

Die gerechte Grundsteuer im Lichte von Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip

Münchener Schriften zum Finanz- und Steuerrecht
Band 17

Herausgegeben von
Prof. Dr. Monika Jachmann-Michel, Ludwig-Maximilians-Universität,
München

Die gerechte Grundsteuer im Lichte von Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip

Dr. Volker Freund

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

Print-ISBN 978-3-415-07254-1

E-ISBN 978-3-415-07386-9

© 2023 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/23 an der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung erfolgte im Dezember 2022. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum befinden sich auf dem Stande vom 1. September 2022.

Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10. April 2018 strömte die Grundsteuer aus dem trägen Fluss jahrzehntelanger Reformbemühungen in das Delta eiliger Gesetzgebung. Durch den disruptiven Rechtsprechungsakt aus Karlsruhe wurde diese Steuer für mich nicht nur aus beruflicher Veranlassung, sondern auch aus autonomem Interesse zu einem steten Begleiter. Die vorliegende Untersuchung ist keine Nachbearbeitung der steuerpolitischen Grundsteuerdebatte, sondern möchte einen Beitrag zur steuerwissenschaftlichen Diskussion leisten.

Gerechtigkeit, Grundsteuer sowie Leistungs- und Äquivalenzprinzip: Ein Haus mit drei Etagen, das eine Gemeinschaft beherbergt, deren Mitglieder aus verschiedenen Generationen stammen, unterschiedlicher Herkunft sind und unterschiedliche Vorstellungen haben, wie das Leben sein soll. Gleichheit und Gemeinwohl: Äußerlich tragende Elemente für die Statik des Gebäudes, nach innen Orientierungsmarken für das Miteinander.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird für die Grundsteuer überwiegend als der allein richtige Steuerlastverteilungsmaßstab angesehen. Seine Vertreter halten das Äquivalenzprinzip als DNA einer Grundsteuerbemessungsgrundlage nicht für verfassungsfest. Dabei handelt es sich nicht nur um ein akademisches Problem. Vier Länder haben von der Möglichkeit, eigene Grundsteuergesetze zu erlassen, im Sinne von Reformmodellen Gebrauch gemacht, die im Gegensatz zum Bundesrecht auf dem Äquivalenzprinzip fußen. Ob diese einer Prüfung durch das Bundes- und gegebenenfalls ein Landesverfassungsgericht Stand halten können, ist deshalb nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern absehbar auch von hoher politischer und praktischer Relevanz.

Zum Entschluss, meine bereits vorhandenen Aufzeichnungen in das Wagnis einer Promotion zu überführen, ermunterte mich Frau Prof. Dr. Jachmann-Michel. Ihr gebührt mein ganz besonderer Dank, denn ohne ihre wohlwollende Geduld und wertvollen Hinweise als Betreuerin meiner Dissertation hätte das Werk nicht gelingen können. Herrn Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Nicht zuletzt erwähne ich meine Frau Astrid Freund, der ich jenseits meiner vollen Berufstätigkeit ein weiteres Maß an Verzicht auf gemeinsame Zeit abnötigte. Diese Arbeit ist deshalb ihr mit aufrichtigem, wenngleich höchst unvollkommenem Dank gewidmet.

München, im Dezember 2022

Volker Freund

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	25
Siglenverzeichnis	29
Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen	31
§ 1 Einleitung	35

Erster Teil

Eine Frage der Gerechtigkeit

§ 2 Gerechtigkeit als Bedingung gelingenden Gemeinwesens	42
§ 3 Steuergerechtigkeit als Verfassungsauftrag im Rechtsstaat	73

Zweiter Teil

Maßstäbe materieller Steuergerechtigkeit am Beispiel der Grundsteuer

§ 4 Elemente einer Theorie der Rechtfertigung von Steuern	80
§ 5 Kategorien der gerechten Steuerlastverteilung	111
§ 6 Die Rechtfertigung der Grundsteuer	122
§ 7 Grundsteuer und Steuerlastverteilungsmaßstab	158

Dritter Teil

Bundes- und landesrechtliche Grundsteuer-Reformgesetze

§ 8 Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)	184
§ 9 Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG)	195
§ 10 Hamburgisches Grundsteuergesetz (HmbGrStG)	207
§ 11 Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG)	212
§ 12 Hessisches Grundsteuergesetz (HGrStG)	218
§ 13 Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landesgrund- steuergesetz) – Baden-Württemberg	220

