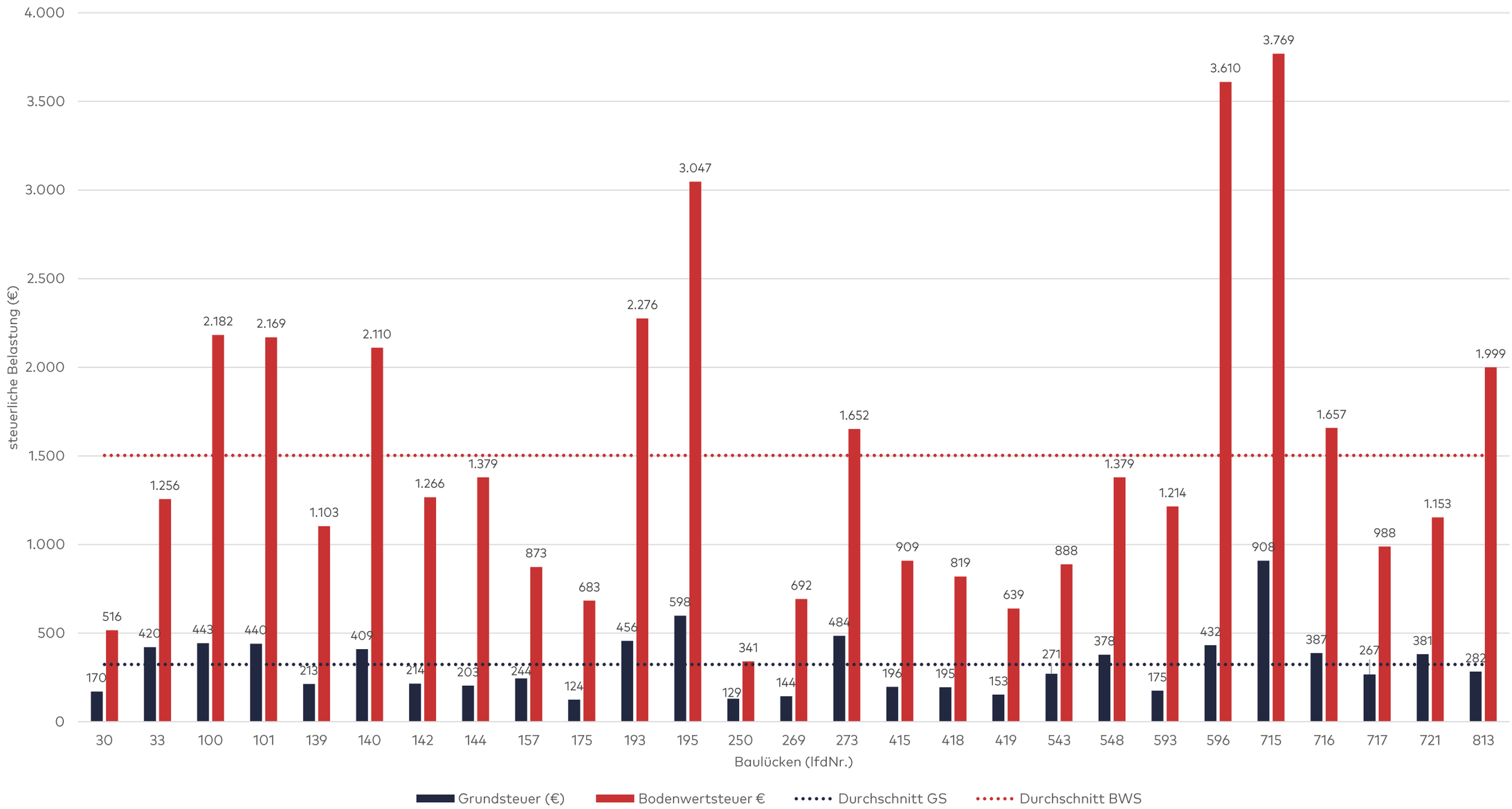
lfdNr.	Bemessungsgrundlage Grundsteuer (Einheitswert €)	Bemessungsgrundlage Bodenwertsteuer (Bodenwert €)	Anteil
30	5.471	116.853	4,68 %
33	13.498	284.353	4,75 %
100	16.055	494.011	3,25 %
101	15.952	491.132	3,25 %
139	7.721	249.863	3,09 %
140	14.827	477.750	3,10 %
142	7.772	286.669	2,71 %
144	7.363	312.257	2,36 %
157	7.823	197.725	3,96 %
175	4.499	154.570	2,91 %
193	16.515	515.320	3,20 %
195	21.679	689.871	3,14 %

250	8.283	77.112	5,37 %
269	5.215	156.663	3,33 %
273	15.543	373.981	4,16 %
415	7.107	205.751	3,45 %
418	7.056	185.529	3,80 %
419	4.908	144.628	3,39 %
543	9.817	201.123	4,88 %
548	13.703	312.190	4,39 %
593	6.340	274.964	2,31 %
596	15.646	817.409	1,91 %
715	32.927	853.392	3,86 %
716	14.009	375.291	3,73 %
717	9.663	223.689	4,32 %
721	12.220	261.002	4,68 %
813	10.226	452.749	2,26 %
Durchschnitt			**3,35 %**

Quelle 32: eigene Berechnungen

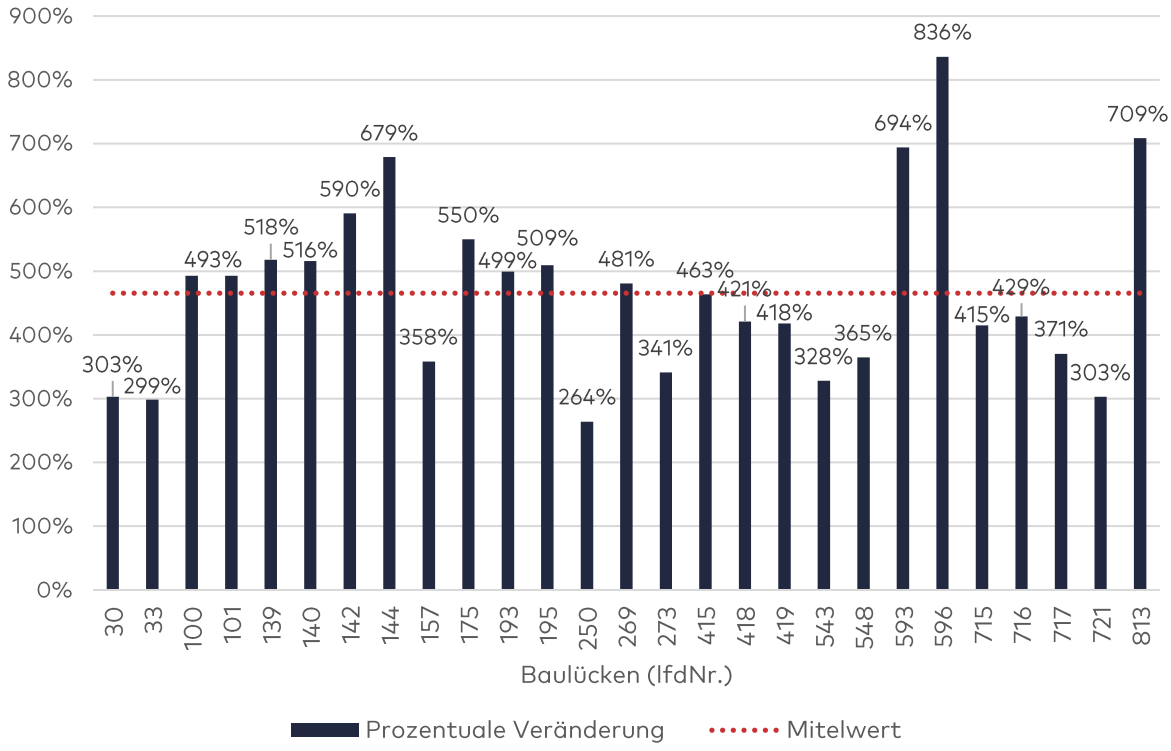
Auf Grundlage der Bemessungsgrundlagen konnte für die einzelnen Baulücken die steuerlichen Belastungen der beiden Modelle errechnet werden. In Abbildung 22 wird die steuerliche Belastung der einzelnen Baulücken für beide Steuerformen gegenübergestellt. Im Durchschnitt liegt die Grundsteuerbelastung in den vorliegenden Fällen bei 323 € und bei einer Bodenwertsteuer bei 1.503 €. Es ist demnach eine deutliche Zunahme der steuerlichen Belastung zu verzeichnen. Derzeit wird die Baulücke lfd.Nr. 175 mit 124 € am geringsten und die Baulücke lfd.Nr. 715 mit 908 € am höchsten belastet. Unter der Bodenwertsteuer würde die Baulücke lfd.Nr. 250 am geringsten belastet (341 €) und mit 3.769 € die Baulücke lfd.Nr. 715 weiterhin am höchsten (s. Abb. 22).

Abbildung 22: Ergebnisse Modellberechnung



Quelle 33: eigene Berechnungen

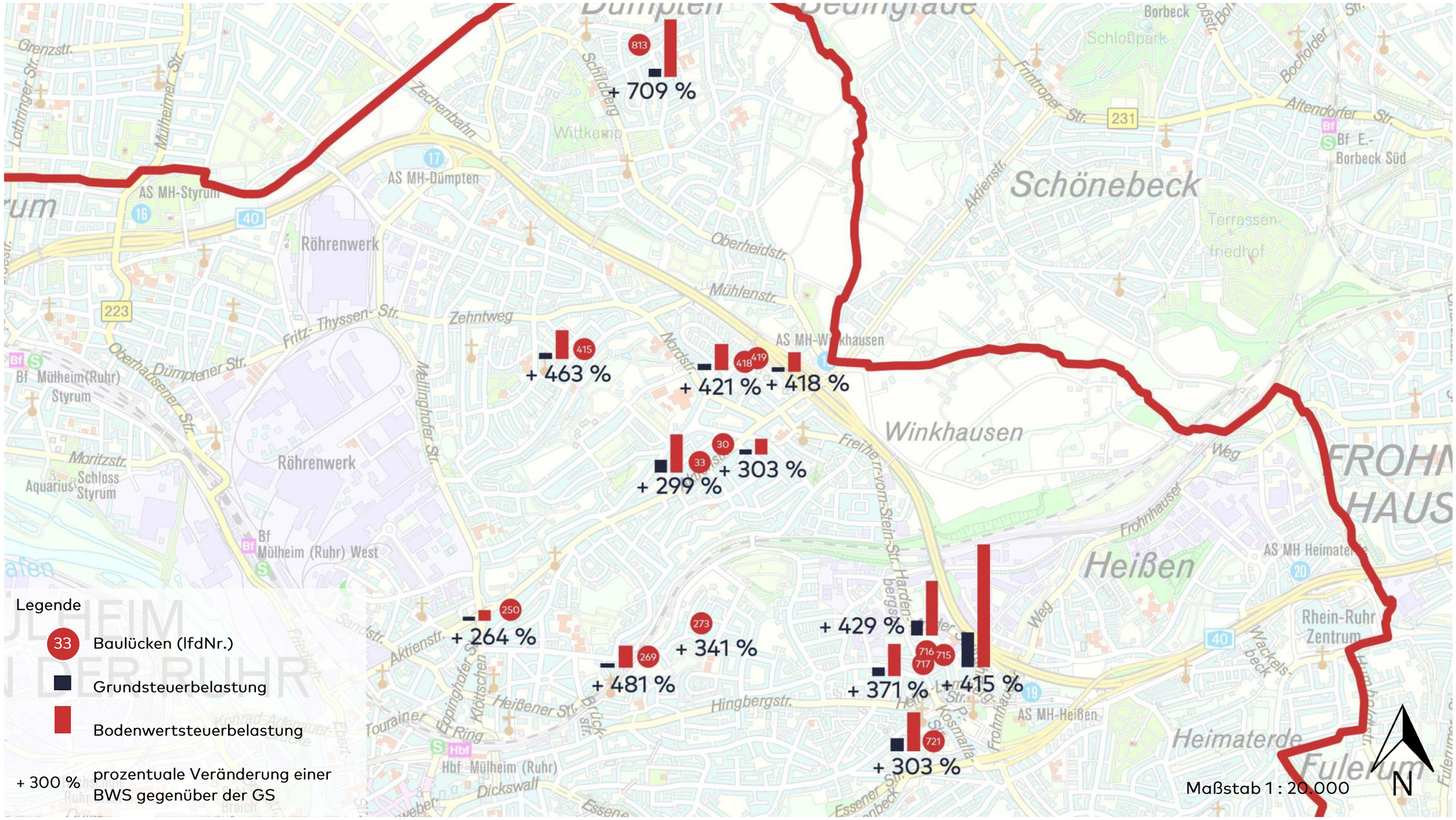
Abbildung 23: Prozentuale Veränderung gegenüber Grundsteuerbelastung



