

René Geißler

Die Grundsteuer im Zeitenwandel – Mit der Reform zurück zu den föderalen Wurzeln

Die Reform der Grundsteuer infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 2018 markiert einen tiefgreifenden institutionellen Einschnitt in das deutsche Steuer- und Föderalsystem. Sie beendet nicht nur eine jahrzehntelange Reformblockade, sondern führt auch zu einer weitgehenden Re-Differenzierung des Grundsteuerrechts zwischen den Ländern. Dieser Beitrag analysiert die Reform der Grundsteuer im Kontext ihrer historischen Entwicklung, erklärt die wesentlichen Meilensteine und arbeitet insbesondere die institutionellen Brüche und Kontinuitäten heraus, die für die Bewertung der aktuellen Reform maßgeblich sind.

Die Grundsteuer tritt im Gebiet des heutigen Deutschlands seit dem Mittelalter in mannigfacher Form auf, was sie zu einer der ältesten Steuern überhaupt macht. Selbstverständlich handelte es sich damals meist nicht um eine Grundsteuer im heutigen Sinn, da es an den Merkmalen der Staatlichkeit, einer wirklichen Steuerverwaltung oder der Formalisierung des Steuerrechts fehlte (Sahms, 2023, S. 89). Die fiskalische Bedeutung der grundsteuerähnlichen Abgaben war aber hoch, denn sie besteuerten im Wesentlichen die Landwirtschaft, als den dazumal dominierenden Sektor (Haverkamp, 1985, S. 117).

In den vielen deutschen Vorläuferstaaten war die Grundsteuer verbreitet, fiel aber infolge der kleinteiligen Struktur zwangsläufig sehr heterogen aus (Wissenschaftliche Dienste, 2020). Zu dieser Zeit setzten viele deutsche Teilstaaten einen Prozess der Formalisierung und Standardisierung in Gang, der auch symbolisch für die Entwicklung von Staatlichkeit und Verwaltung an sich steht und zur Herausbildung der klassischen Grundsteuer führte.

Es zeigt sich, dass die Geschichte bis hin zur aktuellen föderalen Neuordnung von einigen Zufällen geprägt war und gleichzeitig erstaunliche Kontinuitäten bestehen. Im Ergebnis wird sichtbar, dass die Grundsteuer über Jahrzehnte einen Prozess der Zentralisierung durchlief. Die Gesetzgebung infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 2018 kehrt diese Entwicklungsrichtung um.

Historische Meilensteine

19. Jahrhundert bis Weimarer Republik

Mit der Herausbildung moderner Verwaltungsstrukturen im 19. Jahrhundert wurde die Grundsteuer erstmals systematisch vereinheitlicht und administrativ professionalisiert. Diese Entwicklung markiert den Beginn eines langfristigen Zentralisierungstrends, der für das Verständnis der heutigen Reform zentral ist.

In Preußen wollte z. B. Hardenberg bereits 1810 eine allgemeine Grundsteuer einführen, nicht zuletzt, um dem Staat eine belastbare, gerechte Einnahmequelle zu verschaffen. Er scheiterte am Widerstand des Adels (Sahms, 2023, S. 229).

Das erste echte Grundsteuergesetz erschien erst 1861, erfand eine Gebäudesteuer und schaffte alle historischen Privilegien ab. Das Gesetz vereinheitlichte 33 Grundsteuerrechte in den preußischen Regierungsbezirken (Brands et al., 2001, S. 51). Eine Herausforderung bestand darin, dass noch kein einheitliches Kataster und keine einheitliche Bewertung der Immobilien vorlag. Damit ging die Geburtsstunde der Katasterämter in Preußen einher. Die Professionalisierung der Verwaltung erwies sich als eine Voraussetzung der Grundsteuer und ein wichtiger Schritt hin zu moderner Staatlichkeit. Diese Novellierung war auch finanziell erfolgreich, deckte die Grundsteuer doch

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. René Geißler ist Professor für öffentliche Verwaltung an der Technischen Hochschule Wildau.

später einen wesentlichen Teil des preußischen Staatshaushaltes (Sahms, 2018, S. 119).