Schlussteil

§ 14 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	226
Schlusswort	239
Literaturverzeichnis	241

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	25
Siglenverzeichnis	29
Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen	31
§ 1 Einleitung	35
A. Grundsteuerreform 2019	35
I. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10.4.2018	35
II. Die Legislativakte des Jahres 2019	36
B. Zielsetzung der Arbeit	37
C. Gang der Untersuchung	38

Erster Teil

Eine Frage der Gerechtigkeit

§ 2 Gerechtigkeit als Bedingung gelingenden Gemeinwesens	42
A. (Un-)Gebundenheit von Gerechtigkeit in Zeit und Raum? – Die Grundsatzfrage	42
I. Rechtspositivismus – Normgeber als oberster Wertsetzer	42
II. Ethik und Rechtsordnung – Wertgebundenheit des Normgebers	43
III. Eigene Auffassung	43
1. Ethik als philosophische Kategorie	43
2. Ethik in verfassungsrechtlicher Konkretisierung	44
3. Wandel im Unwandelbaren	45
IV. Relevanz für das weitere Vorgehen	45
B. Gleichheit und Gemeinwohl in Antike und Mittelalter als Referenzräume der Gerechtigkeit	46
I. Historische Wegmarken	46
1. ... der Gleichheit als <i>sum cuique</i>	46
2. ... des Gemeinwohls	47
II. Platon	48
1. <i>Politeia</i> – Der Staat	48

a)	Suum cuique als Ordnungsprinzip des idealen Staates	48
aa)	Wesentliche Elemente des Konzepts	48
bb)	Stellungnahme	50
b)	Suum cuique als aristokratische Verteilungs-/ Beitragsgerechtigkeit	50
c)	Suum cuique als allgemeine Verteilungsgerechtigkeit?	51
d)	Gemeiner Nutzen	51
2.	Nomoi – Gesetze	52
a)	Nomoi und Politeia	52
b)	Gerechtigkeit und Gleichheit	52
c)	Gemeinwohl	55
III.	Aristoteles	55
1.	Nikomachische Ethik	55
a)	Der spätaristotelische Gerechtigkeitsbegriff	55
aa)	Gerechtigkeit im allgemeinen und besonderen Sinn	55
bb)	Die partikulare Gerechtigkeit	56
(1)	Gerechtigkeit als Maß und Mitte	56
(2)	Distributive Gerechtigkeit	57
(3)	Kommutative Gerechtigkeit	59
(4)	Zusammenfassung	59
cc)	Von kontributiver/tributarischer und Beitragsgerechtigkeit	60
(1)	Das begriffliche Problem der „verteilenden“ Gerechtigkeit im inversen Zuteilungspfad	60
(2)	Kontributive/tributarische Gerechtigkeit	60
(3)	Beitragsgerechtigkeit	61
b)	Transkription in die Abgabenfinanzierung des modernen Staates	61
aa)	Zeitlosigkeit aristotelischer Moralphilosophie	61
bb)	Ergebnis- und Regelgerechtigkeit	61
c)	Typisierungsunschärfe von Kategorien	62
2.	Politika – Politik	62
IV.	Marcus Tullius Cicero	63
V.	Justinian I. – Corpus iuris civilis	64
VI.	Thomas von Aquin – die Summa Theologiae	66
1.	Rezeption antiker Philosophie in der mittelalterlichen Scholastik	66
2.	Summa Theologiae – Recht und Gerechtigkeit (STh II ^a -IIae q. 57–79)	66
3.	Die „Steuerlehre“ des Thomas von Aquin	67

a)	Gleichheit durch die Allgemeinheit des Gesetzes (STh II ^a -IIae q. 87)	67
b)	Der Maßstab für die Zuteilung „hoheitlicher“ Lasten (STh I ^a -IIae q. 96 a. 4 co.)	68
4.	Summa Theologiae – Das Gesetz (STh I ^a -IIae q. 90–105)	69
a)	Gemeinwohl als Grundkategorie gemeinschaftlichen Lebens	69
b)	Gesetz als Gewährleistungsvoraussetzung des Gemeinwohls	69
VII.	Kriterien für intertemporale und überregionale Universalität im Gerechtigkeitsdiskurs	70
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse	70
§ 3	Steuergerechtigkeit als Verfassungsauftrag im Rechtsstaat	73
A.	Ordnung durch Systembildung – Gerechtigkeit durch sachgerechte Systemelemente	73
B.	Steuergerechtigkeit	73
I.	Verständigungsprozess im vorrechtlichen Raum als Vorstufe legislativen Handelns	73
II.	Eingriffsabundanz des Steuerrechts und ihre verfassungsrechtliche Einhegung	74
1.	Erwartung an die Verfassung und Schutzbedürfnis des Staatsbürgers	74
2.	Verfassungsebenen im föderalen Bundesstaat	75
a)	Grundgesetz	75
b)	Landesverfassungen	76
III.	Rechtfertigung von Steuern und gerechte Steuerlastverteilung – Zwei-Stufen-Theorie	76
1.	Historische Reminiszenzen	76
2.	Aufgriff im Schrifttum der Gegenwart	77
3.	Eigene Auffassung	78
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse	78

