

# Politischer Zankapfel der Neuen Ära – Die preußische Grundsteuerreform vor 150 Jahren

---

Über die Geschichte des preußischen Katasters ist schon viel geschrieben worden. Womöglich werden sich langjährige Leser auch erinnern, dass der preußischen Grundsteuerreform von 1861 bereits vor zehn Jahren ein Artikel in dieser Zeitschrift gewidmet worden ist. Dies mag bei dem einen oder anderen die Frage hervorrufen, ob denn allein die Tatsache, dass nunmehr 150 statt 140 Jahre vergangen sind und damit das Jubiläum etwas „runder“ ausfällt, eine erneute Abhandlung rechtfertigt. Das Thema ist allerdings facettenreicher als man glauben mag. Dieser Beitrag betont etwas stärker als sonst in Vermessungszeitschriften üblich die historisch-politischen Aspekte der Reform und versteht sich daher eher als Ergänzung zu bisherigen Veröffentlichungen. Zudem provoziert die schon seit einigen Jahren andauernde Reformdebatte zur heutigen Grundsteuer geradezu einen Rückblick auf die politisch äußerst umstrittene Reform des Jahres 1861.

---

## Preußen in der Mitte des 19. Jahrhunderts

Das Königreich Preußen war im Laufe des 18. Jahrhunderts zu einer europäischen Großmacht geworden. Während der Herrschaft Napoleons I. musste es vorübergehend massive Gebietsverluste hinnehmen, wuchs allerdings aufgrund der Gebietsaufteilungen durch den Wiener Kongress zumindest in territorialer Hinsicht wieder zu alter Größe. Insbesondere kamen die Rheinprovinz und die Provinz Westfalen hinzu, die mit Beginn der Industrialisierung eine enorme wirtschaftliche Bedeutung für das Königreich erfahren sollten. Preußen konkurrierte fortan mit Österreich um die Vorherrschaft im Deutschen Bund, die

letztlich erst durch den Krieg von 1866 zugunsten Preußens entschieden wurde.

Innenpolitisch war Preußen durch die Folgen der deutschen Revolution von 1848/49 und den Wechsel zur konstitutionellen Monarchie geprägt. Damit wurde ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer parlamentarischen Demokratie gemacht und der Grundstein gelegt, aus dem Kunstgebilde Preußens mit vielschichtigen Eigenheiten der einzelnen Landesteile ein einheitlich verwaltetes Staatswesen zu formen. Wie schwerfällig sich hierzu aber gerade die Anfänge gestalteten, zeigt sich an der Zahl von fünf Ministerpräsidenten, die von März 1848 bis November 1850 das Amt ausübten.

Regiert wurde Preußen in der Zeit von 1840 bis Anfang 1861 durch König Friedrich-Wilhelm IV., der sich nur schwer mit den neuen politischen Verhältnissen arrangieren konnte. Insofern neigte er dazu, die vorrevolutionären Grundlagen wieder einzuführen und die Machtfülle des Monarchen zu stärken. Er akzeptierte dabei allerdings den ihm durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen [vgl. HOLTZ, S. 12 ff.]. Friedrich Wilhelm IV. war zwar bis zu seinem Tod am 2. Januar 1861 König, konnte aber in den letzten Lebensjahren das Amt krankheitsbedingt nicht mehr ausüben. Da er kinderlos war, wurde sein Bruder Wilhelm zunächst am 7. Oktober 1858 Regent und ab Anfang 1861, dann als Wilhelm I., König von Preußen.

Der Wechsel in der Regentschaft brachte frischen Wind für sämtliche Politikfelder der damaligen Zeit. Den ersten Grundstein für die als „Neue Ära“ bezeichnete Regierungsphase legte der Regent mit einem personellen Wechsel vom konservativen Staatsministerium zur Bildung eines liberal-konservativ gesinnten unter dem Ministerpräsidenten Karl Anton Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen. In seiner Ansprache an das Staatsministerium am 8. November 1858 legte Prinzregent Wilhelm die Grundzüge seines Regierungsprogramms dar. Neben Themen aus den Bereichen der Kirchen, der Bildung und der kommunalen Ordnung spielte vor allem die Reform des Heeres eine tragende Rolle in den Plänen zur staatlichen Entwicklung. „Preußens Heer muß mächtig und angesehen sein, um, wenn es gilt, ein schwerwiegendes politisches Gewicht in die Waagschale legen zu können“, so der Prinzregent wörtlich [zitiert nach HOLTZ, S. 39].