Der nächste Meilenstein der Grundsteuerentwicklung lag im Jahr 1895. Der damalige preußische Finanzminister Miquel intendierte im Grunde eine komplette Reform des Steuer- und Finanzwesens zur Stärkung der Steuergerechtigkeit, des Aufkommens und der Kommunen (Bach & Buggeln, 2020). So wurde die bis dato nur geschätzte Einkommensteuer auf das System progressiver Steuersätze mit Steuererklärung umgestellt. Das daraus folgende Steueraufkommen erwies sich als so ergiebig, dass der Staat die Ertragshoheiten der Grundsteuer und Gewerbesteuer einschließlich eines lokalen Hebesatzrechts auf die Gemeinden verlagern konnte (Sahms, 2023, S. 160). Damit wurde das noch heute gültige Fundament der Gemeindesteuern und damit eine wichtige Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung gelegt.

Die grundlegende Reform des Steuerstaates nach dem Ersten Weltkrieg, verbunden mit dem preußischen Finanzminister Erzberger, ließ die Grundsteuer außen vor. Sie verblieb in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Gesetzgebungskompetenz nahezu aller anderen Steuerarten wurde hingegen dem Reich zugeordnet, was noch heute eine Besonderheit des deutschen Föderalismus ist (Bach & Buggeln, 2020, S. 44).

Zentralisierung des Grundsteuerrechts in den 1930er Jahren

Das Reich versuchte mehrfach, auf die Grundsteuer Einfluss zu nehmen. So wurde 1925 ein Reichsbewertungsgesetz erlassen, um die Berechnung der Einheitswerte zu standardisieren. 1930 folgte ein Grundsteuerrahmengesetz. Beide Regelungen wurden nicht flächendeckend angewandt und erfüllten ihre Ziele nicht (Metz, 1938, S. 30). In den 1930er Jahren wurden Richtungsentscheidungen zur Grundsteuer getroffen, die bis in die Gegenwart Gültigkeit besitzen. Mit dem Bewertungsgesetz von 1934 wurde die Berechnung der Einheitswerte der Immobilien einheitlich geregelt und in die Verantwortung der staatlichen Finanzämter gestellt. Dieses Gesetz sah in Form von regelmäßigen Hauptfeststellungen eine systematische Aktualisierung der Bewertungsgrundlagen vor, die jedoch seit Anbeginn nicht erfüllt wurden.

Im Jahr 1938 zog das Reich schließlich auch die Gesetzgebungskompetenz der Grundsteuer an sich. Damit trat eine einheitliche Rechtslage an die Stelle diverser unterschiedlicher Landesnormen, die mittelbar bis 2024 in weiten Teilen Gültigkeit haben sollte. Mit diesem Reichsgesetz wurden wesentliche Grundprinzipien verankert:

- Nur die Gemeinden sind berechtigt, eine Grundsteuer zu erheben. Eine Pflicht besteht nicht.
- Der Grundbesitz wird in Agrarvermögen und allgemeines Grundvermögen unterschieden.
- Es wird ein Steuermessbetrag aus Einheitswert und Steuermesszahl berechnet.
- Die Gemeinden legen darauf den Hebesatz einheitlich für ihr Gebiet fest.
- Die Grundsteuer ist in vierteljährlichen Raten im Februar, Mai, August und November fällig.
- Der Verwaltungsprozess der Besteuerung ist zwischen Finanzämtern und Gemeinden geteilt.

Die Neuregelung der 1930er Jahre weist einige erstaunliche Parallelen zur aktuellen Grundsteuerreform auf. So waren die Einheitswerte veraltet, was infolge unterschiedlicher Wertentwicklungen Ungerechtigkeiten in der Besteuerung nach sich zog (Metz, 1938, S. 26). Die Neubewertung traf auf die Hürde schwacher Datengrundlagen und musste ein Jahr verschoben werden. Auch verband der Gesetzgeber die Neubewertung, trotz der gemeindlichen Hebesatzrechte, mit dem Versprechen der „Aufkommensneutralität“.