Zweiter Teil

Maßstäbe materieller Steuergerechtigkeit am Beispiel der Grundsteuer

§ 4	Elemente einer Theorie der Rechtfertigung von Steuern	80
A.	Außen- und Binnenperspektive – Steuer„zweck“ und Belastungsgrund	80
B.	Die allgemeine Rechtfertigung von Steuern	81
I.	Der Fiskalzweck	81
II.	Kritik des Fiskalzwecks	82

III.	Vom Fiskalzweck zum Fiskalgrund	82
1.	Elemente einer Theorie des Fiskalgrundes	82
2.	Verfassungsgebundenheit des Belastungsobjekts als objektiv-gegenständlicher Aspekt	82
a)	Gegenseitige Verwiesenheit von Privatwirtschaft und Steuerpflicht	82
b)	Finanzierungsverantwortung aus objekt- bezogener Gemeinwohlverstrickung	83
3.	Verfassungsgebundenheit des Steuerbürgers als subjektiv-personaler Aspekt	84
a)	Steuerpflicht als Grundpflicht	84
aa)	Schrifttum	84
bb)	Eigene Auffassung	85
b)	Steuerpflicht als Solidarbeitrag	85
aa)	Schrifttum	85
bb)	Eigene Auffassung	86
c)	Steuerpflicht aus Gemeinwohlverantwortung als Staatszweck/-ziel	86
aa)	Entwicklung des Gedankens	86
bb)	Gemeinwohl in der Rechtsprechung	87
cc)	Gemeinwohl im Schrifttum	88
dd)	Eigene Auffassung	90
d)	Finanzierungsverantwortung aus subjekt- bezogener Bindung qua Staatsform Steuerstaat	90
C.	Die Rechtfertigung der konkreten Steuer	91
I.	Belastungsgrund in der Gesetzgebung – Mangelnde Eindeutigkeit	91
II.	Belastungsgrund in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – Bruchstückhaftigkeit durch einzelfall- bezogene Veranlassung	91
1.	Bedeutung des Belastungsgrundes für die Gleich- heitssatzprüfung	91
2.	Eigene Auffassung	92
III.	Belastungsgrund im Schrifttum	92
IV.	Steuerrechtfertigungs- und Steuerkonkurrenzenlehre	92
1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	92
a)	Keine Abstimmungsnotwendigkeit innerhalb des Steuerartenkatalogs	92
b)	Halbteilungsgrundsatz als Grenze der Gesamt- steuerbelastung	93
2.	Schrifttum	93
3.	Eigene Auffassung	94

D.	Belastungsgrund-Kategorien bei Fiskalzwecknormen	94
I.	Leistungsfähigkeitsprinzip (1. Stufe)	94
	1. Leistungsfähigkeitsprinzip als ambivalenter Begriff im steuerwissenschaftlichen Diskurs	94
	a) Schrifttum	94
	b) Eigene Auffassung	94
	2. Der steuerrechtliche Leistungsfähigkeitsbegriff	95
	3. Das Steuergut als Träger des Leistungsfähigkeits- substrats	95
	a) Steuergut (Besteuerungsgut)	95
	b) Steuerobjekt (Steuergegenstand)	96
	c) Ergebnis	96
	4. Leistungsfähigkeit in gleichheitsrechtlicher Perspek- tive – gesetzgeberischer Spielraum bei der Auswahl des Steuergegenstandes	96
	5. Leistungsfähigkeit in freiheitsrechtlicher Perspek- tive – die äußersten Grenzen des steuerlichen Zugriffs	97
	6. Geltungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips als Belastungsgrund	98
	a) Leistungsfähigkeitsprinzip als Gründungsakte der Steuergerechtigkeit	98
	aa) Schrifttum	98
	bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungs- gerichts	99
	(1) Exemplarische Entscheidungen	99
	(2) Stellungnahme	99
	b) Exemptionsbereiche des Leistungsfähigkeits- prinzips	100
	aa) Schrifttum	100
	bb) Rechtsprechung	100
	(1) Bundesverfassungsgericht	101
	(2) Bundesfinanzhof	101
	c) Ergebnis	102
II.	Äquivalenzprinzip (1. Stufe)	102
	1. Bedeutung in der Abgabennomenklatur	102
	2. Steuer- und finanzwissenschaftliches Schrifttum	103
	a) Dichotomie des Äquivalenzprinzips	103
	b) Äquivalenzprinzip als Nutzentheorie / benefit principle	103
	c) Äquivalenzprinzip als Kostentheorie / cost principle	104
	3. Rechtsprechung	104
	a) Bundesverfassungsgericht	104
	aa) Äquivalenzprinzip als Belastungsgrund der Gewerbesteuer	104
	bb) „Krise“ des Äquivalenzprinzips	105