Quelle 34: eigene Berechnungen

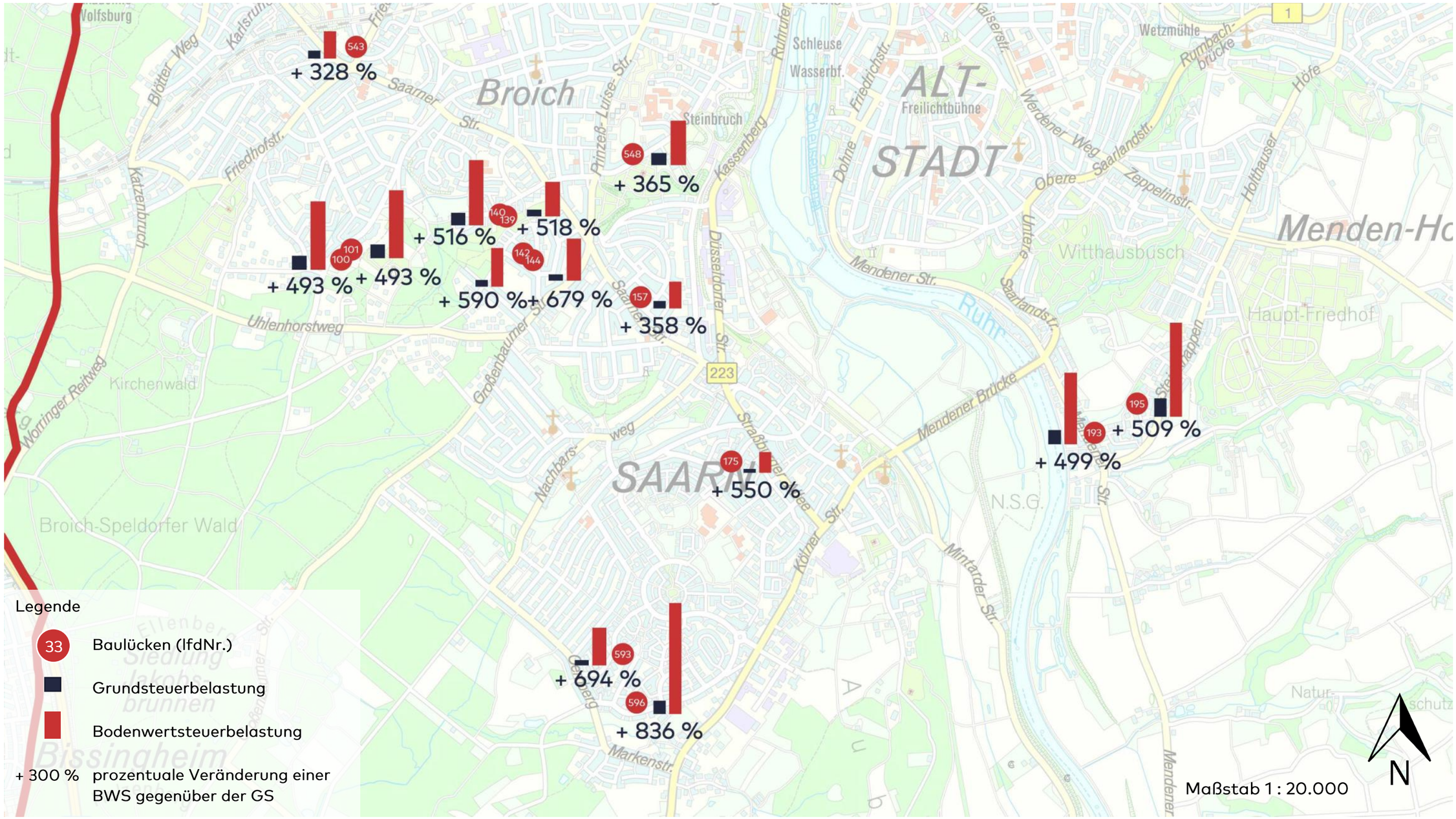
Abbildung 23 veranschaulicht, wie sich die Steuerbelastung der einzelnen Baulücken prozentual verändert und wie dies zur durchschnittlichen Veränderung steht. Im Durchschnitt hat sich eine prozentuale Veränderung von rd. + 465 % ergeben. Demnach würden die Grundstückseigentümer gegenüber der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer in etwa 4,7-mal so stark belastet. Dabei zeigen sich bei einigen Baulücken jedoch starke Abweichungen vom Durchschnitt. So wird beispielsweise die Baulücke lfd.Nr. 250 geringfügig mehr belastet und weicht am stärksten vom Durchschnittswert ab, wohingegen die Baulücken lfd.Nr. 593, 596 und 813 überdurchschnittlich mehr belastet werden. Die Abbildungen 24 und 25 zeigen die Verteilung der einzelnen Baulücken (n = 27) auf dem Stadtgebiet von Mülheim a. d. R. In den Abbildungen wird darüber hinaus die steuerliche Belastung der einzelnen Baulücken unter der Grund- und der Bodenwertsteuer sowie die prozentuale Entwicklung dargestellt, um die Ergebnisse der Modellberechnungen auch in einen räumlichen Bezug zu setzen. Die gesamte Karte ist auf der CD zu finden.

Abbildung 24: Darstellung steuerliche (Mehr-)Belastung der Baulücken – nördliches und östliches Stadtgebiet



Quelle 35: eigene Darstellung

Abbildung 25: Darstellung steuerliche (Mehr-)Belastung der Baulücken – südliches und westliches Stadtgebiet



Quelle 36: eigene Darstellung

4.3. Ergebnisanalyse

Die Ergebnisse der Modellberechnung zeigen, wie sich die steuerliche Belastung exemplarisch für unbebaute Grundstücke in Mülheim a. d. R. verhalten würde, wenn anstelle der jetzigen Grundsteuer eine Bodenwertsteuer eingeführt werden würde. Wie auch in den bereits dargestellten Modellberechnungen und Simulationsanalysen zeigen sich für unbebaute Grundstücke starke Steuerzunahmen unter einer Bodenwertsteuer. Im Schnitt liegen diese in der vorliegenden Modellberechnung bei 465 %. Dieses Ergebnis wird auch von den Ergebnissen von Löhr sowie Henger u. Schaefer gestützt. Löhr kam in seiner Analyse am Beispiel von Mainz (200.000 Einwohner) zu einer Mehrbelastung von 425 % bei unbebauten Grundstücken. Henger und Schaefer kamen zu einer durchschnittlichen Mehrbelastung von 351 % bei Großstädten über 100.000 Einwohnern (vgl. Henger u. Schaefer 2015: 22; Löhr 2017: 812). Demnach scheinen die vorliegenden Ergebnisse für Mülheim a. d. R. plausibel. Trotz der Auswahl der Baulücken nach den oben genannten Kriterien für die Modellberechnung lohnt es sich, einen Blick auf die Verteilung aller Baulücken auf dem Mülheimer Stadtgebiet zu werfen, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Abbildung 26 zeigt, dass sich die Baulücken relativ gleichmäßig auf das gesamte Stadtgebiet verteilen. Es ist demnach keine Ballung von Baulücken zu erkennen, die auf Defizite bestimmter Stadtteile hinweist. Auch mit Blick auf die getroffene Auswahl der unbebauten Grundstücke zeigt sich, dass die Baulücken gleichmäßig auf dem Stadtgebiet von Mülheim verteilt liegen. So befinden sich im nördlichen und östlichen Stadtgebiet 13 und im südlichen und westlichen Stadtgebiet 14 Baulücken. In Mülheim Heißen sowie in Broich verdichtet sich zwar die Anzahl der untersuchten Baulücken, ohne hier aber von einem Defizit sprechen zu wollen, welches auf qualitative Mängel der Stadtteile hinweist. Zu Beginn sind die Steuerbelastungen, die sich aus einer Bodenwertsteuer für die einzelnen Baulücken ergeben würden, analysiert worden (s. Abb. 22). Unter Berücksichtigung des Mittelwerts von rd. 1.500 € sind die Extreme in beide Richtungen genauer betrachtet worden. Dies sind zum einen die Baulücken, die weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Bodenwertsteuer zahlen müssten und zum anderen die Baulücken, die mehr als 50 % des Durchschnittswerts zahlen müssten. Die Baulücken lfdNr. 30, 175, 250, 269 und 419 werden demnach mit weniger als 750 € und die Baulücken lfdNr. 193, 195, 596 und 715 mit mehr als 2.250 € besteuert. Wenn diese Baulücken im Stadtgebiet lokalisiert werden, zeigt sich, dass die Baulücken, die unterdurchschnittlich belastet werden, überwiegend im nördlichen Stadtgebiet liegen, wohingegen die Baulücken, die besonders hoch besteuert werden, überwiegend im südlichen Stadtgebiet liegen (s. Abb. 24 u. 25). Da die Bodenwertsteuer grundsätzlich auf den Bodenwerten basiert, spiegelt die steuerliche Belastung insbesondere den Wert des zugrunde liegenden Bodenrichtwerts und die Grundstücksgröße wider. Demnach steht die Vermutung im Raum, dass die Bodenpreise im südlichen Stadtgebiet im Durchschnitt über den Bodenpreisen im nördlichen Stadtgebiet liegen und so die unterschiedlichen Steuerbelastungen zustande kommen. Für die untersuchten Baulücken im Stadtgebiet von Mülheim gilt aktuell ein durchschnittlicher Bodenrichtwert von rd. 330 €/m². Werden nun die Bodenrichtwerte (gem. BORIS.plusNRW Stand 2019) der Baulücken im nördlichen Stadtgebiet und die Bodenrichtwerte der Baulücken im südlichen Stadtgebiet von Mülheim a. d. R. näher betrachtet, wird die Vermutung bestätigt, dass die Bodenrichtwerte der Baulücken im nördlichen Stadtgebiet unter diesem Durchschnitt liegen,

wohingegen die Bodenrichtwerte für die Baulücken im südlichen Stadtgebiet über dem Durchschnittswert liegen.

Abbildung 26: Lage aller Baulücken im Stadtgebiet von Mülheim a. d. R.

Quelle 37: Mülheim an der Ruhr 2017b

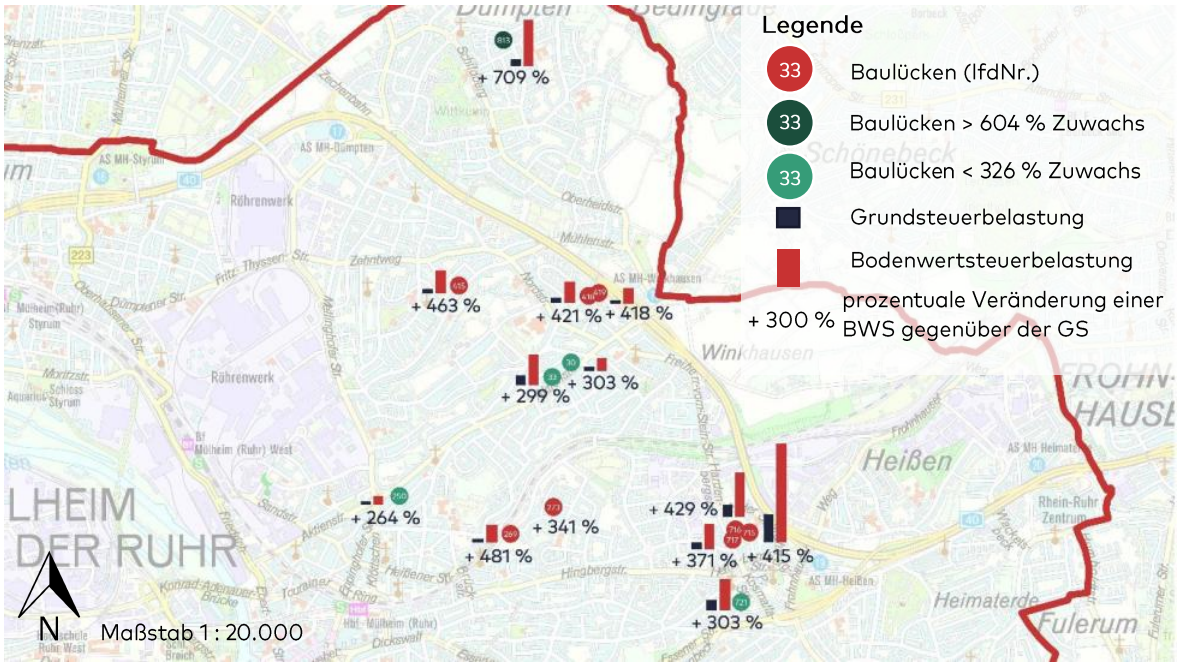
Diese Erkenntnis veranschaulicht das sogenannte „Nord-Süd-Gefälle", welches für die Region zwischen Rhein und Ruhr typisch ist. Im Rahmen einer Studie des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) im Auftrag der Corpus Immobiliengruppe aus dem Jahr 2004 wurde der Wohnungsmarkt von Mülheim a. d. R. untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass in den nördlichen Stadtteilen Mieterhaushalte und in den südlichen Bereichen überwiegend Eigentumsimmobilien dominieren. Die nördlichen Stadtteile sind nach der Studie von InWIS von Bevölkerungsrückgängen betroffen und sind gleichzeitig die Stadtteile, in denen überwiegend Familien aus sozial schwachen Verhältnissen leben (vgl. Corpus Sireo Real Estate 2004). Auch heute noch liegen die Arbeitslosenrate und die Zahl der SGB II-Bezieher in den nördlichen Stadtteilen Altstadt I (6,2 % und 20,3 %) und Altstadt II (7,9 % und 25,5 %) sowie Styrum (7,6 % und

29,7 %) und Dümpten (5,6 % und 16,3 %) über dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 4,8 % Arbeitslosenrate und 16,0 % SGB II-Bezieher (vgl. Mülheim an der Ruhr 2017a: 5–17). Der Anteil an Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Stadtteilen Altstadt I und II sowie Styrum liegt mit 30,1 %, 36,4 % und 36,1 % ebenfalls über dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 23,2 % (Mülheim an der Ruhr 2018b: 27). Nach Aussagen des InWIS beginnt das Wohlstandsgefälle nördlich der A 40 und verstärkt sich je weiter man nach Norden kommt. Dies spiegelt sich auch in den Wohnqualitäten wider (vgl. Corpus Sireo Real Estate 2004). Ein Blick auf das Luftbild zeigt, dass der Anteil industrieller Flächen und großflächiger Gewerbestandorte im nördlichen Stadtgebiet deutlich größer ist, als im südlichen Stadtgebiet, wohingegen die Siedlungsstrukturen im Süden aufgelockerter sind und mehr Grünflächen vorhanden sind. Auch die Nähe zur Ruhr wirkt sich positiv auf die Wohnqualität im südlichen Stadtgebiet aus. Mit Hilfe der dargestellten Hintergründe lassen sich die unterschiedlich starken steuerlichen Belastungen aus einer Bodenwertsteuer im Stadtgebiet von Mülheim erklären. Hier gibt es jedoch Ausreißer, die nicht zu den oben dargestellten Hintergründen passen. Dies ist bspw. für die Baulücke lfdNr. 715 im nördlichen Stadtgebiet der Fall, die mit rd. 3.770 € die höchste steuerliche Belastung unter der Bodenwertsteuer erfährt und die Baulücke lfdNr. 175, die trotz ihrer Lage im südlichen Stadtgebiet mit rd. 680 € deutlich unter der durchschnittlichen Besteuerung liegt. Unter Berücksichtigung weiterer Informationen dieser Baulücken lassen sich diese Abweichungen jedoch erklären. Die Baulücke lfdNr. 715 hat mit 2.642 m² die größte Grundstücksfläche der untersuchten Baulücken, liegt mit 300 €/m² Bodenrichtwert jedoch auch, wie für das nördliche Stadtgebiet typisch, unter dem Durchschnittswert. Demnach beruht die hohe Belastung im Fall dieser Baulücke hauptsächlich auf der Grundstücksgröße, da diese fast doppelt so hoch ist, wie die restlichen größeren Grundstücke. Bei der Baulücke lfdNr. 175 liegt die Erklärung nicht direkt auf der Hand. Hier ist die Größe des Grundstücks mit 410 m² im Vergleich zu den restlichen Grundstücken relativ gering. Zudem liegt der Bodenrichtwert für dieses Grundstück mit 300 €/m² als einziges Grundstück im südlichen Stadtgebiet unter dem für die ausgewählten Baulücken errechneten Durchschnitt von 330 €/m². Gesamtstädtisch liegt die Baulücke jedoch genau im Durchschnitt von 302 €/m² (s. Kap. 4.1). Für die Bewertung liegen keine nachvollziehbaren Gründe vor, da sich die Baulücke in der vom Gutachterausschuss vorgenommenen Lagebeurteilung der Stufe 3 befindet (s. BRW-Übersichten CD und Steckbrief). Diese Wohnlageklassifizierung wird mit gut bis mittel beurteilt und weicht auch nicht (nennenswert) von den restlichen Bodenrichtwertzonen im südlichen Stadtgebiet ab. Auch die vorgefundene Lage und der Zustand des Grundstücks spricht nach eigener Einschätzung eher für eine gute Wohnlage. Demnach ist die Bewertung dieses Grundstücks nur bedingt nachzuvollziehen.