## **Die Machtverteilung in der konstitutionellen Monarchie**

Die erste „Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat“ stammt noch aus dem Revolutionsjahr 1848 und wurde von König Friedrich Wilhelm IV. erlassen. Vorgesehen war allerdings eine sofortige Revision derselben im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, die zur revidierten „Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat“ vom 31. Januar 1850 führte. Wegen seiner reservierten Haltung gegenüber der neuen Verfassung hatte der König bis zuletzt gehofft, keinen Eid auf die Verfassung schwören zu müssen. Dies blieb ihm aber nicht erspart und so musste er sich widerwillig, aber unwiederbringlich im Regierungsgeschäft auf die konstitutionellen Spielregeln einlassen. Dass er sich durch diesen von ihm geleisteten Eid gebunden fühlte, bestimmte in den kommenden Jahren ganz wesentlich sein Vorgehen in der Verfassungsrevision [HOLTZ, S. 11].

Wenn man vom Königreich Preußen als einer konstitutionellen Monarchie spricht, muss man gemessen an den heutigen Vorstellungen seine Ansprüche dämpfen. Dem König kam auch nach der revidierten Verfassung, die unter Mitwirkung der Legislative zustande kam, eine Position der extremen Stärke zu: Er allein bildete die exekutive Gewalt, er war Teil der Legislative und zuständig für die Ernennung der Richter. Dies zeigt, dass in der Organisation des preußischen Staats zwar drei Gewalten vorhanden waren, die Gewaltenteilung durch die starke Stellung des Königs allerdings mehrfach durchbrochen war. Zudem besaß der König das Notverordnungsrecht, dies allerdings mit der Maßgabe, die erlassenen Verordnungen in der nächsten Sitzungsperiode den Kammern zur Genehmigung vorzulegen.

Die Verfassung sah indes kein Aufhebungsrecht der Kammern für erlassene Verordnungen vor. Dies stand vielmehr wieder in der Zuständigkeit des Königs.

Nach der Verfassung fiel die Gesetzgebung dem König und den beiden Kammern des Landtags gemeinschaftlich zu. Als Vorbild für die erste Kammer diente das englische „House of Lords“ und sie trug ab 1855 die Bezeichnung „Herrenhaus“. Mitglieder waren die Häupter bestimmter Familien, Gesandte ausgewählter Organisationen und Einrichtungen (z. B. größere Städte, Universitäten, evangelische Domkapitel) sowie vom König auf Lebenszeit ernannte Personen, die sogenannten Pairs. Das Preußische Abgeordnetenhaus war die nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählte zweite Kammer des Landtags, deren Wahlperiode zunächst drei, ab 1888 dann fünf Jahre betrug.

Wie schon erwähnt, fiel dem König die alleinige Exekutive zu. Die Verfassung enthielt keine ausführlichen Bestimmungen über eine Regierung im herkömmlichen Sinn. Sie sah im exekutiven Bereich zwar die Existenz von Ministern vor, die vom König ernannt und entlassen wurden. Nach der Verfassung belief sich ihre Zuständigkeit aber allein auf die Gegenzeichnung der Regierungsakte des Königs. Daneben gab es auch knappe Ausführungen zu einem Staatsministerium, ohne allerdings darzulegen, was konkret darunter zu verstehen ist. Dieses Kollegium, das es schon in der Zeit vor 1848 gab, bestand aus den Fachministern und dem Ministerpräsidenten. Die Beschlüsse des Staatsministeriums hatten für den König lediglich empfehlenden Charakter. Seine staatsrechtliche Stellung ist nicht exakt auszumachen, wegen der starken Abhängigkeit der Mitglieder zum König wird

man es als eine Art monarchisches Organ bezeichnen können [PAETAU, S. 24].