	cc) Revitalisierung des Äquivalenzprinzips . . .	105
	(1) Beschluss vom 15.1.2008	105
	(2) Beschluss vom 15.1.2014	106
	b) Bundesfinanzhof	106
	c) Ergebnis	107
	4. Vom Steuergut zum Ausgleich von Kosten kraft Zurechenbarkeit	107
	a) Fehlende Steuergutzentriertheit des Äquivalenzprinzips	107
	b) Fiskalimperativ zum Kostenausgleich kraft Zurechenbarkeit	107
	III. Hinweis	108
E.	Zusammenfassung der Ergebnisse	108
§ 5	Kategorien der gerechten Steuerlastverteilung	111
A.	Leistungsfähigkeitsprinzip (2. Stufe)	111
	I. Leistungsfähigkeitsprinzip als Meisternarrativ der Steuergerechtigkeit	111
	II. Leistungsfähigkeitsprinzip in ideengeschichtlicher Erinnerungskultur	111
	III. Inhalt des Leistungsfähigkeitsprinzips	112
	1. Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungs- fähigkeit	112
	2. Verfassungsrechtliche Herleitung	112
	3. Grundsatz der (steuerlichen) Lastgleichheit – Magna Charta des Leistungsfähigkeitsprinzips . . .	113
	4. Geltungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips als Steuerlastverteilungsmaßstab	114
	a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	114
	b) Stellungnahme	114
	c) Ergebnis	115
	IV. Folgerichtigkeitsgebot als unscharfes Addendum . . .	116
B.	Äquivalenzprinzip (2. Stufe)	118
	I. Vorbemerkung	118
	II. Analyse der Rechtsprechung	119
	1. Lohnsummensteuerurteil des Bundesfinanzhofs vom 13.12.1963	119
	2. Lohnsummensteuerbeschluss des Bundesverfas- sungsgerichts vom 21.12.1966	119
	III. Von der lastenausteilenden Norm zur kostenaus- gleichenden Norm	120
C.	Zusammenfassung der Ergebnisse	120

§ 6 Die Rechtfertigung der Grundsteuer	122
A. Zur Einführung	122
B. Steuerzweck	122
C. Belastungsgrund	122
I. Leistungsfähigkeitsprinzip (1. Stufe)	122
1. Grundsteuer als Real-/Objektsteuer	123
a) Objektsteuerprinzip vs.	123
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	123
bb) Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs	123
cc) Historischer Befund	124
b) ... Fundustheorie	124
c) Eigene Auffassung	125
aa) Objektsteuerprinzip	125
bb) Fundustheorie	125
cc) Verknüpfung von Objektsteuerprinzip und Fundustheorie	126
2. Grundsteuer als („Reserve“-)Vermögensteuer	126
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Schrifttum	126
b) Grundsteuer als Bruttovermögensteuer	127
c) Grundsteuer als direkte Steuer	127
aa) Abgrenzung direkte/indirekte Steuern	127
bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	128
cc) Schrifttum	128
dd) Exkurs: Einwohnersteuer in der Zeit der Bundesrepublik Deutschland	128
ee) Eigene Auffassung	129
d) Ergebnis	129
3. Grundsteuer als Ertragsteuer	130
a) Der Ertragsteuerbegriff	130
b) Grundsteuer als Sollertragsteuer	130
c) „Dry property“ – Sollertrag als Fiktion	131
aa) Der ertraglose Grundbesitz	131
bb) Notwendigkeit der Zahlungsfähigkeit aus dem Steuergut	131
cc) „Dry Property“ und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	132
(1) Sollertragsprinzip vs. Substanzeingriff im konkreten Fall	132
(i) Die Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts	132
(ii) Eigene Auffassung	134