Nachdem die tatsächlichen Belastungen aus der Bodenwertsteuer untersucht wurden, folgt eine Analyse der prozentualen Veränderungen zwischen der Grund- und der Bodenwertsteuer. Dies ist von Bedeutung, um die Auswirkungen der Belastungsverschiebungen darstellen zu können. Grundstücke, die unter der Grundsteuer bspw. bereits sehr hoch besteuert werden, durch die Bodenwertsteuer aber nur eine geringe Mehrbelastung erfahren und insgesamt weiterhin hoch belastet werden, sind anders zu bewerten, als Grundstücke, die derzeit nur gering belastet werden und mit Einführung der Bodenwertsteuer ein Vielfaches der derzeitigen Steuerbelastung zahlen müssten, auch wenn dies ggf. noch unter der Belastung des oben genannten Grundstücks liegt. Hier ist davon auszugehen, dass die Bodenwertsteuer auf solche Grundstücke einen stärkeren Einfluss im Hinblick auf die Bodenmobilisierung hat. Mit Blick auf die prozentualen Mehrbelastungen, die sich durch die

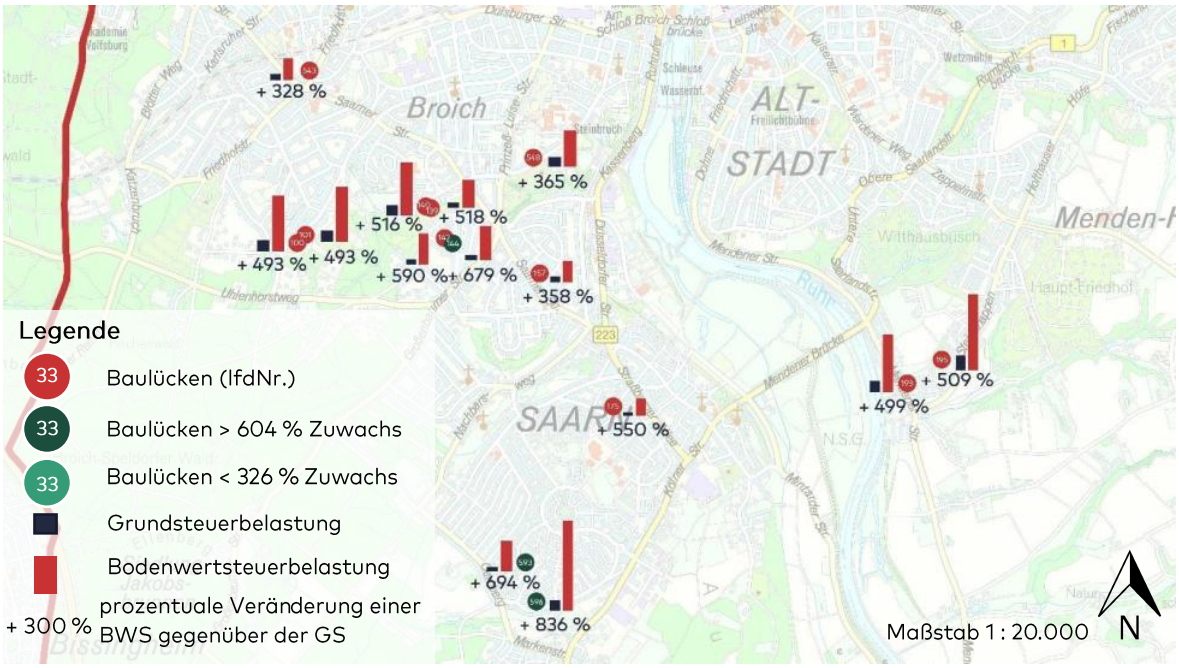
Umstellung auf eine Bodenwertsteuer ergeben würden, ist anhand der Abbildungen 24 und 25 auf einen ersten Blick erneut das Gefälle zwischen dem nördlichen und südlichen Stadtgebiet zu erkennen. Demnach bewegen sich die steuerlichen Mehrbelastungen gegenüber der Grundsteuer im nördlichen Stadtgebiet überwiegen unterhalb der durchschnittlichen Mehrbelastung von 465 %, wohingegen die Baulücken im südlichen und westlichen Stadtgebiet überwiegend mehr als im Durchschnitt belastet werden. Werden die Ergebnisse der einzelnen Baulücken näher betrachtet (s. Abb. 23), fallen einzelne Baulücken auf, die aus dem Raster fallen, da sie stark von dem Durchschnitt abweichen. Um eine solche überdurchschnittliche prozentuale Abweichung beurteilen zu können, ist die Standardabweichung vom Durchschnitt errechnet worden. Demnach sind alle Baulücken, die 139 % ober- oder unterhalb des Durchschnittswerts liegen, als Ausreißer zu beurteilen, die näher betrachtet werden müssen (lfdNr. 30, 33, 144, 250, 593, 596, 721 und 813) (s. Abb. 27 u. 28). Dies ist der Fall, wenn die Mehrbelastung der Baulücken zukünftig stark unterdurchschnittlich ausfällt oder stark über der durchschnittlichen Mehrbelastung einzustufen ist. Diese Baulücken werden nachfolgend näher betrachtet, um Gründe für die starken Abweichungen zu finden. Die Baulücken lfdNr. 30, 33, 250 und 721, die im Schnitt durch die Einführung einer Bodenwertsteuer weniger stark belastet werden, befinden sich im nördlichen Stadtgebiet von Mülheim a. d. R. Die lfdNr. 30, 33 und 250 befinden sich entlang der Aktienstraße. Die Aktienstraße stellt eine Hauptverbindung im nördlichen Stadtgebiet dar und verbindet die A 40 im Norden und die B 223 weiter südlich.

Abbildung 27: Lage der Baulücken mit über- und unterdurchschnittlicher prozentualen Veränderung gegenüber der derzeitigen Steuerbelastung – nördliches Stadtgebiet



Quelle 38: eigene Darstellung

Abbildung 28: Lage der Baulücken mit über- und unterdurchschnittlicher prozentualen Veränderung gegenüber der derzeitigen Steuerbelastung – südliches Stadtgebiet



Quelle 39: eigene Darstellung

An dieser Stelle liegt der Fokus auf der Frage, warum die prozentualen Veränderungen zwischen der Grundsteuer und der Bodenwertsteuer bei diesen Grundstücken so gering bzw. bei den anderen Grundstücken (lfdNr. 144, 593, 596 und 813) überdurchschnittlich stark ausfällt. Dabei ist auch die tatsächliche Belastung zu berücksichtigen, für die die Hintergründe bereits diskutiert wurden. An dieser Stelle muss demnach eine Gegenüberstellung der Grundsteuerbelastung und der Belastung bei einer Bodenwertsteuer erfolgen. Die Grundlage für die Besteuerung bei unbebauten Grundstücken stellen in beiden Fällen die Bodenwerte dar. Diese sind in Tabelle 14 gegenübergestellt. Es wird deutlich, dass in den Fällen einer unterdurchschnittlich starken Mehrbelastung die Anteile der Bodenwerte von 1963 am aktuellen Bodenwert 2019 über dem Durchschnitt für die betrachteten Grundstücke liegen. Demnach haben sich die Bodenwerte nicht in dem Maße verändert, wie es für die restlichen untersuchten Grundstücke typisch ist. Die kritisierte Wertverzerrung ist bei diesen Grundstücken weniger stark ausgeprägt. Für die Baulücken mit einer hohen prozentualen Mehrbelastung liegen die Anteile hingegen deutlich unterhalb des Durchschnitts. Der Anteil des Einheitswerts am aktuellen Bodenwert fällt für die Baulücke lfdNr. 596 mit 1,91 % deutlich am geringsten aus. Wie lässt sich dies aber begründen? Zum Zeitpunkt der Hauptfeststellung 1964 lagen die Bodenrichtwerte für die vier unterdurchschnittlich von Mehrbelastungen betroffenen Baulücken (lfdNr. 30, 33, 250 und 721) bereits über dem Durchschnitt (34 DM/m²). Die aktuellen Bodenwerte liegen jedoch unterhalb des städtischen Durchschnitts mit rd. 300 €/m². Eine zumindest durchschnittliche Voreinschätzung und eine geringe Zusatzbewertung führen dazu, dass sich die Bodenwerte in den genannten Bereichen nur geringfügig verändert haben. Die Bereiche werden heute als weniger attraktive Wohnlagen bewertet. Insbesondere Grundstücke in den Randregionen sind hingegen beliebte Wohnlagen, in denen überwiegend Wohneigentum vorherrscht. Diese Bereiche haben über die Jahre einen größeren Wertzuwachs erfahren. So hatten bspw. die Baulücken lfdNr. 593 und 596 im Jahr 1964 noch einen unterdurchschnittlichen Bodenrichtwert von 27 DM/m², werden

heute jedoch mit 370 und 410 €/m² weit über dem städtischen Durchschnitt von rd. 300 €/m² bewertet. Für die Baulücke lfdNr. 596 ergibt sich die überdurchschnittliche Mehrbelastung von rd. 840 % zum einen aus der Grundstücksgröße mit rd. 1.400 m² und zum anderen aus dem dazugehörigen Bodenrichtwert. Dieser wird aufgrund der Umrechnungsfaktoren auf 576 €/m² gesetzt und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der angepassten Bodenrichtwerte (422 €/m²). In diesem Fall führt der geringe Anteil des Bodenwerts (1964) am aktuellen Bodenwert (2019) (s. Tab. 14) somit zu der größten prozentualen Belastungsverschiebung. Es wird deutlich, dass es eben genau die Baulücken am Stadtrand sind, die 1964 noch einen geringen Bodenwert hatten, im Laufe der Zeit jedoch an Attraktivität gewonnen haben und aufgrund der entsprechend hohen Bodenpreise den höchsten Belastungsverschiebungen ausgesetzt sind.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Modellberechnung soll nachfolgend die eingangs gestellte Frage beantwortet werden, welche (finanziellen) Auswirkungen eine Bodenwertsteuer speziell auf unbebaute Grundstücke in der Stadt Mülheim a. d. R. hätte und wie sich dies ggf. auf die Stadt auswirkt. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Modellberechnung in erster Linie das Ziel verfolgt hat die Steuerbelastung der beiden Modelle gegenüberzustellen, um Aussagen auf kommunaler Ebene treffen zu können. Die Ergebnisse der Gegenüberstellung können an dieser Stelle nur insoweit interpretiert werden, als dass mögliche Tendenzen der Auswirkungen einer Bodenwertsteuer hierdurch prognostiziert werden können. Auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse könnte die Stadt Mülheim a. d. R. jedoch weiterführende Analysen durchführen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass mit der Umstellung auf eine Bodenwertsteuer der Stadt Mülheim a. d. R. die jährlichen kommunalen Steuereinnahmen zugesichert werden, da das Bewertungskonzept der Bodenwertsteuer mit einer unverbundenen Bemessungsgrundlage den erforderlichen Bewertungsaufwand für die Erhebung der Gebäudedaten umgeht. Aufgrund des geringeren Verwaltungsaufwands ist somit der Wegfall der Grundsteuer auszuschließen. Auf Grundlage der vorhandenen Daten des Gutachterausschusses der Stadt Mülheim a. d. R. und den Informationen aus den Grundbüchern wäre die Umsetzung der Bodenwertsteuer ohne weiteren Verwaltungsaufwand möglich. Einzig die Anpassung der einzelnen Bodenrichtwerte nach den Vorgaben des Gutachterausschusses, wie es auch für die Modellberechnung durchgeführt wurde, müsste zukünftig von der kommunalen Verwaltung übernommen werden, um den Bodenwert für die Steuererhebung zu berechnen. Diese Anpassung ist jedoch nur einmalig durchzuführen, da die jeweiligen Umrechnungskoeffizienten nicht an Veränderungen der Grundstücksnutzung gebunden sind und demnach jedes Jahr genutzt werden könnten. Im Hinblick auf die Umstellungsphase bis 2024 scheint das Modell der Bodenwertsteuer daher praktikabel. Mit der Sicherung der Steuereinnahmen ist es für die Stadt zukünftig weiterhin möglich, die Angebotsplanung sicherzustellen und die entstehenden Kosten städtebaulicher Maßnahmen zu refinanzieren. Mit der aufkommensneutralen Ausgestaltung wird die Stadt Mülheim a. d. R. die gleichen Steuereinnahmen wie unter der Grundsteuer generieren. Innerhalb verschiedener Grundstücksnutzungen kommt es jedoch zu Umverteilungen. Anhand der Modellberechnung ergibt sich für die unbebauten Grundstücke in Mülheim a. d. R. im Durchschnitt eine 4,7-mal stärkere Belastung, als unter der Grundsteuer. Die errechneten Mehrbelastungen der unbebauten Grundstücke sind als hoch zu beurteilen und können im Einzelfall sogar noch deutlich höher liegen. Diese Mehrbelastungen sind jedoch *nicht als unverhältnismäßig* einzuschätzen, da diese