## **Der Weg zur Grundsteuerreform**

Die Entwicklung der Grundsteuer verlief in den einzelnen Landesteilen Preußens völlig unterschiedlich. Schon das zu Beginn der Ära Hardenberg durch König Friedrich Wilhelm III. am 27. Oktober 1810 erlassene Finanzedikt sah deswegen eine Reform der Grundsteuer vor. Auch sollte zu diesem Zweck „auf dem kürzesten Wege“ ein Kataster angelegt werden. Diese eher programmatisch zu verstehenden Erklärungen blieben allerdings zunächst ohne Erfolg. Zwar hatte der preußische Staat das Steuersystem zwischen 1818 und 1822 grundlegend reformiert und in dem „Gesetz über die Einrichtung eines Abgabewesens“ vom 30. Mai 1820 erneut die Revision der Grundsteuer in sämtlichen Provinzen für notwendig befunden. Doch auch diese Revision blieb vorerst aus und nach dem genannten Gesetz sollte die Grundsteuer weiterhin nach den geltenden Grundsätzen und Vorschriften erhoben werden. Damit blieb es bei der Begünstigung der altpreußischen Provinzen Brandenburg, Pommern, Preußen und Posen zu Lasten der Landesteile, die bereits vor dem Anschluss an Preußen hohe Steuerlasten aufzubringen hatten, allen voran die Rheinprovinz und Westfalen. Zwar führte dann das „Grundsteuergesetz für die westlichen Provinzen“ vom 21. Januar 1839 (GS. S. 30) zu einer Vereinheitlichung der Grundsteuerbelastung im Westen des Königreichs, konnte an der überproportional hohen Belastung gegenüber den östlichen Landesteilen aber nichts ändern [vgl. SPOERER, S. 60]. Entscheidender Meilenstein auf dem Weg zum Grundsteuergesetz für die westlichen Provinzen

war die Kabinettsorder vom 26. Juli 1820 zur „Fortsetzung und Vollendung des Katasters in den drei westlichen Provinzen der Monarchie“ gewesen. Denn in Teilen der linksrheinischen Gebiete war bereits ein Parzellarkataster aus napoleonischer Zeit vorhanden. Dieser Umstand führte dazu, die unter französischer Herrschaft begonnenen Arbeiten fortzusetzen und die Erstellung des Katasters auf die übrigen Teile des Rheinlands und Westfalens auszudehnen.

Der Grundsteuerreform einen entscheidenden Schritt näher kam man schließlich mit der Verfassung von 1850 als Ausfluss der Revolution von 1848/49. Dort wurde verankert, das bestehende Steuersystem einer Revision zu unterziehen und Bevorzungen abzuschaffen (Art. 101 Preußische Verfassung). Dennoch passierte auch in den Folgejahren erstmal nichts. Bewegung in die Regierungspolitik kam dann mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch den Prinzregenten Wilhelm gegen Ende des Jahres 1858. Erste Handlung des Regenten war die Berufung eines neuen Kabinetts mit liberal-konservativem Profil. Mit Karl Anton Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen als Ministerpräsident, Rudolf von Auerswald als dessen Stellvertreter, Erasmus Robert Freiherr von Patow als Finanzminister und Maximilian Graf von Schwerin-Putzar als Innenminister wurden entscheidende Positionen der neuen Regierung mit Personen besetzt, die dem liberalen Lager zuzuordnen waren. Die Mehrzahl der übrigen Minister war eher gemäßigt konservativ gesinnt, so dass sich die Chance zur konstruktiven Zusammenarbeit innerhalb des Kabinetts abzeichnete.

Wilhelms oberstes Anliegen war jedoch nicht die Verwirklichung der immer wieder verschobenen Grundsteu-

erreform. Als ausgebildeter und langgedienter Soldat galt sein politisches Interesse eindeutig der Armee. In Preußen machte man sich zu der Zeit ernsthafte Sorgen, ob das Militär noch zeitgemäß strukturiert war. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte sich die Bevölkerung fast verdoppelt, die Zahl der jährlich einberufenen Rekruten war seit 1814 aber unverändert geblieben. So setzte sich die Einsicht durch, dass Preußen einer militärischen Bedrohung dauerhaft kaum standhalten konnte [vgl. AMEND, S. 224]. Es verwundert daher nicht, dass die Heeresreform zum wichtigsten Projekt der ersten Regierungsjahre avancierte. Wilhelms soldatisches Selbstverständnis machte die Heeresreform zur Kardinalfrage seines Regiments [PYTA, S. 197]. Angesichts der erkannten Schwachpunkte im Militärwesen war es unvermeidlich, eine deutliche Anhebung der Zahl der Wehrpflichtigen in den Mittelpunkt der Reform zu stellen und über diesen Weg die Schlagkraft der Armee zu steigern. Diese Form der Umstrukturierung bedeutete zugleich eine dauerhafte und spürbare Erhöhung der jährlichen Ausgaben für das Heer. Nach Schätzungen des Kriegsministeriums sollte die Heeresreform zu jährlichen Mehrausgaben von 9,5 Millionen Talern führen.