	(2) Substanzeingriff und steuerliches Existenzminimum	134
	d) Doppelbelastung durch Einkommen-/Körperschaftsteuer und Grundsteuer	135
	4. Grundsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.4.2018	136
	a) Das Schweigen des Gerichts	136
	b) Verkehrswert als Belastungsziel vs. ruhendes Vermögen als Steuergut	136
	5. Zusammenfassung	137
	a) Keine Rechtfertigung der Grundsteuer durch das Leistungsfähigkeitsprinzip aber	137
	b) ... Bestandsgarantie qua Finanzverfassung	137
	c) Fazit	138
II.	Äquivalenzprinzip (1. Stufe)	139
	1. Schrifttum	139
	2. Rechtshistorische Quellen	139
	a) Denkschrift vom 2. November 1892 zu den dem preussischen Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze	140
	b) Auffassung Reichsfinanzministerium	140
	c) Die Grundsteuermehrbelastung – Grundsteuer als gebührenähnliche Steuer	141
	3. Der Steuerartenkanon der Finanzverfassung	142
	a) Begrenzung des legislativen Steuerfindungsrechts durch den Typusbegriff	142
	b) Elemente der Typusbildung	142
	c) Konsequenzen für die Grundsteuer	143
	4. Elemente einer Theorie der Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip	143
	a) Anwendung des Äquivalenzprinzips in Gestalt des Kostenprinzips	143
	b) Grundsteuer als beitragsnahe Steuer	144
	aa) Gruppenäquivalenz als Leitprinzip	144
	bb) Doppelnatur der Grundsteuer	144
	c) Beispiele für allgemeine kommunale Leistungen	145
	d) Iustitia commutativa als ideengeschichtlicher Leitstrahl der Grundsteuer	146
	aa) Nicht Entgelt-, sondern Ausgleichsgedanke	146
	bb) Adaption des Gerechtigkeitsprinzips auf die Grundsteuer	147
	5. Nachbetrachtung: „Äquivalenzprinzip“ und föderativer Mehrebenenstaat	147
	a) Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	147
	b) Grundsatz des Interessenausgleichs	148

III.	Grundsteuer als Lenkungssteuer – Steuerdogmatische Fragestellungen	149
1.	Lenkungszweck als rechtfertigender Belastungsgrund	149
a)	„Anforderungsprofil“ an Lenkungszwecke	149
b)	Bodenwert- und Bodenflächensteuer als Lenkungssteuern	150
c)	Eigene Auffassung	150
2.	Staatszielbestimmungen als rechtfertigender Belastungsgrund	151
a)	Staatszielbestimmungen als Normkategorie der Verfassung	151
b)	Umweltschutz als Staatszielbestimmung nach Art. 20a GG	151
c)	Bedeutung für ein Konzept der Grundsteuer als Lenkungssteuer	152
aa)	Staatsbürgerverantwortung für die Umwelt	152
bb)	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	153
cc)	Eigene Auffassung	153
3.	Ergebnis	153
4.	Der Entscheidungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers – verfassungsrechtliche Grenzen	154
D.	Zusammenfassung der Ergebnisse	155
§ 7	Grundsteuer und Steuerlastverteilungsmaßstab	158
A.	Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung und Finanzverfassung	158
I.	Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG	158
II.	Bemessungsgrundlage als typusprägendes Element einer Steuer	158
B.	Art. 3 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlicher Taktgeber	159
I.	Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10.4.2018	159
1.	Grundsatz der Lastengleichheit	159
a)	Anwendungsbereich	159
b)	Prüfroutine im Einzelnen	159
2.	Folgerichtigkeitsgebot	160
II.	Übertragung der Rechtsprechung auf äquivalenztheoretische Grundsteuerbemessungsgrundlagen	160
C.	Wertabhängige Bemessungsgrundlage	161
I.	Leistungsfähigkeitsprinzip (2. Stufe)	161
1.	Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht ohne Ausschließlichkeitsanspruch	161
2.	Abbildungsschärfe wertbezogener Bemessungsgrundlage	161

