

Stefan Bach, Claus Michelsen

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

9. September 2019

Wertabhängige Grundsteuer erneuern und stärken

Stellungnahme zu den

Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie Anträgen der Fraktionen der AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 11. September 2019

Zusammenfassung

Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer. Sie sollte erneuert und gestärkt werden. Für die wesentlichen steuer-, finanz- und wirtschaftspolitischen Funktionen der Grundsteuer ist eine Berücksichtigung der Bodenwerte erforderlich. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist ein sinnvoller Kompromiss zwischen den verschiedenen Anforderungen der Grundsteuerreform. Er erhält den Wertbezug, beschränkt diesen aber auf wesentliche wertbestimmende Merkmale, um die erforderliche Neubewertung der 36 Millionen Grundstücke einfach zu halten. Allerdings leiden dadurch die Einzelfallgerechtigkeit und Effizienz – ein einfaches Steuersystem ist eben nicht notwendigerweise gerecht.

Grundsteuer erneuern und ausbauen

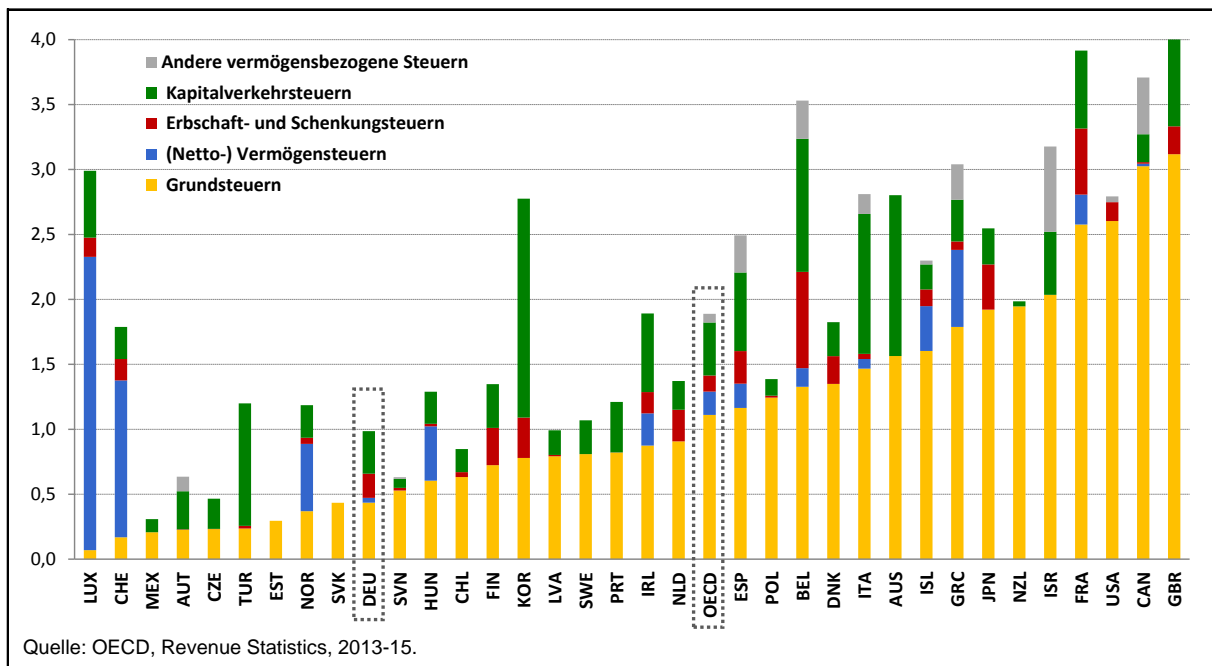
Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer, wenn nicht sogar die beste:¹ Ihr Aufkommen ist stabil und schwankt nicht mit der Konjunktur. Die Besteuerung der lokalen Grundstücke mit Steuersatzautonomie der Gemeinden bindet Bürger und Unternehmen vor Ort in die Finanzierung der kommunalen öffentlichen Leistungen ein, sie vermittelt dadurch „fiskalische Äquivalenz“.

¹ Horst Zimmermann, Rolf-Dieter Postlep (1980): [Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern](#). Wirtschaftsdienst 5/1980; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010): [Reform der Grundsteuer](#). Stellungnahme.