Obwohl angesichts dieser Summen klar war, dass allein mit einer Grundsteuerreform die Finanzierungsfrage der Heeresreform nicht zu lösen war, gelang es den liberalen Kräften, beide Reformen unmittelbar miteinander zu verknüpfen. Denn die seit langem von den Liberalen geforderte Reform der Grundsteuer gewann bei allen politischen Kräften an Bedeutung, wenn sie nicht nur der Erfüllung liberaler Reformwünsche diene,

sondern auch als unverzichtbare Maßnahme zur Finanzierung der gerade von den Konservativen begrüßten Heeresreform deklariert werden konnte [vgl. PYTA, S. 199]. Über diesen Schachzug gelang es auch, Prinzregent Wilhelm als energischen Verfechter der Steuerreform zu gewinnen, da er andernfalls um die Finanzierung seines Lieblingsprojektes fürchtete. Es ergab sich folglich die Konstellation, dass der König die Zustimmung des Abgeordnetenhauses für das Budget zur Finanzierung der Heeresreform benötigte, er zugleich wiederum eine Mehrheit im Herrenhaus zur Verwirklichung der Steuerreform suchen musste.

Während der Diskussion der ersten Gesetzentwürfe im Jahr 1859 stand allerdings keineswegs fest, dass es überhaupt zu einer Anlegung eines Katasters kommen würde. Die Regierung schätzte die Dauer für die Katastrierung der sechs östlichen Provinzen auf 15 Jahre bei Kosten zwischen 12 und 15 Millionen Talern. Diesen immensen Aufwand scheute die Regierung und versuchte zunächst, die Frage des Steuerausgleichs zwischen den begünstigten und den benachteiligten Provinzen durch pauschale Hebungen und Senkungen bei den Grundsteuerkontingenten zu lösen. Angesichts fehlenden Zahlenmaterials konnte die Regierung ein derartiges Vorgehen aber nicht plausibel vermitteln, der Vorwurf der ungleichen Besteuerung blieb im Raum stehen und trieb weiterhin einen Keil zwischen die Landesteile. Die Westprovinzen forderten größere Entlastungen, die Ostprovinzen zweifelten weiterhin an der steuerlichen Überlastung des Westens [AMEND, S. 126].

Aus inhaltlicher Sicht ebenfalls umstritten war die Gestaltung des Veranlagerungs-

verfahrens im Einzelnen. Dies berührte Fragen der Katastrierung wie aber auch der Abschätzung des Ertrags und vor allem, welche Posten vom ermittelten Rohertrag in Abzug gebracht werden sollten [vgl. AMEND, S. 143]. Schließlich einigte man sich darauf, diese eher technisch geprägten Inhalte aus den Gesetzesvorlagen herauszunehmen und dazu entsprechende Anweisungen des Finanzministers vorzusehen. Wesentlich konkreter ausgestaltet waren dagegen die Vorlagen zur Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer, die sowohl eine Klassifizierung nach verschiedenen Gebäudenutzungen wie auch den Steuertarif vorgaben. Wie schon erwähnt, lag die Gesetzgebung im Königreich Preußen in der Hand von König, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus. Alle drei Institutionen waren im Prozess der Gesetzgebung gleichberechtigt und so bedurften die Gesetze sowohl der Zustimmung des Königs wie auch der beiden Häuser des Parlaments. Da die Steuerreform nicht nur auf eine gerechte Verteilung der Steuerlasten zielte, sondern vor allem auch bestehende Steuerbefreiungen aufheben sollte, war der Landadel in den preußischen Kernprovinzen von den Reformen am stärksten betroffen. Das ständisch besetzte Herrenhaus zeigte insofern von Anfang an wenig Neigung, eine Politik zu unterstützen, die an Privilegien eines Großteils seiner Mitglieder rüttelte. Im liberal dominierten Abgeordnetenhaus fand sich dagegen schnell eine Mehrheit für das originär liberale Anliegen nach gerechter Steuerverteilung. Die politische Kontroverse um die Grundsteuer nahm daher den Charakter eines Prinzipienstreits an, bei dem bürgerlicher Liberalismus und ständischer Konservatismus unversöhnlich aufeinander stießen [PYTA, S. 207].