II.	Äquivalenzprinzip (2. Stufe) als Nutzentheorie / benefit principle	161
1.	Schrifttum	161
2.	Stellungnahme	162
a)	Gebot der realitätsgerechten Nutzenrelation als Prüfmaßstab	162
b)	Aspekte der Prüfung	162
aa)	Konnex zwischen Grundstückswert und Nutzung kommunaler Infrastruktur	162
bb)	Qualität des kommunalen Infrastrukturangebots als wertbildender Faktor für Grundvermögen	163
(1)	Auffassung im Schrifttum	163
(2)	Eigene Auffassung	163
(i)	Fehlende Korrelation zwischen Preisentwicklung im Immobiliensektor und Entwicklung des kommunalen Infrastrukturangebots	163
(ii)	Infrastrukturunabhängige Faktoren für die Preisentwicklung im Immobiliensektor	164
3.	Ergebnis	164
D.	Wertunabhängige Bemessungsgrundlage	165
I.	Modellkonzeptionen in der Zeit vor der aktuellen Grundsteuerreform	165
1.	Frühe Hinweise in der Literatur	165
2.	„Bayern – Modell A“	165
3.	„Südmodell“	166
II.	Schrifttum	166
1.	Ablehnung einer wertunabhängigen Bemessungsgrundlage	166
2.	Zustimmung zu einer wertunabhängigen Bemessungsgrundlage	167
III.	Eigene Auffassung	167
1.	Proömium	167
2.	Grundsatz der realitätsgerechten Kostenrelation als Prüfmaßstab	168
a)	Ersetzung des Vergleichsfaktors Wert durch Flächengröße und Äquivalenzzahlen	168
b)	Übersetzung des Grundsatzes der Lastengleichheit in das Äquivalenzprinzip als Kostentheorie	168
3.	Flächengröße und Äquivalenzzahlen im Lichte des Gleichheitssatzes	169
a)	Die Aussagekraft der Flächengrößen	169
b)	Die Bedeutung der Äquivalenzzahlen	169

aa)	Grundsätzliches	169
bb)	Differenzierungskategorien	170
(1)	Unbebaute und bebaute Grundstücke	170
(2)	Wohn- und gewerbliche Nutzung	170
(3)	Das Problem der „Überfläche“	170
c)	Anforderungen an die Abbildungsqualität der relationsbildenden Vergleichsfaktoren	171
aa)	Generelles Problem wertabhängiger und wertunabhängiger Bemessungsgrundlagen	171
bb)	Rechtsprechung des Bundesverfassungs- gerichts	171
(1)	Beschluss vom 21.12.1966	171
(2)	Beschluss vom 13.5.1969	172
(3)	Würdigung der Rechtsprechung	172
d)	Zusammenfassende Bewertung von Flächen- größe und Äquivalenzzahlen als relations- bildende Faktoren	173
4.	Notwendigkeit konsequenter „Wertabstinenz“	173
a)	Grundsätzliches	173
b)	Beurteilung der Flächenmodell-Varianten	174
aa)	„Reines“ Flächenmodell	174
bb)	Flächenmodell mit (gemeinde)pauschalen Regionalwerten	174
cc)	Flächenmodelle mit innergemeindlicher Lagekomponente	174
5.	Äquivalenzprinzip und Substanzbesteuerung – Eingriff in das Existenzminimum	175
a)	Problem	175
b)	Elemente einer Lösung	175
aa)	Kein Verzicht auf die Besteuerung ertrag- losen Grundbesitzes dem Grunde nach	175
bb)	De lege lata – Einbettung der Grundsteuer im Steuersystem als Ganzem	175
cc)	De lege ferenda – Freiheitsschonender Grundsteuererlass sui generis	176
(1)	Lückenschluss in der Modellkonzeption	176
(2)	Erlass sui generis	176
(3)	Lastenheft	177
(4)	Formulierungsvorschlag	178
(i)	Text	178
(ii)	Erwägungsgründe	178
IV.	Nachbetrachtung: Ein Blick auf geltendes Grundsteuer- recht	178
E.	Zusammenfassung der Ergebnisse	179

