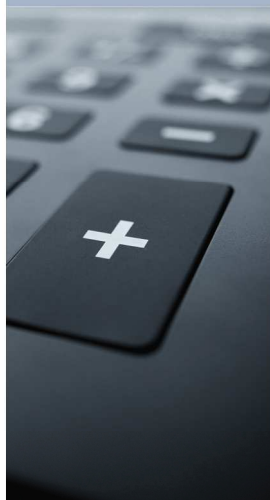


vbw

Die bayerische Wirtschaft



Position

Grundsteuer einfach reformieren

Stand: Juli 2018

www.vbw-bayern.de/Steuern

Vorwort

Für eine einfache, schnell umsetzbare Reform

Das Bundesverfassungsgericht hat gesprochen: Die Grundsteuer muss reformiert werden. Bemerkenswert an dem Urteil ist dreierlei:

- Das Gericht konstatiert, dass die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer schon viel länger als bisher angenommen gegen die Verfassung verstößt.
- Das Gericht macht materiell kaum Vorgaben für eine Reform, spricht aber deutlich aus, dass der Gleichheitssatz gemessen am Belastungsziel der Grundsteuer eine große Rolle spielen muss. Praktisch heißt das: egal ob sich die Steuer am Verkehrswert oder an der Fläche orientiert – die Steuerlast des Einzelnen muss im Verhältnis zu dem gewählten Parameter gleichheitsgerecht ausfallen.
- Das Gericht setzt für die Reform eine doppelte Frist: bis Ende 2019 für das neue Gesetz, bis Anfang 2025 zur praktischen Anwendung. Das ist nur scheinbar großzügig, denn selbst eine stark pauschalierend an den tatsächlichen Werten der Immobilien zu bemessende Grundsteuer lässt sich aufgrund der notwendigen millionenfachen Neubewertung in dieser Frist nicht umsetzen.

Die Wirtschaft tritt für eine einfache und fristgerecht umsetzbare Grundsteuerreform ein. Das kann auch gelingen. Allerdings muss dafür respektiert werden, dass es weder um Umverteilung geht, noch darum, die Steuerlast laufend automatisch anzuheben.

Es geht vielmehr um eine angemessene steuerliche Beteiligung derjenigen, die Grund und Boden nutzen, an der Finanzierung allgemein grundstücksbezogener Lasten. Zudem geht es um eine schnelle Reform und um ein einfach anwendbares Recht. Der richtige Weg dahin ist eine an der Fläche von Grundstücken und Gebäuden orientierte Neuregelung.

Bertram Brossardt
17. Juli 2018

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Die Grundsteuer heute	3
1.1 Stellenwert der Grundsteuer	3
1.2 Funktionsweise der Grundsteuer heute.....	3
2 Rechtlich zwingender Reformbedarf	5
3 Zum Belastungsgrund der Grundsteuer	7
3.1 Steuerliche Leistungsfähigkeit ist kein plausibler Belastungsgrund	7
3.2 An Objektwerten orientierte Grundsteuer entfaltet in hohem Maß unerwünschte Lenkungseffekte.....	8
3.3 Orientierung an Flächen und ihrer Nutzung führt zu sinnvoller Reform	9
4 Reformmodelle mit Bewertung	11
4.1 Das Kostenwertmodell	11
4.1.1 Konzept	11
4.1.2 Bewertung der vbw	11
4.2 Das Bodenwertmodell.....	13
4.2.1 Konzept	13
4.2.2 Bewertung der vbw	14
4.3 Das Flächenmodell	16
4.3.1 Konzept	16
4.3.2 Nutzungsbedingte Differenzierung im Flächenmodell	17
4.3.3 Bewertung der vbw	19
5 Aufkommensneutralität der Reform	21
Ansprechpartner / Impressum.....	23

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Position auf einen Blick

Grundsteuer auf Basis des Flächenmodells reformieren

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B nicht mehr verfassungsgemäß ist (die Grundsteuer A, die die Landwirtschaft betrifft, ist nicht betroffen). Für die Reform hat das Gericht ein klar definiertes Zeitfenster gesetzt. Bis Ende 2019 muss das neue Gesetz verabschiedet sein, ab Anfang 2025 muss es praktisch angewendet werden.

Es werden drei Modelle diskutiert, die auf zwei grundsätzlich unterschiedliche Prinzipien aufbauen:

- der wertbasierte Ansatz des Kostenwert- und des Bodenwertmodells, der fälschlicherweise davon ausgeht, dass der Wert des Grundbesitzes Ausdruck der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist,
- der Flächenansatz, der in Größe und Nutzung des Grundstücks einen Maßstab für die Inanspruchnahme kommunaler (nicht direkt zurechenbarer) Leistungen sieht.

Die Wirtschaft hat kein Interesse daran, dass die Grundsteuer durch verschleppte Reformbemühungen wegfällt, und die Kommunen damit einen wichtigen Teil ihrer Finanzierungsbasis verlieren. Die anstehende Reform der Grundsteuer muss deshalb in der vom Gericht vorgegebenen Frist umsetzbar sein.

Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer muss insgesamt aufkommensneutral reformiert werden. Um Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene entgegenzuwirken, muss für jede Kommune öffentlich ausgewiesen werden, welcher Hebesatz die Steuerlast am Ort insgesamt unverändert lässt.

Die Reform muss die wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen vermeiden, die eine Objekt- oder Realsteuer aufgrund der damit verbundenen Substanzbelastung und der regional weit auseinanderlaufenden Grundstückspreise und -preisentwicklungen mit sich bringen würde. Der mit ihr verbundene administrative Aufwand muss so klein wie möglich gehalten werden. Das gewählte Reformmodell darf nicht dazu führen, dass die Steuerlast nach der Reform laufend automatisch steigt. All dies ist selbst bei starker Pauschalierung mit einem Reformmodell, das sich an tatsächlichen Werten von Grundstücke orientiert, nicht möglich.