Nachdem das Abgeordnetenhaus den Grundsteuervorlagen im Februar 1860 mit großer Mehrheit zugestimmt hatte, galten anschließend alle Bemühungen der politischen Kräfte, das Herrenhaus ebenfalls zur Zustimmung zu bewegen.

Neben den erblichen Sitzen im Herrenhaus, vornehmlich dem Hochadel gehörig, gab es auch die auf Lebenszeit berufenen Mitglieder, die vornehmlich dem preußischen Landadel entstammten. Diese Gruppe war zahlenmäßig größer als die des Hochadels und, soweit aus den östlichen Provinzen stammend, stärker von der Reform betroffen. Der Regent war inzwischen zu einem eifrigen Werber für die Grundsteuerreform geworden und engagierte sich mit seiner ganzen Autorität für die Annahme der Gesetze. Ab Juni 1860 verstärkten Regent und Regierung ihre Anstrengungen, um in Vorbereitung der nächsten Sitzungsperiode des Parlaments eine Mehrheit für die Grundsteuerreform im Herrenhaus zu erreichen. In erster Linie kam hierfür eine Verstärkung der durch den König ernannten Mitglieder des Herrenhauses in Frage. Mit diesem sogenannten „Pairsschub“ sollten die Mehrheitsverhältnisse zwar nicht umgekrempelt werden, damit sendete der Regent aber ein deutliches Signal an die oppositionellen Kräfte, dass noch weitergehende Mittel folgen könnten, falls sich das Herrenhaus weiterhin uneinsichtig zeigen würde [vgl. PYTA, S. 220]. Dieser Umstand brachte die ablehnende Haltung des Herrenhauses zum Wanken. Außerdem sollten die Mitglieder des Herrenhauses, die ehrenamtlich tätig waren, in möglichst großer Zahl an der Abstimmung teilnehmen. Zur Mobilisierung der „Herren“ gewährte man daher finanzielle Hilfen bei den Reisekosten. Am Ende wurden die Gesetzentwürfe auch

im Herrenhaus mit 110 zu 81 Stimmen angenommen.

### **Einzelheiten der Grundsteuerreform**

Die Grundsteuerreform wurde durch den Erlass von drei inhaltlich eng miteinander verbundenen Gesetzen vom 21. Mai 1861 in die Wege geleitet:

- a) Gesetz, betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer
- b) Gesetz, betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer
- c) Gesetz, betreffend die für die Aufhebung der Grundsteuer-Befreiungen und Bevorzugungen zu gewährende Entschädigung

Die Grundsteuer zerfiel nunmehr in die „Gebäudesteuer“ und die „eigentliche Grundsteuer“ (§ 1 des unter a) genannten Gesetzes), wobei es mit der Gebäudesteuer nunmehr eine neue Steuer gab. Die „eigentliche Grundsteuer“ wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1865 auf einen Jahresbetrag von zehn Millionen Talern festgestellt. Das Aufkommen der „eigentlichen Grundsteuer“ war damit unverändert, hinzu kam ein Volumen von anfänglich rund 3,4 Millionen Talern an Gebäudesteuer. Mit Verordnung vom 12. Dezember 1864 wurde der Gesamtbetrag von 10 Millionen Talern über Steuerkontingente auf die einzelnen Provinzen aufgeteilt.

Nicht enthalten in den gesetzlichen Bestimmungen waren Regelungen über die Anlegung des Katasters. Derartige Bestimmungen wurden ergänzend zu den drei Gesetzen unter dem gleichen Datum bzw. in den Folgejahren als Anweisungen erlassen. Diese Anweisungen stützten sich auf eine entsprechende Ermächtigung des Finanzministers im Grundsteuergesetz

(§ 12 des Gesetzes). Die entscheidenden Vorschriften für die Anlegung des Katasters waren:

- Anweisung für das Verfahren bei Ermittlung des Reinertrags der Liegenschaften behufs anderweiter Regelung der Grundsteuer vom 21. Mai 1861
- Anweisung für das Verfahren bei Herstellung der Gemarkungskarten und Feststellung des Flächeninhalts der Liegenschaften vom 21. Mai 1861
- Special-Anweisung für das Verfahren bei den in den Provinzen Preußen, Pommern, Posen, Schlesien, Brandenburg und Sachsen zur Ausführung des Gesetzes vom 21. Mai 1861, betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer, erforderlichen geometrischen Arbeiten vom 24. August 1861
- Anweisung für das Verfahren bei Anfertigung der Flurbücher und Mutterrollen für die Gemeinde- und selbständigen Gutsbezirke in den sechs östlichen Provinzen des Staats behufs Unterverteilung und Erhebung der nach dem Gesetz vom 21. Mai 1861 veranlagten Grundsteuersummen vom 18. Januar 1864

Für die sechs östlichen Provinzen bedeutete die Grundsteuerreform die Aufstellung eines Katasters auf einer Fläche von rd. 226 000 km<sup>2</sup>. Das sind knapp zwei Drittel der Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Selbst wenn die Anweisungen es zuließen, auf vorhandenes Kartenmaterial zurückzugreifen (§ 1 der Anweisung vom 21. Mai 1861 lautet: Die Herstellung der Gemarkungskarten soll, soweit als irgend möglich, auf dem Wege der Kopierung bereits vorhandener Karten erfolgen. Neue Aufnahmen zu dem fraglichen Zwecke sind auf die dringendsten Fälle zu beschränken.), blieb doch in den östlichen

Provinzen eine Fläche etwa von der heutigen Größe Nordrhein-Westfalens, die neu zu vermessen war. Ein derartiges Mammutwerk erforderte zur erfolgreichen Realisierung nicht nur fachliche Anweisungen, sondern auch schlagkräftige Organisationsstrukturen wie natürlich auch Geld und Personal. So traten am 21. Mai 1861 nicht nur die Grundsteuergesetze in Kraft, das preußische Staatsministerium beschloss an diesem Tag auch die Einrichtung einer eigenen Abteilung im Finanzministerium unter der Bezeichnung „Zentralkommission zur Regelung der Grundsteuer im Preussischen Staat“. Zum technischen Leiter dieser Abteilung wurde Friedrich Gustav Gauß ernannt, der Erfahrungen aus dem westfälischen Kataster mitbrachte und sich auch wissenschaftlich mit Fragen einer gerechten Steuererhebung befasste [vgl. FRIEDRICH, S. 40 f.].

Zum 1. Januar 1864 standen für die geometrischen Arbeiten in den östlichen Provinzen als Feldmesserpersonal 2 771 Personen zur Verfügung [vgl. von STROMBECK, S. 120]. Das entspricht einem Personaleinsatz von 12,3 Personen je 1 000 km<sup>2</sup>. Zum Vergleich: In Brandenburg waren zur Jahresmitte 2010 ca. 740 Beschäftigte in den Katasterbehörden im Einsatz, was einem Verhältnis von rd. 25 Personen je 1 000 km<sup>2</sup> Landesfläche entspricht. Von den eingesetzten Feldmessern stammten 17 % aus den westlichen Provinzen und brachten somit Erfahrungen aus dem dortigen Kataster mit.

Das durch die Verfassung vorgegebene Ziel der Grundsteuerreform, nicht nur Steuerbefreiungen aufzuheben, sondern auch zu einer gerechten Verteilung der Steuern zu gelangen, führte zu einer spürbaren regionalen Verschiebung des Steueraufkommens. Wie schon erwähnt, waren

bis zum Inkrafttreten der Steuerreform die westlichen Provinzen in Bezug auf die Grundsteuer überproportional belastet. Mit der Grundsteuerreform erfolgte hier eine Korrektur, die zu einer Absenkung des Steuervolumens in den westlichen Provinzen um ca. 22 % führte. So sank beispielsweise im Regierungsbezirk Münster infolge der Reform das Steueraufkommen von rund 417 000 Talern im Jahr 1862 auf rund 305 000 Taler im Jahr 1866, während im gleichen Zeitraum die Steuern im Regierungsbezirk Potsdam von 414 000 auf 585 000 Taler anstiegen. Zusammen mit der neu eingeführten Gebäudesteuer stieg die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung aus der Grundsteuer in den westlichen Provinzen um 7 %, im übrigen Staatsgebiet um 43 % [Angaben nach SPOERER, S. 62 ff.].