Dritter Teil		
Bundes- und landesrechtliche Grundsteuer-Reformgesetze		
§ 8	Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)	184
A.	Bewertung von Grundvermögen	184
I.	Vorbemerkung	184
II.	Überblick über die Regelungen zur Bewertung von Grundvermögen	184
1.	Allgemeines	184
2.	Grundsteuerwert von Grundstücken	185
a)	Unbebaute Grundstücke	185
b)	Bebaute Grundstücke	185
aa)	Ertragswertverfahren	185
bb)	Sachwertverfahren	189
cc)	Mindestwert	190
B.	Systementscheidung	190
C.	Belastungsgrund und Belastungsziel	191
I.	Die Intentionen des Gesetzgebers	191
1.	Bezugnahme auf das Leistungsfähigkeitsprinzip	191
2.	Bezugnahme auf das Äquivalenzprinzip	191
3.	Belastungsziel	191
II.	Schrifttum	192
1.	Zum Belastungsgrund des GrStRefG	192
2.	Zum Belastungsziel des GrStRefG	192
III.	Eigene Auffassung	193
1.	Zum Belastungsgrund des GrStRefG	193
2.	Zum Belastungsziel des GrStRefG	193
D.	Zusammenfassung	194
§ 9	Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG)	195
A.	Inhalt des Gesetzes	195
I.	Belastungsgrund	195
II.	Modelltyp „reines“ Flächenmodell	195
1.	Äquivalenzbetrag	195
a)	Gebäudefläche	196
b)	Äquivalenzzahlen	196
aa)	Grund und Boden	196
bb)	Gebäude	196
cc)	Exkurs: Zur Bedeutung der Äquivalenzzahlen im BayGrStG	196
2.	Tarifebene	198
a)	Grundsteuermesszahlen für Grundstücke	198
b)	Grundsteuermessbetrag	198
3.	Erlassregelung	198

B.	Das Gesetz auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts	199
I.	Das Verhältnis von Grundgesetz und Landesverfassungsrecht	199
II.	Das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab	199
	1. Stellungnahmen im Schrifttum	199
	2. Eigene Auffassung	200
	a) Belastungsgrund und Bemessungsgrundlage	200
	b) Erlassregelung	200
	aa) Schrifttum	200
	bb) Eigene Auffassung	200
	(1) Erlassmöglichkeit im Lichte des Folgerichtigkeitsgebots	200
	(2) Verfassungsrechtliches Gebot freiheitsschonender Erlassmöglichkeit	201
III.	Die Bayerische Verfassung als Prüfungsmaßstab	203
	1. Art. 118 Abs. 1 BV	203
	2. Art. 123 Abs. 1 BV	203
	a) Inhalt der Norm	203
	b) Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	203
	c) Rezeption im Schrifttum	204
	d) Eigene Auffassung	205
	aa) Art. 123 BV in der Nachfolge von Art. 134 WRV	205
	bb) Judikativeffekt steuerverfassungsrechtlicher Normen	205
C.	Zusammenfassung	206
§ 10	Hamburgisches Grundsteuergesetz (HmbGrStG)	207
A.	Inhalt des Gesetzes	207
I.	Belastungsgrund	207
II.	Modelltyp „Wohnlagemodell“	207
	1. Begriffsklärungen	207
	2. Grundsteuerwert und Äquivalenzbetrag	207
	a) Überblick	207
	b) Im Einzelnen	208
	aa) Gebäudefläche	208
	bb) Äquivalenzzahlen	208
	(1) Grund und Boden	208
	(2) Gebäude	208
	3. Tarifebene	208
	a) Steuermesszahlen für Grundstücke	208
	b) Grundsteuermessbetrag	209
	4. Erlassregelung	209

B.	Verfassungsrechtliche Bewertung	210
I.	Allgemeines	210
II.	Zum Steuertarif	210
III.	Zur Erlassregelung	210
C.	Zusammenfassung	211
§ 11	Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG)	212
A.	Inhalt des Gesetzes	212
I.	Belastungsgrund	212
II.	Modelltyp „Flächen-Lage-Modell“	212
1.	Grundkonzeption	212
2.	Äquivalenzbetrag	213
a)	Überblick	213
b)	Im Einzelnen	214
aa)	Gebäudefläche	214
bb)	Äquivalenzzahlen	214
(1)	Grund und Boden	214
(2)	Gebäude	214
(3)	Lage-Faktor	214
3.	Tarifebene	215
a)	Steuermesszahlen für Grundstücke	215
b)	Grundsteuermessbetrag	215
B.	Verfassungsrechtliche Bewertung	215
I.	Äquivalenzprinzip als Nutzentheorie	215
II.	Lage-Faktor als konstituierendes Element des Äquivalenzbetrags	216
1.	Schrifttum	216
2.	Eigene Auffassung	216
C.	Zusammenfassung	217
§ 12	Hessisches Grundsteuergesetz (HGrStG)	218
A.	Inhalt des Gesetzes	218
B.	Verfassungsrechtliche Bewertung	218
C.	Zusammenfassung	219
§ 13	Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landesgrundsteuergesetz) – Baden-Württemberg	220
A.	Inhalt des Gesetzes	220
I.	Modelltyp „Bodenwertmodell“	220
II.	Belastungsgrund	220
1.	Äquivalenzprinzip	220
2.	Leistungsfähigkeitsprinzip	220
III.	Gesetzgeberisches Ziel	221