Die vbw tritt deshalb für eine Reform auf Basis des 2010 von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen entwickelten Flächenmodells ein. Das Belastungsziel dieses Modells ist es, mit Grundstücken und ihrer Nutzung verbundenen allgemeinen, nicht unmittelbar zurechenbaren, Aufwand der Kommunen zu finanzieren. Es ist einfach, verständlich, rasch umsetzbar, Kommunen übergreifend vergleichbar und klar auf einen gleichheits-

gerechten Beitrag zur Finanzierung der jeweiligen Heimatkommune ausgerichtet. Zudem müssen in diesem Modell Veränderungen der Steuerlast transparent per Gesetz oder über den in der kommunalen Haushaltssatzung vorgegebenen Hebesatz beschlossen werden. Bei Umsetzung des Flächenmodells muss in der Bemessungsgrundlage dafür gesorgt werden, dass eingeschränkt oder nicht nutzbare Grundstücke niedriger belastet werden.

Abbildung 1 verdeutlicht die Vorteile des Flächenmodells gegenüber den zwei anderen diskutierten Reformvarianten. Der einzige kritische Punkt des Flächenmodells betrifft die Tatsache, dass Kommunen die Reform zum Zeitpunkt der Umstellung unauffällig für Steuererhöhungen nutzen können. Diese Gefahr ist allen Reformvarianten eigen. Ihr kann durch die oben geforderte Transparenz bzgl. des aufkommensneutralen Hebesatzes für jede einzelne Kommune entgegengewirkt werden.

Abbildung 1

Bewertung der Reformmodelle vor dem Hintergrund der Positionen der vbw

	<i>Kostenwertmodell</i>	<i>Bodenwertmodell</i>	<i>Flächenmodell</i>
Gleichheitsgerecht	nein	nein	ja
Wirtschaftliche und soziale Verwerfungen	ja	ja	nein
Heimliche Steuererhöhungen	möglich	möglich	möglich
Automatische Steuererhöhungen	ja	ja	nein
Orientiert an kommunalem Leistungsniveau	nein	nein	ja
Bürokratieaufwand	hoch	mittel	gering
Zeitgerecht umsetzbar	nein	Evtl., mit hohem rechtlichem Risiko	ja

1 Die Grundsteuer heute

Aufkommen, Funktionsweise und Hebesätze der Grundsteuer

1.1 Stellenwert der Grundsteuer

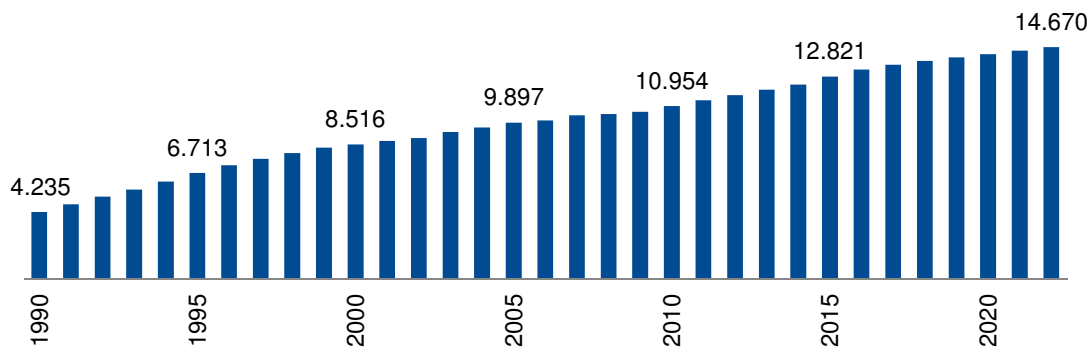
Die Grundsteuer ist eine Objekt- oder Realsteuer auf Eigentum an Grundstücken und Bebauung. Besteuert werden deutschlandweit ca. 35 Millionen wirtschaftliche Einheiten – also Grundstücke und Immobilien. Das lokale Aufkommen fließt der jeweiligen Kommune zu.

Steuerpflichtig ist der Eigentümer eines Grundstücks. Bei vermieteten Immobilien kann die Grundsteuer auf die Mieter umgelegt werden, da sie als Nutzer der Gebäude von den Vorteilen profitieren, die sich aus kommunalen Standortqualitäten ergeben, welche über die Grundsteuer finanziert werden.

Das Gesamtaufkommen 2017 lag bei knapp 14 Milliarden Euro und stand im Schnitt der Flächenländer für ca. 13 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen und ca. fünf Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen.

Abbildung 2

Grundsteuer B: Aufkommensentwicklung in Milliarden Euro



Quelle: Bundesfinanzministerium, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Steuerschätzung Mai 2018

1.2 Funktionsweise der Grundsteuer heute

Die Grundsteuer ist eine Kommunalsteuer. Der Bund kann die Regelungskompetenz über die konkurrierende Gesetzgebung an sich ziehen und nutzt das bisher zur Regelung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer. Die Verwaltungshoheit über die

Grundsteuer liegt teils bei den Ländern (Grundsteuermessbescheid), teils bei den Gemeinden (Grundsteuerbescheid). Die Festlegung des lokalen Belastungsniveaus über einen Hebesatz obliegt den einzelnen Kommunen.

Unterschieden wird zwischen Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft, am landwirtschaftlichen Ertragswert orientiert) und B (andere Grundstücke, am Einheitswert orientiert). Die Grundsteuer A trug im Jahr 1991 noch 5,9 Prozent des Aufkommens bei. Dieser Anteil sank sukzessive auf 2017 noch 2,9 Prozent bzw. 404 Millionen Euro. Laut Steuerschätzung wird er weiter zurückgehen.

Die auf ein einzelnes Grundstück entfallende Steuerlast wird durch Multiplikation des jeweiligen Einheitswertes mit einer Grundsteuermesszahl und dem kommunalen Hebesatz errechnet. Die Formel dazu lautet:

$$\begin{aligned} \text{Einheitswert} \times \text{Messzahl} &= \text{Grundsteuer-Messbetrag} \\ \text{Grundsteuer-Messbetrag} \times \text{Hebesatz} &= \text{Grundsteuer} \end{aligned}$$

Die Wertermittlung erfolgt für die Länder der alten Bundesrepublik Deutschland auf Basis der Einheitswerte vom 01. Januar 1964, im Gebiet der ehemaligen DDR vom 01. Januar 1935; Bewertungskorrekturen erfolgen seit damals auf das individuelle Grundstück bzw. Gebäude bezogen anlassabhängig und uneinheitlich. Für die Landwirtschaft wird ein Ertragswertverfahren herangezogen.