### Die Grundsteuer 150 Jahre danach

Damals wie heute wird die Grundsteuer nicht am tatsächlichen Ertrag aus den Grundstücken bemessen. Sie ist als Objektsteuer angelegt und knüpft schlicht

an das Vorhandensein des Objekts an, nämlich das Grundstück. Die persönliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers spielt bei der Steuerbemessung keine Rolle. Abgabenrechtlich wird die Grundsteuer gemeinhin als Gegenleistung für den Aufwand der Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge gesehen. Der Anteil der Grundsteuer an den Gemeindesteuern ist in den vergangenen Jahrzehnten zwar gesunken. Dennoch bleibt die Grundsteuer für die Gemeinden eine bedeutende Einnahmequelle. Ihr Anteil an den den Gemeinden direkt zufließenden Steuereinnahmen betrug in den letzten Jahren immerhin zwischen 20 und 25 %, der Anteil am Gesamteueraufkommen ist mit rund 2 % eher gering. Das Grundsteueraufkommen unterliegt allerdings nur äußerst geringen Schwankungen und stellt daher eine verlässliche Einnahmegröße für die Gemeinden dar.

Rechtlich fragwürdig sind die derzeitigen Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer, die auf Bezugszeitpunkte der Jahre 1964 (alte Länder) und 1935 (neue Länder)

| (in Mrd. EUR)             | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Gemeindesteuern           | 49,3  | 51,4  | 52,5  | 44,0  |
| davon Grundsteuer         | 10,4  | 10,7  | 10,8  | 10,9  |
| Gemeinschaftliche Steuern | 329,3 | 374,3 | 396,5 | 370,7 |
| Bundessteuern             | 84,2  | 85,7  | 86,3  | 89,3  |
| Ländersteuern             | 21,7  | 22,8  | 21,9  | 16,4  |
| Zölle                     | 3,9   | 4,0   | 4,0   | 3,6   |
| Steuereinnahmen (gesamt)  | 488,4 | 538,2 | 561,2 | 524,0 |

**Tabelle 1: Steuereinnahmen in Deutschland (Quelle: Bundesministerium der Finanzen)**

zurückgreifen. Der Bundesfinanzhof hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2010 (Az. II R 60/08) dargelegt, dass das weitere Unterbleiben einer allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer mit verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), nicht vereinbar sei. Die Reform der Grundsteuer steht allerdings schon seit längerem auf der politischen Agenda, da Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Juni 1995 zur Vermögens- und Erbschaftssteuer hierzu einen Anstoß gegeben haben (vgl. Vermessung Brandenburg 1/2000, S. 3–8). Schon vor zehn Jahren, beim letzten runden Jahrestag der Preußischen Grundsteuerreform, wurde die Frage nach dem Zeitpunkt einer neuen Grundsteuer gestellt. Es wurde die Hoffnung geäußert, dass dies vor dem jetzigen Jubiläum geschehen möge (Vermessung Brandenburg 2/2001, S. 50–55). Nun, dieser Wunsch hat sich nicht erfüllt.

Ernsthaft diskutiert werden in jüngster Zeit zwei Modellvarianten zur zukünftigen Festsetzung der Grundsteuer, wobei der entscheidende Unterschied der Modelle in der Frage der Ermittlung der Bemessungsgrundlage liegt. Das Modell der Bundesländer Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein strebt eine am Verkehrswert orientierte Bemessungsgrundlage an [1]. Auf dieser Basis sei eine Erfüllung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts mit hoher Sicherheit zu erwarten. Dabei ist den Autoren klar, dass in einem Massenverfahren wie der Festsetzung der Grundsteuer bei einem vertretbaren Aufwand nur eine Näherung an den Verkehrswert möglich ist. Die Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen

favorisiert dagegen eine wertunabhängige Bemessungsgrundlage, die auf die Flächen der Grundstücke und Gebäude zurückgreift [2]. Nach Ansicht dieser Länder geben die Flächen den Ausschlag für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur und bilden daher den folgerichtigen Belastungsmaßstab für die Grundsteuer.

Unabhängig von der Frage, welchem Modell man denn nun den Vorzug geben mag, bilden die Informationen der Vermessungsverwaltung in jedem Fall eine entscheidende Komponente der Bemessungsgrundlage. Dies gilt in beiden Modellen für die im Liegenschaftskataster nachgewiesene Fläche der Flurstücke und die aus den Gebäudedaten ableitbaren Gebäudeflächen. Bei einer Orientierung am Verkehrswert kämen noch Daten aus dem Bereich der Grundstücksbewertung hinzu. Die Studie [1] schlägt sogar vor, die Vermessungs- und Katasterverwaltung wegen des dort vorhandenen Fachwissens mit der Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu betrauen.

## Schlussbetrachtung

Die Grundsteuerreform hat vor 150 Jahren deutlich gemacht, dass der preußische Staat reformwillig und auch reformfähig ist. Mithilfe des Liegenschaftskatasters konnte in Preußen der Verfassungsauftrag einer gleichmäßigen Erhebung der Grundsteuer erfüllt werden. Darin lag innenpolitisch ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung des Staatsgebildes. Heute leistet das Liegenschaftskataster unter anderem seinen Beitrag zur Gewährleistung des Grundrechts nach Artikel 14 des Grundgesetzes. Es hat eine das Eigentum sichernde Funktion und unterstützt die sich unmittelbar aus dem Grundrecht ergebende Freiheit,

Grundeigentum zu veräußern. Auch die aktuelle Reformdebatte zur Grundsteuer zeigt, dass die Daten des Liegenschaftskatasters, ggf. ergänzt um Informationen aus der Grundstücksbewertung, nach wie vor ihre Bedeutung haben. Damals wie heute hilft das Kataster also, grundlegende Funktionen eines modernen Staatswesens zu sichern.

Es wird auch deutlich, dass sich die Wurzeln des Liegenschaftskatasters im Steuerwesen finden. Andere Funktionen sind mit der Entwicklung der Gesellschaftsformen, des Rechts und der Technik über die Jahrzehnte hinzugekommen. Die ursprüngliche Zweckbestimmung aber, für die das preußische Kataster geschaffen wurde, war eine andere als die heutige. Trotz des langen Zeitraums von 150 Jahren gibt es in dem nach wie vor landwirtschaftlich geprägten Land Brandenburg erhebliche Flächen, wo die geometrische Grundlage des Katasternachweises dem Zustand zur Mitte des 19. Jahrhunderts entspricht, da es seit dieser Zeit keine durchgreifenden Erneuerungen gegeben hat. Das makellose Erscheinungsbild der Automatisierten Liegenschaftskarte, flächendeckend und jederzeit „online“ verfügbar, verleitet dazu, dass diese Schwachpunkte verdrängt werden oder in Vergessenheit geraten. Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen zur Geometrieverbesserung der Liegenschaftskarte fortzusetzen und verantwortungsbewusst zu steuern.

## Literatur

Amend, Anja: Von der Kunst, eine „Steuerfrage aus einer Parteifrage in eine Finanzfrage zu verwandeln“. Das preußische Grundsteuergesetz vom 21. Mai 1861 als historisches Kaleidoskop. St. Katharinen 1997

Brands, Christian; Gradtko-Hanzsch, Manja, Olschewski, Manuela: 140 Jahre Grundsteuerreform – Am 21. Mai 1861 wurde das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer verkündet, Vermessung Brandenburg 2/01, S. 50–55

Friedrich, Silke: Zu Lebzeiten Legende, heute nahezu vergessen? Zum 170. Geburtstag von Friedrich Gustav Gauß, Vermessung Brandenburg 2/99, S. 40–44

Holtz, Bärbel (Bearb.): Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38, Band 4/1. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Acta Borussica, Neue Folge, 2003

Paetau, Rainer (Bearb.): Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38, Band 5. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Acta Borussica, Neue Folge, 2001

Pyta, Wolfram: Liberale Regierungspolitik im Preußen der „Neuen Ära“ vor dem Heereskonflikt: Die preußische Grundsteuerreform von 1861, Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte N.F., Band 2, 1992, S. 179–247

Spoerer, Mark: Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb, Berlin 2004

Strombeck, Helmuth von: Das preußische Kataster, Nachrichten aus dem öffentlichen Vermessungsdienst in Nordrhein-Westfalen (NÖV), 1974, S. 24–62,

S. 99–146, S. 184–210, S. 264–285  
und 1975, S. 67–86

- [1] Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 2009
- [2] Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip. Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, August 2010

Heinz-Werner Kahlenberg  
Ministerium des Innern  
Heinz-Werner.Kahlenberg@  
mi.brandenburg.de