Neubewertung in Westdeutschland

Nach dem Zweiten Weltkrieg erließen einige Länder neue Grundsteuergesetze.¹ Praktisch war dies darin begründet, dass die Länder als Gliedstaaten bereits vor der Gründung der Bundesrepublik 1949 handlungsfähig waren. Politisch bestand sicher auch der Wunsch, die noch junge Zentralisierung der Grundsteuer zurückzudrehen. 1951 beschloss der Bundestag ein neues, bundeseinheitliches Grundsteuergesetz, was das Grundsteuergesetz von 1936 weithin übernahm.² Diese Entscheidung für ein bundeseinheitliches Grundsteuerrecht trotz föderaler Struktur vermag die historische Dominanz des Zentralisierungsgedankens aufzuzeigen, der erst durch die Reform ab 2019 aufgebrochen wurde.

In den 1950er und 1960er Jahren wurde das Grundsteuergesetz wiederholt novelliert, überwiegend aus wohnungspolitischen Gründen. Das – letztlich nicht erreichte – Ziel bestand darin, das Brachliegenlassen baureifer Grundstücke mit einer progressiven Steuer zu sanktionieren (Henger, 2018, S. 11 ff.).

Das Reichsbewertungsgesetz von 1934 galt unverändert fort und sah eine regelmäßige Hauptfeststellung

1 Auch in der DDR existierte die Grundsteuer fort. Allerdings gab es nur einen durch die Staatsregierung landesweit festgesetzten (und nie geänderten) Hebesatz und die Erträge flossen dem Staat zu (Duda, 2010, S. 134 ff.).

2 BGBl I, 1951, S. 515.

der Einheitswerte vor, die in der Geschichte des geteilten Deutschlands jedoch nur einmal umgesetzt wurde. Ende 1965 überarbeitete der Bundestag das Bewertungsgesetz. Wesentliche Änderungen ergaben sich in den Berechnungsmodi der Einheitswerte. Auf Basis dieses neuen Gesetzes wurde zum Stichtag der Wertverhältnisse 1. Januar 1964 eine Hauptfeststellung allen Grundvermögens durch die Finanzämter vorgenommen. Allerdings zog sich diese flächendeckende Hauptfeststellung sehr lang hin und die neuen Einheitswerte kamen erst mit dem Jahr 1974 zur Anwendung. Infolge der ungeplanten Verzögerung wurden die auf Grundlage 1964 berechneten Einheitswerte pauschal um 40 % angehoben (Schwartz, 2022, S. 96). Die wiederum gesetzlich vorgeschriebene Erneuerung der Hauptfeststellung alle sechs Jahre setzte der Bundesgesetzgeber angesichts dieser Erfahrung aus.³ Eine neue gesetzliche Grundlage wurde nicht geschaffen und so fehlte für eine erneute Hauptfeststellung über mehr als 40 Jahre die rechtliche Basis.

Insgesamt zeigen die wiederkehrenden Probleme veralteter Bewertungsgrundlagen und unzureichender Daten die strukturelle Persistenz der Bewertungsproblematik.

Reformversuche nach der Wiedervereinigung

Die aktuelle Reform der Grundsteuer B wurde letztlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2018 ausgelöst. Tatsächlich waren den Akteuren die Folgen der über Jahrzehnte ausgesetzten Hauptfeststellung bewusst. Die Immobilienwerte entwickelten sich regional unterschiedlich, sodass die Einheitswerte von 1964 nicht mehr den aktuellen Wert darstellten und es unvermeidlich zu Ungleichheiten der Besteuerung kam. Dieses Problem verschärfte sich noch einmal mit dem Beitritt der DDR und den dort gegebenen Einheitswerten von 1935. Die jahrzehntelange Aussetzung der Neubewertung führte zu systematischen Bewertungsverzerrungen und letztlich zu der festgestellten Verfassungswidrigkeit der Steuerbasis.