Auch für die Grundsteuermesszahl gibt es keine deutschlandweit einheitliche Regel. Auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland liegt sie zwischen 3,1 und 5,3 Promille des Einheitswertes. Das Niveau hängt vom Gebäudetyp ab. Für die Landwirtschaft liegt sie bei sechs Promille. Auf dem Gebiet der früheren DDR liegt die Messzahl zwischen fünf und zehn Promille des Einheitswertes, abhängig von Bebauung, Gebäudealter, Gemeindegröße, Gebäudetyp und individuellem Einheitswert.

2 Rechtlich zwingender Reformbedarf

Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts

Rechtlich zwingenden Reformbedarf gibt es nur für die Grundsteuer B. Die zentrale Grundlage zur Bemessung der Grundsteuer B – in Folge vereinfachend Grundsteuer – sind die Einheitswerte. Weil diese Werte, anders als ursprünglich vorgesehen, nicht den aktuellen Entwicklungen angepasst wurden, sind deutliche, äußerst unsystematische Verwerfungen entstanden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10. April 2018 festgestellt, dass diese Verwerfungen jedenfalls auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland spätestens seit dem Jahr 2002 ein Maß erreicht haben, das den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt. Die Regelung zu den Einheitswerten sei „objektiv dysfunktional“ geworden und könne weder mit den relativ geringen finanziellen Auswirkungen im Einzelfall noch mit der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt werden. Fälle aus dem Gebiet der ehemaligen DDR lagen dem Gericht zur Entscheidung nicht vor. Allerdings gilt die Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts angesichts der dort um Jahrzehnte älteren Bewertungsgrundlage auch auf für dortige Gegebenheiten.

Das Gericht hat für eine Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer zwei Fristen gesetzt:

- Bis Ende 2019 muss eine neue gesetzliche Regelung in Kraft sein.
- Diese muss ab Anfang 2025 auch angewendet werden.

Damit bleiben dem Gesetzgeber gut eineinhalb Jahre zur Verabschiedung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Grundsteuer. Die Finanzverwaltung hat im Anschluss fünf Jahre Zeit, um die Grundlagen für Steuerbescheide auf der neuen Rechtsgrundlage zu erarbeiten. Falls das nicht gelingt, kann die Grundsteuer ab 01. Januar 2025 nicht mehr erhoben werden. Zudem müssten die ab 2002 erhobenen Aufkommen zurückgezahlt werden.

Für die Neuregelung der Bemessungsgrundlage konzidiert das Gericht dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum: Das gilt zum einen für die Auswahl des Belastungsgegenstands, zum andern aber auch für die Regelungen zu dessen Erfassung. Ausdrücklich gesteht es einen weiten Pauschalierungs- und Typisierungsspielraum zu, um die Steuer handhabbar zu halten. Einschränkend stellt das Gericht, an den Gesetzgeber gerichtet, fest:

„Begrenzt wird sein Spielraum dadurch, dass die von ihm geschaffenen Bemessungsregeln grundsätzlich in der Lage sein müssen, den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abzubilden“.

Die Beurteilung, ob die diversen bereits diskutierten Reformvorstellungen und -modelle diesem Maßstab genügen, überlässt das Gericht vollständig dem Gesetzgeber. Eine zwingende Orientierung am Verkehrswert lässt sich aus dem Urteil nicht herauslesen. Beanstandet wird vielmehr, dass der Gesetzgeber den Verkehrswert als Ausgangspunkt für die Einheitsbewertung gewählt, dann aber durch das Unterlassen von Aktualisierungen immer größere Wertverzerrungen hingenommen hat, die das System schließlich „dysfunktional“ gemacht haben. Ausdrücklich weist das Gericht darauf hin, dass es diese Verzerrungen sind, die den Verstoß gegen Art. 3 Grundgesetz begründen, nicht etwa das generell unter den Verkehrswerten liegende Wertniveau.

3 Zum Belastungsgrund der Grundsteuer

Abwägung zwischen Leistungsfähigkeitsprinzip und Nutzungsorientierung

Die Grundsteuer ist ein traditionell eingeführtes Instrument zur Kommunalfinanzierung unabhängig von der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler im heutigen Sinn. Aus Sicht der Kommunen ist sie besonders attraktiv, weil die Steuerpflichtigen ihr nicht ausweichen können und das Aufkommen aufgrund der Ertragsunabhängigkeit der Steuer sehr stabil ist.

Mit der Vorgabe einer gleichheitsgerecht am Belastungsgrund orientierten Bemessungsgrundlage erzwingt das Bundesverfassungsgericht eine Auseinandersetzung damit, weshalb und wofür die Grundsteuer eigentlich erhoben wird. Konkret zur Prüfung stehen dabei

- das Kostenwert- und das Bodenwertmodell, die davon ausgehen, dass der Wert des Grundbesitzes Ausdruck der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist, und dieses als Belastungsgrund heranziehen,
- und der Flächenansatz, der Größe und Nutzung des Grundstücks als Belastungsgrund heranzieht, da es darin einen Maßstab für die Inanspruchnahme kommunaler (nicht direkt zurechenbarer) Leistungen sieht.

Auf der Verwendungsseite macht keines dieser Modelle den Kommunen Vorgaben.

3.1 Steuerliche Leistungsfähigkeit ist kein plausibler Belastungsgrund

Zwei der drei derzeit diskutierten Reformvarianten bauen auf wertorientierten Bemessungsgrundlagen auf. Das wird immer wieder damit begründet, die Grundsteuer müsse die steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen abschöpfen.

Auf Grundstücke und Gebäude bezogene steuerliche Leistungsfähigkeit entsteht dann, wenn Immobilien wirtschaftlich verwertet werden. Dadurch erzielte Erträge werden mit Ertragsteuern belastet.

Das Ertragsteuerrecht respektiert die steuerliche Leistungsfähigkeit, indem es berücksichtigt, ob ein Jahr wirtschaftlich gut gelaufen ist oder nicht, ob in die Immobilie investiert und der Aufwand abgeschrieben werden muss, etc. Durch den kommunalen Anteil am Einkommensteueraufkommen und die Gewerbesteuer partizipieren die Kommunen in erheblichem Umfang an der so festgestellten steuerlichen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger und der ortsansässigen Unternehmen und damit ohnehin auch aus deren Erträgen aus den Immobilien.

Die Grundsteuer ist unabhängig vom wirtschaftlichen Erfolg zu zahlen. Sie wird auch dann fällig, wenn der Eigentümer bzw. Mieter kein Einkommen hat oder Verluste macht. Sie berücksichtigt die wirtschaftliche bzw. steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen also nicht. Das bloße Halten von Immobilienvermögen, ob Ertrag bringend oder nicht, mit Schulden belastet oder schuldenfrei, ist kein Ausweis von Leistungsfähigkeit. Damit eignet sich eine Orientierung an der Leistungsfähigkeit auch nicht als Belastungsgrund eines Reformmodells für die Grundsteuer.

3.2 An Immobilienwerten orientierte Grundsteuer entfaltet in hohem Maß unerwünschte Lenkungseffekte

Bei einer an Immobilienwerten orientierten Grundsteuer müssen aktuelle Wertverhältnisse herangezogen und diese regelmäßig an die tatsächliche Entwicklung angepasst werden. Das führt zu nicht hinnehmbaren Lenkungseffekten, die bestätigen, dass der Wert einer Immobilie als Belastungsgrund für die Grundsteuer nicht taugt:

Wenn ein Kommune die Nachfrage nach Wohnraum planungsrechtlich nicht bedient, steigen dadurch die Immobilienpreise und damit das Grundsteueraufkommen. Die Kommune profitiert also davon, dass sie ihrem Auftrag nicht verantwortlich nachkommt.

Der Verkehrswert eines Grundstücks wird in den entsprechend ausgerichteten Reformvorschlägen in der Regel aus Verkaufsfällen in der näheren und weiteren Nachbarschaft abgeleitet. Das heißt: Wenn in einer attraktiven Gegend nur wenige Grundstücke teuer den Besitzer wechseln, steigt bei Wertorientierung die Grundsteuerlast für alle Alteingesessenen, egal wie arm oder reich sie sind. Dabei hat sich für sie außer der neuen Nachbarschaft nichts verändert. Die Preisentwicklung einiger Regionen in den letzten Jahren zeigt, dass der Effekt erheblich sein kann. Alteingesessene Privatleute oder Geschäftstreibende müssten sich fragen, ob sie sich die Gegend noch leisten können. Besonders gravierend wäre der Effekt etwa für Menschen mit niedrigen oder normalen Einkünften in Boomlagen und für alteingesessene Geschäfte in stark nachgefragten Innenstadtlagen. Das kann die Struktur ganzer Stadtviertel in Frage stellen und führt für Eigentümer wie Mieter zu sozialen Verwerfungen, ohne dass dazu eine politische Entscheidung erfolgen würde, gegen die man sich wenden könnte.

Die Grundsteuerlast steigt auch dann, wenn sich Werte von Immobilien durch Investitionen erhöhen. Ein Eigentümer, der, etwa 30 Jahren nach Errichtung oder Sanierung, einen erheblichen Teil der bis dahin verdienten Mieterträge verwenden muss, um aus dem Altbau Wohnungen mit zeitgemäßer Ausstattung zu machen, würde dann zusätzlich mit einer erhöhten Grundsteuer bestraft. Das bewirkt höheren Widerstand von Mietern gegen Sanierungen und hat damit investitionsfeindliche Folgen.

Die heutige breite Akzeptanz der Grundsteuer als Substanzlast ginge verloren, wenn das mit einer reformierten Grundsteuer verbundene Belastungsmaß zu solchen Verwerfungen führen würde.

3.3 Orientierung an Flächen und ihrer Nutzung führt zu sinnvoller Reform

Seitens der Steuerzahler wird die Grundsteuer bisher akzeptiert, obwohl sie als Substanzlast die Leistungsfähigkeit missachtet. Dahinter stehen das in der Regel vertretbare Maß der Belastung und Verständnis dafür, dass Ortsansässige einen angemessenen, stabilen Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben leisten müssen.

Die Steuerzahler können zwar keinen Rückfluss an unmittelbar der belasteten Immobilie zurechenbaren kommunalen Leistungen erwarten, und sie tun das auch nicht. Sehr wohl erwarten dürfen sie Äquivalenz aber in einem weiteren Sinn, die sich an dreierlei festmacht:

- Erstens geht es um dem Grundstück nicht unmittelbar zurechenbare Aufwendungen der Kommune, also um Leistungen, die nicht über Gebühren und Abgaben abgegolten werden können.
- Zweitens muss die Bemessungsgrundlage zwar pauschalierend, aber nachvollziehbar daran anknüpfen, wieviel der Einzelnen von der Kommune beansprucht. Dafür sind die Inanspruchnahme von Grund und Boden sowie die genutzte Gebäudefläche ein sinnvoller und sozial verträglicher Ansatz.
- Drittens muss aus Sicht der Bürger kontrollierbar bleiben, dass das Aufkommen aus der Grundsteuer lokal für ein insgesamt attraktives Standort- und Leistungsangebot eingesetzt wird. Das gelingt nur, wenn Belastungsentwicklungen politisch diskutiert und entschieden werden. Ein System, das wie die wertorientierten Reformmodelle zu automatischen Steuererhöhungen führt, ist damit nicht vereinbar.

4 Reformmodelle mit Bewertung

Wert- versus Flächenorientierung als Ausgangspunkt der Reform

Zur Grundsteuer werden drei Reformkonzeptionen diskutiert: das Kostenwertmodell, das Bodenwertmodell und das Flächenmodell. Die vbw beurteilt diese Modelle anhand folgender Anforderungen:

- Die Reform muss der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts genügen, also Reformziel und Mittel gleichheitsgerecht aufeinander abstimmen.
- Die Reform darf Steuererhöhungen weder beim Modellwechsel noch im laufenden Betrieb des neuen Rechts Vorschub leisten.
- Die Grundsteuer dient der finanziellen Grundausstattung der Kommune bzgl. nicht unmittelbar zurechenbarer grundstücks- und immobilienbezogener Leistungen und muss insofern schon in der Bemessungsgrundlage dazu in Bezug gesetzt werden.
- Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieter darf nicht in Frage gestellt werden. Die kommunalen Kosten entstehen durch tatsächliche oder potenzielle Nutzung, nicht durch Besitz.
- Die Grundsteuerreform muss Bürokratieaufwand so klein wie möglich halten.
- Die Reform muss im Rahmen der Fristvorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfolgen. Es wäre verantwortungslos, die Kommunalfinanzierung durch verzögerungsbedingten Wegfall der Grundsteuer zu gefährden.

4.1 Das Kostenwertmodell

4.1.1 Konzept

Eine Ländermehrheit hat im September 2016 über den Bundesrat das sogenannte Kostenwert-Modell in die politische Auseinandersetzung eingebracht. Die Steuer soll demnach auf folgender Basis erhoben werden:

- Bodenrichtwert des Grundstücks, wobei vorgegeben wird, das Grundstück wäre unbebaut, was zu höheren Werten führt,
- dazu: bundeseinheitliche, nach drei Altersgruppen differenzierte Pauschalherstellungskosten, anzuwenden auf 19 Gebäudearten mit zehn Untergliederungen.

4.1.2 Bewertung der vbw

Die vbw lehnt das Kostenwertmodell ab. Dieses respektiert zwar, dass eine Grundsteuer auf Basis echter Verkehrswerte nicht möglich ist, also Vereinfachung erforderlich ist. Aber es versucht immer noch, eine Wertorientierung zu fingieren. Die mit dem

Verfahren den Gebäuden zugewiesenen „Werte“ – tatsächlich sind es Rechengrößen – werden in verschiedenen Regionen aus unterschiedlichen Gründen überzeichnet und sind interregional nicht vergleichbar.

Auch im Einzelnen bleiben wesentliche Aspekte unberücksichtigt, wie etwa wirtschaftliche Überalterung, sonstige Wertminderungen wie z. B. durch Bauschäden oder andere wirtschaftliche Umstände, die den Wert des Objekts mindern. Das führt zu Verzerrungen auch innerhalb einer Kommune.

Die Abweichungen vom Verkehrswert sind sehr breit in verschiedene Richtungen gestreut und führen im Einzelfall zu unbilligen, gegenüber dem tatsächlichen Wert erheblich höheren Wertansätzen. So wird ein altes, aber hochwertiges Herrenhaus niedriger besteuert als ein neuer, der Größe nach vergleichbarer Sozialblock am gleichen Ort. Selbst einem nicht mehr nutzbaren Gebäude werden 30 Prozent des Baupreises als Wert zugemessen, der über die Höhe der Steuer entscheidet. Insgesamt wird mit dem Verfahren eine auch nur einigermaßen gleichmäßige Orientierung am tatsächlichen Wert nicht erreicht.

Aufgrund der Wertorientierung des Kostenwertmodells steigt die Steuerlast über die Jahre automatisch an.

Die in der Bemessungsgrundlage des Kostenwertmodells widergespiegelte Belastungsabsicht orientiert sich weder am allgemeinen noch an einem speziell auf das Grundstück bezogenen Aufwand der Kommune. Die dem Modell eigene Wertorientierung wird mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt, verstößt aber ggf. sogar dramatisch dagegen. Lediglich zugemessene Werte stehen nicht für Leistungsfähigkeit. Diese entsteht erst, wenn Grundstücke wirtschaftlich verwertet werden.

Der Aufwand, um das Kostenwertmodell umzusetzen, ist groß; nach Schätzungen der Verwaltung dürften die notwendigen EDV-technischen Vorarbeiten und Erhebungen bis zu zehn Jahre beanspruchen. Das überschreitet die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist erheblich. Gerade im Hinblick auf Betriebsgrundstücke würde das im Gesetzesentwurf vorgesehene Bewertungsverfahren einen hohen Ermittlungsaufwand und damit auch erhebliche Kosten für die Wirtschaft verursachen.

Die mit dem Kostenwertmodell verbundenen Probleme ließen sich auch mit einem Wechsel zu einem Ertragswertmodell nicht beheben. Ein solcher Umstieg würde jedenfalls zu nochmals deutlich höherem Bewertungsaufwand führen, die Reform wäre damit nicht mehr zeitgerecht umsetzbar. In der Fläche stehen Quellen für pauschalierende Bewertungen nicht zur Verfügung. Im gewerblichen Bereich müsste individuell bewertet werden. Insgesamt würde ein Ertragswertmodell in der Tendenz zu Spreizungen in der individuellen Belastung führen, die diejenigen der bereits vorliegenden Modelle deutlich übertreffen und zu entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen führen.

4.2 Das Bodenwertmodell

4.2.1 Konzept

Vor allem Mieterorganisationen und Umweltverbände, aber auch etwa der Landkreistag, bevorzugen das sogenannte Bodenwertmodell. Bei der Bodenwertsteuer werden Größe, Nutzungsart und Wert der Gebäude außen vorgelassen. Sie zieht allein den Wert von Grund und Boden heran, und zwar mit 80 Prozent der Bodenrichtwerte, die nach § 196 Baugesetzbuches auf Basis einer Kaufpreissammlung festgestellt werden. Gebildet werden Bodenrichtwerte schon bisher für Richtwertzonen, die jeweils Gebiete umfassen, die nach Art und Maß der Nutzung weitgehend übereinstimmen sollten.

Tabelle 1

Kaufwerte für Bauland im Vergleich – Deutschland und Länder, München

<i>Land</i>	<i>Durchschnittlicher Kaufwert Euro pro Quadratmeter 2016</i>	<i>Verhältnis zum Ø 2004</i>	<i>2009</i>
München	2.148 €	304 %	252 %
Hamburg	655 €	261 %	166 %
Berlin	393 €	332 %	230 %
Bayern	179 €	113 %	139 %
Baden-Württemberg	167 €	115 %	121 %
Hessen	163 €	145 %	139 %
Bremen	162 €	166 %	144 %
Deutschland	119 €	155 %	146 %
Nordrhein-Westfalen	113 €	113 %	107 %
Rheinland-Pfalz	94 €	142 %	113 %
Schleswig-Holstein	83 €	130 %	124 %
Brandenburg	63 €	143 %	155 %
Saarland	62 €	133 %	114 %
Niedersachsen	61 €	117 %	154 %
Sachsen	54 €	207 %	243 %

Mecklenburg-Vorpommern	37 €	163 %	102 %
Thüringen	37 €	128 %	177 %
Sachsen-Anhalt	29 €	89 %	120 %

Quelle: Statistik zu Baulandverkäufen, www.regionalstatistik.de

Gerechtfertigt wird die Bodenwertsteuer einerseits damit, dass sie einen Wertbezug enthält, andererseits damit, dass sie einen Anreiz setzt, unbebaute Grundstücke zu bebauen oder auch die Bebauung auf schwach bebauten Grundstücken zu verdichten.