Im internationalen Vergleich ist die Grundsteuer in Deutschland niedrig (Abbildung 1). Das Aufkommen dürfte 2019 bei 14,4 Milliarden Euro liegen, das sind 0,41 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Vom Aufkommen entfallen schätzungsweise 60 Prozent auf die privaten Haushalte, der Rest auf die Unternehmen. Im Durchschnitt zahlen die privaten Haushalte derzeit 206 Euro im Jahr an Grundsteuer, beziehungsweise 103 Euro pro Person. Auch für die Kommunalfinanzen spielt die Grundsteuer mit gut 5 Prozent der Einnahmen nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 1

Aufkommen vermögensbezogener Steuern in den OECD-Ländern 2013 bis 2015
in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



In vielen Ländern hat die Grundsteuer ein deutlich höheres Gewicht als in Deutschland, vor allem in den angelsächsisch geprägten Ländern. In Großbritannien, Kanada, USA, Australien oder Neuseeland ist sie die wesentliche Steuerquelle der Gemeinden und beträgt in vielen Ländern ein Mehrfaches des deutschen Niveaus. In manchen Ländern werden mit der Grundsteuer auch öffentliche Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung oder Schulen finanziert, für die in Deutschland Gebühren oder andere Steuern erhoben werden. Auch in Frankreich, Israel, Japan oder Griechenland hat die Grundsteuer ein hohes Aufkommen. In der deutschen Steuergeschichte hatte die Grundsteuer bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts eine größere fiskalische Bedeutung als heute (Abbildung 2).

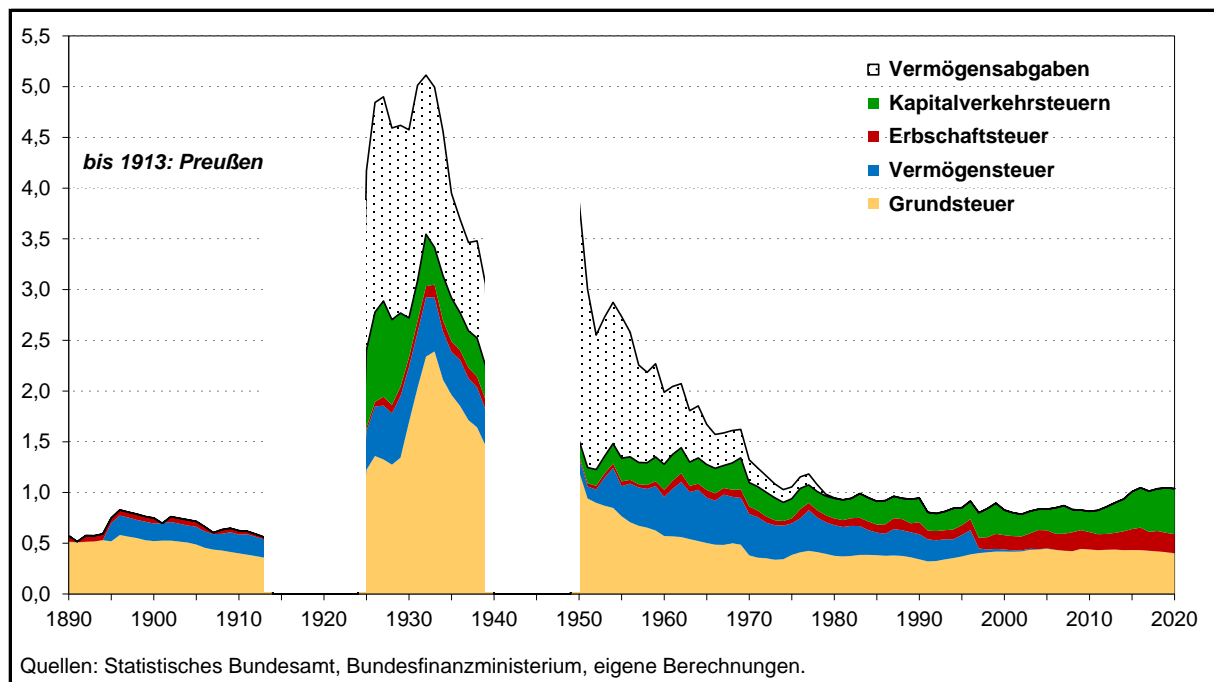
Insgesamt sollte die Grundsteuer erhalten bleiben. Längerfristig könnte sie eine größere Rolle im kommunalen Steuersystem beziehungsweise im gesamten Steuersystem spielen. Internationale Organisationen wie EU, OECD und IMF empfehlen Deutschland regelmäßig, die hohen

Belastungen der Erwerbseinkommen durch Einkommensteuer und Sozialbeiträge zu reduzieren und die vermögensbezogenen Steuern zu stärken, insbesondere die Grundsteuer oder die Erbschaftsteuer.²

Hierzu ist eine wertbezogene Grundsteuer erforderlich, die vor allem die Bodenwerte hinreichend genau erfasst. Dies ist auch in allen Ländern der Fall, bei denen die Grundsteuer eine maßgebliche Rolle im kommunalen Steuersystem spielt.

Abbildung 2

Aufkommen vermögensbezogener Steuern in Deutschland 1890-2020
in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



Bodenwerte wesentlich für die Grundsteuer-Bemessungsgrundlage

Für die wesentlichen steuer-, finanz- und wirtschaftspolitischen Funktionen der Grundsteuer ist eine Berücksichtigung der Bodenwerte in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer erforderlich.³ Viele kommunale Infrastrukturleistungen schlagen sich in den Immobilienpreisen nieder, vor allem Verkehrsanbindung, soziale Infrastruktur, Schulen, Kultur oder Grünflächen

² Europäische Kommission (2019): [Länderbericht Deutschland 2019](#). COM(2019) 150 final; OECD (2019): [Germany Economic Snapshot](#); IMF (2019): [Germany: 2019 Article IV Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany](#). July 10, 2019.

³ Horst Zimmermann (2019): [Grundsteuer: die Qual der Wahl](#). Wirtschaftsdienst 7/2019; Stefan Bach (2018): [Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen](#). DIW aktuell 9.

und Freizeiteinrichtungen sowie die Wirtschaftsförderung. Über regelmäßig aktualisierte Bodenwerte partizipiert die Kommune an der „Bodenrente“, die maßgeblich durch ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik geschaffen und beeinflusst wird. Dies fördert den Interessenausgleich unter den verschiedenen Gruppen innerhalb der Gemeinde, die um die kommunalen Ausgaben konkurrieren. Ferner fördert die Bodenwertbesteuerung wichtige siedlungspolitische Ziele der Gemeinden, vor allem ein hinreichendes Angebot an Immobilien zu gewährleisten, Umnutzungen und Nachverdichtungen zu fördern und die Zersiedelung zu begrenzen. Insbesondere belastet sie das spekulative Brachliegenlassen von Bauflächen und setzt Anreize zur Bebauung. Längerfristig kann eine Besteuerung des Bodenwertes die „Bodenrente“ erfassen, die in den letzten Jahren durch den Immobilienboom in vielen Ballungsräumen stark gestiegen ist. In Hinblick auf die verfassungsrechtliche Einordnung sollte der Gesetzgeber diese mehrdimensionalen „Belastungsgründe“ der Grundsteuer gegebenenfalls stärker betonen.

Die Berücksichtigung der Gebäudewerte bezieht die Nutzungsintensität der Grundstücke ein, die ein weiterer Indikator für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist. Allerdings wird die potentielle Nutzbarkeit des Grundstücks zumeist von den Bodenwerten abgebildet, so dass auf diese Komponente angesichts des zusätzlichen Erhebungsaufwands auch verzichtet werden könnte. Aus gesamtwirtschaftlicher und siedlungspolitischer Sicht hat die Gebäudekomponente den Nachteil, dass sie die Bebauung des Grundstücks belastet.

Auch aus finanzpolitischer Perspektive ist der Wertbezug der Bemessungsgrundlage sinnvoll. Da die Ausgaben der Gemeinden in der Regel mit dem Sozialprodukt wachsen, wird das Grundsteueraufkommen bei regelmäßiger Anpassung der Bemessungsgrundlage an die aktuellen Immobilienwerte dynamisiert. Häufige Anpassungen der Grundsteuer-Hebesätze wie bisher werden vermieden. Dies trägt auch zur Transparenz kommunalpolitischer Entscheidungen bei, denn seltenere Hebesatzänderungen würden intensiver in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

Ein wertunabhängiges „Flächenmodell“ schneidet vor dem Hintergrund dieser steuer-, finanz- und wirtschaftspolitischen Funktionen der Kommunalbesteuerung nachteilig ab. Hinzu kommen die ungünstigen Verteilungswirkungen innerhalb der Wohnbevölkerung: Gegenüber dem wertabhängigen Modell werden schlechtere Lagen relativ stärker besteuert als bessere Lagen. Damit wird die ärmere Bevölkerung relativ belastet und die wohlhabende Bevölkerung relativ entlastet. Bei den Geschäftsgrundstücken dürfte das Flächenmodell erhebliche Umverteilungswirkungen zulasten von flächenintensiven Betrieben in Industrie, Bauwirtschaft, Logistik oder Verkehr zugunsten von Dienstleistungsbranchen in Innenstadtlagen auslösen. Ferner sind wie bisher regelmäßige Erhöhungen der Hebesätze erforderlich, um das Aufkommen der

Grundsteuer real oder in Relation zum Sozialprodukt zu erhalten. Dies dürfte längerfristig die Aufkommensentwicklung der Grundsteuer begrenzen, da sich die Gemeinden schwertun werden, die ärmere Bevölkerung stärker zu belasten. Das bedeutet dann aber, dass entweder Ausgaben der Gemeinden gekürzt werden oder andere Steuern erhöht werden müssen, insbesondere die Gewerbesteuer.

Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist ein sinnvoller Kompromiss

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist ein sinnvoller Kompromiss zwischen den verschiedenen Anforderungen der Grundsteuerreform. Er erhält den Wertbezug der Grundsteuer, beschränkt diesen aber auf wesentliche wertbestimmende Merkmale, um die erforderliche Neubewertung der 36 Millionen Grundstücke einfach zu halten. Aufwändiger zu erhebende Merkmale und streitanfällige Bewertungsregeln, wie sie die bisherige Einheitsbewertung oder neuere Bewertungsverfahren für die Erbschaftsteuer prägen, werden damit für das Massengeschäft der Grundsteuer vermieden. Dies reduziert den Aufwand der Finanzverwaltung sowie den Befolgungsaufwand der Steuerpflichtigen erheblich.

Größerer Aufwand entsteht vor allem für die Neufeststellung der Grundstücks- und Gebäudeflächen. Dies ist auch für das wertunabhängige Flächenmodell erforderlich. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen erfordert darüber hinaus die Einbeziehung und regelmäßige Aktualisierung der Grundstücks- und Gebäudewerte. Das ist mit vertretbarem Aufwand möglich, da hierzu lediglich allgemein verfügbare Informationen wie Bodenrichtwerte und Durchschnittsmieten hinzugespielt werden müssen.

Die Bodenrichtwerte sind grundsätzlich bundesweit verfügbar. Sie werden regelmäßig durch die kommunalen Gutachterausschüsse auf Grundlage tatsächlicher Immobilientransaktionen ermittelt. Zwar gibt es in vielen Lagen nur wenige Verkäufe von baufreien Grundstücken. Aber dazu gibt es etablierte Methoden, um die Bodenpreise auf Grundlage der Daten aus umliegenden Regionen oder von bebauten Grundstücken zu schätzen.⁴ Gegebenenfalls sollten diese Verfahren transparenter gemacht und die Datengrundlagen anonymisiert veröffentlicht werden, so dass auch alternative Schätzverfahren getestet werden können. Ferner sollte gegebenenfalls die Differenzierung nach der örtlichen Lage erhöht werden, um die Bodenrichtwerte

⁴ Hans Otto Sprengnetter, Jochem Kierig (2010): *ImmoWertV: Das neue Wertermittlungsrecht. Kommentar zur Immobilienwertermittlungsverordnung*. Book on Demand; Christina Arndt (2014): *Bodenrichtwerte in kaufpreisarmen Gebieten. Untersuchungen über die Struktur in Goslar/Harz*. Igel Verlag RWS.

sachgerechter zu ermitteln und damit auch die Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen zu erhöhen. Die Frage ist aber, wie bei besonderen Verhältnissen des Einzelfalls zu verfahren ist, etwa bei einem ungünstigen Zuschnitt des Grundstücks, Hanglagen, Boden-Altlasten oder Ruinen mit hohen Abrisskosten. Hierzu könnten entsprechende Parameter berücksichtigt oder der Nachweis des niedrigeren Werts durch den Steuerpflichtigen zugelassen werden. Da die Grundsteuer eine kommunale Steuer ist, kann man diesen Grad an Differenzierung oder Pauschalierung grundsätzlich den kommunalen Gutachterausschüssen überlassen.

Die Gebäudewerte der Wohngebäude werden nach dem Gesetzentwurf stark pauschaliert ermittelt durch den Ansatz der örtlichen Durchschnittsmiete im Rahmen der Ertragsbewertung. Lediglich über den Ansatz unterschiedlicher pauschalierter Liegenschaftszinsen wird grob zwischen Eigenheimen und Geschosswohnungsgebäuden unterschieden. Bei den Geschäftsgrundstücken und den gemischt genutzten Grundstücken wird ein stark vereinfachtes Sachwertverfahren angewendet. Damit werden maßgebliche Verhältnisse des Einzelfalls vernachlässigt wie Qualität, Ausstattung und Erhaltungszustand des Gebäudes. Insoweit unterscheidet sich der Gesetzentwurf nur wenig vom Flächenmodell hinsichtlich der relativen Belastungswirkungen zwischen den Steuerpflichtigen. Lediglich zwischen den Kommunen oder zwischen den Bundesländern kommt es zu Unterschieden bei der Finanzkraft, die für den Finanzausgleich maßgeblich sind.

Durch die Minderung der Restnutzungsdauer bei älteren Gebäuden ohne Berücksichtigung des Erhaltungszustands werden aufwändig sanierte und modernisierte Altbauten systematisch begünstigt gegenüber einfacheren und preiswerteren Neubauten. Dies dürfte auch ungünstige Verteilungswirkungen auslösen, da in ersteren eher wohlhabende Bürger wohnen, in letzteren ärmere. Gegebenenfalls sollte diese Regelung gemildert oder eine einheitliche Restnutzungsdauer angesetzt werden.

Die Vernachlässigung von wertbestimmenden Verhältnissen des Einzelfalls belastet die Besteuerungsgleichheit und bringt Akzeptanzprobleme mit sich. Dies ist aber eine Folge des vereinfachenden und pauschalierenden Verfahrens, mit dem aufwändig zu erhebende Merkmale und streitanfällige Bewertungsregeln vermieden werden sollen. Hier zeigt sich einmal mehr: Ein einfaches Steuersystem ist nicht notwendigerweise ein gerechtes Steuersystem. Angesichts des moderaten Belastungsniveaus der Grundsteuer sollten diese Nachteile der Steuervereinfachung aber nicht stark ins Gewicht fallen.

Insoweit ist die vorgesehene Privilegierung des Grundvermögens des sozialen Wohnungsbaus, kommunaler sowie gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsgenossen-

schaften durch einen Abschlag auf die Steuermesszahl durchaus kritisch zu sehen, da hier Ausnahmen geschaffen werden. Dies wird die Nachfrage nach weiteren Ausnahmen nach sich ziehen, die das Besteuerungsverfahren aufwändiger machen. In die gleiche Richtung gehen Forderungen nach Vergünstigungen für denkmalgeschützte Gebäude oder in umgekehrte Richtung der zeitweise vorgesehene „Metropolenzuschlag“, nach dem die Ertragswerte in Lagen mit hohen Bodenrichtwerten gesondert erhöht werden sollten. Auch die bestehenden Steuerbefreiungen des Grundsteuergesetz (§§ 3 und 4) sollten überprüft werden.

Befolgungsaufwand der Bürger und Unternehmen reduzieren

Für die Neufeststellung der Besteuerungsgrundlagen müssen vor allem die Gebäudeflächen bei den Steuerpflichtigen erhoben werden, da sie nicht aus bestehenden administrativen Informationssystemen übernommen werden können. Für Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke müssen die Brutto-Grundfläche (BGF), die Gebäudeart und das Baujahr erhoben werden. Die dafür erforderlichen Erklärungen sind zwar deutlich einfacher als bei der bisherigen Einheitsbewertung, dürften aber bei Wohngrundstücken viele Bürger überfordern und den Unternehmen nennenswerte Kosten bereiten.

Daher sollten die Finanzbehörden und weitere Behörden möglichst viele relevante Informationen bereitstellen. Insbesondere sollten die Finanzbehörden den Steuerpflichtigen die bereits vorliegenden und für die Neufeststellung relevanten Informationen bereitstellen und lediglich um Überprüfung und Aktualisierung der Angaben bitten. Ferner sollte die Festsetzung der neuen Grundsteuerwerte durch die Finanzbehörden als auch für die Steuerfestsetzung durch die Kommunen nach standardisierten elektronischen Verfahren durchgeführt werden, um den Befolgungsaufwand von Unternehmen mit Betriebsstätten in vielen Gemeinden zu senken.

Öffnungsklausel akzeptabel

Die Öffnungsklausel soll abweichenden Interessen einzelner Länder Rechnung tragen und ermöglicht dadurch den Kompromiss für die Neuregelung der Grundsteuer durch die Bundesgesetzgebung. Da die Grundsteuer eine lokale Steuer darstellt, ist aus finanzföderalistischer Sicht ist ein gewisser „Steuerwettbewerb“ zwischen den Ländern möglich. Soweit ersichtlich sollen die Länder im Rahmen der Öffnungsklausel die vollständige Besteuerungskompetenz für die Grundsteuer an sich ziehen können, das heißt, sie können in wesentlichen Besteuerungsgrundlagen von der bundesgesetzlichen Regelung abweichen.

Das wertunabhängige „Flächenmodell“, das voraussichtlich Bayern und gegebenenfalls andere Länder mit der Öffnungsklausel realisieren wollen, hat allerdings deutliche Nachteile (siehe oben) und ist nicht zu empfehlen. Die Öffnungsklausel ermöglicht es einzelnen Ländern aber auch, im Rahmen des wertabhängigen Modells Differenzierungen vorzunehmen. Neben einzelnen Merkmalen und Regelungen für die Bewertung könnte sich hierbei auch eine reine Bodenwertsteuer anbieten. Für dieses Konzept gibt es eine Reihe von guten Gründen,⁵ es würde allerdings die Verteilung des Grundsteueraufkommens stärker verändern und die Bedeutung der Bodenrichtwerte deutlich erhöhen. Gleichzeitig ist die Bodenwertsteuer effizient, weil sie die leistungslose „Bodenrente“ belastet und die wirtschaftliche Leistung – also die Bebauung – nicht bestraft.

Ein Nachteil der Öffnungsklausel ist die Zersplitterung des Grundsteuerrechts. Dies betrifft vor allem Unternehmen mit Grundstücken in verschiedenen Ländern, die dann unterschiedliche Besteuerungsregelungen beachten müssen. Zur Berücksichtigung der Grundsteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist eine Regelung vorgesehen, nach der sich die Bemessung der Finanzkraft am Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen orientieren soll. Dazu sollte in den Ländern mit Öffnungsklausel die Finanzkraft auf Grundlage von statistischen Informationen geschätzt werden, um eine zusätzliche Veranlagung der Einzelfälle zu vermeiden.

Option zur Grundsteuer C sinnvoll, aber kein Allheilmittel

Ein wesentlicher Vorteil einer reinen Bodenwertbesteuerung ist, dass diese nicht genutzte Baugrundstücke in gleicher Weise belastet, wie bebaute Grundstücke. Dies steigert den Anreiz, in Lagen mit hohen Erträgen den Faktor Land intensiver zu nutzen. Wird der Gebäudewert ebenfalls besteuert, ist dieser Anreiz geringer. In Zeiten knappen Wohnraums in vielen Ballungsräumen wirkt dies kontraproduktiv.

Gleichzeitig wird häufig davon berichtet, dass Grundstücke aus rein spekulativen Gründen nicht bebaut werden, weil die Wertzuwächse des unbebauten Lands größer sind, als die Erträge der Bebauung. Um diese Spekulation stärker zu belasten, ist die Wiedereinführung der Grundsteuer C vorgesehen. Prinzipiell ist das Ansinnen sinnvoll, denn auf diese Weise werden Leistungsanreize geschaffen. Allerdings war der kurze Versuch der Baulandsteuer in den 1960er Jahren wenig erfolgreich. Die Steuer war in ihrem Aufkommen vergleichsweise gering, die Lenkungswirkung eher schwach. Maßgeblich für ihren Lenkungseffekt der Grundsteuer C

⁵ Grundsteuer: Zeitgemäß! (2018): [Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform](#); Ralph Henger,

wird die Höhe der Hebesätze sein. Angesichts der starken Bodenpreissteigerungen müssten sich diese aber deutlich von den Hebesätzen der Grundsteuer B unterscheiden.

Hier gibt es Konfliktpotentiale und gegebenenfalls auch Härten bei Nutzern, die ihr Grundstück nicht selbst entwickeln oder verkaufen können, etwa bei langwierigen Erbaueinandersetzungen oder Finanzierungsbeschränkungen. Ferner ist die Erfassung der unbebauten Grundstücke aufwändig, vor allem im Hinblick auf deutliche Mindernutzungen. Grundsätzlich liegt es aber in der Hand der Kommunen, ob und wie sie das Instrument der Grundsteuer C nutzen, neben den anderen Instrumenten der Baulandmobilisierung. Die Beschränkung der Grundsteuer C auf Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf ist daher nicht sinnvoll, diese Möglichkeit sollte grundsätzlich allen Kommunen offen stehen.