Größere Öffentlichkeit erfuhr diese Thematik erstmals im Jahr 1995, als das Bundesverfassungsgericht durch einen Beschluss mittelbar die Vermögenssteuer aussetzte. Das BVerfG stufte es als verfassungswidrig ein, dass für Grundvermögen historische Einheitswerte herangezogen wurden und für Geldvermögen die aktuellen Marktwerte.⁴ Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, bis Ende 1996 eine verfassungsfeste Neuregelung des Bewertungsgesetzes zu schaffen. Dies geschah nicht und somit konnte die Vermögenssteuer, welche im Ertrag den Ländern zusteht,

seit 1997 nicht mehr erhoben werden. Für diesen Verzicht bestanden fiskalische (geringes Aufkommen) und administrative (hoher Verwaltungsaufwand) Gründe. Darüber hinaus stand die damalige CDU/FDP-Koalition dieser Steuer ablehnend gegenüber und auch die Länder waren uneins.⁵ Das Urteil des BVerfG betraf überdies auch die Erbschaftssteuer, deren Steuerbasis ebenso über das Bewertungsgesetz definiert wurde. Diesbezüglich wurde der Gesetzgeber jedoch aktiv und traf zu 1996 eine Neuregelung. Damit war das Bewertungsgesetz, ursprünglich gemeinsame Basis von Erbschafts-, Vermögens- und Grundsteuer, nur noch für eine Steuerart relevant.

Die Grundsteuer war von besagtem BVerfG-Urteil nicht betroffen, gleichwohl traf die Argumentation des BVerfG materiell auch auf sie zu und die Kritik an den veralteten Einheitswerten wuchs. Die Finanzministerkonferenz war sich über die Problematik im Klaren und beauftragte 1998 eine Arbeitsgruppe. Bereits in dieser Kommission traten erhebliche und grundsätzliche Differenzen zwischen den Ländern auf, die bis zur aktuellen Reform anhielten. Bayern trat für eine wertunabhängige Grundsteuer und überdies für eine Neuverortung der Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern ein. Die Mehrheit der Länder empfahl ein Modell mit kombiniertem Ansatz von Boden- und Gebäudewerten. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren wurde aus dem Kreis der Länder jedoch nie angestoßen. Der Bund sah sich nicht in der Verantwortung, da es sich um eine Gemeindesteuer handelte.⁶

Im Jahr 2002 setzte die Finanzministerkonferenz eine neue Arbeitsgruppe ein. Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz wurden beauftragt, ein Kompromissmodell zu erarbeiten. Dieses Modell sah unter anderem die Abschaffung der Grundsteuer A sowie die Grundsteuer B auf Grundlage von Bodenrichtwerten und pauschalen Gebäudewerten vor. Auch dieses Kompromissmodell wurde nicht in den Bundestag eingebracht.

Die Diskussion hielt an. In Gänze ist die Zahl der Empfehlungen und Konzepte zur Grundsteuer kaum überschaubar.⁷ Im Jahr 2010 meldete sich der Bundesfinanzhof zu Wort und wies darauf hin, dass das fortwährende Unterbleiben einer Neubewertung wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrig sei.⁸ Im gleichen Jahr gründete die Finanzministerkonferenz die dritte

3 Art. 2 Abs. 1 Satz 3 BewÄndG 1965 i.d.F. des Gesetzes vom 22. Juli 1970 (BGBl I S. 1118).

4 BVerfG-Beschluss vom 22. Juni 1995, 2 BvR 552/91.

5 Die SPD als Oppositionspartei brachte einen Gesetzesentwurf ein, der abgelehnt wurde (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5504).

6 Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz (2004, S. 24).

7 Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages nahm eine Systematisierung in sechs Modelle vor (Wissenschaftliche Dienste, 2010).