4.2.2 Bewertung der vbw

Das Bodenwertmodell kann mit der Herausnahme der Gebäude die mit ihm dem Grunde nach angestrebte Wertorientierung definitiv nicht erreichen. Angesichts der Beschränkung auf einen an Kaufpreisen orientierten Bodenwert führt es sogar zu deutlich stärkeren Spreizungen als das Kostenwertmodell. Denn in den Kostenwert fließen ergänzend zu Bodenwerten die deutlich gleichmäßigeren Gestehungspreise für Gebäude mit ein.

Die Tabelle 1 zeigt exemplarisch, wie stark Baulandpreise auseinandergehen. Im teuersten Land – Hamburg – wurde im Schnitt das 22,2-fache des Niveaus im günstigsten Land Sachsen-Anhalt gezahlt. In Innenstadtlagen größerer Städte werden die aufgeführten oberen Werte um ein Vielfaches überschritten. In München lag das durchschnittliche Preisniveau bei tatsächlichen Kauffällen insgesamt bei mehr als dem Dreifachen Hamburgs. Das zeigt: Der Gesetzgeber würde mit dem Bodenwertmodell eine Bemessungsgrundlage vorgeben, die mit kommunalem Aufwand und seiner Entwicklung noch viel weniger zu tun hat als im Kostenwertmodell, die also jeden Bezug zwischen Belastung und kommunaler Leistung vermissen lässt.

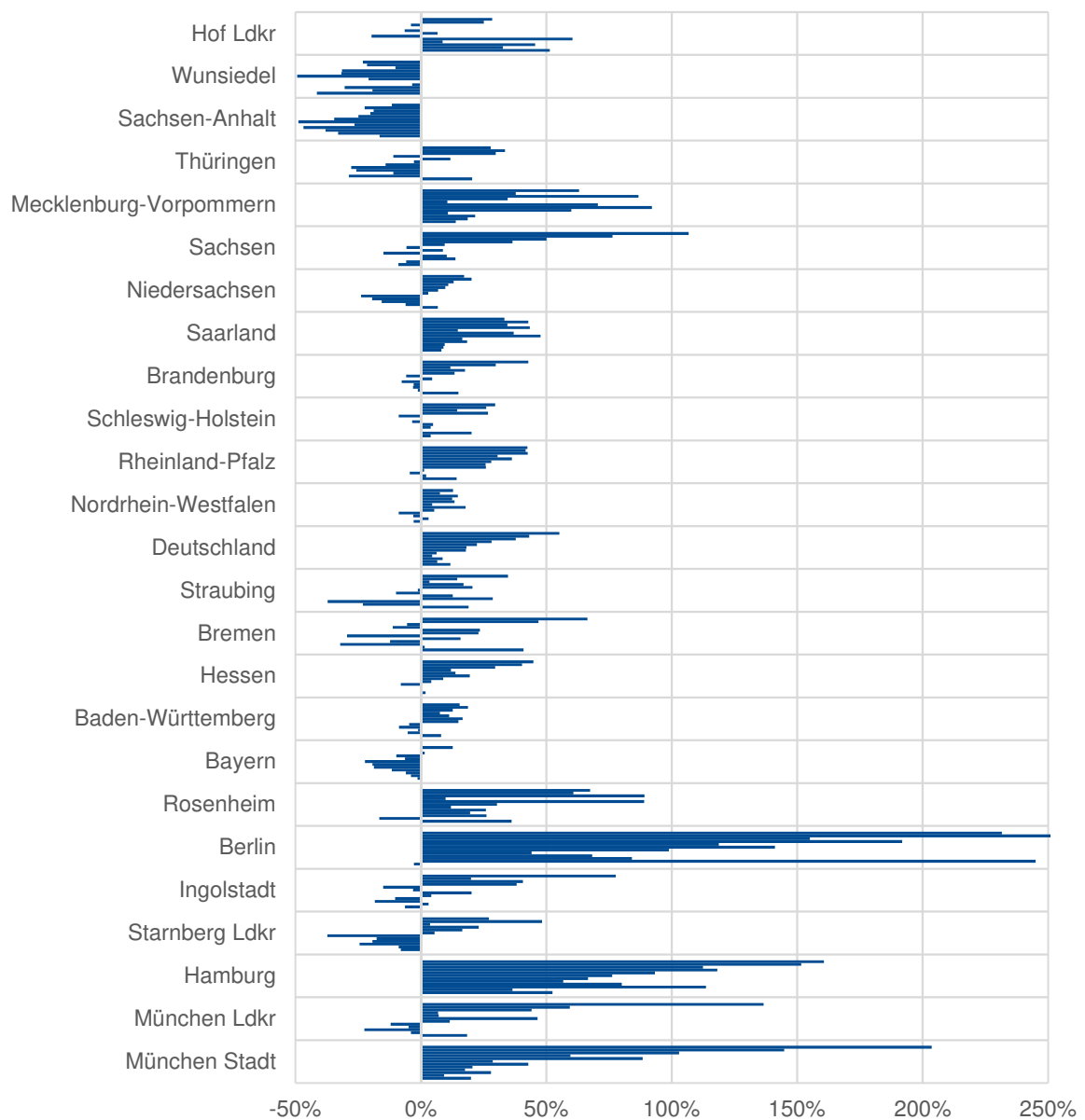
Ein Teil der Befürworter der Bodenwertsteuer will mit dem Ausklammern der Gebäude den Weg bereiten für eine Abschaffung der Umlage der Grundsteuerlast auf Mieter. Im Ergebnis eines solchen Schrittes müssten die Eigentümer die bei einer wertorientierten Reform in aller Regel laufend steigende Steuerlast über Mieterhöhungen refinanzieren. Alternativ könnten sie, um dem damit verbundenen Aufwand auszuweichen, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umwandeln. Dem Mietwohnungsmarkt wäre damit nicht gedient.

Bodenpreise steigen vor allem in Ballungsräumen stärker als Baupreise. Damit verursacht das Bodenwertmodell in noch deutlich stärkerem Maß als das Kostenwertmodell laufende Steuererhöhungen. Tabelle 1 zeigt, dass es mit diesem Modell, an der durchschnittlichen Entwicklung der Baulandpreise in den einzelnen Ländern gemessen, allein zwischen 2004 und 2017 zu landesdurchschnittlichen Grundsteuererhöhungen

um bis zu 230 Prozent gekommen wäre. Speziell bei Innenstadtlagen können Preisentwicklungen und daran anknüpfende Grundsteuerbelastungen noch deutlicher ausfallen. Das Beispiel Sachsen-Anhalt zeigt, dass es in Wegzugsregionen allerdings auch zu einem Sinken der Bodenpreise und bei darauf aufbauenden Verfahren zu Aufkommensverlusten kommen kann, obwohl die Kommunen gleichbleibende Leistungen bereitstellen müssen.

Abbildung 3

**Durchschnittliche Kaufwerte für Bauland, Veränderung bis 2016 in Prozent
 2004 = 100**



Quelle: wie Tabelle 1; Sortierung zu jeder Region von unten (2005) nach oben (2016)

Die Bodenwertsteuer wird auch mit dem Ziel verbunden, durch die Nichtberücksichtigung von Gebäuden einer Verdichtung Vorschub leisten zu wollen. Denn wenn Gebäude unbelastet bleiben, steigt bei baulicher Verdichtung das Ertragspotenzial, aber nicht die Steuerlast. Der dadurch entstehende Verdichtungsanreiz fällt umso höher aus, je höher die Steuerlast auf das Grundstück ist. Ein im Sinne dieses Ziels ausreichender Anreiz wäre allerdings nur mittels sehr deutlicher Steuererhöhungen erreichbar. Das würde zu schwerwiegenden Verwerfungen führen.

Das Bodenwertmodell orientiert sich am Wert eines Grundstücks. Damit ist eine regelmäßige Neubewertung erforderlich. Die aus Abbildung 3 ersichtliche hohe Volatilität der durchschnittlichen Baulandpreise in den Ländern und einigen ausgewählten bayerischen Regionen zeigt, dass diese Bewertung in engen Abständen erforderlich wäre. Der damit verbundene bürokratische Aufwand ist bei deutschlandweit rund 35 Millionen Grundstücken erheblich. Die vorhandenen Datenbestände sind nur bedingt hilfreich: Die hohe Volatilität zwingt dazu, sie zeitnah nachzusteuern, und die für die Bodenrichtwerte heute herangezogenen Gebiete sind teilweise so groß, dass sich daraus keine auch nur halbwegs gleichmäßige Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ableiten lässt. Die im Bodenwertverfahren wohl besonders großen Abweichungen zu gegenwärtigen Belastungsergebnissen und die Unschärfen jedes pauschalierenden Bewertungsverfahrens lassen darüber hinaus bei Wahl dieses Verfahrens eine besonders große Zahl an Klagen erwarten, die möglicherweise dazu führen, dass das Verfahren insgesamt bald wieder auf den rechtlichen Prüfstand kommt.

4.3 Das Flächenmodell

4.3.1 Konzept

Bayern, Baden-Württemberg und Hessen haben 2010 gemeinsam ein Reformkonzept vorgelegt, das die Grundsteuer flächen- und nutzungsorientiert als Äquivalenzsteuer zur Finanzierung nicht individuell zurechenbarer grundstücksbezogener Kosten versteht.

Basis dieses Modells sind die Grundstücksfläche und die Bruttogrundfläche der Gebäude. Diesen Flächen werden feste Eurobeträge je Quadratmeter zugewiesen. Diese Beträge können – etwa um die wirtschaftlich gerechtfertigte, mit der Grundsteuer A im Vergleich zur Grundsteuer B schon bisher deutlich niedrigere Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücke fortzuschreiben – nach typischen Nutzungsarten differenziert werden. Auch eine „Zonierung“ nach Lagequalität oder eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke (Grundsteuer C), wie sie im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, wären zusätzlich möglich, würden jedoch den Verwaltungsaufwand erhöhen.

Zur Ermittlung der Flächen kann weitgehend auf das System „ALKIS“ zurückgegriffen werden, welches Informationen zur Grundstücksgröße und für die Ermittlung von

Gebäudegrundfläche und -höhe liefert. Die Steuerfestsetzung kann weitgehend automatisiert werden. Steuererklärungen sind nur in speziellen Fällen erforderlich.

Mit dem Leistungsangebot der Kommunen gerechtfertigte Belastungsunterschiede sind weiterhin über die Grundsteuerhebesätze autonom steuerbar.

Das Modell ist so einfach, dass mit ihm die Grundsteuer ohne Weiteres vollständig von den Kommunen verwaltet werden könnte.

4.3.2 Nutzungsbedingte Differenzierung im Flächenmodell

Das Flächenmodell erlaubt es, den einer Fläche zugewiesenen Eurobetrag abhängig von der Nutzung zu differenzieren. Maßstab für solche Variationen muss die Frage sein, ob der Aufwand einer Kommune für die konkrete Flächenart typischerweise anders ausfällt als bei anderen Flächenarten. Bei näherer Betrachtung ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4

Differenzierungsbedarf im Flächenmodell

<i>Differenzierungskriterium</i>	<i>Inanspruchnahme kommunaler Leistungen</i>	<i>Folgeargument</i>	<i>Handlungsbedarf im Flächenmodell</i>
Gewerbliche Nutzung	Je nach Gewerbetyp sehr unterschiedlich ausgeprägt	Pauschale Betrachtung nicht möglich, höhere Belastung nicht veranlasst; Gewerbe über Gewerbesteuer bereits in höherem Maß an Kommunalfinanzierung beteiligt.	Kein Handlungsbedarf
Freiberufliche Nutzung	Unterschiedlich, nicht herausragend	Kein pauschaler Anlass zu differenzierter / höherer Belastung.	Kein Handlungsbedarf
Landwirtschaftliche Nutzung	Sehr gering	(Weitestgehender) Verzicht auf Belastung ist angemessen - an Ertragswertverfahren festhalten.	Ist geregelt

Unbebaute Grundstücke	Gering, aber Vorhaltebedarf für Fall späterer Bebauung	Belastung des Grundstücks ist durch Vorhaltebedarf kommunaler Leistungen für den Fall späterer Bebauung gerechtfertigt; Höherbelastung mit Lenkungsabsicht „Verdichtung“ müsste eigens gerechtfertigt werden.	Modell differenziert schon per se
Eingeschränkt oder nicht nutzbare Grundstücke	Abhängig von Einschränkung	Typisierung sinnvoll, bei aufgrund der Einschränkung typischer niedriger Inanspruchnahme kommunaler Leistungen ist Niedriglast angebracht.	Pauschale Niedrigbelastung erforderlich
Flächeninanspruchnahme pro Grundstücksbewohner	Steigt mit Zahl der Bewohner	Flächenbezug entlastet Nutzer verdichtet bewohnter Grundstücke und belastet reiche Nutzer großer Grundstücke / Häuser; das wirkt als Sozialkomponente im Flächenmodell.	Modell differenziert schon per se
Sozialbindung / Nutzung durch Einkommensschwache	Soziale Bedürftigkeit löst höhere Leistungen aus	Modell schützt vor hoher Belastung in teureren Lagen; verdichtete Nutzung führt zu niedriger Belastung einzelner Nutzer.	Kein Handlungsbedarf
Ortsviertel	Fallweise zu prüfen	Differenzierung ist nur bei nachvollziehbar abweichendem kommunalem Leistungsangebot im Ortsviertel gerechtfertigt.	Fallweise nachzuweisen
Wert des Grundstücks	Nicht nach Grundstückswert differenziert	Kriterium „Wert“ will an Leistungsfähigkeit anknüpfen; diese wird mit der Bewertung des Grundstücks nicht abgebildet. Zudem korrespondiert der Wert nicht mit kommunalem Aufwand.	Kein Handlungsbedarf

4.3.3 Bewertung der vbw

Das Flächenmodell hat gegenüber den beiden anderen beschriebenen Modellen entscheidende Vorteile.

Es vermeidet durch die reine Flächenorientierung alle Bewertungsunschärfen, die in den anderen Modellen zu gleichheitswidrigen Verwerfungen führen.

Es orientiert sich regional neutral an einer sehr allgemein gehaltenen Form des Äquivalenzprinzips. Dieses Prinzip baut darauf auf, dass einer Kommune auf ihr Gebiet bezogen den einzelnen Grundstücken und ihrer Nutzung nicht direkt zurechenbare Lasten zu tragen hat. Diese Kosten werden in dem über den kommunalen Hebesatz bestimmten Maß über die Grundsteuer auf die Immobilieneigentümer bzw. Mieter umgelegt. Deren als pauschaler Umlagemaßstab gewählte flächenbezogene Belastung ist in hohem Maß gleichheitsgerecht.

Im Flächenmodell kommt es nicht zu automatischen Steuererhöhungen. Jede Steuererhöhung setzt hier eine Entscheidung des Gesetzgebers zu den zugeordneten Euro-Werten oder der Grundsteuermesszahl oder eine kommunale Entscheidung zum Hebesatz voraus.

Im Flächenmodell hält sich der Bürokratieaufwand für die Reform in engen Grenzen. Sie kann im Rahmen des vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Zeitfensters sicher umgesetzt werden.

Das Flächenmodell erlaubt es, die Bemessungsgrundlage abhängig von dem mit der Nutzung von Grundstücken typischerweise verbundenen kommunalen Aufwand zu differenzieren und leistet das bzgl. einiger Aspekte von selbst. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

- Unbebaute, damit für die Kommune mit weniger Aufwand verbundene Grundstücke sind durch die wegfallende Gebäudekomponente niedriger belastet, die verbleibende Belastung ist durch den Vorhaltebedarf für den Fall späterer Bebauung gerechtfertigt. Bei eingeschränkt oder nicht nutzbaren Grundstücken muss allerdings für eine niedrigere Bemessungsgrundlage gesorgt werden.
- Die mit der Flächeninanspruchnahme pro Nutzer steigende Belastung wirkt als soziale Komponente des Flächenmodells, so dass diesbezüglich keine weitere Differenzierung notwendig ist. Eine am Flächenwert orientierte Differenzierung hat dagegen weder einen Bezug zum kommunalen Leistungen noch zur Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen und kann damit nicht gleichheitsgerecht erfolgen.
- Kommunale Sonderleistungen für Gewerbe lassen sich nicht branchenübergreifend typisieren. Das ist auch nicht notwendig. Eine besondere Belastung des Gewerbes in der Grundsteuer ist angesichts des besonderen Beitrags des Gewerbes zur Kommunalfinanzierung über die Gewerbesteuer nicht angebracht.

5 Aufkommensneutralität der Reform

Steuererhöhungen bei der Umstellung auf das neue Recht vorbeugen

Jedes der skizzierten Reformmodelle erlaubt es, die Reform insgesamt aufkommensneutral zu gestalten. Das muss auch durchgehalten werden.

Bund und Länder streben die Aufkommensneutralität im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereits an. Dazu müssen die für die Bemessungsgrundlage neu eingesetzten Parameter und die Steuermesszahl so aufeinander abgestimmt werden, dass sich der daraus errechnete Gesamtwert für Deutschland bzw. jedes einzelne Land gegenüber bisher nicht verändert.

In den einzelnen Kommunen verändert sich die Bemessungsgrundlage in jedem Modell erheblich. Um die Belastung hier insgesamt gleich zu halten, muss ein angesichts der neuen Verhältnisse aufkommensneutraler Hebesatz beschlossen werden.

Kommunen können die Kombination der neuen Bemessungsgrundlage mit einem neuen Hebesatz nutzen, um das Grundsteuerniveau zu erhöhen. Wie weit hinter der neuen Belastung des einzelnen Bürgers die neue Bemessungsgrundlage steht und wie weit der neue kommunale Hebesatz, kann der Betroffene nur beurteilen, wenn er den Hebesatz kennt, der für die Kommune insgesamt zu Aufkommensneutralität führt.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, zum Zeitpunkt der Umsetzung der Reform für jede Kommune den aufkommensneutralen Hebesatz von Staats wegen öffentlich bekannt zu machen. Das lässt sich bei einer einfachen, flächenbasierten Reform wesentlich leichter bewerkstelligen als bei komplizierten Bemessungsgrundlagen.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Röchardt
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
Telefax 089-551 78-249
benedikt.roechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de