IV. Bemessungsgrundlage	221
V. Tarif	221
B. Verfassungsrechtliche Bewertung	221
I. Zum Belastungsgrund	221
II. Zum Lenkungszweck	222
III. Zum Steuerlastverteilungsmaßstab	223
C. Zusammenfassung	223
Schlussteil	
§ 14 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	226
A. Zusammenfassung der Ergebnisse	226
I. Steuergerechtigkeit und Rechtsstaat	226
II. Gerechtigkeit in der Rechtfertigung von Steuern	228
1. Die allgemeine Rechtfertigung von Steuern	228
2. Die Rechtfertigung der konkreten Steuer	228
III. Gerechtigkeit in der Steuerlastverteilung	229
1. Leistungsfähigkeitsprinzip (2. Stufe)	229
2. Äquivalenzprinzip (2. Stufe)	230
IV. Steuergerechtigkeit und Grundsteuer	230
1. Rechtfertigung der Grundsteuer	230
2. Grundsteuer und gerechte Steuerlastverteilung	232
V. Steuergerechtigkeit in der Grundsteuer-Reformgesetzgebung	235
1. Grundsteuer-Reformgesetz des Bundes	235
2. Bayerisches und Hamburgisches Grundsteuergesetz	236
3. Niedersächsisches und Hessisches Grundsteuergesetz	236
4. Landesgrundsteuergesetz Baden-Württemberg	237
B. Ausblick	238
Schlusswort	239
Literaturverzeichnis	241

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
AfB	Archiv für Begriffsgeschichte
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BayGrStG	Bayerisches Grundsteuergesetz
BayGT	Bayerischer Gemeindetag
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BewG	Bewertungsgesetz
BewRGr	Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BR-Drs	Bundesratsdrucksache
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CLR	Comparative Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d. h.	das heißt

dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
Einf.	Einführung
EinfG	Einführungsgesetz
EL	Ergänzungslieferung
entst.	entstanden
E&P	Etica & Politica / Ethics & Politics
ErbStB	Erbschaft-Steuerberater
et al.	et alii
f.	folgende
FA	Finanzarchiv
ff.	fortfolgende
FHI	forum historiae iuris
FN	Fußnote
fortgef.	fortgeführt
FR	FinanzRundschau
FS	Festschrift
fub	Flächenmanagement und Bodenordnung
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GrStG-Saar	Gesetz Nr. 2040 zur Einführung einer Landesgrundsteuer (Saarländisches Grundsteuergesetz, GrStG-Saar)
GrStRefG	Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz)
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
Harv. Law Rev.	Harvard Law Review
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Herv.	Hervorhebung
HGrStG	Hessisches Grundsteuergesetz
HHR	Herrmann/Heuer/Raupach
HHSp.	Hübschmann/Hepp/Spitaler
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HmbGrStG	Hamburgisches Grundsteuergesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts

HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Verfassung des Landes Hessen
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
insb. i. S. v.	insbesondere im Sinne von
JA	Juristische Arbeitsblätter
JRE	Jahrbuch für Recht und Ethik
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
komment.	kommentiert
KommP BY	KommunalPraxis Bayern
krit.	kritisch
KrStudHistPP	Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa (Krakauer Studien zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung
LGrStG-BW	Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landes- grundsteuergesetz) – Baden Württemberg
m.	mit
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGrStG	Niedersächsisches Grundsteuergesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n. v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWB	Neue Wirtschafts-Briefe
o. J.	ohne Jahr
OVG	Oberverwaltungsgericht
pr.	Principium (= Anfangsstück vor § 1 eines Institutionenti- tels, eines Digestenfragments oder einer Konstitution), Proömium (= Vorwort zu einem Text)
RAC	Reallexikon für Antike und Christentum
rechtswiss.	rechtswissenschaftlich
RGBl	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung