Grundsteuererlaß wegen benachbarter Windkraftanlagen

Von Prof. Dr. Erwin Quambusch, Bielefeld

A. Wertminderung von Wohngrundstücken

Daß von Windkraftanlagen Beeinträchtigungen und insbesondere Geräusche ausgehen, die den Anwohnern im näheren Umfeld nicht zugemutet werden dürfen, ist unstreitig. Demgemäß gilt das baurechtlche Rücksichtnahmegebot als verletzt, wenn der Abstand der Anlagen zu bewohnten Gebäuden nicht wenigsten das Zweifache der Anlagenhöhe beträgt.[1] Jedoch machen Anwohner auch in Fällen, in denen die Gerichte einen Anspruch auf Rücksichtnahme nicht zubilligen, Beeinträchtigungen wegen emittierter Geräusche und anderer Störungen geltend[2]. Man wird den Betroffenen, die mitunter entschlossen sind, unter erheblichen finanziellen Einbußen und affektiven Verlusten ihr Wohngrundstück aufzugeben, nicht ohne weiteres unterstellen können, es handle sich bei ihnen um Phantasten. Zwar sollen nach einer verbreiteten Ansicht schädliche Geräuschimmissionen ausgeschlossen sein, wenn die Entfernnung der Anlagen zu den Wohnstätten mehr als 1.500 m beträgt[3]; tatsächlich bleiben jedoch sogar über erheblich größere Entfernungen hinaus störende Einflüsse registrierbar, die den Wohnwert der Häuser mindern. Zumindest werden die Anlagen i. d. R. von vielen als störende raumbedeutsame Objekte empfunden[4].

Alle diese Umstände spiegeln sich auch in verminderten Immobilienwerten wider. Daß indessen sinkende Immobilienwerte gravierende soziale Problemen nach sich ziehen können, wird auf Anhieb deutlich, wenn man jene Wohngrundstücke in Betracht zieht, die als Ort gesundheitlicher Gefährdung oder erheblicher Belästigung (§ 3 Abs. 1 BImSchG) in Betracht kommen. Das Problempotential vergrößert sich speziell angesichts solcher Wohngrundstücke, denen die Funktion einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge zugedacht worden ist. Besonders in diesen Fällen ziehen die geminderten Immobilienwerte die Minderung der Existenzsicherung in wirtschaftlicher Hinsicht nach sich. Liegt die Ursache hierfür in einer Betriebsgenehmigung, stellt sich auch ein verfassungsrechtliches Problem, weil sich die staatliche Genehmigung als Einschränkung der freiheitssichernden Funktion des Eigentums[5] auswirkt.

Da sogar der Rentenanwartschaft der Schutz des Art. 14 GG zukommt[6], muß konsequenterweise der Gedanke an Schutz und Ausgleich auch auf staatliches Handeln ausgedehnt werden, das mittels der Genehmigung von Windkraftanlagen der privaten Daseinsvorsorge entgegenwirkt. Demgemäß gibt es verschiedene Rechtsgründe, die der Errichtung von Windkraftanlagen entgegengehalten werden können[7]; gleichwohl kann der Staat nicht in jedem Fall gehalten sein, auf Staatsakte mit wertmindernden Effekten zu verzichten. Jedenfalls müssen nach einer Formel des BGH[8] wertmindernde Folgen des Verwaltungshandelns insoweit hingenommen werden, wie die Veränderung der

---

[1] Vgl. BVerwG, Beschl. v. 11. 12. 2006, Az. 4 B 72.06, i. V. m. Urt. des OVG NRW v. 9. 8. 2006, Az. 8 A 3726/05.
[2] So z. B. in der Bild-Zeitung v. 7. 9. 2006.
[3] So die Annahme in Ziff. 5.1 des WKA-Erl. NRW.
[4] Vgl. Nohl, Naturschutz und Landschaftsplanung 2001, 365; Quambusch, BauR 2003, 635 unter Hinweis auf die anthropologisch vorgegebenen menschlichen Bedürfnisse.
[5] Vgl. z. B. BVerfGE 24, 367 (389).
[6] BVerfGE 93, 149 (154).
[7] Vgl. nur Quambusch, ZFSH/SBG 2005, 214.
[8] NJW 1993, 1700 m w. N.

Grundstückssituation nicht zu einer außergewöhnlichen Beeinträchtigung der Eigentumssituation führt.

Im Fall der Wertminderung von Wohngrundstücken stellt sich auch die Frage, ob die betroffenen Besitzer entlastet werden können, indem zu ihren Gunsten die Grundsteuerpflicht reduziert wird.
Möglich wäre dies mittels einer Herabsetzung des Einheitswertes. In diesem Zusammenhang hat der BFH[9] unlängst die Frage, ob die von Windkraftanlagen ausgehenden Immissionen eine Ermäßigung nach § 82 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BewG rechtfertigen können, klar bejaht. Die Norm zählt zu den wertmindernden Umständen u. a. ungewöhnlich starke Beeinträchtigungen durch Lärm.

B. Wertminderung durch Geräuschimmissionen

I. Vororientierung

§ 9 Abs. 2 BewG verlangt, daß grundsätzlich alle tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Umstände objektiver Art bei der Grundstücksbewertung zu berücksichtigen sind, die marktüblicherweise den Wert beeinflussen[10]. Das Gewicht der wertmindernden Faktoren kann sich indessen nur insofern in den marktüblichen Preisen manifestieren, wie den Marktteilnehmern jene Faktoren bekannt sind, die den Marktpreis zu beeinflussen vermögen. Als offenkundig können hier unschwer die landschaftsverfremdenden Effekte angesehen werden, die i. d. R. von den Windkraftanlagen ausgehen. Weitaus weniger offenkundig sind die von den emittierten Geräuschen ausgehenden gesundheitlichen Gefahren und Belästigungen. Sie können in ihren Wirkungen großenteils nicht zuverlässig eingeschätzt werden, und deshalb ist es problematisch, die ihnen beizumessende Wertminderung zu veranschlagen.

II. Der spezifische Aspekt des Infraschalls

Hinsichtlich der Geräuschemissionen wird neuerdings vermehrt die Tatsache diskutiert, daß von den Anlagen Infraschall ausgeht[11]. Bei Infraschall handelt es sich um Schallemissionen unterhalb des menschlichen Hörbereichs. Aufgrund seiner großen Wellenlänge hat Infraschall andere Eigenschaften als Hörschall; z. B. sind die Schalldämmungsmöglichkeiten sehr gering. Obwohl Infraschall keine spezifische Emission von Windkraftanlagen ist, sind bei Menschen, die in der Nähe von Windkraftanlagen leben, auffällige Krankheitssymptome registriert worden. Die auf Seiten der Windbranche wiederholt vorgebrachte Einschätzung, es gebe insofern keine Hinweise auf die Gefährdung oder Beeinträchtigung von Personen durch Infraschall[12], ist daher zumindest in dieser radikalen Verneinung nicht haltbar; gleichwohl erscheint die Anzahl der zur Zeit dokumentierten Beobachtungen[13] noch viel zu gering, um

[9] Haufe-Index 1560784, NV 10/2006.
[10] Zur Definition des Verkehrswertes vgl. auch § 194 BauGB und zu seiner Ermittlung § 7 WertV.
[11] Hingewiesen werden kann hier z. B. auf die Untersuchungen des Ingenieurbüros Acouplan, Berlin, Schalltechnischer Bericht Nr. B 1135-1 v. 11. 5. 2007.
[12] So auch DEWI-Maganzin 20/2002, S. 6.
[13] Hingewiesen werden kann hier namentlich auf die von Alves-Pereira beschriebenen Beobachtungen auf dem Second International Meeting on Wind Turbine Noise, Lyon, 20. – 21. 9. 2007, abstract. Die Anzahl der Probanden lag im einstelligen Bereich.

Abwehrmaßnahmen rechtfertigen zu können. Zwar ist der Staat gehalten, seine Pflicht zur Gefahrenvorsorge auch im Hinblick auf solche Schäden wahrzunehmen, die nur im Bereich des Vorstellbaren liegen, und dementsprechend muß er generell eine Belastungsminimierung anstreben (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG); aber dies kann nicht aufgrund einer Informationsbasis geschehen, deren Substanz so unzureichend ist, daß sich das Risiko einer völligen Fehleinschätzung mit großer Wahrscheinlichkeit aufdrängt. Insofern wartet die Wissenschaft auf Beiträge, die das Einschätzungsrisiko in bezug auf den Infraschall reduzieren.

3

III. Das Meßbarkeitsproblem

Des weiteren ist hier problematisch, daß § 82 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BewG, die spezielle steuerrechtliche Norm über geminderte Grundstückswerte, auf „starke“ Beeinträchtigungen durch Lärm abhebt. Demnach sollen nur Beeinträchtigungen von ungewöhnlicher Stärke einen Abschlag rechtfertigen können. Das Niedersächsische Finanzgericht[14] nimmt an, es müsse eine Lautstärke zu registrieren sein, die über den heute üblichen Verkehrslärm hinausgeht. Diese Annahme erfaßt die Problematik jedoch nur unzureichend. Die Beeinträchtigung durch Lärm kann nämlich nicht allein auf die Stärke des Lärms reduziert werden. Sinn und Zweck, denen das BewG folgt, liegen offensichtlich darin, auf das Ausmaß der Beeinträchtigung abzuheben, und dieses ist nicht gleichbedeutend mit der Särke des Lärms. Läßt man sich von Sinn und Zweck des Gesetzes leiten, so muß der emittierte Lärm auch nach seiner Art sowie hinsichtlich sämtlicher Auswirkungen definiert werden, die von den Betroffenen registriert werden. Eine andere Interpretation kann nicht zulässig sein, weil das Gesetz sonst entgegen dem Gleichbehandlungsgrundsatz jene Fälle unberücksichtigt ließe, in denen die Geräusche als gravierend belastend empfunden werden, die Belastung aber nicht durch die Stärke, sondern durch andere Eigenarten der Geräusche geprägt ist.

Auf die Stärke des Lärms abzustellen kommt jedoch der Verwaltungs- und Gerichtspraxis entgegen; denn diese Vorgehensweise ermöglicht es, das Problem der Meßbarkeit zu vermindern. Eine auf die Stärke des Lärms reduzierte Betrachtungsweise empfiehlt nämlich, die Vorgaben der TA Lärm[15] zu nutzen[16]. Die TA Lärm verhilft aber nicht ausreichend zu den benötigten Erkenntnissen, sondern verdankt ihre Anwendung offenbar dem Umstand, daß Instrumentarien zur Ermittlung anderer Geräuschauswirkungen nicht oder nicht hinreichend zur Verfügung stehen. Daß aber die auf der Grundlage der TA Lärm gemessene Stärke des Lärms die von Windkraftanlagen ausgehenden Geräuschbelastungen hinlänglich erfassen könnte, ist auszuschließen. Die TA Lärm vermag – abgesehen von der noch nicht zufriedenstellend geklärten Infraschall-Problematik – insbesondere nicht die den Windkraftanlagen eigentümlichen Geräusche zu erfassen, so z. B. den fortwährend an- und abschwellenden Heulton sowie die Schlaggeräusche der Rotorblätter. Um Lärmmessungen nach dem Konzept der TA Lärm verwerten zu können, müßte man im übrigen zugrundelegen, daß der Schall von einer kugelförmigen Punktquelle mit konstanter Intensität abgestrahlt wird. Davon kann man aber bei Windkraftanlagen nicht ausgehen, weil die Windgeschwindigkeiten und –richtungen ständig wechseln und sich demgemäß die Lage der Rotorblätter permanent verändert[17].

---

[14] Urt. v. 1. 8. 2005, Az. 1 K 420/01.
[15] GMBl. 1998, 418.
[16] Kritisch hierzu Quambusch, RdL 2007, 144.
[17] Vgl. zu weiteren Gesichtspunkten sowie zur rechtlichen Problematik, die der TA Lärm als Verwaltungsvorschrift innewohnt, Quambusch, RdL 2007, a. a. O.

Durch die Ignoranz solcher Tatsachen auf deren Irrelevanz zu schließen, ist eine Vorgehensweise, die auch deshalb nicht gerechtfertigt ist, weil seit längerer Zeit Streß, Schlafstörungen und Kopfschmerzen als Folgen des Anlagenbetriebs diskutiert werden[18]. Bei den Behörden wie auch den Gerichten ist deshalb eine verfassungskonforme Befolgung des Amtsermittlungsgrundsatzes anzumahnen. Zu sehen ist hier auch, daß sich die Betroffenen dort, wo die Amtsermittlung vernachlässigt wird, dazu gedrängt fühlen können, die Verfolgung ihrer Belange auf ein selbst in Auftrag gegebenes Gutachten zu stützen. Da die Kosten für ein Gutachten mit 3.000 bis 15.000 Euro zu veranschlagen sind[19], dürfte der Aufwand zur Erlangung einer Entscheidung i. d. R. einen viel höheren Einsatz erfordern, als sich überhaupt mit dem

erfolgten Steuererlaß an Vorteilen gewinnen läßt. Folglich kann das Prinzip der Amtsermittlung nicht in einem Maße zurückgenommen werden, daß die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch Art. 19 Abs. 4 GG materiell irrelevant wird. Jedenfalls muß alles unterbleiben, was dem Bürger den Zugang zu den Gerichten in unzumutbarer Weise erschwert[20].

IV. Die Maßstäbe des Marktes

Darauf, von welcher Art und Stärke beeinträchtigende Geräusche emittiert werden, kommt es im Zusammenhang mit der Bewertung benachbarter Grundstücke jedoch nicht einmal unbedingt an. Allein schon die nicht völlig haltlose Annahme, es gebe derartige Beeinträchtigungen, ist als solche eine Tatsache, die für das Geschehen am Markt relevant ist. Sie ist, solange sie nicht von anderen Annahmen verdrängt wird, nicht zwingend abhängig von der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß es die nachteiligen Wirkungen tatsächlich gibt. Allein die Tatsache, daß diese Wirkungen angenommen werden, reicht aus, um den Marktwert von Immobilien beeinflussen zu können. Nehmen die Marktteilnehmer die Existenz abträglicher Immissionen an, so liegt hierin ein marktüblicher wertmindernder Effekt. Dieser wird von Immobilienmaklern je nach Lage der Immobilien zwischen 30 und 70 % veranschlagt und kann
bis zur Unverkäuflichkeit reichen[21]. Für das Geschehen am Markt ist es uninteressant, ob die Motive, die eine solche Einschätzung veranlassen, wissenschaftlich fundiert sind oder nicht, sondern nur, ob sie existent sind und sich auf die Preisbildung auswirken.

An dieser Stelle ist erwähnenswert, daß auch der Staat an der Preisbildung teilnimmt. Solange er keinen Anlaß sieht, seine allgemeine Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG[22] im Interesse der Abwehr der beschriebenen Beeinträchtigungen wahrzunehmen, begünstigt er den Anschein, eine Beeinträchtigung des Immobilienwertes liege nicht vor. In der staatlichen Zurückhaltung bei der Gefahrenabwehr liegt zugleich die Empfehlung an die Marktteilnehmer, ein noch unbestimmtes Beeinträchtigungspotential zu ignorieren. Von zweifelsfreier Folgerichtigkeit ist eine solche Reaktion jedoch nicht; denn das Werturteil kann nur so lange Wirkung entfalten, wie am Markt davon ausgegangen wird, der Staat habe vor der Genehmigung die Auswirkungen der Windkraftanlagen im Rahmen des wissenschaftlich Möglichen überprüft. Hiervon kann aber de facto für den Regelfall nicht ausgegangen werden,

[18] Vgl. den Bericht in Windpower Monthly 6/2006; OVG NRW, BauR 1997, 279.
[19] So auch die Einschätzung der „Welt am Sonntag“ Nr. 44/2007, S. 43.
[20] St. Rspr. des BVerfG seit E 10, 264 (268).
[21] Ganz ähnlich die Einschätzung der „Welt am Sonntag“, a. a. O., S. 45.
[22] Vgl. etwa BVerfGE 33, 125 (160 f.).

und deshalb dürfte auch die Haltung keinen dauernden Bestand haben können, das Phänomen der Anlagengeräusche lasse sich vernachlässigen.

C. Die entbehrliche Einheitswertfeststellung

Vermindert sich der normale Rohertrag einer Immobilie aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, also aufgrund von Verhältnissen, die, wie z. B. im Fall eines geschäftlich unanattraktiv gewordenen Ortteils, typischerweise zu Wertverschiebungen bei allen Betroffenen führen, so wird dieser Umstand erst bei der nächsten Hauptfeststellung des Einheitswertes erfaßt (§ 21 BewG). Bis dahin wirkt er sich bei der Festsetzung der Grundsteuer nicht aus (§§ 16 ff. GrStG). Dessen ungeachtet hat der Gesetzgeber durch § 33 Abs. 1 GrStG

einen Teilerlaß der Grundsteuer ermöglicht. Voraussetzung ist, daß der Rohertrag um mehr als 20 % gemindert ist[23] und die Wertminderung nicht vom Grundbesitzer selbst zu verantworten ist.

Auf den ersten Blick legt es § 33 Abs. 1 GrStG nahe, seine Anwendung sei auf solche Fälle zu beschränken, die durch die vorübergehende atypische Wertminderung geprägt sind[24]. Eine solche Möglichkeit zum Steuererlaß bedeutet jedoch zugleich eine Benachteiligung der anderen Grundbesitzer, die wegen der Wertminderung auf die nächste Hauptfeststellung verwiesen sind. Die Benachteiligung liegt insbesondere darin, daß die Hauptfeststellung des Einheitswertes durch
Gesetz vom 22. 7. 1970 (BGBl. I, 1118) ausgesetzt worden ist, ohne daß eine nachfolgende Neuregelung geschaffen worden ist.

Es ergibt sich folglich das Problem, daß Grundbesitzer, deren Ertragseinbuße durch eine allgemeine, strukturell bedingte Wertveränderung (etwa von der Art des obengen. Beispielsfalls) verursacht worden ist, in ihrem Recht auf Gleichbehandlung gegenüber denjenigen Immobilienbesitzern schlechter gestellt werden, die sich auf § 33 Abs. 1 GrStG berufen können; denn der Steuererlaß nach § 33 Abs. 1 GrStG ist jeweils aktuell (zum Beginn des Erlaßzeitraumes) vorzunehmen, ist also nicht von den bewertungsrechtlichen Vorgaben abhängig (Arg. aus § 33 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 GrStG). Angesichts dessen überzeugt die Rechtsauffassung des BFH[25], der zu den ertragsmindernden Voraussetzungen auch die nicht atypischen, also die strukturell bedingten Ertragsminderungen zählt.

Indessen unterliegen die Immobilien, die durch die Nähe von Windkraftanlagen beeinträchtigt sind, nicht atypischen, sondern typischen, strukturell bedingten Ertragsminderungen. Das folgt schon aus der Tatsache, daß die Anlagen nicht nur befristet genehmigt werden und sich somit die von ihnen ausgehenden Emissionen nicht nur vorübergehend auswirken. Dieser Umstand steht aber nicht entgegen, um entsprechend der folgerichtigen Rechtsauffassung des BFH § 33 Abs. 1 GrStG anwenden zu können. Dem hat inzwischen das BVerwG[26] zugestimmt.

---

[23] Ein Fünftel der Steuer ist also in jedem Fall zu zahlen, auch im Fall eines total ausbleibenden Ertrags. Bei der Eigennutzung muß eine fiktive übliche Miete angesetzt werden, um die Minderung errechnen zu können.
[24] Dieser Eindruck deckt sich mit der st. Rspr. des BVerwG; vgl. z. B. BStBl. II 2002, 889.
[25] Beschl. v. 13. 9. 2006, Az. II R5/05.
[26] Beschl. v. 24. 4. 2007, Az. GmS-OBG 1/07.

D. Fazit

Ob ein teilweiser Steuererlaß nach dem GrStG beansprucht werden kann, hängt mithin von der Frage ab, inwieweit die im Umfeld anzutreffenden Windkraftanlagen den Wert einer Wohnimmobilie nachteilig beeinflussen. Die Faktoren, die die Wertminderung bedingen, können von unterschiedlicher Art und von unterschiedlichem Ausmaß sein. Der Auffassung des BVerwG, es komme darauf an, daß die Wertminderungen vorübergehender und atypischer Art sein müßten, liegt eine Fehlinterpretation der Gesetzeslage zugrunde. Die Basis dafür, ob von einer steuermindernden Reduzierung des Immobilienwertes auszugehen ist, können letztlich nur die Einschätzungen abgeben, die sich in den Marktpreisen manifestieren. Auf dieser Basis lassen sich am besten die Anhaltspunkte gewinnen, um zuverlässig die Frage des Grundsteuererlasses beantworten zu können. Mittelbar beteiligt sich auch der Staat an der Wertbestimmung der Immobilien, je nachdem, inwieweit er die Schutzbedürftigkeit der von den Beeinträchtigungen der Windkraftanlagen Betroffenen anerkennt oder ignoriert.