8 BFHE 230, 78; 230, 93.

Arbeitsgruppe. Sie sollte drei Reformmodelle bewerten, kam jedoch zu keinem Konsens. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen beharrten auf einem wertunabhängigen Flächenmodell der Grundsteuer.⁹ Dem widersprach z. B. der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2011, S. 44). Im Oktober 2014 erhöhte der Bundesfinanzhof den Druck, indem er die Regelungen des Bewertungsgesetzes als verfassungswidrig einschätzte und die Entscheidung darüber dem BVerfG vorlegte.¹⁰

Vor diesem Hintergrund beschloss die Finanzministerkonferenz 2016 gegen die Stimmen von Bayern und Hamburg eine Bundesratsinitiative. Die Länder wollten dem Urteil des BVerfG zuvorkommen, welches materiell erhebliche Risiken barg. Denn es war nicht absehbar, welchen Weitergeltungszeitraum das Gericht dem Gesetzgeber für eine Novellierung zugestehen würde.¹¹ Über die Änderung des Grundgesetzes sollte die seit 1949 bestehende Unklarheit in der Gesetzgebungskompetenz gelöst und dem Bund die konkurrierende Zuständigkeit über die Grundsteuer eingeräumt werden.¹² Gleichzeitig sollten die Länder Spielräume in der landesrechtlichen Festsetzung der Steuermesszahlen erhalten.¹³ Eine Intention lag auch darin, den Verwaltungsaufwand über automatisierte und amtlich vorliegende Daten gering zu halten. Diese Bundesratsinitiativen fielen dem Grundsatz der Diskontinuität infolge der Neuwahl des Bundestages 2017 zum Opfer.

BVerfG-Urteil und Novellierung der Grundsteuer ab 2019

Der erwähnte Vorlagebeschluss des Bundesfinanzhofes wurde durch das BVerfG am 10. April 2018 entschieden. Das BVerfG erklärte die Anwendung des Bewertungsgesetzes erwartbar als unzulässig.¹⁴ Damit entfiel die Grundlage der Grundsteuer und somit diese Steuer selbst. Hervorzuheben ist, dass das BVerfG nicht die veralteten Einheitswerte per se als Kernproblem sah, sondern die zwischenzeitlich entstandenen unterschiedlichen Wertentwicklungen und damit die Veränderung der Wertrelationen zwischen ehemals gleich bewerteten Immobilien. Analog dem Urteil von 1995 zur Vermögenssteuer räumte das BVerfG für eine Neuordnung eine enge Frist bis Ende des Folgejahres 2019 ein. Nur in diesem Fall durfte das bestehende Recht noch fünf weitere Jahre bis 2024 angewandt werden. Daraus ergab sich die erstmalige

Anwendung der neuen Grundsteuer für das Kalender- und Steuerjahr 2025. Gleichzeitig musste die administrative Umsetzung des neuen Bewertungsrechts, also die flächendeckende Hauptfeststellung aller Immobilien, in dieser Fünfjahresfrist verwirklicht werden.

In der Folge erlebte die wissenschaftliche Diskussion um die Grundsteuer einen weiteren Höhepunkt. Die Vorschläge reichten von einer Abschaffung der Grundsteuer zu Gunsten eines Zuschlags auf die Einkommensteuer, über die Bodenwertsteuer bis hin zu wertbasierten Modellen.¹⁵

Im Juni 2019, gut 14 Monate nach dem BVerfG-Urteil, brachte die Bundesregierung zwei Gesetzesinitiativen in den Bundestag ein.¹⁶ Zum einen die Änderung des Grundgesetzes in Hinblick auf die noch immer strittige Gesetzgebungskompetenz, zum anderen ein Artikelgesetz zur Reform der Grundsteuer selbst, welches allein sechs Bundesgesetze betraf.¹⁷ Letzteres spiegelt den Umfang der Aufgabe wider und gleichfalls den Willen der Bundesregierung, diese jahrzehntealte Baustelle zu lösen. Inhaltlich orientierte sich die Bundesregierung am Kostenwertmodell aus Bodenrichtwert und pauschalierten Bauwerten. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Grundsteuergesetz um die Option der Grundsteuer C ergänzt.¹⁸ Um die Zustimmung aller Länder zu erreichen, wurde die Grundsteuer als konkurrierende Gesetzgebung mit Rückholrecht der Länder verortet. Die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung (bundeseinheitlicher Regelungsbedarf) sind weiterhin nicht plausibel. Die Zweifel verlieren aber an Relevanz durch das neue Recht der Länder, die Bewertung des Grundvermögens selbst zu regeln.