Mehrbelastungen erforderlich sind, um die bisherigen Ungleichbehandlungen zu beseitigen. Es ist demnach im Sinne des BVerfG so zu verstehen, dass einzelne Grundstückstypen stärker als im derzeitigen Zustand belastet werden müssen. Unter Berücksichtigung bodenpolitischer Ziele ist davon auszugehen, dass die Bodenwertsteuer einen indirekten Einfluss auf die Bodenpreise unbebauter Grundstücke in Mülheim a. d. R. ausübt, da mit einer durchschnittlichen Vervierfachung der Steuerbelastung der Bodenwertsteuer zumindest eine bedingte Lenkungswirkung durch bodenmobilisierende Anreize zugesprochen werden kann. Sie verteuert das Halten von bebaubaren aber unbebauten Grundstücken stark. Auf Grundlage der Ergebnisse der Modellberechnung liegt die Vermutung nahe, dass sich das Angebot an Bauland erhöhen wird, wenn mindergenutzte Grundstücke in Folge der Bodenwertsteuer besser ausgenutzt werden. Dies ist mit den steigenden Opportunitätskosten zu begründen, die mit der Einführung einer Bodenwertsteuer deutlich sichtbarer werden und demnach einer Optimierung der Grundstücksnutzung dienen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die erwarteten Lenkungswirkungen und Bodenmobilisierungen nicht für alle Grundstücke gelten können, da dies im Einzelfall von mehreren Komponenten und nicht nur von der Steuerbelastung abhängig ist. Aus diesem Grund sind auch hohe Zuwächse voraussichtlich keine Garantie für das entsprechende Verhalten der Eigentümer. Die Bodenwertsteuer wäre aber zumindest ein Anreiz, Grundstücke, wenn sie bebaut werden, nach den planungsrechtlichen Vorgaben zu bebauen, da Investitionen nicht mehr bestraft werden. Dass Grundstücke aufgrund der Mehrbelastungen veräußert werden, scheint nur im Einzelfall realistisch und ist nicht als allgemeine Reaktion auf eine steigende Steuerbelastung zu erwarten. Unter dem Gesichtspunkt städtebaulicher Auswirkungen wären der Einführung einer Bodenwertsteuer positive Effekte zuzusprechen, da sie eine konsequente und schnelle Umsetzung der Stadtplanung unterstützt. Konsequent ist sie in der Hinsicht, als dass das von der Stadtplanung bereitgestellte Planungsrecht voraussichtlich vollständig ausgenutzt wird. Die errechneten Zusatzbelastungen für unbebaute Grundstücke in Mülheim a. d. R. können als so hoch eingeschätzt werden, dass unbebaute Grundstücke künftig wahrscheinlicher genutzt werden und daher von einer steigenden Mobilisierung ausgegangen werden kann. Demnach könnten die Infrastrukturkosten bspw. bei der Ausweisung von Neubaugebieten schneller refinanziert werden. Somit würden ggf. weitere Instrumente der Stadtplanung wie bspw. Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch die Einführung einer Bodenwertsteuer überflüssig werden. Auch für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke wird der Druck durch die regelmäßige Besteuerung zu vollen Preisen voraussichtlich die Investitionsbereitschaft der Eigentümer erhöhen. Mit dem Anspruch einer bestmöglichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke werden weniger profitable Nutzungen verdrängt. Demnach ist eine intensivere Ausnutzung im Hinblick auf das Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wünschenswert. Für Mülheim a. d. R. ergäbe sich daraus die Möglichkeit, direkten Einfluss auf die Stadtplanung zu nehmen und nicht nur im Rahmen der Angebotsplanung zu agieren, was auch mit einer steigenden Verantwortung einhergeht, da durch die planungsrechtlichen Vorgaben die gebaute Umwelt vorgegeben wird. Insbesondere dem Ziel der Innenentwicklung kommt eine Bodenwertsteuer nach, indem sie zu einer intensiveren Ausnutzung des Bodens führt. Dem Risiko einer unerwünschten Bebauungsdichte und dem Verlust von Freiräumen muss die Stadtplanung durch zielgerichtetes Planungsrecht entgegenwirken. Berücksichtigt man die möglichen Auswirkungen auf den Bestand, so ist damit zu rechnen, dass Gebäude bestmöglich erhalten werden, um den maximalen Gewinn erwirtschaften zu können und Investitionen in den Bestand getätigt werden. Dies ist auch vor

dem Hintergrund klimapolitischer Ziele wünschenswert. Gleichzeitig werden unrentable Gebäude im Sinne von ungünstiger Ausnutzung wahrscheinlich eher der Nutzung entzogen. Ebenso wie beim Schutz der Grünflächen liegt die Verantwortung bei der Stadtplanung, unrentablere, aber erhaltenswerte Gebäude zu schützen (bspw. Denkmalschutz).

Die errechneten prozentualen Mehrbelastungen verdeutlichen, dass innenstadtnahe Grundstücke eher entlastet und flächenintensivere Nutzungen am Standrand (EFH und ZFH) belastet werden. Dieses Ergebnis lässt abschließend vermuten, dass einerseits die Nachfrage nach intensiv genutztem Bauland (Kernbereich) steigen wird und demnach insgesamt mit einem geringeren Flächenverbrauch zu rechnen ist. Dieser zielgerichtete Flächenverbrauch gewinnt auch aus ökologischer Sicht immer mehr an Bedeutung. Andererseits steigt durch die errechnete Mehrbelastung der Druck auf die unbebauten Grundstücke außerhalb des Kernbereichs, die durch eine weniger intensive Ausnutzung geprägt sind und daher wahrscheinlich zukünftig eher einer Nutzung zugeführt werden, als die unbebaut zu lassen. Hier spricht die Bodenwertsteuer für eine Bodenmobilisierung und eine zielgerichtete Flächennutzung.

5. Fazit und Ausblick

Das aktuelle Grundsteuersystem wird seit rd. 20 Jahren kritisiert. Die Debatte hat mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am 10.04.2018, welche sich gegen die aktuelle Bemessungsgrundlage der Einheitswerte richtet, einen neuen Anstoß gefunden. Seit dieser Entscheidung werden weiterhin verschiedene Modelle diskutiert, die die gegenwärtige Form der Grundsteuer ersetzen sollen. Der Reformbedarf wird zum einen mit dem niedrigen Bewertungsniveau der Hauptfeststellung von 1964 und den damit einhergehenden Ungleichbehandlungen und zum anderen mit den fehlgerichteten Wirkungen auf den Boden- und Wohnungsmarkt begründet. Die verschiedenen diskutierten Modelle gehen nach aktuellem Forschungsstand mit unterschiedlichen Belastungsverschiebungen für Eigentümer und Nutzer unterschiedlicher Grundstücks- und Gebäudetypen einher. In der Diskussion werden verschiedene Positionen bezogen: wertabhängiges oder wertunabhängiges Modell, verbundene oder unverbundene Bemessungsgrundlage. Die Grundsteuer an sich wird jedoch von den Kritikern nicht in Frage gestellt, da sie eine wichtige Steuereinnahme und somit einen wesentlichen Bestandteil der kommunalen Finanzautonomie darstellt. Häufig fehlt es jedoch an einer Überprüfung der diskutierten Folgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehene aufkommensneutrale Ausgestaltung der neuen Grundsteuerform, unabhängig vom gewählten Modell, die Folgen (insb. Belastungsverschiebungen) abmildert. In der vorliegenden Arbeit ist der Fokus unter Berücksichtigung des zeitlichen Drucks, der mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einhergeht, auf das Modell einer Bodenwertsteuer gelegt worden. Dieses Modell wird hinsichtlich des Verwaltungsaufwands, der Praktikabilität und möglichen Lenkungswirkungen auf den Boden- und Wohnungsmarkt in vielen Fachbeiträgen als das zukunftsfähigste Modell dargestellt. Die Bodenwertsteuer behandelt sämtliche Grundstücksarten gleich und überlässt die steuerliche Belastung den Bodenmärkten. Alle wertbeeinflussenden Größen, wie die Art und das Maß der baulichen Nutzung und die Lagegunst, sind in den Bodenwerten berücksichtigt und spiegeln als Bemessungsgrundlage für das Steuermodell das potentielle Grundrenteneinkommen wider. Anhand einer Beispielstadt – Mülheim a. d. R. – wurden exemplarisch unbebaute Grundstücke einer Modellrechnung unterzogen, um die Belastungsverschiebung dieser Grundstücke unter einer Bodenwertsteuer gegenüber der derzeitigen Grundsteuer zu untersuchen und mögliche weitere Auswirkungen einer Bodenwertsteuer abzuleiten. Das Ziel der Modellberechnung war es, in erster Linie Erkenntnisse über kommunale Belastungsveränderungen zu gewinnen. Auf Grundlage der Ergebnisse sollten die (finanziellen) Auswirkungen sowie eventuelle stadtplanerische Implikationen abgeleitet werden. Die durchgeführte Modellberechnung kommt zu dem Ergebnis, dass die unbebauten Grundstücke in Mülheim a. d. R. durch eine Bodenwertsteuer im Durchschnitt 465 % stärker als bei der Grundsteuer belastet werden. Fallen für unbebaute Grundstücke derzeit noch rd. 320 € Grundsteuer an, so würde sich diese Belastung im Schnitt auf rd. 1.500 € erhöhen. Für die einzelnen betrachteten Baulücken gibt es teilweise starke Abweichungen von den errechneten Werten, welche als Anlass für eine steigende Bodenmobilisierung verstanden werden können. Mögliche Auswirkungen einer Bodenwertsteuer für die Stadt Mülheim a. d. R. wären auf Grundlage der Modellberechnung, dass die Nachfrage nach intensiv genutztem Bauland steigen wird und innenstadtnahe Grundstücke eher entlastet werden. Für

unbebaute Grundstücke außerhalb des Kernbereichs, steigt der Druck der Bodenmobilisierung aufgrund der hohen Opportunitätskosten. Die Ergebnisse der Modellberechnung verdeutlichen das Nord-Süd-Gefälle in Mülheim a. d. R. dar. Im Hinblick auf die Ziele der Grundsteuerreform, einer administrativen Praktikabilität, einer gerechteren Besteuerung (auch mit möglichen stärkeren Belastungsveränderungen) und möglichen Lenkungswirkungen kann nach den Ergebnissen der Modellberechnung folgendes festgestellt werden: Grundsätzlich würden die Erwartungen an eine Grundsteuerreform mit der Ausgestaltung als Bodenwertsteuer erfüllt. Die Ausgestaltung ist als verfassungskonform und praktikabel einzustufen. Auch die anfängliche Aufkommensneutralität wird berücksichtigt. Aufgrund der fehlenden Gebäudekomponente verhält sich eine Bodenwertsteuer neutral gegenüber Neubauaktivitäten und reduziert mögliche Bewertungsfehler. Die unverbundene Bemessungsgrundlage bei einer Bodenwertsteuer reduziert den Verwaltungsaufwand, da die Erhebung und Bewertung der 35 Mio. Bewertungsobjekte wegfällt und auch eine jährliche Aktualisierung ausbleibt. Für die Ermittlung der Bodenwertsteuer kann auf vorliegende Daten aus Grundbüchern und Daten der Gutachterausschüsse zurückgegriffen werden. Bodenrichtwerte liegen aufgrund der rechtlichen Vorgabe mittlerweile vollständig und flächendeckend vor und werden von den Gutachterausschüssen regelmäßig fortgeschrieben. Für Kommunen ergibt sich mit einer Umstellung auf eine Bodenwertsteuer demnach die Notwendigkeit, die Bodenrichte der Gutachterausschüsse für Einzelfälle anzupassen, wenn Grundstücke bspw. von der Grundstückstiefe, Grundstücksgröße oder Grundstücksnutzung vom Bodenrichtwert abweichen, um auf dieser Grundlage den Bodenwert als Grundlage für die Besteuerung zu berechnen. Dafür sind die Korrekturfaktoren der Gutachterausschüsse anzuwenden. Ist diese Anpassung der Bodenwerte jedoch erfolgt, können die Umrechnungskoeffizienten jedes Jahr erneut angewandt werden und bedürfen grundsätzlich keiner Aktualisierung. Die aufkommensneutrale Ausgestaltung ist an dieser Stelle nicht als langfristige Lösung zu verstehen, bei der die Grundsteuer nicht erhöht werden kann, da es das grundlegende Ziel der Grundsteuerreform ist, Ungleichbehandlungen aus der Unterbewertung zu beheben. Vielmehr dient die aufkommensneutrale Ausgestaltung einem fließenden Übergang. Die Notwendigkeit einer deutlichen Erhöhung der Grundsteuer für Einzelfälle ergibt sich schon allein aus der Entscheidung, dass die Einheitsbewertung nicht den aktuellen Wertverhältnissen entspricht und dass Grund und Boden im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern unterbesteuert werden. Mit der vorliegenden Arbeit werden die Erkenntnisse aus anderen Fachbeiträgen am konkreten Beispiel der Stadt Mülheim a. d. R. nachvollzogen und die Ergebnisse für unbebaute Grundstücke gestützt. Für die Stadt Mülheim a. d. R. stellt diese Arbeit weiterhin eine mögliche Grundlage für weitere Analysen dar. Es bleibt weiterhin spannend zu beobachten, wie sich die Debatte um die Grundsteuerreform entwickelt, welches Reformmodell letztlich von Bund und Ländern gewählt wird und welche Auswirkungen dieses in der Realität auf die Kommunen und Steuerzahler haben wird

QUELLENVERZEICHNIS

Andres, Fritz 1997: Grundlagen und Auswirkungen einer Bodenwertsteuer. In: Dieterich, Beate; Dieterich, Hartmut (Hg.): Boden - Wem nutzt er? Wen stützt er?: Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente Materialien für eine nachhaltige Bodenpolitik, Bd. 119. Braunschweig: Vieweg, 247–263

Aring, Jürgen; Bunzel, Arno; Hallenberg, Bernd; Zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Rohland, Fabian 2016: Wohnungspolitik neu positionieren!: Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin

Bach, Stefan 2018: Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen. Berlin

Bezirksregierung Köln 2019: TIM-online. Abgerufen von https://www.tim-online.nrw.de/tim-online2/ (zuletzt aktualisiert am 28.02.2019, zugegriffen am 03.03.2019)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2006: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Band 1. Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2007: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Was leisten bestehende Instrumente? Band 2. Bonn

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) o.J.: Innenentwicklungspotenziale in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. Bonn

Bundesministerium für Finanzen 2010: Monatsbericht des BMF Januar 2010: Reform der Grundsteuer

Bundesministerium für Finanzen 2019: Bund und Länder verständigen sich auf Eckpunkte für Grundsteuer-Reform. Abgerufen von https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2019/2019-02-01-eckpunkte-grundsteuer-reform/2019-02-01-eckpunkte-grundsteuer-reform.html (zuletzt aktualisiert am 01.02.2019, zugegriffen am 15.02.2019)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) o.J.: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2015: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen

Bundesverfassungsgericht 2018: Urteil des ersten Senats zur Bemessungsgrundlage der Grundsteuererhebung.

Burg, Stefanie 2014: Innenentwicklung in der Praxis: Chancen, Grenzen, Strategien vom 11.12.2014. Freiburg

Conradi, Peter 1997: Ein soziales Bodenrecht - eine ungelöste/unlösbare Aufgabe? In: Dieterich, Beate; Dieterich, Hartmut (Hg.): Boden - Wem nutzt er? Wen stützt er?: Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente Materialien für eine nachhaltige Bodenpolitik, Bd. 119. Braunschweig: Vieweg, 26–34

Corpus Sireo Real Estate 2004: Studie: Im Norden viel Grau, im Süden viel Grün: Nord-Süd-Gefälle kennzeichnet Wohnungsmärkte in Essen und Mülheim. Abgerufen von https://www.corpus-sireo.com/de-de/presse/pressemitteilungen/presspages/2004/studie-nord-sued-gefaelle (zuletzt aktualisiert am k.A., zugegriffen am 13.03.2019)

Coulmas, Diana; Lehmbrock, Michael 2001: Grundsteuerreform - Was kommt nach dem Praxistest? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6: 289–295

Dautzenberg, Norbert; Dennerlein, Brigitta 2018: Grundstück. Abgerufen von https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/grundstueck-34837 (zugegriffen am 28.02.2019)

Davy, Benjamin 2005: Bodenpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 67–125

Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen 2019: BORISplus.NRW: Zentrales Informationssystem der Gutachterausschüsse und des Oberen Gutachterausschusses für Grundstückswerte. Abgerufen von https://www.boris.nrw.de/borisplus/?lang=de (zuletzt aktualisiert am 06.02.2019, zugegriffen am 14.02.2019)

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2017: Bodenpolitische Agenda 2020-2030: Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen

Dr. Jansen GmbH Stadt- und Regionalplanung 2013: Stadt Mülheim an der Ruhr Integriertes Innenstadtkonzept: Teil 1 - Analyse. Köln

Eichstädt-Bohlig, Franziska; Wilhelm, Helmut 1997: Nachhaltige Siedlungspolitik braucht einen starken politischen Willen. In: Dieterich, Beate; Dieterich, Hartmut (Hg.): Boden - Wem nutzt er? Wen stützt er?: Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente Materialien für eine nachhaltige Bodenpolitik, Bd. 119. Braunschweig: Vieweg, 37–47

Eigenthaler, Thomas; Färber, Gisela; Landsberg, Gerd; Homburg, Stefan; Henger, Ralph; Schaefer, Thilo 2018: Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 98, H. 3: 159–178

Färber, Gisela; Salm, Marco; Hengstwerth, Stephanie 2014: Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 94, H. 10: 740–747

Ganser, Robin 2017: Innenentwicklung durch Bebauungsplanung: Innovationen und Herausforderungen. In: RaumPlanung, H. 190: 9–13

Gutachterausschuss für Grundstücke in Mülheim an der Ruhr 2018: Örtliche Fachinformation zur Ableitung und Verwendung der Bodenrichtwerte: Stand 01.01.2018. Mülheim an der Ruhr

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Mülheim an der Ruhr 2018: Grundstücksmarktbericht 2018: Übersicht über den Grundstücksmarkt in der Stadt Mülheim an der Ruhr Auswertungszeitraum 01.01.2017. Mülheim an der Ruhr

Haar, Horst; Kollak, Yvonne; Sievert, Gerhard 2007: Grundstücke vererben und verschenken: Steuer- und Bewertungsrecht. Berlin: Springer Gabler

Halaczinsky 1990: Die Einheitsbewertung des Grundvermögens (zugegriffen am 09.03.2019)

Henger, Ralph 2018: Baulandsteuer und zoniertes Satzungsrecht: Expertengutachten für "Neue fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente zum Flächensparen" im Rahmen des F+E Vorhabens "Implementierung von Flächensparinstrumenten". Dessau-Roßlau

Henger, Ralph; Schaefer, Thilo 2015: Mehr Boden für die Grundsteuer: Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle. In: IW-Policy Paper, H. 32: 1–30

Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2018: Kommunalprofil Mülheim an der Ruhr: Regierungsbezirk Düsseldorf, Gemeindetyp: Kleine Großstadt

Josten, Rudolf 2000: Die Bodenwertsteuer: Eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer. Zugl.: Dortmund, Univ., Diss, 1999/2000. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. H. 78. Stuttgart: Kohlhammer

Klormann, Sybille 2018: Was das Urteil zur Grundsteuer bedeutet. In: Zeit Online vom 10.04.2018

Krautzberger, Michael 2008: Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht.: Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs. In: fub - Flächenmanagement und Bodenordnung, H. 3: 1–7

Kriese, Ulrich 2016: Die Grundsteuer als Bodensteuer ausgestalten: Ein bundesweiter Aufruf. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, H. 5: 266–271

Kriese, Ulrich; Löhr, Dirk 2019: Grundsteuer: Zeitgemäß!: Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform. Abgerufen von http://www.grundsteuerreform.net/ (zuletzt aktualisiert am 20.02.2019, zugegriffen am 28.02.2019)

Landesregierung NRW 2016: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW).

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

Löhr, Dirk 2008: Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, H. 2: 121–129

Löhr, Dirk 2017: Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee?: Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, H. 11: 809–816

Mülheim an der Ruhr 2017a: Wohnungsmarktsteckbrief 2017.

Mülheim an der Ruhr 2017b: Geodatenportal Mülheim an der Ruhr: Baulückenkataster. Abgerufen von https://geodaten.muelheim-ruhr.de/application/bauluecken (zugegriffen am 18.02.2019)

Mülheim an der Ruhr 2018a: Baulückenkatatster. Abgerufen von https://www.muelheim-ruhr.de/cms/baulueckenkataster2.html (zuletzt aktualisiert am 30.10.2018, zugegriffen am 01.02.2019)

Mülheim an der Ruhr 2018b: Bevölkerungsbestand am 31.12.2017.

Mülheim an der Ruhr 2019a: Haushaltsplan 2018: Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen der Stadt Mülheim an der Ruhr für das Haushaltsjahr 2018. Mülheim an der Ruhr

Mülheim an der Ruhr 2019b: Geodatenportal Mülheim an der Ruhr: Bebauungspläne. Abgerufen von https://geodaten.muelheim-ruhr.de/application/bebauungsplaene (zuletzt aktualisiert am 29.01.2019, zugegriffen am 02.01.2019)

Nehls, Daniela; Scheffler, Wolfram 2015: Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells. IFSt-Schrift, Bd. 503. Berlin: Institut Finanzen und Steuern

Reidenbach, Michael 1999: Bodenpolitik und Grundsteuer: Bericht über ein Expertengespräch. Berlin

Siebert, Katharina 2016: Reform der Grundsteuer: Eine ökonomische Analyse aktuell diskutierter Reformmodelle. Hamburg: Igel Verlag RWS

Spengel, Christoph 2012: Neuordnung der Grundsteuer - Anforderungen, Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten. In: Steuerberaterwoche, Jg. 3, H. 1: 31–39

Statistisches Bundesamt 2017: Grund- und Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2016 um 8,2 % gestiegen. Abgerufen von https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_287_71231pdf.pdf?__blob=publicationFile (zugegriffen am 23.01.2019)

Umweltbundesamt 2003: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr: Materialband. Berlin

Völkner, Kathrina 2013: Verkehrswertnahe Wertermittlung: Verfahren zur steuerlichen Bewertung von Immobilien. Zugl.: Dortmund, Techn. Univ., Diss., 2012. Bau, Immobilien, Vergabe. Köln: Bundesanzeiger-Verlag

Wickel, Martin 2017: Urbane Gebiete: Neue Möglichkeiten und Grenzen. In: RaumPlanung, H. 190: 21–25

Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) 2018a: Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilienaussschuss e.V. zur Grundsteuerreform: Stand: 25. Mai 2018

Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) 2018b: 10 Thesen zur Grundsteuer-Reform. Abgerufen von https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/zia_thesen_grundsteuer_2018.pdf (zugegriffen am 28.02.2019)

Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) 2019: Grundsteuerreform. Abgerufen von https://www.zia-deutschland.de/themen/steuern/grundsteuerreform/ (zuletzt aktualisiert am 14.01.2019, zugegriffen am 17.02.2019)

Rechtsquellenverzeichnis

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808)

Baunutzungsverordnung (BauNVO) (Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057)

Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2464)

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichte bereinigte Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Grundsteuergesetz (GrStG) in der Fassung vom 07. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794)

Richtlinie zur Ermittlung von Bodenrichtwerten (Bodenrichtwertlinie - BRW-RL) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 2011 (BAnz. S. 597)

Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens (BewRGr) in der Fassung vom 19. September 1966 (BAnz. Nr. 183, Beilage/BStBl. I S. 890)

Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV) in der Fassung vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639)

ANHANG

Anhang 1: exemplarischer Steckbriefe Baulücke lfdNr. 33

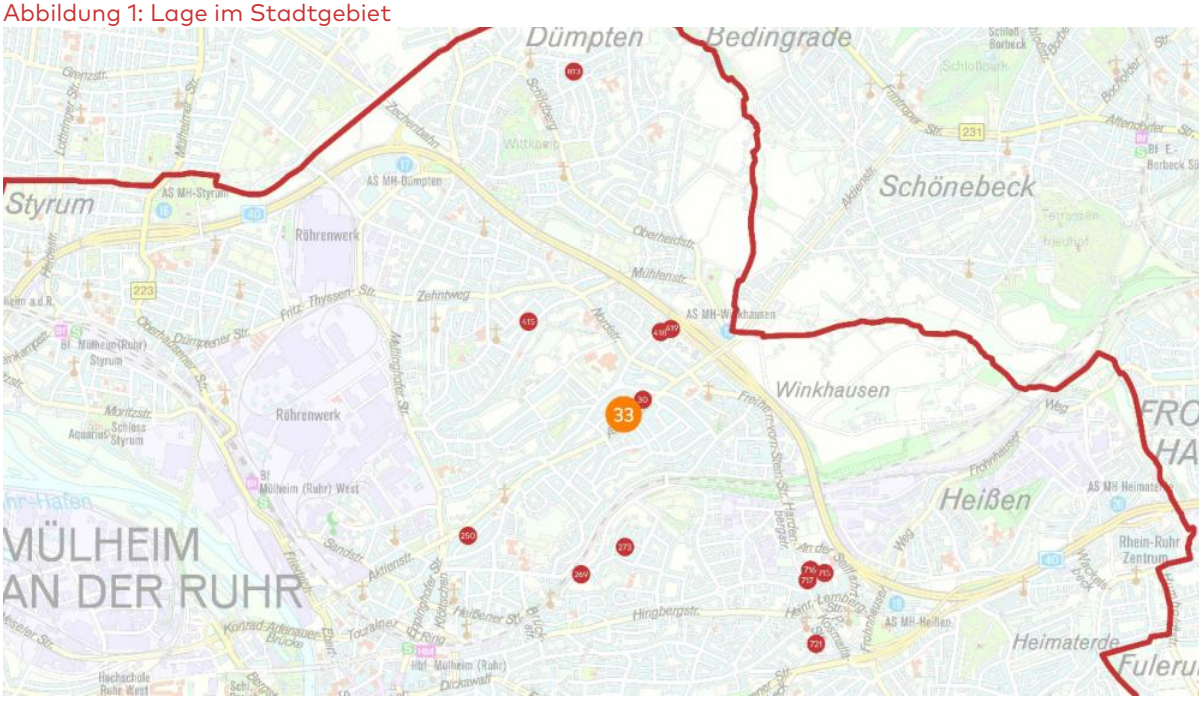
Anhang 2: Auswertung Modellberechnung (Auszug Excel-Tabelle)

Anhang 3: örtliche Fachinformation

Steckbrief Baulücke Lfd. Nr. 33

Adresse:	Aktienstraße 231
Gemarkung:	Mülheim
Stadtteil:	Altstadt II
Größe:	1051 m²
Grundstückstiefe:	ca. 42 m
B-Plan:	S 6
Zulässige Bauweise:	III/IV-geschossige Bebauung GRZ 0,4 GFZ 1,1
Zugehöriges Bodenrichtwertgrundstück:	MI II – IV WGFZ 1,1 Grundstückstiefe 35 m BRW 270 €/m²
Derzeitige Nutzung:	Garagen, Wiese mit Baumbestand

Abbildung 1: Lage im Stadtgebiet



Quelle 1: eigene Darstellung auf Grundlage von © www.auf-Karte.de CC BY 4.0

Steckbrief Baulücke Lfd. Nr. 33

Abbildung 2: Abgrenzung Baulücke

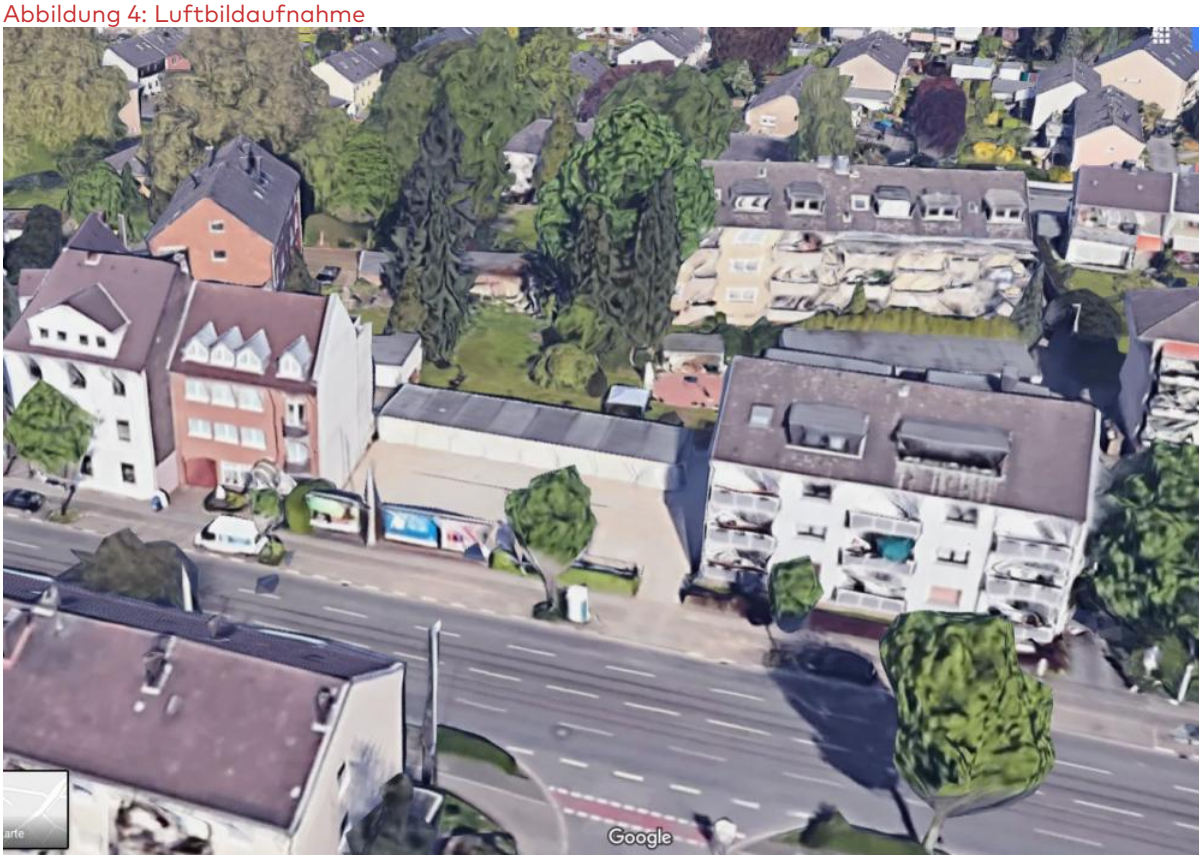
Quelle 2: Baulückenkataster Stadt Mülheim 2018

Abbildung 3: derzeitige Nutzung

Quelle 3: eigene Aufnahme

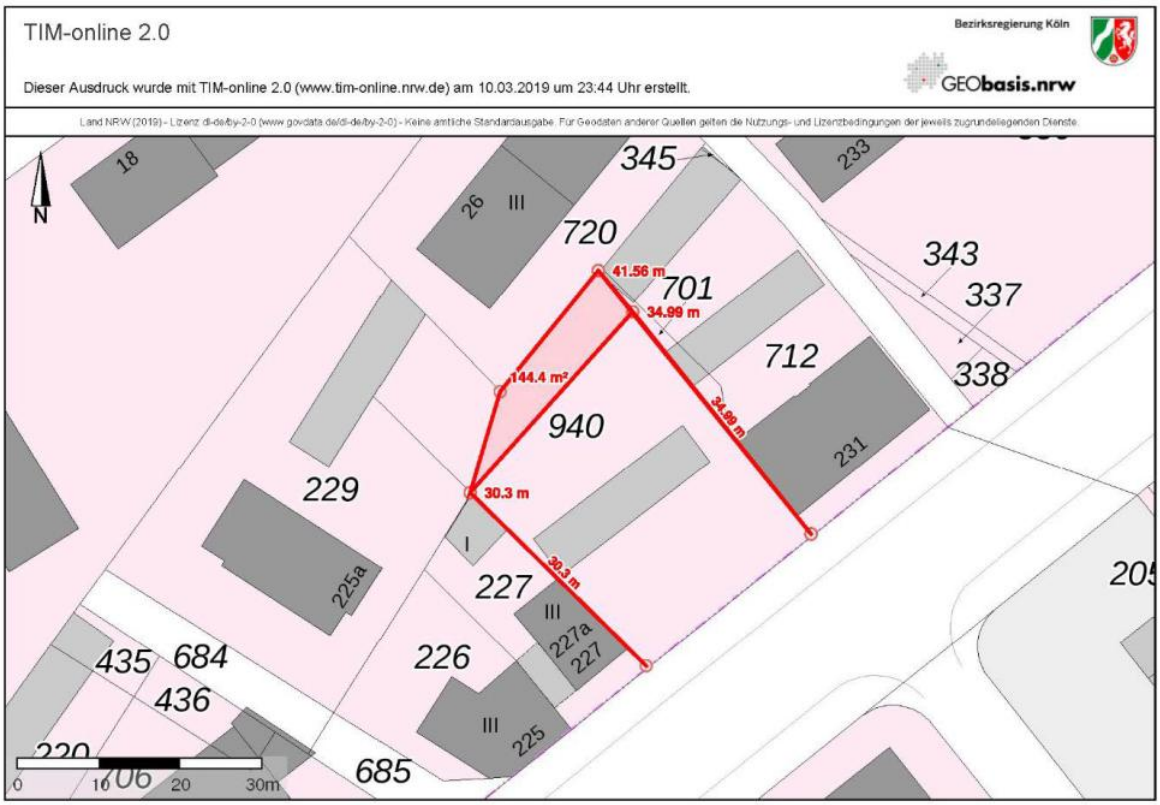
Steckbrief Baulücke Lfd. Nr. 33

Abbildung 4: Luftbildaufnahme



Quelle 4: © 2019 GeoBasis-DE/BKG (© 2009), Google

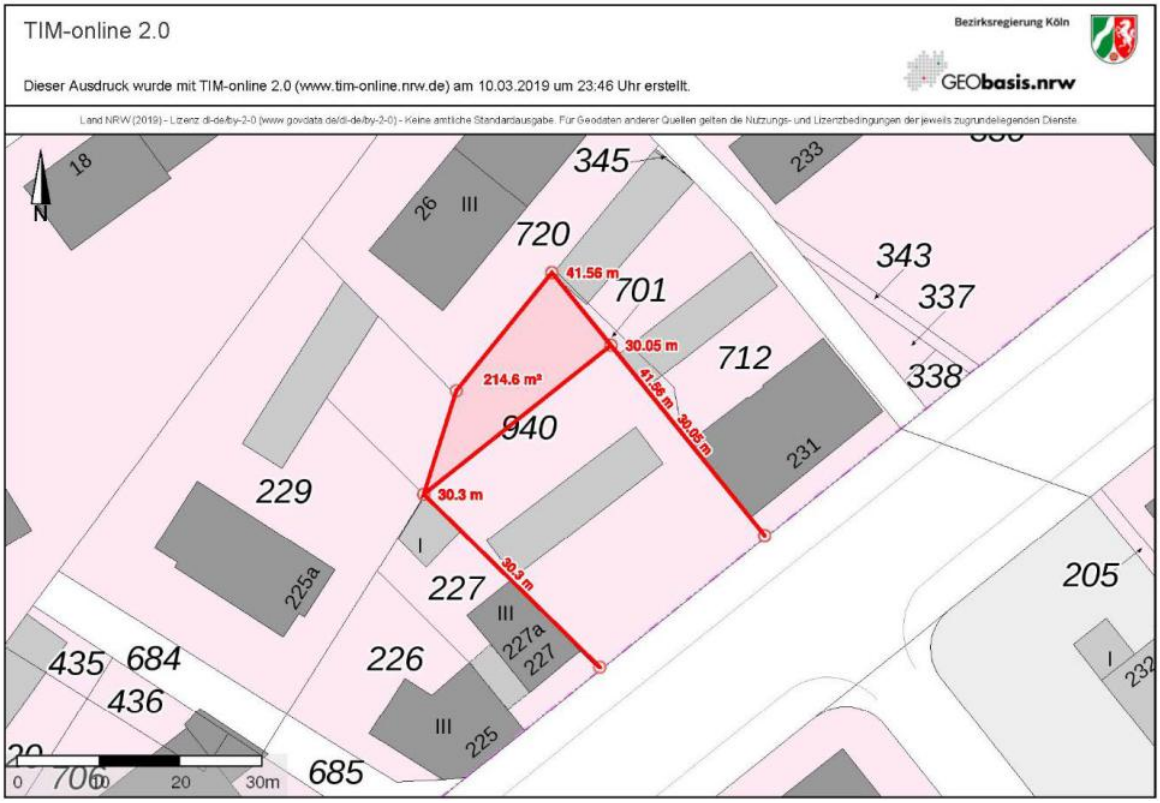
Abbildung 5: Abmessungen Bodenwertsteuer



Quelle 5: TIM-online 2019

Steckbrief Baulücke Lfd. Nr. 33

Abbildung 6: Abmessungen Grundsteuer



Quelle 6: TIM-online 2019

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte
in der Stadt Mülheim an der Ruhr

Örtliche Fachinformation zur Ableitung und Verwendung der Bodenrichtwerte

(Stand 1.1.2019)

Bodenrichtwertdefinitionen

Die zonalen Bodenrichtwerte für Baugrundstücke mit mehrgeschossiger oder gemischter Bauweise sind in roter Farbe eingetragen.
Sie beziehen sich auf ein Bodenrichtwertgrundstück mit der im beschreibenden Datensatz angegebenen Nutzungsart, Geschosszahl, wertrelevante Geschossflächenzahl und Grundstückstiefe bzw. Grundstücksfläche.
Bei der Mehrheit der rot dargestellten Bodenrichtwerte ist im Datensatz die Nutzungsart W für Wohnbauflächen angegeben, bei einigen Richtwerten auch MI für Mischgebiete, insbesondere für die Stadtteilnebenzentren mit Einkaufsmöglichkeiten. Die Zonen im Zentrum der Mülheimer Innenstadt sind als MK für Kerngebiete gekennzeichnet. Bei der Angabe der Nutzungsart für den zonalen Bodenrichtwert orientiert sich der Gutachterausschuss sowohl an den baurechtlichen Verhältnissen als auch an der für die Zone prägenden Bebauung. So kann in Einzelfällen die Nutzungsart des Bodenrichtwertes von der Nutzungsangabe eines Bebauungsplanes oder den Nutzungsdefinitionen der Baunutzungsverordnung abweichen.

Das Richtwertgrundstück ist definiert als ein baureifes, rechtwinklig geschnittenes Grundstück mit einer für die Bebauung normalen Frontbreite und einer Grundstücksausrichtung nach Nordwesten oder Osten. In der Regel ist das Bodenrichtwertgrundstück eben, außer in Bodenrichtwertzonen, in denen alle Grundstücke eine Hanglage aufweisen.
Weicht ein Grundstück in Bezug auf die nachfolgend beschriebenen wertbestimmenden Eigenschaften vom Richtwertgrundstück ab, so sind die vom Gutachterausschuss ermittelten Umrechnungsfaktoren anzuwenden.

<u>Wertrelevante Geschossflächenzahl (WGFZ)</u>
Die für den zonalen Bodenrichtwert und das Richtwertgrundstück angegebene WGFZ wird als Quotient aus Geschossfläche und Grundstücks- bzw. Baulandfläche ermittelt. Die Geschossfläche ist gemäß Punkt 6 (6) der Bodenrichtwertlinie des Bundes (BRW-RL vom 11.02.2011) als Summe aller zu Wohn- und Gewerbezwecken nutzbaren Flächen in den Voll- und Nichtvollgeschossen, soweit sie genehmigt oder genehmigungsfähig sind, zu errechnen. Die Flächen sind nach den Außenmaßen der Gebäude, d.h. einschließlich der Umfassungswände und der Treppenräume zu ermitteln.
Für die Ermittlung der zonentypischen WGFZ wird - soweit keine anderweitigen Erkenntnisse vorliegen - die Geschossfläche eines ausgebauten oder ausbaufähigen Dachgeschosses pauschal mit 75% der Geschossfläche des darunterliegenden Vollgeschosses und die Geschossfläche des Kellergeschosses, wenn Aufenthaltsräume vorhanden oder möglich sind, pauschal mit 30% des darüber liegenden Vollgeschosses berechnet.
Im Bewertungsfall ist die tatsächlich vorhandene WGFZ zu ermitteln. Das heißt, es ist zu prüfen, ob die o.g. Pauschalansätze für das Bewertungsobjekt angemessen sind oder ob je nach Dachform, Neigung und Höhe etc. eine Modifizierung vorzunehmen ist.
Bei Grundstücken, die eine größere Tiefe als das Richtwertgrundstück aufweisen, ist nur die Grundstücksfläche bis zur angegebenen Grundstückstiefe als Baulandfläche für die WGFZ-Ermittlung heranzuziehen.
Bei übergroßen Grundstücken, auf denen sich mehrere Hausreihen oder Hausgruppen befinden, ist der Baulandanteil aus der Summe der Hauslängen (ggf. zzgl. seitlicher Abstandflächen) multipliziert mit der zonentypischen Grundstücks-/Baulandtiefe zu ermitteln, maximal jedoch die Gesamtfläche des Grundstücks.
Weicht die WGFZ eines zu bewertenden Grundstücks von der des Richtwertgrundstücks ab, so ist der zonale Bodenrichtwert mit den Umrechnungskoeffizienten entsprechend der Anlage 11 der Wertermittlungsrichtlinie 2006 zu modifizieren (siehe WGFZ-Umrechnungstabelle im letzten Teil der örtlichen Fachinformationen). Die sich bei größeren WGFZ-Abweichungen ergebenden Zu- und Abschlagsfaktoren sind auf maximal 1,3 bzw. 0,7 zu begrenzen.
Bei einigen für Hochhausgebiete ermittelten Bodenrichtwerten wird im Bemerkungsfeld des Datensatzes darauf hingewiesen, dass der Baulandanteil als Quotient aus der vorhandenen bzw. gemäß Bebauungsplan möglichen Geschossfläche und der im Datensatz angegebenen WGFZ zu ermitteln ist.
Diese Verfahrensweise kann auch bei den vereinzelt in normalen 2- bis 4-geschossigen Mehrfamilienhausgebieten stehenden Hochhäusern angewendet werden: bei bis zu 8-geschossigen Hochhäusern

wird eine WGFZ von 1,2 und bei bis zu 13-geschossiger Bauweise eine WGFZ von 1,5 zur Erzielung von plausiblen Baulandanteilen und Bodenwerten empfohlen.

Grundstückstiefe

Der Bodenrichtwert gilt bis zu der angegebenen Grundstückstiefe, gerechnet von der der Straße zugewandten Grundstücksseite, oder für den Baulandanteil, der für die zuvor beschriebenen Sonderfälle (Hochhäuser und Hausreihen/Gruppen auf übergroßen Grundstücken) zu ermitteln ist.
Für Grundstücksteile, die die genannte Tiefe oder Baulandfläche überschreiten und die nur als zusätzliche Gartenfläche genutzt werden können, ist der Bodenwert mit Hilfe der im letzten Teil der Fachinformationen angegebenen Bewertungstabelle für zusätzliches Hausgartenland zu ermitteln.
Zusätzliche, über die Baulandtiefe / Baulandfläche hinausgehende Grundstücksteile mit einer Nutzung als Stellplatz-, Garagen- oder Tiefgaragenfläche können mit den im übernächsten Absatz genannten Durchschnittswerten bewertet werden.

Himmelsrichtung

Aus einer Kaufpreisuntersuchung von unbebauten Wohngrundstücken hat der Gutachterausschuss Umrechnungsfaktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung ermittelt. Für Grundstücke mit Nordwest- oder Ostausrichtung gilt der Faktor 1,0. Auf diese Ausrichtung beziehen sich die für Wohnbaugrundstücke ermittelten zonalen Bodenrichtwerte. Weist ein zu bewertendes Wohnbaugrundstück eine andere Himmelsrichtung bzw. Grundstücksausrichtung auf, so sind die im letzten Teil der Fachinformationen angegebenen Faktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung anzuwenden.
Für die in der Innenstadt gelegenen und mit der Nutzungsart MK gekennzeichneten Bodenrichtwertzonen sind die Umrechnungsfaktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung nicht anzuwenden.

Abweichungen von der typischen Bebauung / Nutzungsart des zonalen Bodenrichtwertes

In einigen der rot gekennzeichneten Bodenrichtwertzonen für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise befinden sich auch Grundstücke mit abweichender Nutzungsart, z.B. einzelne Ein- oder Zweifamilienhäuser, Garagenanlagen und ggf. auch reine Gewerbeobjekte.
Für die in einer Mehrfamilienhauszone gelegenen **Ein-/Zweifamilienhäuser** gilt der Bodenrichtwert ebenfalls, sofern sie bezüglich der richtwerttypischen Geschosszahl nicht und der WGFZ nur gering abweichen. Bei WGFZ-Abweichungen von bis zu +/- 0,2 ist die im letzten Teil der Fachinformationen angegebene WGFZ-Umrechnungstabelle anzuwenden. Bei größeren Abweichungen bezüglich der Geschosszahl und WGFZ sind die für benachbarte Ein-/Zweifamilienhauszonen ermittelten blauen Bodenrichtwerte heranzuziehen. Dabei kann die für die Bodenrichtwertzonen angegebene Wohnlagebeurteilung als Orientierungshilfe dienen (Wohnlageklassifizierung siehe letzter Teil der Fachinformationen).
Für die in Wohnbauzonen gelegenen **Garagen- und Stellplatzgrundstücke** liegt der durchschnittliche Kaufpreis bei 50% des Baulandwertes. In Abhängigkeit von der Parkplatzsituation streuen die Preise in einer Spanne von 30-70% des Baulandwertes.
Für die Bewertung von in Wohngebieten gelegenen **Gewerbeobjekten** können, sofern nicht eine Aufgabe der Gewerbenutzung zwecks Wohnbebauung als wirtschaftlichere Grundstücksverwertung in Frage kommt, die im Grundstücksmarktbericht genannten durchschnittlichen Baulandwerte für Gewerbegrundstücke oder Bodenrichtwerte für Gewerbenutzungen als Orientierung dienen. Dabei ist die Lage innerhalb eines Wohngebietes sachverständig zu berücksichtigen.

Die Bodenrichtwerte gelten nicht für die in der Richtwertzone enthaltenen Verkehrsflächen und öffentlichen Grün- oder Spielplatzflächen, ebenso nicht für Ver- und Entsorgungsflächen (z.B. Stromumspannstationen). Für private Erschließungs- oder Wirtschaftswege, die keine anderweitige Nutzung zulassen, liegen dem Gutachterausschuss nur wenige Grundstückskaufpreise vor. Sie bewegen sich in der Regel in der Spanne von 5-10 €/m².

Hinweise zu sonstigen Korrekturen bei abweichenden Grundstücksmerkmalen

Bei einigen zonalen Bodenrichtwerten sind im beschreibenden Datensatz Angaben über erforderliche Zu- oder Abschläge gemacht (z.B. 10% Abschlag für Zonenrandlage an der Autobahn oder 5% Zuschlag für die an Grün-/Waldflächen anschließenden Grundstücke). Im Bewertungsfall sind diese Hinweise zu beachten.

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Mülheim an der Ruhr

Die Bodenrichtwerte gelten für Einzelgrundstücke. Bei „Blockverkäufen“ von größeren baureifen Grundstücksflächen sind für die erforderlichen Grundstücksteilungen sowie den Vermarktungs- und Finanzierungsmehraufwand Abschläge üblich.
Sonstige individuelle Besonderheiten eines Grundstücks (z.B. Ecklage an einer Straßenkreuzung, ungünstiger schiefwinkliger Grundstückszuschnitt, Grundstücksverschattung durch Nachbarbebauung, Wege-/Leitungsrechte, Altlasten) können nur bezogen auf den Einzelfall und im Rahmen einer Verkehrswertermittlung sachverständig beurteilt werden.

Hinweis zu den Erschließungsbeiträgen

Die Bodenrichtwerte für Bauland sind, wenn in den beschreibenden Merkmalen nichts anderes angegeben ist, als abgabenfreie Werte ermittelt, d.h. sie enthalten die Erschließungsbeiträge im Sinne von §§ 127 und 135a BauGB, Anschlussbeiträge für die Grundstücksentwässerung gemäß Satzung und naturschutzrechtliche Ausgleichsbeträge.
Da es im Stadtgebiet noch einzelne nicht fertig ausgebaute und noch nicht abgerechnete Straßen gibt, wird im Falle der Grundstücksbewertung oder des Grundstücksan-/verkaufes eine Rücksprache mit den zuständigen Fachämtern empfohlen.

Sonstiges

Weder aus den Bodenrichtwerten, den Abgrenzungen der Bodenrichtwertzonen noch aus den beschreibenden Eigenschaften der Richtwerte können Ansprüche gegenüber Genehmigungsbehörden (z.B. Bauplanungs-, Baugenehmigungs- oder Landwirtschaftsbehörden) abgeleitet werden.

Hinweis

Für im Außenbereich gelegene Wohngebäude können in der Regel keine Bodenrichtwerte ermittelt werden. Zur Bodenwertermittlung für diese Objekte kann das vom Gutachterausschuss entwickelte „Bewertungsmodell für verstreut im Außenbereich gelegene Wohngebäude“ herangezogen werden. Es ist in den örtlichen Fachinformationen zu den land- und forstwirtschaftlichen Bodenrichtwerten enthalten.

Umrechnungskoeffizienten zur Berücksichtigung von abweichenden Grundstücksmerkmalen

WGFZ-Umrechnungstabelle für Grundstücke mit Geschosswohnungsbau oder Mischbebauung

WGFZ des zu bewertenden Grundstücks	WGFZ des Bodenrichtwertgrundstücks																									
	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0
0,50	**1,00**	0,92	0,86	0,81	0,76	0,72	0,69	0,66																		
0,60	1,08	**1,00**	0,93	0,88	0,83	0,78	0,75	0,72	0,69																	
0,70	1,16	1,07	**1,00**	0,94	0,89	0,84	0,80	0,77	0,74	0,71	0,68															
0,80	1,24	1,14	1,06	**1,00**	0,94	0,90	0,85	0,82	0,78	0,75	0,73	0,70	0,68													
0,90	1,31	1,21	1,13	1,06	**1,00**	0,95	0,90	0,87	0,83	0,80	0,77	0,74	0,72	0,70	0,67											
1,00		1,27	1,19	1,12	1,05	**1,00**	0,95	0,91	0,87	0,84	0,81	0,78	0,76	0,73	0,71	0,69	0,67									
1,10		1,34	1,25	1,17	1,11	1,05	**1,00**	0,96	0,92	0,88	0,85	0,82	0,79	0,77	0,75	0,72	0,70	0,69	0,67							
1,20			1,30	1,22	1,16	1,10	1,05	**1,00**	0,96	0,92	0,89	0,86	0,83	0,80	0,78	0,76	0,74	0,72	0,70	0,68	0,67					
1,30				1,28	1,21	1,14	1,09	1,04	**1,00**	0,96	0,93	0,89	0,87	0,84	0,81	0,79	0,77	0,75	0,73	0,71	0,69	0,68	0,66			
1,40				1,33	1,25	1,19	1,13	1,08	1,04	**1,00**	0,96	0,93	0,90	0,87	0,85	0,82	0,80	0,78	0,76	0,74	0,72	0,71	0,69	0,67	0,66	
1,50					1,30	1,23	1,18	1,13	1,08	1,04	**1,00**	0,97	0,93	0,90	0,88	0,85	0,83	0,81	0,79	0,77	0,75	0,73	0,72	0,70	0,69	0,67
1,60						1,28	1,22	1,17	1,12	1,07	1,04	**1,00**	0,97	0,94	0,91	0,88	0,86	0,84	0,81	0,79	0,78	0,76	0,74	0,73	0,71	0,70
1,70						1,32	1,26	1,21	1,16	1,11	1,07	1,03	**1,00**	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	0,84	0,82	0,80	0,78	0,77	0,75	0,73	0,72
1,80							1,30	1,24	1,19	1,15	1,11	1,07	1,03	**1,00**	0,97	0,94	0,92	0,89	0,87	0,85	0,83	0,81	0,79	0,77	0,76	0,74
1,90								1,28	1,23	1,18	1,14	1,10	1,06	1,03	**1,00**	0,97	0,94	0,92	0,90	0,87	0,85	0,83	0,82	0,80	0,78	0,77
2,00								1,32	1,27	1,22	1,17	1,13	1,10	1,06	1,03	**1,00**	0,97	0,95	0,92	0,90	0,88	0,86	0,84	0,82	0,80	0,79
2,10									1,30	1,25	1,21	1,16	1,13	1,09	1,06	1,03	**1,00**	0,97	0,95	0,93	0,90	0,88	0,86	0,84	0,83	0,81
2,20									1,34	1,29	1,24	1,20	1,16	1,12	1,09	1,06	1,03	**1,00**	0,97	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85	0,83
2,30										1,32	1,27	1,23	1,19	1,15	1,12	1,08	1,05	1,03	**1,00**	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85
2,40											1,30	1,26	1,22	1,18	1,14	1,11	1,08	1,05	1,03	**1,00**	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,88
2,50											1,34	1,29	1,25	1,21	1,17	1,14	1,11	1,08	1,05	1,02	**1,00**	0,98	0,96	0,93	0,92	0,90
2,60												1,32	1,28	1,24	1,20	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	**1,00**	0,98	0,96	0,94	0,92
2,70													1,31	1,26	1,23	1,19	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	**1,00**	0,98	0,96	0,94
2,80													1,33	1,29	1,25	1,22	1,18	1,15	1,12	1,10	1,07	1,05	1,02	**1,00**	0,98	0,96
2,90														1,32	1,28	1,24	1,21	1,18	1,15	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	**1,00**	0,98
3,00															1,31	1,27	1,23	1,20	1,17	1,14	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	**1,00**

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Mülheim an der Ruhr

WGFZ des zu bewertenden Grundstücks	WGFZ des Bodenrichtwertgrundstücks																									
	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5
2,00	1,00	0,97	0,95	0,92	0,90	0,88	0,86	0,84	0,82	0,80	0,79	0,77	0,76	0,74	0,73	0,72	0,70	0,69	0,68	0,67						
2,10	1,03	1,00	0,97	0,95	0,93	0,90	0,88	0,86	0,84	0,83	0,81	0,79	0,78	0,76	0,75	0,74	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68	0,67				
2,20	1,06	1,03	1,00	0,97	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85	0,83	0,82	0,80	0,78	0,77	0,76	0,74	0,73	0,72	0,71	0,70	0,68	0,67	0,66		
2,30	1,08	1,05	1,03	1,00	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,87	0,85	0,84	0,82	0,81	0,79	0,78	0,76	0,75	0,74	0,73	0,71	0,70	0,69	0,68	0,67	0,66
2,40	1,11	1,08	1,05	1,03	1,00	0,98	0,95	0,93	0,91	0,89	0,88	0,86	0,84	0,83	0,81	0,80	0,78	0,77	0,76	0,74	0,73	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68
2,50	1,14	1,11	1,08	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,93	0,92	0,90	0,88	0,86	0,85	0,83	0,82	0,80	0,79	0,77	0,76	0,75	0,74	0,73	0,72	0,70	0,69
2,60	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92	0,90	0,88	0,87	0,85	0,83	0,82	0,81	0,79	0,78	0,77	0,76	0,74	0,73	0,72	0,71
2,70	1,19	1,16	1,13	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92	0,90	0,89	0,87	0,85	0,84	0,82	0,81	0,80	0,78	0,77	0,76	0,75	0,74	0,73
2,80	1,22	1,18	1,15	1,12	1,10	1,07	1,05	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92	0,90	0,89	0,87	0,86	0,84	0,83	0,81	0,80	0,79	0,78	0,77	0,75	0,74
2,90	1,24	1,21	1,18	1,15	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,92	0,91	0,89	0,88	0,86	0,85	0,83	0,82	0,81	0,79	0,78	0,77	0,76
3,00	1,27	1,23	1,20	1,17	1,14	1,12	1,09	1,07	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,93	0,91	0,89	0,88	0,86	0,85	0,84	0,82	0,81	0,80	0,79	0,78
3,10	1,30	1,26	1,23	1,20	1,17	1,14	1,11	1,09	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,94	0,93	0,91	0,90	0,88	0,87	0,85	0,84	0,83	0,81	0,80	0,79
3,20	1,32	1,28	1,25	1,22	1,19	1,16	1,13	1,11	1,08	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,95	0,93	0,91	0,90	0,88	0,87	0,86	0,84	0,83	0,82	0,81
3,30		1,31	1,27	1,24	1,21	1,18	1,16	1,13	1,11	1,08	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,95	0,93	0,92	0,90	0,89	0,87	0,86	0,85	0,83	0,82
3,40		1,33	1,30	1,27	1,23	1,20	1,18	1,15	1,13	1,10	1,08	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,96	0,95	0,93	0,92	0,90	0,89	0,88	0,86	0,85	0,84
3,50			1,32	1,29	1,26	1,23	1,20	1,17	1,15	1,12	1,10	1,08	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,93	0,92	0,90	0,89	0,88	0,86	0,85
3,60				1,31	1,28	1,25	1,22	1,19	1,17	1,14	1,12	1,10	1,08	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,92	0,91	0,89	0,88	0,87
3,70				1,33	1,30	1,27	1,24	1,21	1,19	1,16	1,14	1,12	1,09	1,07	1,05	1,04	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,92	0,91	0,90	0,88
3,80					1,32	1,29	1,26	1,23	1,21	1,18	1,16	1,13	1,11	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,92	0,91	0,90
3,90						1,31	1,28	1,25	1,23	1,20	1,18	1,15	1,13	1,11	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,93	0,91
4,00						1,33	1,30	1,27	1,25	1,22	1,20	1,17	1,15	1,13	1,11	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,93
4,10							1,32	1,29	1,27	1,24	1,22	1,19	1,17	1,15	1,13	1,11	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,00	0,98	0,97	0,96	0,94
4,20								1,32	1,29	1,26	1,23	1,21	1,19	1,16	1,14	1,12	1,10	1,08	1,07	1,05	1,03	1,02	1,00	0,99	0,97	0,96
4,30								1,34	1,31	1,28	1,25	1,23	1,20	1,18	1,16	1,14	1,12	1,10	1,08	1,06	1,05	1,03	1,02	1,00	0,99	0,97
4,40									1,33	1,30	1,27	1,25	1,22	1,20	1,18	1,16	1,14	1,12	1,10	1,08	1,06	1,05	1,03	1,01	1,00	0,99
4,50										1,32	1,29	1,26	1,24	1,22	1,19	1,17	1,15	1,13	1,11	1,10	1,08	1,06	1,05	1,03	1,01	1,00

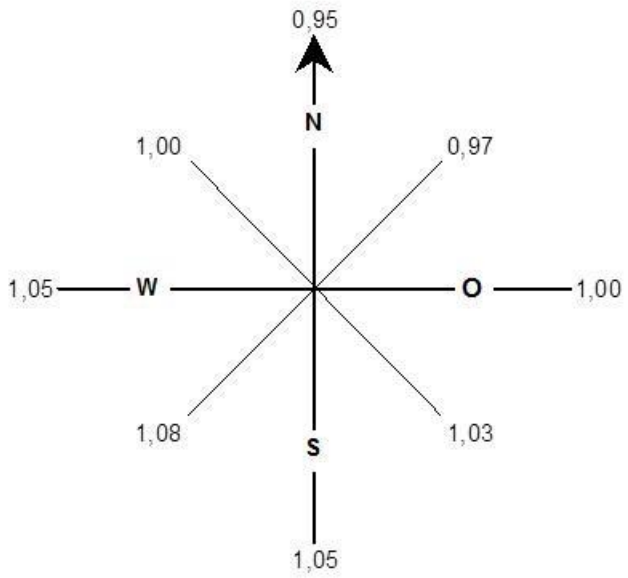
Bewertungstabelle für zusätzliches Hausgartenland

Größe der zusätzlichen Hausgartenfläche	0 bis 300 m²	300 bis 1.000 m²	über 1.000 m²
Gartenlandwert in % des Bodenrichtwertes	20 - 15%	15 - 10%	10 - 5%

Wohnlageklassifizierung der Bodenrichtwertzonen für Wohnbauland

Vom Gutachterausschuss vorgenommene Wohnlage-klassifizierung	sehr gut 1	gut 2	gut bis mittel 3	mittel bis einfach 4	einfach 5	sehr einfach 6

Faktoren zur Berücksichtigung der Himmelsrichtung



lfd.Nr	Straße	Hausnummer (angrenzendes Grundstück)	Stadtteil	Größe (m²)	Bodenrichtwert 2019 €/m²	Angepasster Bodenrichtwert	Bodenrichtwert (1964) DM/m² (durchschnittlicher Lagewert für ein Gebiet) gem. BRWK 1963
30	Aktienstraße	251	Altstadt II	383	270	305	35
33	Aktienstraße	231	Altstadt II	1.051	270	305	35
100	Broicher Waldweg	133	Speldorf	1.194	430	576	40
101	Broicher Waldweg	129	Speldorf	1.181	430	576	40
139	Böllerts Höfe	53	Broich	523	350	478	36
140	Böllerts Höfe	65	Broich	1.000	350	478	36
142	Lönsweg	35	Broich	498	410	576	38
144	Brandsheide	25	Broich	602	380	519	36
157	Lübecker Straße	40	Saarn	584	350	441	41
175	Lehnerstraße	44	Saarn	410	300	377	27
193	Schultenberg/Mendener Straße	101	Menden-Holthausen	834	490	618	49
195	Oesterwindweg	15	Menden-Holthausen	1.083	490	637	49
250	Aktienstraße	106	Altstadt II	330	225	294	35
269	Eppinghofer Bruch	8	Altstadt I	450	260	348	29
273	Rühlweg	25	Altstadt I	1.134	320	359	38
415	Mühlenstraße	123	Altstadt II	722	280	364	26
418	Kappenstraße	116	Dümpten	710	245	261	24
419	Im Beckerfelde	4	Dümpten	496	245	292	24
543	Hundsbuschstraße	3	Speldorf	573	250	351	42
548	Holzstraße	124	Broich	1.039	290	407	38
593	Erlenweg	68	Saarn	611	370	495	27
596	Feuerdornweg	41	Saarn	1.420	410	576	27
715	Wolfsbank	20	Heißen	2.642	300	323	31
716	Wolfsbank	20	Heißen	1.127	300	333	31
717	Hardenbergstraße	40	Heißen	657	270	340	36
721	Fünter Weg	25	Heißen	1.034	290	358	38
813	Helenenstraße	90	Dümpten	1.088	330	416	23
				Mittelwert	**Mittelwert**	**Mittelwert**	**Mittelwert**
				866	330	422	34

Vorder- und Hinterland	Bodenwert aktuell (€)	Hebesatz Mülheim a.d. Ruhr 2018 (in %) §6 Haushaltssatzung	aktueller Hebesatz Mülheim a.d. Ruhr ab 2019 (in %)	Hebesatz unter Aufkommensneutralität	BWS (Steuermessbetrag)	Bodenwertsteuer €	Grundsteuer (Einheitswert) DM	§30 BewG Abrunden auf volle Hundert (DM)
13.405	116.853	640%	890%	690%	75	516	10.724	10700
33.023	284.353	640%	890%	690%	182	1.256	26.418	26400
39.360	494.011	640%	890%	690%	316	2.182	31.488	31400
39.040	491.132	640%	890%	690%	314	2.169	31.232	31200
18.959	249.863	640%	890%	690%	160	1.103	15.167	15100
36.250	477.750	640%	890%	690%	306	2.110	29.000	29000
19.090	286.669	640%	890%	690%	183	1.266	15.272	15200
18.094	312.257	640%	890%	690%	200	1.379	14.475	14400
19.143	197.725	640%	890%	690%	127	873	15.314	15300
11.070	154.570	640%	890%	690%	99	683	8.856	8800
40.449	515.320	640%	890%	690%	330	2.276	32.359	32300
53.067	689.871	640%	890%	690%	442	3.047	42.454	42400
10.150	77.112	640%	890%	690%	49	341	8.120	8.100
12.825	156.663	640%	890%	690%	100	692	10.260	10200
38.119	373.981	640%	890%	690%	239	1.652	30.495	30400
17.433	205.751	640%	890%	690%	132	909	13.946	13900
17.277	185.529	640%	890%	690%	119	819	13.821	13800
12.069	144.628	640%	890%	690%	93	639	9.655	9600
24.066	201.123	640%	890%	690%	129	888	19.253	19200
33.503	312.190	640%	890%	690%	200	1.379	26.803	26800
15.552	274.964	640%	890%	690%	176	1.214	12.442	12400
38.340	817.409	640%	890%	690%	523	3.610	30.672	30600
80.581	853.392	640%	890%	690%	546	3.769	64.465	64400
34.374	375.291	640%	890%	690%	240	1.657	27.499	27400
23.652	223.689	640%	890%	690%	143	988	18.922	18900
29.907	261.002	640%	890%	690%	167	1.153	23.926	23900
25.024	452.749	640%	890%	690%	290	1.999	20.019	20000

Mittelwert	Mitelwert
340.217	1.503

Grundsteuer (Einheitswert) €	Grundsteuer (Steuermessbetrag)	Grundsteuer (€)	Prozentuale Veränderung Bemessungsgrundlage	Prozentuale Veränderung GS und BWS	Mitelwert	Standardabweichung	Durchschnitt GS
5.471	19	170	4,68%	303%	465%	139%	323
13.498	47	420	4,75%	299%	465%	139%	323
16.055	50	443	3,25%	493%	465%	139%	323
15.952	49	440	3,25%	493%	465%	139%	323
7.721	24	213	3,09%	518%	465%	139%	323
14.827	46	409	3,10%	516%	465%	139%	323
7.772	24	214	2,71%	590%	465%	139%	323
7.363	23	203	2,36%	679%	465%	139%	323
7.823	27	244	3,96%	358%	465%	139%	323
4.499	14	124	2,91%	550%	465%	139%	323
16.515	51	456	3,20%	499%	465%	139%	323
21.679	67	598	3,14%	509%	465%	139%	323
4.141	14	129	5,37%	264%	465%	139%	323
5.215	16	144	3,33%	481%	465%	139%	323
15.543	54	484	4,16%	341%	465%	139%	323
7.107	22	196	3,45%	463%	465%	139%	323
7.056	22	195	3,80%	421%	465%	139%	323
4.908	17	153	3,39%	418%	465%	139%	323
9.817	30	271	4,88%	328%	465%	139%	323
13.703	42	378	4,39%	365%	465%	139%	323
6.340	20	175	2,31%	694%	465%	139%	323
15.646	49	432	1,91%	836%	465%	139%	323
32.927	102	908	3,86%	415%	465%	139%	323
14.009	43	387	3,73%	429%	465%	139%	323
9.663	30	267	4,32%	371%	465%	139%	323
12.220	43	381	4,68%	303%	465%	139%	323
10.226	32	282	2,26%	709%	465%	139%	323

Mittelwert	Mitelwert	Mittelwert
11.396	323	3,35%
465,45%		

Durchschnitt BWS	Lage im Stadtgebiet
1.503	N
1.503	N
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	S
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	N
1.503	N

Eidesstattliche Versicherung
(Affidavit)

Schumacher, Nadine

Name, Vorname
(Last name, first name)

157386

Matrikelnr.
(Enrollment number)

Ich versichere hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit/Masterarbeit* mit dem folgenden Titel selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe erbracht habe. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

I declare in lieu of oath that I have completed the present Bachelor's/Master's* thesis with the following title independently and without any unauthorized assistance. I have not used any other sources or aids than the ones listed and have documented quotations and paraphrases as such. The thesis in its current or similar version has not been submitted to an auditing institution.

Titel der Bachelor-/Masterarbeit*:
(Title of the Bachelor's/ Master's* thesis):

Grundsteuerreform – Mögliche Auswirkungen einer Bodenwertsteuer auf unbebaute Grundstücke am Beispiel der Stadt Mülheim an der Ruhr

*Nichtzutreffendes bitte streichen
(Please choose the appropriate)

Essen, 20.03.2019

Ort, Datum
(Place, date)

Unterschrift
(Signature)

Belehrung:
Wer vorsätzlich gegen eine die Täuschung über Prüfungsleistungen betreffende Regelung einer Hochschulprüfungsordnung verstößt, handelt ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 50.000,00 € geahndet werden. Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist der Kanzler/die Kanzlerin der Technischen Universität Dortmund. Im Falle eines mehrfachen oder sonstigen schwerwiegenden Täuschungsversuches kann der Prüfling zudem exmatrikuliert werden. (§ 63 Abs. 5 Hochschulgesetz - HG -).

Die Abgabe einer falschen Versicherung an Eides statt wird mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Die Technische Universität Dortmund wird gfls. elektronische Vergleichswerkzeuge (wie z.B. die Software „turnitin") zur Überprüfung von Ordnungswidrigkeiten in Prüfungsverfahren nutzen.

Die oben stehende Belehrung habe ich zur Kenntnis genommen:

Official notification:
Any person who intentionally breaches any regulation of university examination regulations relating to deception in examination performance is acting improperly. This offense can be punished with a fine of up to €50,000.00. The competent administrative authority for the pursuit and prosecution of offenses of this type is the chancellor of TU Dortmund University. In the case of multiple or other serious attempts at deception, the examinee can also be unenrolled, section 63, subsection 5 of the North Rhine-Westphalia Higher Education Act (*Hochschulgesetz*).

The submission of a false affidavit will be punished with a prison sentence of up to three years or a fine.

As may be necessary, TU Dortmund will make use of electronic plagiarism-prevention tools (e.g. the "turnitin" service) in order to monitor violations during the examination procedures.

I have taken note of the above official notification:**

Essen, 20.03.2019

Ort, Datum
(Place, date)

Unterschrift
(Signature)

**Please be aware that solely the German version of the affidavit ("Eidesstattliche Versicherung") for the Bachelor's/ Master's thesis is the official and legally binding version.