In der Sachverständigenanhörung im September 2019 wurden die bekannten Argumente und Modelle ein weiteres Mal referiert, bevor Bundestag und Bundesrat beide Gesetzesvorhaben letztlich im Oktober fristgemäß annahmen.¹⁹ Die Vorgabe des BVerfG war erfüllt und die Grundsteuer „gerettet“. Das Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Grundsteuer, über welche mehr als 20 Jahre gestritten wurde, war damit zumindest aus Sicht des Bundes binnen vier Monaten beendet.

9 Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010.

10 Vorlagebeschluss vom 22. Oktober 2014, II R 37/14.

11 Deutscher Bundesrat, Drucksache 515/16, S. 35.

12 Deutscher Bundesrat, Drucksache 514/16.

13 Deutscher Bundesrat, Drucksache 515/16, S. 36 ff.

14 Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14.

15 Vergleiche stellvertretend das Zeitgespräch des Wirtschaftsdienst von März 2018 „Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform?“ mit Beiträgen von Thomas Eigenthaler, Gisela Färber, Gerd Landsberg, Stefan Homburg, Ralph Henger, Thilo Schaefer.

16 In der Gesetzesbegründung findet sich unter anderem der höchst strittige Appell der Bundesregierung an die aufkommensneutrale Umsetzung durch die Gemeinden (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11084, S. 1). Diese Vorgabe traf in den Gemeinden auf große Ablehnung (Geißler et al., 2024, S. 5).

17 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085, Drucksache 19/11084.

18 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11086.

19 In dieser Anhörung des Finanzausschusses wurden 16 Positionen aus Wissenschaft und Verbänden präsentiert.

Aus Sicht der Länder war dies nicht der Fall. Sie standen nun vor der Frage, ob man eigene landesrechtliche Regelungen trafe und in welcher inhaltlichen Richtung (Zimmermann, 2019). In den beiden Folgejahren haben fünf Länder die neue Öffnungsklausel genutzt und grundsätzlich eigene Bewertungsmodelle beschlossen, welche das Bewertungsgesetz und das Grundsteuergesetz des Bundes überlagern. Elf Länder wenden das Bundesmodell der Bewertung an. Immerhin neun haben bis Ende 2025 jedoch landesrechtliche Ergänzungen beschlossen. Ohne auf die Details an dieser Stelle eingehen zu können, teilen diese landesrechtlichen Normen das Ziel, die Steuerbelastung für Wohnzwecke gegenüber Gewerbe zu mindern und setzten daher jeweils eigene Steuermesszahlen nach Nutzungsarten fest (Freier & Küsel, 2026). Im Ergebnis existieren damit in den Ländern nun zwölf unterschiedliche Varianten zur Berechnung der Einheitswerte (Tabelle 1).²⁰

Diskussion der jüngsten Reform vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung

Der historische Exkurs zur Grundsteuer zeigt, dass sie verschiedene Epochen und Systeme deutscher Staatlichkeit durch- und überlebt hat. Ausgehend von extremer Kleinteiligkeit und Varianz noch Mitte des 19. Jahrhunderts kam es bis 1938 binnen weniger Jahrzehnte zu einer vollständigen Zentralisierung des Rechts. Aus theoretischer Perspektive ist dies durchaus zu kritisieren, handelte es sich doch bereits zu diesem Zeitpunkt überwiegend um eine Gemeindesteuer. So war dieser Prozess mitnichten zwangsläufig oder konfliktfrei. Diese Zentralisierung ist nur vor dem Hintergrund der damaligen Verfassungslage erklärbar, als Rechtsstaat und Föderalismus praktisch abgeschafft waren. Die Bundesrepublik führte diese Rechtslage nach der Neugründung relativ geräuscharm fort. Politischer Widerspruch wurde erst im Zuge der Reformdiskussion der 1990er Jahre hörbar, wobei sich grundsätzliche Bestrebungen einzelner Länder nach Ausweitung legislativer Kompetenzen mit normativen Vorstellungen der Grundsteuer mischten. Beide Argumentationsstränge führten in eine Reformblockade, welche als Beispiel klassischer Politikverflechtung des deutschen Föderalismus dienen kann. Mit Bund, Ländern und Gemeinden sind alle drei administrativ-politischen Ebenen betroffen, aber auf keiner Ebene bestand ein überwältigendes Reforminteresse. Der Bund sah sich nicht in der Verantwortung, die Länder waren uneins und die Gemeinden lebten gut mit der Hebesatzautonomie.

²⁰ Die Kammereien der Gemeinden lehnen die Föderalisierung der Grundsteuer mehrheitlich ab, obgleich sie davon nicht betroffen sind (Geißler et al., 2024, S. 4).

Tabelle 1
Modelle der Grundsteuer B in den Ländern

	Bewertungsmodell	Abweichungen zum Bundesmodell
Baden-Württemberg	Modifiziertes Bodenwertmodell	
Bayern	Wertunabhängiges Flächenmodell	
Hamburg	Wohnlagemodell	
Hessen	Flächen-Faktor-Verfahren	
Niedersachsen	Flächen-Lage-Modell	
Berlin	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Bremen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Nordrhein-Westfalen	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Rheinland-Pfalz	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Saarland	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Sachsen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Sachsen-Anhalt	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Schleswig-Holstein	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Thüringen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Brandenburg	Bundesmodell	
Mecklenburg-Vorpommern	Bundesmodell	

Quelle: eigene Erhebung.

Diese Blockade wurde erst über das BVerfG-Urteil 2018 gelöst und konnte auch nur über dieses Verfassungsorgan gelöst werden. Unter dem Zeitdruck von gerade einmal 18 Monaten gelang ein bemerkenswerter Akt der Gesetzgebung, der nicht nur die infrage stehende Immobilienbewertung umfasste, sondern auch dem bundesdeutschen Föderalismus einen neuen Impuls verlieh. Bei genauerer Betrachtung war die neue Institution der konkurrierenden Gesetzgebung mit Öffnungsklausel der Länder allerdings weniger überraschend, als viele sie wahrnahmen. Tatsächlich war dies ein Vorschlag Bayerns seit 1998 und Inhalt der Gesetzgebungsinitiative von 2016. Dass diese Öffnungsklausel binnen weniger Jahre von fast allen Ländern genutzt wird, spricht für sie und für den Bedarf dezentraler Rechtsetzung. Die Rechtslagen der 16 Länder haben sich in kürzester Zeit deutlich auseinanderentwickelt; damit auch die Bewertungsmodelle, Einheitswerte und Grundsteuermessbeträge. Die Länder gewinnen ein Stück politischen Entscheidungsspielraum, können unterschiedliche Leitbilder oder Lenkungsziele umsetzen bzw. die Steuer auf den regionalen Bedarf anpassen. Dies ist der Sinn des Föderalismus, wird jedoch angesichts unterschiedlicher Steuerhöhen zukünftig neue Debatten um Steuergerechtigkeit hervorrufen. Die zwangsläufige regionale Ungleich-

heit ist jedoch kein Novum, sondern war über die lokalen Hebesatzrechte seit jeher gegeben.

Das Grundproblem der Grundsteuer war in der Historie nicht die Steuer selbst, sondern die Bewertung der Steuereobjekte. Die Probleme veralteter Werte, aufwändiger Hauptfeststellungen, von Fristverstößen, Datenlücken oder Verwaltungsüberlastung bestehen seit 100 Jahren. Die Parallelen der Diskussion der 1930er, 1960er und 2020er Jahre sind frappierend. Um die regelmäßige Wertanpassung zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand zu verringern, intendiert die jüngste Reform auch eine Digitalisierung des Verfahrens zwischen Finanzämtern und Gemeinden. Ob dies gelingt, wird zumindest angezweifelt (Geißler et al., 2024, S. 4).

Fazit

Die Geschichte der Grundsteuer in Deutschland reicht weit zurück. Seit der Herausbildung des Verwaltungsstaates im 19. Jahrhundert ist die historisch gegebene große Varianz der Modelle stetig gesunken. Zwischen 1938 und 2024 existierte gar nur ein einziges, zentral gesetztes Grundsteuerrecht, dessen wesentlicher Teil, Neubewertung der Immobilien, über Jahrzehnte ausgesetzt wurde. Diese Rechtslage führte zu stetig wachsenden Ungerechtigkeiten in der Anwendung und einer politischen Reformblockade, welche erst durch das BVerfG-Urteil 2018 überwunden wurde. Im Ergebnis schwand die Zentralisierung des Grundsteuerrechts und die 16 Länder wenden aktuell 15 unterschiedliche Varianten an. Die über achtzigjährige Phase des bundeseinheitlichen Grundsteuerrechts ist beendet und die Grundsteuer bewegt sich zurück zu ihren föderalen Ursprüngen.

Literatur

- Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. (2010). *Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip*.
- Bach, S. & Buggeln, M. (2020). Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920. *Wirtschaftsdienst*, 100(1), 42–48.
- Bayerischer Staatsminister der Finanzen; Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz. (2004). *Reform der Grundsteuer*. Bericht an die Finanzministerkonferenz.
- Brands, C., Gradtke-Hanzsch, M. & Olschewski, M. (2001). 140 Jahre Grundsteuerreform. Am 21. Mai 1861 wurde das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer verkündet. *Vermessung Brandenburg*, 2/2001.
- Duda, S. (2010). *Das Steuerrecht im Staatshaushaltssystem der DDR*. Peter Lang Verlag.
- Freier, R. & Küsel, P. (2026). Grundsteuerreform – Auswirkungen auf die Messbeträge in einer brandenburgischen Gemeinde. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 1/2026, (im Erscheinen).
- Geißler, R., Jänchen, I. & Weiss, J. (2024). Die Reform der Grundsteuer B aus Sicht der Kammereien. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 11/2024.
- Haverkamp, F. (1985). Die Grundsteuer. In G. Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Springer Verlag.
- Henger, R. (2018). *Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht*. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Metz, M. (1938). *Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936 mit Durchführungsverordnung vom 1. Juli 1937 und den wichtigsten einschlägigen Erlassen*. J. Schweitzer Verlag.
- Sahms, R. (2018). *Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit*. Springer Verlag.
- Sahms, R. (2023). *Zum Teufel mit der Steuer!* Springer Verlag.
- Schwarting, G. (2022). *Kommunale Steuern*. ESV Verlag.
- Wirtschaftsdienst. (2018). Zeitgespräch: Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform? *Wirtschaftsdienst*, 98(3), 159–178.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages. (2010). *Modelle zur Reform der Grundsteuer*, WD 4 – 3000 – 087/10.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages. (2020). *Historische Entwicklung der Grundsteuer*, WD 4 – 3000 – 026/18.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. (2011). *Reform der Grundsteuer. Stellungnahme*. Monatsbericht Bundesministerium der Finanzen, 1/2011.
- Zimmermann, H. (2019). Grundsteuer: Die Qual der Wahl. *Wirtschaftsdienst*, 99(7), 490–493.

Title: Property tax through the ages – A return to federal roots with the latest reform

Abstract: The reform of property tax following the 2018 ruling by the Federal Constitutional Court marks a profound institutional shift in the German tax and federal system. It not only brings an end to a decades-long deadlock on reform, but also leads to a significant re-differentiation of property tax law between the federal states. This article analyses the reform of property tax in the context of its historical development, explains the key milestones and, in particular, highlights the institutional breaks and continuities that are crucial for assessing the current reform.